





# Gobernabilidad y gobernanza

en los albores del siglo XXI

y reflexiones sobre el  
México contemporáneo

Bertha Lerner  
Ricardo Uvalle  
Roberto Moreno  
(coordinadores)

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Sociales

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI  
y reflexiones sobre el México contemporáneo

Bertha Lerner  
Ricardo Uvalle  
Roberto Moreno

Coordinadores



México, 2012

# Gobernabilidad y gobernanza

en los albores del siglo XXI

y reflexiones sobre el  
México contemporáneo

Bertha Lerner  
Ricardo Uvalle  
Roberto Moreno  
(coordinadores)

JF1255

G574 Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo / Bertha Lerner, Ricardo Uvalle, Roberto Moreno, coords. – México, D.F.: UNAM; Instituto de Investigaciones Sociales; Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 2011.

588 p.

ISBN 978-607-02-2979-4

1.- Administración pública – México. 2.- Política y gobierno – México.  
3.- Política gubernamental – México. I.- Lerner, Bertha, coord. II.- Uvalle, Ricardo, coord. III.- Moreno, Roberto, coord.

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación por académicos externos al Instituto, de acuerdo con las normas establecidas por el Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Primera edición: 2012

**DR © Universidad Nacional Autónoma de México**

**Instituto de Investigaciones Sociales**

Circuito Mario de la Cueva s/n

Ciudad de la Investigación en Humanidades,

Ciudad Universitaria,

C. P. 04510,

Coyoacán, México, D. F.

[www.iis.unam.mx](http://www.iis.unam.mx)

[iis@unam.mx](mailto:iis@unam.mx)

**Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.**

Av. Hidalgo Pte. 503,

Col. La Merced,

C.P. 50080,

Toluca, Estado de México

[www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)

[instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)

**ISBN 978-607-02-2979-4**

Toluca, Estado de México, febrero de 2012

Impreso y hecho en México

Coordinación editorial: Adriana Bazán Trousselle y Berenise Hernández Alanís

Cuidado de la edición: Lili Buj y Hortensia Moreno

Formación de textos: Marlem Pérez Ramírez

Diseño de portada: Cynthia Trigos Suzán

Fotografía de portada: Armando Apollo

Derechos exclusivos de la edición reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos.

El contenido de este libro es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de las instituciones coeditoras.

## Índice

Gobernabilidad y gobernanza  
(a manera de introducción) 11

### **PRIMERA PARTE. NUEVAS ALTERNATIVAS Y APROXIMACIONES TEÓRICO METODOLÓGICAS**

#### **I. Caminos para impulsar la gobernabilidad y la gobernanza a nivel mundial y regional**

Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública  
**Ricardo Uvalle** 33

¿Un nuevo liderazgo económico y político de las  
grandes metrópolis?: el estudio de dos casos  
**José Antonio Rosique** 65

Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y  
construcción de sistemas agroalimentarios  
**Gerardo Torres y Alejandro Ramos** 99

Reformas pendientes en los partidos políticos  
latinoamericanos  
**Flavia Freidenberg** 137

Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la  
educación superior  
**Armando Alcántara** 161

#### **II. Debates conceptuales**

Acercamientos empíricos al fenómeno de la  
gobernabilidad  
**Ariel Kleiman** 195

Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos) <b>José Juan Sánchez</b>	217
--	-----

## **SEGUNDA PARTE: EL CASO DE MÉXICO**

### **I. Contexto, actores y procesos**

México desde el año 2000: escenario de una gobernabilidad compleja <b>Bertha Lerner</b>	269
---	-----

El nuevo espacio político de los empresarios <b>Ricardo Tirado</b>	321
---	-----

Católicos integristas y gobernabilidad. Su problemática ante la separación Iglesia-Estado y en los tiempos actuales <b>Fernando M. González</b>	357
---	-----

### **II. Gobernabilidad, gobernanza y espacios**

Hacia una transformación de la gobernabilidad en el territorio nacional <b>Angélica Pérez Ordaz</b>	407
---	-----

Gobernabilidad y gobernanza en la administración local <b>Roberto Moreno</b>	441
---	-----

### **III. Restricciones a la gobernabilidad**

Déficits democráticos <b>Yolanda Meyenberg Leycegui</b>	473
--	-----

Corrupción y rendición de cuentas <b>Irma Eréndira Sandoval</b>	495
--	-----

Violencia e inseguridad: obstáculos al proceso democrático <b>René Jiménez</b>	515
La administración de los riesgos sociales e individuales <b>Carlos Welti</b>	537
Las políticas e instituciones dirigidas hacia las personas adultas mayores: algunas reflexiones a partir del envejecimiento demográfico en México <b>Verónica Montes de Oca Zavala</b>	563



# Gobernabilidad y gobernanza

(a manera de introducción)

## El contexto, gobernar y las categorías

El estudio de la gobernabilidad y la gobernanza forma parte de diversas agendas institucionales que en los niveles mundial, regional, nacional, federal y local se ocupan de analizar tales fenómenos, tomando en cuenta que la única constante del tiempo actual es el cambio vertiginoso. La velocidad del cambio es intensa, lo cual ocasiona que las estructuras, procesos y sistemas de gestión sean puestos incesantemente a prueba, en virtud de la variedad de acontecimientos y problemas que se suscitan en la sociedad. Los ritmos del cambio económico, político y social obligan a los actores institucionales a transformar tipos de desempeño, estrategias y programas sobre la base de sociedades mejor informadas, exigentes y hasta contestatarias, lo que es manifestación del nuevo protagonismo de la sociedad civil.

En su parte institucional, el cambio conduce a la búsqueda de alternativas que desde el universo de los Estados es indispensable generar con el concurso exitoso de distintos actores, buscando explotar, a la vez, los más diversos recursos. La búsqueda de alternativas es ineludible ante nuevas realidades y complejos problemas, pero procurando tomar en cuenta la interacción cada vez más intensa entre la sociedad y el Estado. Hay, en este sentido, elementos importantes a considerar, como la intensidad de la acción pública, la dinámica de las redes sociales, la construcción de acuerdos, el aprendizaje de políticas, la coordinación de actores y organizaciones, los sistemas de corresponsabilidad, así como la lógica de la acción cooperativa.

Es necesario partir de la premisa que el cambio, como proceso deliberado, intencional y teleológico no depende únicamente del Estado, sino que debe situarse en las relaciones entre esta instancia, la sociedad y la economía. Los vínculos entre estas esferas dan lugar al tránsito de una etapa a otra a partir de la irrupción de distintas modalidades de crisis. Pero las contradicciones que se muestran más nítidamente en los momentos de crisis se presentan tanto en la sociedad y la economía como en el Estado, y se deben encauzar como instrumentos de gobierno para que propicien avances. En este sentido, las crisis se deben ver como oportunidades para innovar, para que a partir de dichas circunstancias

se adopten nuevas decisiones y se instrumenten políticas nuevas y distintas.

Sin embargo, pese a que la interacción entre el Estado y la sociedad es determinante en la evolución social, política y económica, corresponde a las autoridades de los Estados diseñar, producir y asegurar las condiciones institucionales que den lugar al desenvolvimiento pacífico, concertado y exitoso que permita el bienestar en la vida comunitaria. Esto compromete a las autoridades políticas a adoptar decisiones públicas oportunas y eficientes que conduzcan a cursos de acción benéficos y positivos. En esa tarea, es importante destacar que los Estados no deciden de modo unilateral, sino atendiendo a presiones que se forman y desarrollan en los distintos ámbitos de la sociedad.

No hay, por tanto, contextos sin acciones y reacciones, políticas sin destinatarios y decisiones sin actores. No hay tampoco soluciones fáciles para problemas complejos, debido a que no es posible el control absoluto y menos exacto de los disímiles factores que intervienen en el mundo de la sociedad y el Estado. Los movimientos del poder se alimentan del conflicto, las luchas, las rivalidades y las tensiones. Ello implica que las capacidades institucionales tienen como objetivo procesarlos a través de soluciones y re-soluciones, que ponen a prueba la calidad de la gobernabilidad y de la gobernanza.

En los albores del siglo *xxi*, no hay respuestas únicas de gobierno ni esquemas universales para atender la pluralidad de los problemas públicos. Esto significa que las acciones de gobierno no se definen a partir de criterios homogéneos ni prácticas formalistas: más bien se orientan a delinear alternativas que toman en cuenta las relaciones de poder, la cultura, la historia y la capacidad de gestión que prevalecen en cada país. Por eso, las políticas gubernamentales no deben entenderse en la óptica de los procesos unidireccionales que tienen una racionalidad ilimitada. Tampoco la acción gubernamental debe explicarse únicamente bajo la lógica ortodoxa de la previsión o el pronóstico certero de los acontecimientos, dado que los fenómenos económicos, políticos y sociales se desarrollan con diversos grados de incertidumbre. El hilo conductor de los procesos del poder parte de la premisa en el sentido de que la dirección pública y no sólo la dirección política tienen como referente la diversidad, la pluralidad y los contrastes de las sociedades, lo cual imposibilita el diseño de modelos uniformes para realidades heterogéneas.

Por otra parte, los gobernantes de diversas latitudes se enfrentan a retos complejos en los albores del siglo XXI que hacen necesario impulsar una mejor gobernabilidad y una mejor gobernanza. La crisis económica y financiera de carácter mundial que irrumpió de manera nítida en el segundo semestre del año 2008 repercute, aunque con modalidades distintas en diversos contextos y espacios; pero como común denominador produce distintos tipos de ajustes; fomenta, además, profundo malestar político, inconformidad social y da lugar a una explosión mayor de distintos tipos de violencia. Ante estas realidades, los gobernantes tienen que combinar mayor eficacia y generar mejores resultados sociales. Deben construir y extender, dentro de lo posible, gobiernos que sean a la vez más eficaces, legítimos y justos ante sociedades más alertas y organizadas. Frente a la escasez de recursos tienen que fomentar, además, la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales, a fin de propiciar una gobernanza que se sustente en diversas alianzas, y procurar de esta manera una mejor gobernabilidad.

Por los diversos propósitos que guían la intervención de los gobiernos en este contexto de transformaciones diversas, por las múltiples asociaciones que supone el proceso de gobernar, pero también por la misma complejidad de las tareas de gobierno no hay consenso en las diversas comunidades académicas ni entre los estudiosos de la política y de la sociedad, sobre el significado de las categorías de gobernabilidad y gobernanza, lo cual explica la nutrida literatura que existe en torno a estos temas y la variedad de enfoques con que tales categorías se emplean. Es más, este trabajo es prueba fehaciente de la pluralidad de significados que se atribuyen a las categorías de gobernabilidad y gobernanza. Pero además, mirando hacia el porvenir, hacia el corto y mediano plazo, es difícil que se construya un consenso unánime respecto del significado de tales categorías.

Por otra parte, como en este libro colectivo se manifiesta, no existe consenso tampoco entre investigadores y estudiosos de la política nacional acerca de si predomina en el caso de nuestro país una situación de gobernabilidad o más bien de ingobernabilidad. Este diagnóstico depende del significado con que se emplee el concepto de gobernabilidad, de la posición del estudioso en torno a la dinámica que ha prevalecido en el país y del lente que se adopta para incursionar en el análisis de la evolución del país. Si se toma en cuenta el último factor mencionado, por ejemplo, los estudiosos que incursionan en el análisis de la violencia y la

inseguridad ciudadana, que ha irrumpido con más fuerza en el México de los albores del siglo **xxi**, comparativamente con la estabilidad macro y micro social que prevaleció en el país en la segunda mitad del siglo **xx**, es lógico que destaquen que más bien nos acercamos a una situación de ingobernabilidad. En cambio, quienes incursionan en la evolución que ha tenido el país desde el punto de vista político, en la transición pacífica, aunque lenta y difícil, de un régimen autoritario a una nascente democracia en la que han surgido como fenómenos novedosos una nueva división de poderes, una mayor participación de la sociedad civil y una creciente libertad de prensa, es lógico que apunten que, a pesar de graves problemas y vicisitudes, prevalece una situación de gobernabilidad en el país.

Tampoco existe consenso, como se pone de manifiesto en este trabajo, respecto de cuáles son los beneficios y los méritos o los problemas de los conceptos de gobernabilidad y de gobernanza como instrumentos heurísticos para incursionar en el análisis de la realidad social y política. No obstante la diversidad de posiciones en torno a estas dos categorías lo que prevalece es una preocupación compartida entre los estudiosos de estos temas (como se ilustra en el libro) en el sentido de que ambas categorías deben emplearse a partir de un tratamiento interdisciplinario en que se combinen, por lo menos, como alternativas distintas, el enfoque sociológico y político, la perspectiva económica y política o, en otra opción, un lente político, histórico y hasta psicológico, con el propósito de ampliar la comprensión de estos dos fenómenos que aluden a la acción de gobernar, aunque en diversos planos (lo comunitario, local, regional, nacional y mundial). Precisamente una de las ventajas de estas categorías es que permiten tener una visión clara de la calidad de gobierno o de la calidad de cómo se gobierna en diversos tipos de contextos. Por otra parte, en virtud de la naturaleza integral de tales conceptos, éstos permiten explicar mejor cómo se dirige, gestiona, administra y gobierna en cualquier contexto. El carácter fundamental de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza deriva, precisamente, de que no hay otras categorías o instrumentos heurísticos que permitan aclarar de manera tan completa qué tipo de miras rigen la acción del gobierno (la eficacia, la justicia, la legitimidad), y con base en qué alianzas y concertaciones se tiende a gobernar.

Por otra parte, en el trasfondo de las discusiones de los significados diversos de las categorías de gobernabilidad y gobernanza yacen

polémicas que este libro aborda de manera colateral, en tanto su propósito es abordar más bien como tema fundamental el análisis de algunos factores reales que inciden en la gobernabilidad, para hacer un bosquejo de algunas alternativas que existen, con el propósito de mejorar gobernabilidad y gobernanza en el mundo, en la región latinoamericana y en el país. Es decir, la mira del libro es incursionar en el plano real y no presentar una discusión teórica ni trazar un panorama que lleve a una estimación de los distintos debates teóricos y metodológicos que se han desarrollado, acerca de dichas categorías. Sin embargo, no se pueden desconocer totalmente tales polémicas. Por ejemplo, es importante tener en cuenta que en torno a la cuestión de la gobernabilidad existe un desacuerdo que es difícil superar, si es necesario privilegiar una gobernabilidad tradicional que se funde en la eficacia, en la estabilidad frente a una gobernabilidad más de fondo que se sustente en una mayor equidad social y que, a la larga, genera más estabilidad. Como también en torno a la gobernanza existe un debate importante en el sentido de si se debe fundar en alianzas tradicionales o debe ser sustituida por una más contestataria. Tampoco es fácil que desaparezca este dilema en tanto que frente a los que aceptan la sociedad actual como un marco para hacer reformas, siempre surgen espíritus contestatarios que se inclinan por propiciar un cambio radical que implique nuevas alianzas y concertaciones

De manera somera, en esta introducción se ha explicado cómo ha cambiado el contexto en que se gobierna, procurando destacar algunos rasgos nuevos de dicho contexto; a la vez se han considerado algunos desafíos que presupone gobernar actualmente, en la medida que el contexto ha cambiado y que también se ha expuesto tanto la relevancia como algunos de los dilemas que surgen en torno a las categorías de gobernabilidad y gobernanza. En las páginas siguientes, interesa explicar cuál es el sentido del libro, qué preguntas procura responder, a partir de qué criterios se realizó la articulación temática del libro, cómo se ha organizado el texto, para posteriormente explicar, de manera sintética, los temas que en las diversas partes del volumen se abordan, para finalmente arrojar luz sobre algunas de las principales aportaciones del estudio que se desprenden de los contenidos de sus diversos capítulos y de las partes en que éste se subdivide.

## Sentido del libro

En el presente libro se organiza la contribución de autores que analizan diversos ángulos y facetas de la gobernabilidad y la gobernanza. Analizan y conceptúan temas y problemas estrechamente relacionados con el quehacer y el hacer de la sociedad y el Estado desde diversas ópticas que permiten comprender las tareas de conducción, coordinación y coproducción pública, las cuales enfrentan desafíos estructurales y coyunturales.

Los autores se proponen indagar y explicar los contextos, problemas y alternativas sin asumir posiciones unidimensionales. Desde una reflexión abierta, explicativa y argumentada, que corresponde a la recreación del conocimiento científico y disciplinario, analizan problemas neurálgicos de la gobernabilidad y la gobernanza, con objeto de destacar las capacidades institucionales que es necesario generar, con el propósito de que el desarrollo de la sociedad no conduzca a la ruptura, sino a la continuidad y a la estabilidad. En consecuencia, es fundamental evitar que la desinstitucionalización se arraigue como un modo de vida, evitando las mutaciones violentas, optando por el cambio consensuado y estratégico.

Por otra parte, los textos que se incluyen en este libro proponen conceptos y categorías novedosos (como gobernabilidad democrática, gobernabilidad autoritaria, redes de gobernanza, gobernanza metropolitana, gobernanza territorial) que permiten una comprensión más rigurosa, pero a la vez más fina, de los problemas que se analizan. Además de tal conceptualización novedosa, existe la preocupación compartida entre los participantes de este volumen de que la realidad, entendida como problema, requiere no de respuestas tradicionales, sino de diagnósticos profundos y de soluciones creativas que permitan fortalecer la sociedad y el Estado contemporáneos.

En este sentido, el libro presenta como primera aportación una descripción y explicación del estado del arte, en tanto en algunos ensayos se discuten algunos de los principales debates teóricos que prevalecen en lo tocante a los conceptos de gobernabilidad y la gobernanza. Es más, en dos ensayos del libro se hace alusión a temas teóricos, en uno de ellos se hace referencia a los disímiles usos de las categoría de gobernabilidad y gobernanza, y en otro se aborda el tema de diversas aproximaciones empíricas que se han desarrollado para evaluar el grado de

governabilidad, sobre todo de un Estado-nación. Como segunda aportación en el estudio se proporciona un panorama enriquecedor en lo que se refiere a algunas alternativas nuevas para fortalecer tales procesos en los planos mundial y regional. También en el estudio como tercera aportación se esboza un diagnóstico de la gobernabilidad que prevalece en el país en los albores del siglo **xxi**, explicando el papel que algunos actores políticos y sociales desempeñan en la construcción de la gobernabilidad y de la gobernanza que prevalece en el país. Asimismo, este trabajo presenta como cuarta aportación una explicación de cómo una gobernabilidad y gobernanza mejores en el país requieren tomar en cuenta el territorio nacional; pero a la vez presupone considerar los espacios estatales y locales. Por último, y como quinta aportación, el libro apunta a cómo en el México de los albores del siglo **xxi** la corrupción, la inseguridad, la falta de pericia directiva, la individualización de las pensiones, la desprotección a la población, las fallas en la estructura institucional que atiende a los adultos mayores repercuten de manera negativa en la construcción de una gobernabilidad democrática y de una nueva gobernanza más adecuada tanto a las circunstancias del país como a la complejidad que hoy lo caracteriza.

## **Preguntas de investigación**

Con base en lo expuesto, es importante explicar las preguntas centrales a las que este libro procura responder. En el plano general, ¿cuál es la importancia que tienen la gobernabilidad y la gobernanza en el desarrollo de la sociedad y el Estado contemporáneos?; ¿por qué los dirigentes políticos y los de las organizaciones de la sociedades tienen interés en buscar nuevas alternativas y medios que potencien las capacidades institucionales de gestión pública?; ¿qué factores provocan que los patrones de gobierno sean revisados a la luz de las transformaciones contemporáneas?; ¿cuáles son algunas de las alternativas que se presentan para promover una mejor gobernabilidad y gobernanza a nivel mundial y regional en los albores del siglo **xxi**? ¿cuáles son algunos de los significados básicos y contrapuestos que prevalecen en torno a éstas dos categorías, a luz de los planteamientos de quienes las han utilizado en distintas épocas, pero sobre todo en la época actual?

El libro procura responder a otro tipo de interrogantes en su tentativa de arrojar luz sobre la gobernabilidad y la gobernanza que prevalecen en el México desde los albores del siglo **xxi**. En esta dimensión, pretende responder a interrogantes como las siguientes: ¿qué tipo de gobernabilidad prevalece en el México actual?; ¿cuáles son algunos de los actores que inciden actualmente en la gobernabilidad y en la gobernanza del país y cómo intervienen en tales procesos?; ¿cómo la gobernabilidad y la gobernanza enfrentan retos distintos en el territorio nacional y en las administraciones estatales y locales y qué retos se presentan en los diferentes espacios políticos y órdenes de gobierno?; ¿cuáles son algunas de las restricciones que se manifiestan en la arena política, en la economía y en el ámbito social que impiden avanzar en la gobernabilidad democrática y en el logro de una mejor gobernanza para el país?

### **Articulación temática**

Si bien el libro se compone de cinco partes cuyo contenido se explica en algunas páginas posteriores de esta introducción, en el texto se recurre a dos dimensiones espaciales. En la primera mitad de libro se aborda en lo sustancial el tema de algunas alternativas que existen para lograr una mejor gobernabilidad y una óptima gobernanza en el nivel mundial y regional y se plantea, aunque de manera escueta, un análisis de algunos dilemas conceptuales y metodológicos que prevalecen en torno a las categorías de gobernabilidad y gobernanza. La segunda mitad del texto, por cierto mayoritaria, se dedica al diagnóstico de la gobernabilidad y de la gobernanza que impera en el país en los albores del siglo **xxi**, al análisis de la ubicación y comportamientos de algunos actores nacionales importantes que inciden en la gobernabilidad, y que incluso tienden a modular nuevas redes de gobernanza en el México actual. Por otra parte, en esta sección del texto referente a México, otros estudiosos se abocan a explicar cómo la gobernabilidad y la gobernanza afectan diversos espacios políticos y se ven afectadas por dichos diversos espacios políticos y órdenes de gobierno. También se incursiona en la parte final del volumen que hace referencia a México sobre algunas restricciones que existen actualmente en el país, tanto en el plano político como en el terreno social, que impiden que a principios del nuevo siglo alcance una mayor y mejor gobernabilidad y una nueva gobernanza.

Interesa dilucidar en esta parte de la introducción precisamente dos interrogantes que pueden esclarecer la articulación temática y, en consecuencia, la estructura del volumen. Primero, qué criterios nos han llevado a incluir en un mismo volumen un análisis de algunas alternativas que se podrían explorar para lograr una mejor gobernabilidad y una óptima gobernanza en el nivel mundial y regional y exponer en el mismo trabajo un diagnóstico de la situación que prevalece en el país en lo que se refiere a la gobernabilidad; por otra parte, analizar a los actores, procesos, espacios y restricciones que impiden que el país alcance una mejor gobernabilidad y una mejor gobernanza, lo que influyó en que algunos de los autores que participan en este volumen delinearan opciones para mejorar gobernanza y gobernabilidad en el México de los albores del siglo XXI. La segunda interrogante a responder es: ¿por qué en un trabajo que se dedica a revisar dilemas reales y caminos posibles para impulsar una mejor gobernabilidad y una mejor gobernanza en el plano mundial y regional pero donde también se realiza (siguiendo tales parámetros) un examen del caso de México, también ha prevalecido la inquietud de explicar diferentes usos de los conceptos de gobernabilidad y de gobernanza y hacer luz sobre diferentes aproximaciones empíricas que se han desarrollado en las disciplinas sociales para evaluar y medir la gobernabilidad sobre todo del Estado-nación?

El hecho de que en las últimas décadas una gran parcela del mundo actual haya avanzado por el camino de la globalización, en la búsqueda de nuevas alternativas para extender el mercado mundial y que a la vez muchos países hayan experimentado una transición —aunque difícil y llena de vicisitudes, desde regímenes autoritarios a gobiernos democráticos—, fundamenta que estudiosos de las disciplinas sociales realicen análisis, tomando como punto de referencia el plano mundial y regional y que tampoco se ignore el examen de lo que sucede en el plano nacional. En tanto, estos grandes procesos —la globalización y la búsqueda de medios para expandir el mercado y el avance en los procesos de democratización— han afectado como denominadores comunes a muchos países del mundo actual.

México también se ha visto influido por tales tendencias mundiales. El avance de la globalización en el nivel mundial y los procesos de apertura económica han influido en la eliminación del proteccionismo que había imperado por décadas, lo que ha llevado a la eliminación de aranceles y ha influido en que el país, siendo una de las grandes economías

del mundo (y cómo otros países del orden mundial), basara desde las décadas de los ochenta y de los noventa su estrategia de crecimiento en la exportación de bienes y servicios, lo que en contrapartida lo ha llevado a abrir sus fronteras ante los productos y bienes procedentes del exterior, sin que tales procesos hayan originado un mayor crecimiento económico y un mayor desarrollo con más equidad social.

México también ha experimentado en los últimos 15 años transformaciones importantes en el plano político, cuyo origen es el debilitamiento de la cultura autoritaria y el tránsito de un régimen de partido dominante a un régimen competitivo. Ello ha dado lugar a que en el país haya nuevas relaciones entre instituciones, que surjan y estén surgiendo nuevas prácticas democráticas (como la competencia política, la transparencia, la rendición de cuentas) lo que también ha propiciado a que se produzca la incorporación lenta de nuevos valores congruentes con el avance democrático. México ha pasado por estos procesos que parecen comunes en muchos países del mundo actual, por lo que cobra sentido que estudiosos de lo social analicen los fenómenos nacionales que han tenido lugar en el país, pese a tropiezos prevalecientes y que incursionen, al mismo tiempo, en procesos y alternativas que pueden influir en una mejor gobernabilidad y en una mejor gobernanza en el plano regional y mundial.

El creciente interés de algunos estudiosos nacionales por incursionar en problemas regionales y mundiales —en virtud del mismo avance en el proceso de globalización, sin dejar a un lado el estudio de la realidad nacional—, también ha dado lugar a que en este volumen se aborde un análisis de la gobernabilidad, que prevalece en el plano nacional, se realice un examen de fenómenos que repercuten en tal gobernabilidad, y que simultáneamente se incursione en alternativas para llegar a una mayor y mejor gobernabilidad y a una óptima gobernanza mundial y regional. Así, las mismas transformaciones mundiales y el creciente interés de especialistas de diversos campos por incursionar en estos fenómenos que trascienden las fronteras nacionales, permiten explicar que en un libro como éste se aborden los temas de la gobernabilidad y la gobernanza desde diversos espacios, el mundo, la región y la nación, y que se presente un análisis de dichos temas que tiene diversos alcances, en tanto no es igual cuando el impacto de un gobierno y de la forma y modo de gobernar repercuten local, nacional, regional y mundialmente. Una combinación de fenómenos objetivos y de nuevos intereses e inquietudes

académicas explica, así, las diferentes dimensiones espaciales a partir de las cuales se aborda en el presente estudio el análisis de la gobernabilidad y de la gobernanza.

Respecto de la segunda interrogante, el interés por mostrar dilemas teóricos que prevalecen en torno a los fenómenos de la gobernabilidad y de la gobernanza y destacar los significados distintos con que se emplean tales conceptos nos ha llevado a incluir algunos ensayos teórico-metodológicos, en una obra como ésta, en que sobre todo se pretende hacer un análisis de lo real y en la que se manifiesta un afán por trazar alternativas para mejorar la realidad. Precisamente estos ensayos al margen de lo que sucede en lo social, aclaran los dilemas que se presentan para las ciencias sociales al procurar examinar la gobernabilidad y la gobernanza que prevalece en un contexto. Por otra parte, al incluir tales ensayos nos ha interesado brindar un panorama más completo; es decir, no circunscribirnos a exponer cómo mejorar la gobernabilidad y la gobernanza en el mundo, en la región y en el país, de tal modo de no dejar a un lado dilemas teóricos conceptuales, metodológicos y empíricos que prevalecen al analizar tales procesos. Son estas razones someramente expuestas las que han influido en la articulación temática y en la estructura del libro.

## **Organización del libro**

En este sentido, el libro contribuye a esclarecer conceptual y metodológicamente la esencia de la gobernabilidad y la gobernanza con la formulación de planteamientos, pero haciendo a la vez un seguimiento de procesos que se presentan en todos los planos.

Centra su aportación en los asuntos de la gobernabilidad y la gobernanza, dado que son temas de reflexión obligada para las ciencias sociales; más aún, en tanto que el mundo en la actualidad se transforma de manera permanente. Pensar y repensar la gobernabilidad y la gobernanza implica tener en cuenta que los gobiernos enfrentan problemas complejos y nuevas realidades que deben gestionarse y administrarse para alcanzar, al mismo tiempo, estabilidad general, así como eficacia y legitimidad entre más amplios conglomerados sociales.

Las ciencias sociales tienen que abrirse caminos para responder a los dilemas de una mejor gobernabilidad y de una nueva gobernanza en

el nivel mundial, para construir simultáneamente una mejor gobernabilidad y gobernanza en los espacios regionales (a menudo tan diversos y contrastantes). En el estudio se plantean asimismo interrogantes acerca de la gobernabilidad y la gobernanza que tienen en cuenta los espacios nacionales y locales. Y es que las disciplinas sociales no pueden ser ajenas a los temas de cómo se diseñan y se instrumentan las políticas públicas y qué resultados tienen tanto para el gobierno como para la sociedad en estos diversos planos y cómo es posible incrementar sus repercusiones positivas para grupos sociales más amplios y aminorar sus efectos negativos. Las ciencias sociales no son ni pueden ser ajenas a los problemas del gobierno ni a los procesos de gobernabilidad y de gobernanza.

Es importante explicar dichos procesos para proponer esquemas que contribuyan a superar las restricciones que inhiben el desarrollo de las sociedades contemporáneas, sin caer en posturas concluyentes y deterministas. Es fundamental renunciar a concepciones historicistas y mecanicistas, a partir de las cuales se tiende a simplificar la complejidad de las relaciones sociales y políticas.

En este sentido, bajo la mirada de lo múltiple y diverso, procurando no caer en posiciones equívocas, el libro tiene como uno de sus objetivos analizar en un primer apartado nuevas alternativas para impulsar una mejor gobernabilidad y gobernanza en el plano mundial o regional, partiendo de planteamientos nuevos y contemporáneos. Bajo esta mira de buscar nuevos caminos, Ricardo Uvalle alude a la necesidad de que la gestión pública sea más eficaz, democrática y transparente en sociedades abiertas y democráticas. Juan Antonio Rosique profundiza en el dilema de si es posible construir una nueva gobernanza metropolitana que llegue a tener un impacto nacional, teniendo por eje las grandes metrópolis, dado que estas unidades territoriales, demográficas y económicas suman cada vez más elementos de complejidad en sus formas de desarrollo. Gerardo Torres y Alejandro Ramos, después de explicar algunos significados básicos de las categorías de gobernabilidad y de gobernanza, arrojan luz a la manera en que una nueva gobernanza en el plano local es camino probado en distintos contextos para alcanzar mayor desarrollo rural, contrarrestar pobreza y construir sistemas agroalimentarios en un momento en que son fundamentales para la sobrevivencia humana, precisamente, agregaríamos nosotros, si uno toma en cuenta el cambio climático que cada vez erosiona más la tierra cultivable,

la escasez de ésta y de otros recursos en algunas regiones del mundo, así como su manejo político, lo que se relaciona con su oferta y demanda, atendiendo a los juegos del poder.

En este primer apartado, también guiados por el propósito de encontrar nuevas alternativas, Flavia Freidenberg analiza las transformaciones institucionales que se requieren en los partidos políticos latinoamericanos, con el propósito de consolidar la gobernabilidad democrática en esta región del mundo, sin duda tan cercana a nosotros, con el propósito de que estos organismos políticos logren mayor legitimidad y credibilidad ante los ciudadanos. Profundiza, asimismo, en las reformas internas que se han logrado y las aún pendientes que se requieren para democratizar internamente a los partidos políticos latinoamericanos. Armando Alcántara, después de explorar algunos significados básicos del concepto de gobernanza y abordar de manera profunda una de las polémicas que ha surgido en torno a dicho concepto, explica algunas condiciones para lograr una buena gobernanza en las instituciones de educación superior. Apunta cómo para alcanzar tal objetivo es importante promover en las instituciones de educación terciaria la libertad académica, el monitoreo y la rendición de cuentas, así como impulsar la selección por méritos de los aspirantes a ingresar y del personal académico. Analizar la gobernanza en las instituciones de educación terciaria es importante en tanto son espacios de organización y gestión que se desarrollan con singulares complejidades que se vinculan con la calidad de su desempeño; pero también en tanto estas instituciones dependen en importante grado del reacomodo de las estructuras de poder. En fin, caminos diversos se discuten en esta primera parte del trabajo cuya mira es impulsar una mejor gobernabilidad y una mejor gobernanza mundial y regional, mostrándonos que no hay formas simples y únicas para acercarse a tal ideal, sino que es necesario una acción estratégica y premeditada que tenga por propósito intervenir simultáneamente en diversos ámbitos.

En un segundo apartado, en el que se aborda el debate conceptual sobre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, es importante la reflexión de Ariel Kleiman, en tanto enfoca el fenómeno de la gobernabilidad al explicar diferentes aproximaciones empíricas que se han desarrollado para medir y evaluar la gobernabilidad sobre todo de un Estado-nación, lo que implica reconocer el significado polisémico de tal categoría, en virtud de que no hay acuerdo unánime sobre su significado, para que sea adoptado sin réplica y contrarréplica. También

son relevantes las ideas de José Juan Sánchez, quien explica los diferentes usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, tomando en cuenta los contextos, los tipos de sociedad y el grado de desarrollo institucional. Mediante estos ensayos se arroja luz sobre un fenómeno fundamental: la dificultad de arribar a conceptos únicos en torno a estos procesos complejos que aluden a las diversas modalidades de dirigir y gobernar, ya sea una localidad, una nación, una región y hasta el mundo global y que también hacen referencia a las condiciones mínimas a partir de las cuales se gobierna en estos planos; buscando, por ejemplo, eficacia en la gestión, estabilidad política y social o incrementar la atención a las necesidades básicas de los ciudadanos. Respecto de la gobernanza un dilema que da origen a que el concepto se emplee con diversos significados es que existen varias opciones para gobernar de manera horizontal que derivan del tipo de alianzas que se construyen de manera prioritaria y con cuáles grupos sociales se van a concertar una serie de acuerdos básicos para avanzar en un mejor gobierno en las esferas mundial, regional, nacional o local, en las cuales gobernar presupone como denominador común resolver problemas y vencer obstáculos de manera permanente.

La segunda parte del libro y el tercer apartado de éste se dedica al análisis de la gobernabilidad y la gobernanza en nuestro país, y en tal apartado se plantea un panorama de la gobernabilidad que prevalece en México en los albores del siglo *xxi* y se formulan valiosas reflexiones acerca de algunos protagonistas que desempeñan un papel relevante en los procesos de gobernabilidad y gobernanza. Aquí son sugerentes las reflexiones de Bertha Lerner, quien plantea que en el país existe una gobernabilidad compleja, en virtud de la transición que se ha producido de un régimen autoritario a una democracia, debido asimismo al estancamiento económico que se originó desde 1982 y a la desigualdad social, los cuales siguen prevaleciendo en el país. Con ello muestra la asociación entre el proceso de gobernabilidad y la noción de buen gobierno, de un gobierno capaz de responder, por lo menos en grado mínimo, a las demandas de la población. El panorama de la gobernabilidad nacional se torna más complejo —como en dicho ensayo se explica— por la menor autonomía que el Estado tiene para negociar y hacer frente a poderosos actores internos y externos. Deslizándose hacia un análisis de actores sociales, Ricardo Tirado explica en su contribución a este libro cómo el nuevo espacio que los empresarios han ganado en

la arena política afecta negativamente la gobernabilidad, en tanto da lugar a que se pongan en práctica políticas de corte empresarial; propicia además el carácter ambiguo de la representación política que debe tener como mira primordial la defensa del interés general, y en tanto da lugar, asimismo, a una mayor desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones nacionales, fenómenos que impiden consolidar nuestra democracia.

En este mismo plano de aludir a protagonistas socio-políticos, aunque refiriéndose a la problemática de otro sector social, Fernando González explica cómo la separación Iglesia-Estado afectó la gobernabilidad del país, provocó tensiones y conflictos y cómo el arribo del Partido Acción Nacional al gobierno ha implicado la posibilidad de conciliar religión y política. Pero también advierte del peligro de que nuevos dirigentes, por sus convicciones religiosas extremas, por ser “católicos integristas” concedan prioridad, por ejemplo, a la inversión y construcción de obras religiosas, haciendo a un lado necesidades sociales y preferencias ciudadanas, sin afrontar los peligros reales que enfrenta nuestra democracia, verbigracia, en el ámbito sindical. En síntesis, en este apartado se hace alusión a cómo la gobernabilidad y la gobernanza dependen de importantes procesos, por ejemplo, de la democracia, del crecimiento económico y de la redistribución social, así como del margen de maniobra del Estado para intervenir en el plano nacional e internacional; pero en él se aclara también cómo la gobernabilidad y hasta la misma gobernanza democrática están en función de distintos actores y de las relaciones que tales protagonistas sociales entablan con el gobierno. De allí que impulsar una serie de procesos, como reactivar la economía y lograr una mejor redistribución social (como se ilustra en este apartado) constituyen procesos fundamentales para consolidar tanto la gobernabilidad democrática como una mejor gobernanza, sin olvidar que el avance en estos procesos depende también de varias redes de protagonistas políticos y sociales que tomen en cuenta los problemas nacionales más urgentes e intervengan para contrarrestarlos, estableciendo una concertación adecuada con el Estado.

En un cuarto apartado de este texto colectivo en el que se explora la relación entre gobernabilidad, gobernanza y espacios políticos, Angélica Pérez Ordaz plantea cómo, para traducir las demandas sociales y las preferencias ciudadanas en políticas públicas efectivas y mejorar la gobernabilidad del territorio nacional, se debe instaurar una nueva

gobernanza, promover una estrecha coordinación entre los representantes de los diferentes niveles de la administración federal, estatal y municipal; pero al mismo tiempo promover una vinculación entre distintos niveles administrativos, los sectores privados y distintos núcleos de la sociedad civil con el propósito de impulsar una política regional. Tal política si se sustenta en redes locales y si toma en cuenta las especificidades de diversas áreas geográficas del país, como explica la autora, puede permitir contrarrestar exitosamente el desarrollo desigual que prevalece en el país, acortar la distancia entre el mundo urbano y el rural y, por último, aunque no menos importante, aliviar de manera significativa la pobreza que sigue prevaleciendo en el país.

En esta dimensión que procura vincular gobernabilidad, gobernanza y espacios políticos, Roberto Moreno incursiona en la esfera de la administración local. Explica cómo a raíz de la democratización del país, y precisamente mediante las reformas políticas y legales puestas en marcha, los gobiernos estatales y locales han ganado autonomía respecto del centro, mientras que en la fase autoritaria, que coincidía con la hegemonía del partido oficial, las administraciones locales y los gobiernos estatales eran más bien una extensión del gobierno central. Explica asimismo en su capítulo cómo se gobernaba en dichos espacios políticos, para esos momentos, en consonancia con el régimen político de manera vertical y alentando una gobernabilidad autoritaria que tan sólo permitía escasos ámbitos de participación social. En este ensayo también se explica cómo, en virtud de los avances políticos, la ciudadanización de los procesos electorales, el establecimiento de institutos electorales en las entidades, las exigencias de la economía, los avances en la descentralización y en la democratización, los gobiernos estatales adquieren nuevas tareas económicas y nuevos quehaceres en rubros como desarrollo social, salud, educación, turismo y cómo todos estos cambios impulsan, asimismo, que las administraciones locales fomenten una mayor participación social y comiencen a ejercer una moderna gobernanza, un gobierno con mayor proximidad con la ciudadanía, aprovechando la cercanía de los ciudadanos con lo local. Sin embargo, Roberto Moreno alerta en su ensayo cómo en los gobiernos estatales, debido a su mayor autonomía, se manifiestan brotes de autoritarismo y regresiones hacia una mayor discrecionalidad. Precisamente, en virtud de los planteamientos que se exponen en este apartado, se torna evidente cómo la gobernabilidad debe tomar en cuenta la especificidad

del territorio nacional, su fragmentación en diversas regiones con diversos grados de desarrollo, lo que puede dar lugar a múltiples confrontaciones. Sin embargo, relacionado con este tema es importante no perder de vista que el avance en la gobernabilidad democrática, depende de las mayores atribuciones de los gobiernos estatales y locales y de una relación distinta entre centro y periferia, entre gobiernos estatales, locales y ciudadanos, entramados diversos que impactan y pueden impactar aún más el proceso de gobernar y repercutir de manera fundamental en el sistema político.

Finalmente, en el quinto apartado del libro se analizan algunas de las restricciones que prevalecen en el país, que impiden avanzar en una mejor gobernabilidad y en una óptima gobernanza. Primero se destacan las limitaciones políticas y jurídicas que prevalecen en el país y que impiden la vigencia del Estado de derecho y que dan lugar a obstáculos para avanzar satisfactoriamente en una mejor gobernabilidad y en una mejor gobernanza. En este sentido, Yolanda Meyenberg trabaja la categoría de déficits democráticos para explicar cómo la falta de reconocimiento de los resultados electorales por parte de los contendientes políticos y sectores de la sociedad civil, la fragilidad del sistema de partidos que se manifiesta, por ejemplo, en su carácter poco propositivo, su inmadurez para la deliberación seria y la insuficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas, que por cierto se han desarrollado recientemente en el país, son fallas de la gobernabilidad democrática que ha comenzado a imperar en el país. Irma Eréndira Sandoval, por su parte, aborda un tema fundamental para la vida del país ya que analiza en su contribución a este texto cómo la corrupción estructural y las fallas en los procesos de rendición de cuentas limitan el avance de la gobernabilidad democrática del país. La corrupción —de acuerdo a su exposición— debe enfrentarse, estableciendo iniciativas que permitan disminuir el clientelismo, contrarrestando mediante la prevención la captura del Estado por poderosos grupos económicos y corporativos, asimismo mediante el fomento del proceso de transparencia, de tal modo que el gobierno brinde más y mejor información, poniendo en marcha cambios institucionales, por ejemplo, dotando de mayor autonomía a las instituciones encargadas de investigar y castigar la corrupción respecto de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y haciendo más conscientes a los ciudadanos de la importancia de que delaten la corrupción, y protegiéndolos cuando lo hacen; procurando, en síntesis, mediante estos diversos procesos que la responsabilidad de los gobernantes sea asumida de manera fehaciente.

En este apartado se explican asimismo algunas restricciones que se presentan en el ámbito social, ya que los obstáculos no sólo ocurren en la esfera política, sino que tienden a repercutir negativamente para lograr una mayor y mejor gobernabilidad y una más benéfica gobernanza. René Jiménez analiza cómo la violencia y la inseguridad ciudadana, dos problemas álgidos que vive el país, constituyen obstáculos para la vigencia plena de la gobernabilidad democrática. Sugiere una política de seguridad pública que se acompañe, por ejemplo, de políticas más efectivas en materia de empleo, salud y educación. Asimismo propone, entre otras iniciativas, transformar la socialización de los ciudadanos, combatiendo la ecuación, miedo-cinismo-corrupción e impunidad, ámbito en que los medios de comunicación pueden influir; aumentar asimismo la capacidad operativa y de inteligencia de los cuerpos de seguridad y promover el progresivo saneamiento de los espacios jurídicos. Carlos Welti pone de relieve cómo la política del gobierno de no establecer medidas protectoras para administrar los riesgos sociales e individuales de la población en el rubro de la seguridad social, constituye otra restricción para avanzar en la ruta de una mejor gobernabilidad. En su ensayo, alude a cómo las políticas que se procuraron poner en marcha recientemente en el ámbito de la seguridad social como la nueva Ley del ISSSTE podrían haber generado crecientes tensiones sociales y, como consecuencia, dar lugar a mayor incertidumbre e inestabilidad. También destaca, en su contribución a este texto colectivo que el Estado y no sólo en México, debe crear el marco institucional y fomentar las organizaciones necesarias que permitan responder adecuadamente a las nuevas situaciones de riesgo estructural, tópico que explica ampliamente a lo largo de su trabajo.

Verónica Montes de Oca cierra este libro explicando cómo, en el México actual, las instituciones que tienen como responsabilidad atender a los adultos mayores constituyen, por la manera como operan, una restricción importante a la gobernabilidad e incluso contribuyen a la ingobernabilidad. Esto se debe, como lo explica la autora, a la duplicidad de tareas o al traslape entre dichas instituciones, también a que se presenta un vacío en sus acciones que da lugar a la desprotección de este sector social, a que los tomadores de decisiones en este rubro no valoran los esfuerzos de análisis e interpretación sobre este grupo y otros de la población que se generan desde la academia. Para trazar una política pública adecuada que los atienda propone, entre otras iniciativas,

generar en la opinión pública la visibilización de la problemática que experimentan los adultos mayores, con lo que se legitimaría una política para este sector; pero además, crear una red interinstitucional en la que participen los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, grupos de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, académicos, especialistas, comunidades e individuos clave, los propios adultos mayores y sus familias que impulse la construcción de una política pública integral en este sentido. En este último apartado se pone en evidencia la relevancia de transformaciones políticas que impulsen la legalidad, así como la transparencia; la necesidad también de políticas que atiendan el bienestar de diversos sectores sociales y la prioridad que deben tener, además, iniciativas que resguarden la seguridad física de los ciudadanos como elementos clave para avanzar en un proceso de gobernabilidad democrática, lo que exigiría construir alianzas estratégicas con diversos protagonistas y grupos sociales a fin de construir una nueva gobernanza.

En fin, en este volumen, ha participado un conjunto de especialistas, algunos más familiarizados que otros con los fenómenos de la gobernabilidad y la gobernanza; sin embargo, se procura, como común denominador, analizar diversos fenómenos con base en tales instrumentos heurísticos o conceptos, e integrar un conjunto de ensayos que permiten comprender, por una parte, cómo la gobernabilidad y la gobernanza son procesos fundamentales que pueden permitir mejorar la dirección y la gestión pública, lo que no excluye que tales categorías puedan ser importantes para comprender los procesos de gobernanza en el mundo privado, de tal modo que puedan destacar y hasta influir en las relaciones entre corporaciones y en las interrelaciones que tienen lugar dentro de dichas corporaciones. Incluso, no se puede descartar que tales categorías puedan ser útiles para comprender y planear una mejor articulación entre intereses públicos y privados que derive en una mejor concertación entre Estados y grupos privados que al mismo tiempo dé lugar a repercusiones benéficas para las colectividades. Por los múltiples beneficios que puede revestir incursionar en los procesos de gobernabilidad y de gobernanza para mejorar el ámbito de lo público, de lo privado y hasta el ámbito social, donde surgen de manera creciente nuevas y singulares organizaciones no gubernamentales, adquiere relevancia que las ciencias sociales aborden de manera permanente, estratégica y propositiva los temas de la gobernabilidad y de la gobernanza. Con ello se evitaría, en primer lugar, que dichos procesos se incluyan en las agendas de

investigación de manera esporádica o por periodos, como si se tratase de un tema secundario y hasta de una “moda” y, en segundo lugar, que tales fenómenos sean objeto de reflexiones abstractas, sin miras políticas y sociales paralelas. Y es que incursionar en la gobernabilidad y en una gobernanza moderna tiene sentido en tanto se busque fomentar una gobernabilidad democrática y auspiciar, a la vez, un mayor crecimiento y desarrollo social que se traduzca en niveles mayores de bienestar.

Precisamente este libro al propiciar que se incursionara en algunas alternativas para mejorar la gobernabilidad y la gobernanza en los planos mundial y regional, al exponer algunos dilemas teóricos y conceptuales que se han desarrollado en torno a las categorías de gobernabilidad y de gobernanza, y al subrayar la existencia de algunos actores y procesos que han influido en la gobernabilidad y en la gobernanza que prevalecía en el país en los albores del siglo del siglo **xxi**, ha sido un estímulo para que distintos estudiosos de lo social incursionen en estas temáticas. No hay duda que todavía hay mucho que agregar sobre el papel e influencia que otros actores y otros procesos pueden tener en la construcción y desarrollo de una mejor gobernabilidad y de una mejor gobernanza. De allí que el libro que se presenta constituye, al mismo tiempo, una invitación para explorar más profundamente dichos temas desde diversas perspectivas, con el propósito de propiciar una mejor convivencia social y la construcción de un mundo mejor tanto en el porvenir cercano como más a largo plazo.

**PRIMERA PARTE. NUEVAS ALTERNATIVAS Y  
APROXIMACIONES TEÓRICO METODOLÓGICAS**

**I. Caminos para impulsar la gobernabilidad y la  
gobernanza a nivel mundial y regional**



# **Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública**

**Ricardo Uvalle**

Maestro y doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública; profesor y tutor del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.



## Introducción

El comportamiento del poder en la sociedad contemporánea es un objeto de análisis que conlleva a temas complejos como la gobernabilidad; más aún, cuando se alude a la sociedad abierta y la gestión pública. La multiplicidad de actores, contextos y procesos son, hoy día, una constante que caracteriza a los sistemas dinámicos de poder.

La superación de las visiones estadocéntricas da paso a las posturas multicentradas, las cuales reflejan que las sociedades contemporáneas se organizan y funcionan sobre esquemas de competencia intensa que deben regularse con calidad institucional y pericia directiva. Ello implica que los asuntos de la gobernabilidad no se agotan en la forma de gobierno, sino que aluden al modo en que se consiguen resultados eficaces para la vida comunitaria, porque implican la utilización de habilidades y prácticas orientadas a conseguir legitimidad en la obtención de los resultados finales. El modo de gobernar es fundamental para la comprensión de la gobernabilidad porque alude a resultados específicos que se relacionan con la eficacia de las instituciones.

En este sentido, el modo de gobernar implica simultáneamente el de conseguir resultados y éstos se relacionan, de manera directa, con la gestión pública, que debe entenderse desde esta perspectiva, como la herramienta a través de la cual se procede a la construcción de capacidades que permiten a la comunidad vivir con equilibrios dinámicos, reacomodos funcionales y el cumplimiento de las metas públicas que se han definido. El modo de gobernar es un tópico de la mayor relevancia en un mundo complejo, cambiante y contradictorio. Preocupa a los políticos, los directivos y los actores protagónicos de la sociedad porque se relaciona con la posibilidad de alcanzar los acuerdos básicos que permitan generar certidumbre en favor de los mercados económicos y los mercados políticos.

La categoría mercado (Quintana, 2006: 25) da paso a un espacio en el cual se generan elecciones, decisiones, competencia, información, intercambios, incentivos, preferencias, sanciones, votos de recompensa y votos de castigo, dado que los individuos y grupos se organizan, considerando la pluralidad de la sociedad moderna, situación que implica capacidades de gobierno para asegurar una convivencia más efectiva, la cual significa generar institucionalidad para que los conflictos y expectativas de la sociedad tengan cauce efectivo.

El modo de gobernar implica la forma en que se producen o no capacidades de gobierno. Es por ello un aspecto fundamental en la vida de las sociedades abiertas y competitivas, mismas que tienen como referentes ineludibles las libertades subjetivas civiles y las libertades subjetivas políticas. En un esquema de competencia y apertura, el ejercicio del poder tiende hacia la democracia y ésta es un sistema de vida que finca en la diversidad y la pluralidad, la parte medular de su existencia. Por ello, la gobernabilidad democrática es el punto más conspicuo de las capacidades que tienen las instituciones públicas para articularse con las instituciones privadas y sociales.

De la consistencia de la gobernabilidad depende la certidumbre en la sociedad, la confianza en las autoridades y la adhesión de los ciudadanos con el orden jurídico y político.

El propósito del presente trabajo que tiene alcance conceptual, consiste en reflexionar acerca de la relevancia que tiene la gobernabilidad en el ámbito de las sociedades abiertas, en las cuales los asuntos públicos exigen capacidades acreditadas de gestión para dar paso a su tratamiento y solución. La práctica del poder en la visión de lo público, de ciudadanos organizados y la necesaria conducción de la vida comunitaria, implica aludir a procesos que conllevan a cómo hacer y rehacer las capacidades de gobierno, tomando en cuenta los factores y elementos cambiantes de la vida asociada. Esto implica que el vínculo entre gobernabilidad, espacios abiertos y gestión pública es el punto de partida para enfocar las acciones colectivas en un horizonte de competencia y complejidad que da lugar al modo en que se gobiernan las sociedades contemporáneas sobre la base de los consensos y las oposiciones.

El objetivo del presente artículo es analizar y explicar la importancia de cómo en las sociedades abiertas los asuntos de la gobernabilidad, así como la importancia de la gestión pública, son elementos fundamentales en la organización y el funcionamiento de las instituciones públicas en tiempos que demandan, por parte de los gobernados, mejores capacidades de respuesta.

Para fines de exposición el artículo se organiza del modo siguiente: 1) contexto; 2) sociedad abierta; 3) complejidad de los asuntos públicos; 4) desafíos de la gobernabilidad; 5) atributos de la gestión pública: eficiencia y democracia, y 6) conclusión.

## Contexto

Una característica de las sociedades contemporáneas es que su desarrollo se intensifica y diversifica más que en otros tiempos. Han ingresado a etapas de vida que reflejan cómo los asuntos públicos son de importancia creciente para situar las exigencias de la vida civil y política de manera constante. Los tiempos presentes son propios de actores que no tienen punto de reposo para movilizar energías, recursos y organizaciones que son consecuentes con los procesos de pluralidad y democratización que se han desencadenado con intensidad desde la última década del siglo pasado.

Las sociedades contemporáneas se caracterizan por tomar conciencia del tiempo en que viven y por luchar por sus derechos con base en la igualdad y la libertad de las personas. Asumen que los ciudadanos no son súbditos que obedecen a la autoridad sin mayor exigencia a cambio; ahora rebasan la esfera de la democracia representativa e intervienen (Prats, 2005: 39) directamente en los asuntos públicos. La idea de súbdito, propia de sociedades no activas, se abre como un horizonte de realización para que lo público sea expresión intensa de formas de vida que consiguen rebasar patrones tradicionales de convivencia.

Lo fundamental de las sociedades contemporáneas es que los ciudadanos se sienten más libres y tienen mejor información (Prats, 2005: 39) en torno a los asuntos comunes y poseen iniciativa para asumir un papel básico en la construcción de las agendas públicas. El tiempo de las posturas verticales sin límite de cobertura ceden ante la necesidad de escuchar y deliberar acerca de los temas y problemas que conciernen a la vida en común. Las formas de consulta y deliberación indican que las autoridades optan más por el método de consensuar y no de imponer a los ciudadanos criterios o normas.

El aprendizaje de los valores democráticos es una constante para que el poder público sea más reconocido y legítimo. Por tanto, los espacios del poder no son cotos cerrados, sino sistemas de interacción que dan vida a la correlación de fuerzas que nutren el ejercicio del mismo. Los espacios públicos de la sociedad son un lugar que se disputa con la participación de los movimientos ciudadanos.

En consecuencia, no hay lugar para que el secreto y el anonimato puedan caracterizar los comportamientos en la vida asociada, cuando se tiene como referente el universo de la pluralidad y la apertura del

poder. Una lección de las transformaciones que han tenido el Estado y la sociedad en los espacios democráticos, es que las tareas de gobierno tienen que ubicarse en el plano de relaciones de cooperación, no de imposición; de consulta pública, (Garzón, 2005: 17) no de hechos unilaterales y consumados; de deliberación entre los actores, no sólo de racionalidad burocrática a cargo de expertos y ajenos al escrutinio de los ciudadanos. Este cuadro de relaciones modifica a fondo la visión que se tenía de los gobiernos para que el comportamiento de las autoridades sea más flexible y eficaz, con el fin de dar respuesta a la suma de problemas que se originan en los numerosos sitios de la vida social, económica y política.

Las tareas de gobierno no son asunto reservado de manera exclusiva a las autoridades ni a los cuadros administrativos responsables de concretar la oferta de políticas que se formula ante el público ciudadano. Si gobernar implica dirigir y coordinar, lo importante es hacerlo de cara a los ciudadanos. No hay método infalible para gobernar; lo que existe son pasos y aprendizajes (Dror, 1999: 80) que se valoran para articular respuestas de consenso a favor de una vida pública más intensa. La lógica del poder contemporáneo es la apertura y la corresponsabilidad; en este sentido, los ciudadanos son personas de carne y hueso que no admiten la exclusión en las decisiones colectivas, menos ser considerados un código o expediente que pueden registrarse en los archivos de las oficinas de gobierno.

La irrupción de las energías sociales y políticas en el espacio de lo público indica que la tarea de gobernar es impensable sin la participación de los ciudadanos en los procesos públicos, dado que éstos tienen su origen en espacios no son estatales, que pertenecen a la vida cotidiana de las personas, grupos y organizaciones. La democracia contemporánea reconoce la importancia de la participación y representación, pero no se agota en las mismas; la calle, como lugar de lo público, da cuenta de conductas, reacciones y estrategias que, mediante la movilización de voluntades organizadas, confieren a las tareas de gobierno otro perfil de valoración.

Las marchas, las protestas, las proclamas y las demandas no son expresión simbólica de la sociedad civil, sino ejemplo de cómo la calle se ha convertido en el terreno que las autoridades toman en cuenta para calibrar el alcance de las decisiones colectivas. La visión de los gabinetes cerrados e integrados únicamente por expertos en tareas de gestión

pública cede porque se reconoce que el gobierno de la república está reservado únicamente a las autoridades y los administradores del Estado. Si algo demuestra el ejercicio del poder, es que tiene que extenderse hacia zonas de reacción ciudadana y hacia públicos que otrora tenían perfil bajo de intervención en los asuntos de la comunidad.

Las tareas de gobierno no deben entenderse únicamente en la relación de mando y obediencia propia de las monarquías absolutas, sino considerar que, en la democracia, son los ciudadanos los que confieren un mandato a los dirigentes políticos para que su voluntad sea tomada en cuenta en la definición y el cumplimiento de las políticas públicas. Democracia implica ciudadanos libres e iguales; por tanto, son sujetos jurídicos y políticos que tienen los medios para calificar lo que el poder realice e influir con su deliberación (Fearon, 1998: 88) y preferencia en la correlación de las fuerzas políticas.

Gobierno sin ciudadanos, no es democrático, y gobierno que no es democrático valora a los gobernados como sujetos que pueden administrarse como si fuesen objetos cosificados. No es el caso de la democracia contemporánea, en la cual la razón de ser de los gobiernos son los ciudadanos y el objeto de las políticas públicas son, sin duda, la comunidad de personas que tienen, al mismo tiempo, derechos y obligaciones. El ciudadano no es más una figura abstracta y universal, sino concreta y específica. La diferencia entre el ciudadano real y el formal no tiene lugar válido; a partir de lo abstracto y lo universal, el sujeto jurídico y político es el ciudadano y, en ese sentido, tiene que considerarse en sus condiciones reales de vida. Este patrón es fundamental en las tareas de gobierno, lo cual implica que los asuntos públicos los generan sujetos jurídicos y políticos que no están dispuestos a renunciar un ápice de sus derechos ante la autoridad.

La visión de los gobiernos en contextos democráticos se afina desde el poder para no dar lugar a prácticas piramidales; una lección contemporánea de las democracias es que el público ciudadano tiene claridad del lugar que ocupa en los procesos institucionales. En consecuencia, las tareas de gobierno reconocen la horizontalidad de los movimientos ciudadanos para que las relaciones de inclusión prevalezcan en la construcción y aplicación de las políticas públicas. La horizontalidad de los movimientos ciudadanos es un atributo distintivo de las democracias contemporáneas para que los gobiernos utilicen medios de gestión que sean congruentes con la savia ciudadana, y con la importancia de

que un esquema de imposición es inviable en contextos de creciente participación. La horizontalidad de los movimientos ciudadanos es una tendencia que caracteriza a las sociedades que se nutren de la acción política organizada, la cual tiene como sustento prácticas de identidad que los miembros de la sociedad civil articulan para rebasar la esfera de lo privado, ingresar con energía a la vida pública e influir en su orientación y acciones.

Gobernar no alude a lo que la autoridad desea y quiere hacer, sino a la ponderación de realidades, contextos y actores para definir la utilización de los recursos escasos en la vida comunitaria. La reacción de los ciudadanos no es accidental, sino que se inscribe en la lucha por los derechos civiles, políticos y sociales que tienen para evitar su anulación como factor central en los rendimientos de la vida política y económica. Únicamente el poder avasallador puede ignorar la importancia de los ciudadanos en el quehacer colectivo. En las condiciones de las sociedades contemporáneas, el poder avasallador no tiene elementos de factibilidad para constituirse como un sistema de imposición y dirección política. La reacción ciudadana es un contrapeso efectivo a las tentativas de los autoritarismos reales y potenciales.

## Sociedad abierta

Una característica del tiempo actual es que los movimientos sociales y políticos abren caminos de lucha y participación que favorecen el fortalecimiento de los espacios públicos. Las sociedades tribales y cerradas (Suárez, 2005: 25) entendidas como sociedades no modernas, se disuelven con el empuje de las capacidades ciudadanas. Uno de los últimos vestigios de esas sociedades es que se localizaban en Europa Central durante más de cuarenta años en países como Berlín Oriental, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Yugoslavia. El común denominador en esos países es que el poder de las burocracias gubernamentales impedía la movilidad política y la renovación del poder a manos de los gobernados que, en sentido estricto, no tenían la oportunidad de ejercer los derechos ciudadanos. Con la caída del Muro de Berlín en 1989 y la “revolución de terciopelo” que se llevó a cabo en el seno de esas sociedades que eran tribales, importantes transformaciones denotaron la lucha por acceder a formas modernas de vida política, lo cual implica que la lucha por el poder es ahora más abierta y competitiva.

Las tendencias de la vida actual apuntan por la existencia de sociedades que son abiertas, en las cuales se reconoce al individuo por su mundo civil y político, considerando que es portador de derechos y obligaciones. El individuo de la sociedad abierta (Suárez, 2005: 25) se rige por valores liberales y democráticos. Se reconoce por sus capacidades y responsabilidad para cumplir con las tareas colectivas. Tiene conciencia de que vive en el mundo de las instituciones modernas, las cuales que se caracterizan por el diseño de controles para evitar que el poder incurra en abusos. Las instituciones (Popper, 1991: 129) son para él las reglas a cumplir con sentido público y de civilidad; en este caso, reconoce que el poder político no debe tutelar ni limitar a los gobernados, y que en todo caso debe ser objeto de vigilancia para que no sea un cuerpo extraño a la sociedad.

La sociedad abierta indica cómo la igualdad, la libertad y la democracia son instituciones que contribuyen a generar una vida asociada más efectiva en términos de prosperidad y distribución de beneficios, considerando la importancia del sufragio universal y el gobierno representativo (Popper, 1991: 128). La eliminación de las relaciones consanguíneas o de parentesco es condición fundamental para el florecimiento de la sociedad abierta. Ésta tiene como factores clave de convivencia, relaciones impersonales, abstractas y universales para evitar el trato de privilegio en favor de unos y en desventaja de otros.

El mundo de la sociedad abierta tiende al intercambio, la movilidad, el esfuerzo propio y la transparencia (Aguilar, 2006: 17), y las instituciones se entienden como medios de regulación, apoyo, coordinación, incentivos y sanciones. Lo importante es la realización de las personas en su condición civil y política, mientras que el sistema de autoridad se caracteriza por hacer efectiva la vigencia del orden jurídico y político.

Por tanto, la organización y el ejercicio del poder están sujetos a normas, procedimientos, tiempos e instancias que se encargan de su aplicación con base en la constitucionalidad y legalidad. No hay margen para el poder arbitrario (Popper, 1991: 126) y, cuando emerge, existen sistemas y reglas que se encargan de sancionarlo. Además, desde el ángulo de la competencia política, en la sociedad abierta hay la posibilidad de expulsar del poder de modo pacífico a los gobernantes corruptos o ineficientes, lo cual significa que los ciudadanos, vía elecciones, tienen la oportunidad de premiar o castigar a los dirigentes que ellos mismos eligen.

La sociedad abierta es una sociedad de instituciones, lo cual implica, en un sentido amplio, que la razón política se ha convertido en acuerdos y compromisos que se cumplen; la razón jurídica da paso a que el ejercicio de la autoridad sea conforme a normas escritas y sancionadas, y la razón pública se integra con la coordinación de las autoridades y ciudadanos para dar atención y respuesta a los problemas comunes. En la sociedad abierta se estimula la igualdad, la confianza en la razón, la responsabilidad individual (Popper, 1991: 193), el pensamiento libre, la búsqueda de la verdad y el afán por la justicia.

No hay duda que la sociedad abierta es participativa, representativa e incluyente, debido a que su compromiso hacia la democracia es claro y manifiesto. Su concepción del poder, parafraseando a Popper, es una obra de “ingeniería” porque se sustenta en fuerzas que deben equilibrarse para que funcionen con eficacia en el terreno de la vida comunitaria. No hay, por tanto, lugar para relaciones de opacidad o claroscuro que nulifican la identidad del poder democrático que, por naturaleza, es accesible (Garzón, 2005: 17) y visible a los miembros de la comunidad civil y política.

Lo importante en la sociedad abierta es que el universo de los derechos y obligaciones está vigente sobre bases legales y legítimas. Estos atributos dan cuenta de que el poder no es una pieza más, sino núcleo sujeto a normas y limitaciones que impiden, desde la perspectiva de la formalidad escrita, que se convierta en elemento contrario a la convivencia democrática.

La sociedad contemporánea debe entenderse como una sociedad que es abierta, considerando elementos como la autonomía, la corresponsabilidad, la cogestión y la coproducción. Estas categorías reflejan cómo los movimientos ciudadanos crean y reproducen patrones de gestión pública que se relacionan con el sistema de capacidades que se producen en la vida comunitaria. La autonomía implica que los ciudadanos no están sujetos a relaciones que frenan su capacidad de movilidad y que al mismo tiempo deciden por sí mismos lo que conviene. La corresponsabilidad significa que los ciudadanos tienen voluntad libre para asumir compromisos con las autoridades al definir los asuntos públicos que serán objeto de atención. La cogestión da paso a relaciones de convivencia, en las cuales la capacidad organizativa de los ciudadanos es parte de los esfuerzos públicos para superar contratiempos y restricciones. La coproducción (Cunill, 2004: 66) indica que algunas tareas

públicas se cumplen con la participación directa de agentes económicos y sociales, y que la autoridad crea el marco regulatorio —incentivos y sanciones— para la actuación de los propios agentes. Es el caso de las concesiones y las privatizaciones, entendidas como ejemplo de política pública.

Cuando el espacio público de la sociedad es activo y organizado, la categoría relativa a la sociedad abierta tiene referentes empíricos para que sean corroborados. Lo público de la sociedad es una franja de realizaciones que frena la expansión administrativa de los Estados, debido a que la acción de las organizaciones civiles es más intensa.

En este sentido, lo público de la sociedad indica que las relaciones horizontales de poder tienen mayor auge ante las relaciones centralistas y piramidales que caracterizan a los organismos burocráticos. Al modificarse los patrones de desempeño social y económico, también se transforman las relaciones políticas, transitando de una visión estadocéntrica a un conjunto de relaciones multicéntricas. Este hecho es producto de un mayor auge de comportamientos civiles y políticos que se condensan en la categoría ciudadano no sólo desde el punto de vista formal, sino real y efectivo.

La sociedad contemporánea, entendida como sociedad abierta, es más plural y diversa. Sus componentes son más heterogéneos, situación que indica que la democracia avanza como un sistema de relaciones, en el cual los opuestos, sus expectativas y organizaciones, estimulan el juego de la competencia y la cooperación. No hay, por tanto, centros únicos de referencia relacionados con la construcción de las decisiones públicas, sino un conjunto de influencias, presiones y tensiones que deben tomarse en cuenta para decidir tipos y rumbos de la política pública. No obstante, el Estado es y continúa siendo la organización más importante de la sociedad, desde el momento en que produce y da vigencia al orden jurídico y político. Su función de vigilancia, sanción y coerción es insustituible; pero en materia de problemas comunes relacionados con la condición y calidad de vida, no tiene el monopolio para decidir a espaldas de los gobernados lo que debe hacerse en la sociedad.

Para tal efecto, y tomando en cuenta el mundo activo y organizado de la sociedad abierta, abre procesos de consulta, comunicación y coordinación con los diversos actores políticos y sociales para dar paso a fórmulas de entendimiento y cooperación efectivas que permitan el diseño de las políticas públicas que demandan algunos sectores de la

vida comunitaria. En las sociedades abiertas, el papel de las autoridades estatales es más de regulación, no de imposición; más de consulta, no de sometimiento; más de persuasión, no de hechos consumados. El perfil de la sociedad abierta se enlaza con los valores de la democracia moderna y es funcional con la expresión de una vida comunitaria más intensa y pujante. La sociedad abierta modifica los patrones tradicionales de gobierno, en los cuales la autoridad decidía y los gobernantes obedecían.

Ahora los procesos del poder se construyen de abajo hacia arriba, encauzando las acciones, propuestas y reacciones de los ciudadanos, los cuales no están dispuestos a renunciar a su autonomía y espacios de gestión. Los límites del poder estatal son ahora más difusos en razón de que los contrapesos que se ejercen desde la sociedad abierta tienen mayor presencia y efectividad. Lo estatal pertenece desde luego al Estado, pero sujeto a la legalidad y legitimidad democráticas; en este caso, el Estado como la organización política de la sociedad, tiene en sus manos el poder político para subsistir e imponerse a los demás para efectos de seguridad, conservación y sobrevivencia; pero en una visión de la sociedad abierta, ha de crear las instituciones que permitan que el espacio público de la sociedad tenga presencia en la gestión de los asuntos públicos, los cuales conciernen a todos los miembros de la vida asociada.

## Complejidad de los asuntos públicos

Un saldo de la existencia productiva de la sociedad abierta es que los asuntos públicos tienen ahora un radio de acción más puntual y visible. En este caso, lo público del Estado no debe confundirse con lo público de la sociedad, porque es un ámbito en el cual hay poderes, atribuciones, leyes, organizaciones, decisiones y acciones que se desarrollan para constituir la vida política de la propia sociedad, mientras que el espacio público de ésta no tiene contenido estatal, sino energías, propuestas y estrategias que brotan desde lo compartido para que sean considerados en el espacio de las decisiones colectivas.

Los asuntos públicos, en consecuencia, no conciernen con carácter de monopolio al Estado. Si bien se reconoce que el Estado no es ajeno a los asuntos públicos, su intervención en los mismos tiene que

puntualizarse sobre todo en materia de regulación, apoyo, incentivos y coordinación para dar oportunidad a otros actores de que intervengan en el debate y compromiso de la esfera común. La intervención del Estado es fundamental para que los espacios públicos no se conviertan en la lucha de todos contra todos, sino que los conflictos y problemas tengan reglas del juego para que sean atendidos y canalizados por órganos competentes y procedimientos institucionales. La intervención del Estado en los asuntos públicos se realiza invocando su carácter de autoridad suprema que tiene la autoridad, las normas, las instancias y las decisiones para favorecer un ambiente idóneo que evite el enfrentamiento de los opuestos. Su papel regulador es esencial para que la vida colectiva sea estable y pacífica.

Otrora había la oportunidad de que la agenda de lo público la decidiera el Estado de manera unilateral; hoy se define con la participación de los actores de la sociedad abierta en un proceso de comunicación, deliberación y persuasión que son propios de la vida democrática. Los asuntos públicos tienen como aspecto sobresaliente que son visibles a todos y que preocupan a todos; su horizonte es lo público de la sociedad y se relacionan con situaciones de vida que deben atenderse, mejorarse y transformarse.

Los asuntos públicos son producto de voluntades asociadas en razón de necesidades e intereses compartidos con presencia en los espacios de la sociedad, y son proclamados desde lugares con ubicación importante en la vida pública. Su raíz se encuentra en la calle, la escuela, la plaza, el kiosco, el mercado, el museo, entre otros sitios a destacar. Se valoran como públicos porque rebasan el ámbito de lo doméstico y lo privado ubicados en el hogar y la familia, pero al ocupar algún segmento de lo compartido –la calle– tienen mayor relevancia, dado que están en la mira de quienes transitan por áreas comunes en las cuales hay ciudadanos con derechos civiles y políticos.

La notoriedad de los asuntos públicos es indiscutible cuando empiezan a llamar la atención de diversos sectores de la sociedad y de las autoridades mismas. La notoriedad significa que se proclaman a partir de necesidades, problemas o carencias que afectan el modo de vida del algún sector de la población, y que al darse a conocer a los demás, generan desde simpatías hasta solidaridad y apoyos.

Cuando la solidaridad y los apoyos son efectivos en favor de alguna causa o demanda puntual, lo que es doméstico o del hogar, es decir,

del espacio privado, se sitúa en el mirador de la vida pública, y la forma de entenderlo se enlaza con la ideología y preferencias de otros grupos de la sociedad, que deciden apoyar en diversos foros la lucha que otros han emprendido. Lo público de los asuntos significa que otros públicos de la sociedad se interesan en alguna demanda específica y deciden, en consecuencia, sumarse a la presión que se ejerce para que las autoridades tomen cartas del asunto en cuestión.

En sí, los asuntos públicos no son domésticos, sino que lo doméstico es reconocido y entendido como una causa que puede no sólo defenderse, sino apoyarse ante el poder público. Es fundamental entender esta característica para situar la reacción de la autoridad ante la propia causa y, en este caso, es importante destacar que no todas las causas domésticas logran que la autoridad se interese en ellas.

Así, los asuntos públicos se valoran cuando la capacidad de organización, la publicidad y los apoyos conseguidos son significativos, hasta ocupar un lugar destacado en la opinión pública —foros, marchas, medios de comunicación, seminarios de discusión, difusión— para que sean considerados de manera firme en el ámbito de las decisiones públicas. Los asuntos públicos son la parte neurálgica que determina el sentido y alcance de las decisiones que la autoridad asume para movilizar recursos, aplicar normas, alentar la gestión institucional, coordinar esfuerzos y conseguir resultados.

La lógica de los asuntos públicos es la institucionalización (Huntington, 1991: 29) democrática, la cual se integra por normas, reglas y procedimientos que, conjugados, favorecen que las tareas de gobierno sean objeto de tratamiento y solución, aplicando para ello, instrumentos —decisiones, normas, procedimientos, políticas, presupuestos— que permiten definir problemas y alternativas de solución en razón de las decisiones institucionales que se adoptan. Frente a la autoridad y la agenda institucional (Rosique, 2006: 70), el comportamiento de los actores, así como las demandas que le formulan, son el indicador más fehaciente de cómo entender los movimientos civiles y políticos que surgen en los espacios comunes. La lucha por los recursos escasos y la articulación de los intereses, es punto esencial para valorar cómo, por qué y cuándo, hay asuntos que la autoridad atiende con base en la agenda institucional, la cual se define por el conjunto de compromisos que ésta adopta y reconoce al proporcionarles los recursos que necesitan para su solución o resolución.

La tarea de gobierno es compleja, porque son complejos los asuntos públicos, es decir, los asuntos compartidos. La decisión en materia de asuntos públicos implica considerar diversos factores que inciden en su comportamiento; en ningún caso la adopción de las decisiones sobre los asuntos públicos es un proceso lineal. Son decisiones que exigen análisis, valoración y solución, las cuales se enlazan con los contextos que dan lugar a presiones organizadas alentadas por diversos grupos de interés.

Éstos se encuentran en el centro del quehacer institucional de los gobiernos, y debido a su importancia las autoridades deciden como favorecer o no a otros grupos. Las decisiones de gobierno tienen como referente el comportamiento de los actores sociales y políticos. Se construyen considerando la pluralidad de actores e intereses que están en juego. Responden a factores objetivos de vida y, en ese sentido, su formulación y reformulación es un proceso continuo.

El nexo asuntos y decisiones públicas es indisoluble, dado que la autoridad y los diferentes grupos de interés tienen relación directa para situar, en ámbitos institucionales definidos, las demandas y peticiones que se originan en los espacios horizontales de la vida comunitaria. Las decisiones públicas se conciben, formulan y adoptan, considerando la naturaleza compleja de los asuntos públicos, y son caminos que se analizan y seleccionan para revertir elementos adversos que dificultan el desarrollo pleno de la vida comunitaria. No responden a planteamientos sencillos o evidentes, sino que implican ejercicios de racionalidad que sean entendidos de acuerdo con la correlación de fuerzas organizadas y activas.

Lo público de los asuntos significa, además de los apoyos de organizaciones de la sociedad, el reconocimiento creciente por parte de la autoridad de que ciertos intereses domésticos –privados– reúnen características para que sean objeto de tratamiento con los recursos de la autoridad. Lo público de los asuntos se relaciona con el espacio de las autoridades constituidas y con el reconocimiento que tienen por parte de diversas organizaciones de la sociedad civil.

Lo público de los asuntos tiene como referente la existencia de ciudadanos que, organizados, tienden a procesos de autonomía y lucha de espacios para interactuar con los poderes públicos en la búsqueda de soluciones comunes.

De este modo, lo complejo de los asuntos públicos es la constante de las sociedades contemporáneas, lo cual representa para las autoridades retos de cómo gobernar, tomando en cuenta la pluralidad de intereses en juego y la diversidad de planteamientos que se formulan desde distintos núcleos de la vida colectiva. Lo complejo es la suma de relaciones e interdependencias que surgen con los actores, contextos, organizaciones y acciones relacionados con asuntos que ocupan la atención y el interés compartido. Lo complejo de los asuntos públicos tiene como raíz la diversidad social y política de la sociedad abierta, además de las actividades especializadas que se desarrollan en los diversos ámbitos del quehacer gubernamental.

En sociedades activas, informadas y organizadas, lo público se relaciona con centros de propuesta que no descansan en el afán de luchar por causas civiles, políticas o sociales. Este hecho da como resultado una vasta red de vínculos, intereses y expectativas que deben canalizarse a través de respuestas institucionales que se ordenan con diferentes políticas públicas. Las redes de lo público son amplias, diversas e interrelacionadas y funcionan sobre la base de los acuerdos, la solidaridad y las ventajas compartidas. No tienen referentes únicos, sino que convergen en su expresión, liderazgos y formas de organización social y política que se unen a causas comunes para que sean ingresadas en la agenda de gobierno.

Las redes de lo público tienen como respuesta estratégica tipos de política pública –regulatoria, distributiva, de fomento, de coordinación– que, al sumarse e interrelacionarse, se convierten en redes de políticas que son testimonio de cómo se gobierna lo público de manera flexible y focalizada. Las redes (Cabreró, 2006: 27) de política pública son productos institucionales que se vinculan con necesidades y problemas que tienen que solucionarse con la concurrencia de numerosas agencias públicas que, con programas diferenciados pero enlazados, se convierten en respuestas puntuales ante demandas específicas. Las redes de política pública indican la articulación informal de actores y voluntades que tienen la oportunidad de participar en el debate y estructuración de las soluciones que conllevan a la definición de cursos de acción —política pública— encaminadas a generar formas de sinergia social y política para dar paso a planteamientos efectivos de solución.

Los asuntos públicos no son de solución única ni predeterminada: implican soluciones diversas, organizaciones especializadas y recursos

múltiples para que la tarea de gobierno sea entendida más en el ángulo de la horizontalidad, que sea consecuente con la pluralidad y diversidad de las sociedades abiertas. Consecuentemente, los procesos de gobiernos son ahora más dinámicos, deliberativos y persuasivos para evitar que sean objeto de suspicacias y reclamos que erosionan su base de legitimidad. La importancia de los procesos de gobierno es indiscutible porque a través de los mismos se conjuntan esfuerzos de la sociedad y los ciudadanos para encontrar salidas a problemas que afectan a sectores de la vida comunitaria.

El molde de los gobiernos unilaterales no es práctico para la pluralidad y la consulta ciudadana, dado que se tienen que decidir en un esquema de súbditos, no de ciudadanos. La diferencia entre el súbdito y el ciudadano consiste en que el primero no tiene derechos y libertades para que sea tomado en cuenta en los asuntos de interés general, mientras que el segundo, el ciudadano, es portador de libertades subjetivas tanto civiles como políticas que lo defienden ante el poder y tiene la oportunidad de intervenir en la construcción de las decisiones colectivas.

Los asuntos públicos reclaman ciudadanos, no súbditos para evitar que la autoridad decida sin consultar a los actores más relevantes de la vida comunitaria. Por ello, los asuntos públicos en la democracia no se agotan en lo público del Estado, sino que han ganado un lugar importante en lo público de la sociedad, con el fin de que los procesos de gobierno sean abiertos y visibles. Tanto lo público del Estado como lo público de la sociedad son áreas diferenciadas que es factible relacionar para que la presencia de los ciudadanos en la esfera de la gestión pública, sea efectiva y cooperativa.

Debido a su complejidad, interés e impacto, los asuntos públicos ocupan un espacio central en la vida comunitaria. Sin duda, la autoridad y los ciudadanos organizados, son actores importantes en su definición y tratamiento, lo cual implica que la cooperación se convierte en un aspecto relevante para las tareas de gobierno. Éstas son cada día más complejas debido a que en su desarrollo concurren factores, fuerzas e intereses que demandan atención y solución efectivas para superar restricciones que prevalecen en lo colectivo.

## Desafíos de la gobernabilidad

En contextos de alta intensidad ciudadana, los asuntos públicos se enfocan de manera directa con la importancia de la gobernabilidad. Ésta es un horizonte de complejidad creciente, debido a que los problemas del mundo contemporáneo están ampliamente relacionados. La dinámica de los problemas que se convierten en asuntos públicos implica que las autoridades los atienden y solucionan sin perder de vista la importancia de la estabilidad política (Alcántara, 1995: 23-26) en los asuntos públicos.

La correlación de elementos que son propios de su existencia, aumenta la dificultad para visualizarlos en sí mismos, porque las causas y efectos que los generan no son accidentales, sino producto de factores, actores y contextos que dan lugar a situaciones conflictivas y tensas. Si la gobernabilidad (Rosique, 2006: 59) se caracteriza por aludir al modo en que se dirige la sociedad, las facetas que concurren en ese propósito incluyen lo previsto y lo imprevisible; lo nacional y lo internacional; lo local y lo regional; lo federal y lo estatal. Los ámbitos mencionados son complejidades organizadas que tienen comportamientos heterogéneos, no homogéneos.

En este caso, los contextos de gobernabilidad (Arbós y Giner, 1996: 13), además de diferentes, son específicos, lo cual significa que los problemas que se abordan pueden ser análogos, pero no idénticos. La óptica institucional que capta la esencia de los problemas relacionados con la gobernabilidad debe ser precisa para evitar análisis erráticos que se traducen después en decisiones incorrectas. La gobernabilidad es asunto de vital importancia para la vida de la sociedad y el Estado. Inscrita en el modo de gobernar, alude a las capacidades que deben tenerse para evitar que los conflictos estallen; que los desajustes provocados por políticas específicas se traduzcan en situaciones de confrontación. Los problemas relacionados con la gobernabilidad se focalizan en la capacidad que tiene el sistema de instituciones para atender, procesar y resolver cuestiones puntuales.

Cuando el sistema de instituciones tiene fallas –dilaciones, ineficiencias, rezago– de operación, se complica la capacidad de movimiento de las instituciones del Estado. Las fallas institucionales tienen repercusión en la sociedad civil y afectan la condición de vida de los gobernados. Las fallas institucionales son producto directo de cómo funciona la estructura organizativa de los gobiernos. Su localización no

está en la sociedad, sino en el centro que debe garantizar la cohesión de la misma: en este caso, el sistema de instituciones que se ha diseñado para funcionar en razón de los fines del Estado y las expectativas de la sociedad.

La gobernabilidad, en consecuencia, no es un dato más en la vida asociada. Es la clave que denota cómo el modo de hacer y rehacer las políticas públicas se relaciona con los asuntos públicos, los cuales demandan tratamiento eficaz para que la vida comunitaria tenga oportunidad de reproducirse de manera pacífica, productiva y estable. Lo importante en la gobernabilidad es destacar cómo las instituciones tienen la capacidad para que la sociedad con sus problemas, ventajas y beneficios, acceda a nuevas etapas de vida. Lo fundamental desde el enfoque de la gobernabilidad, es que la vida ordinaria, regular y continua de la sociedad civil (Arbós y Giner, 1996: 23) se desarrolle con base en sus principios, instituciones y capacidades tanto individuales como colectivas.

La gobernabilidad necesita que los actores sociales, políticos y económicos sean parte activa en la definición y aplicación de las reglas del juego que la comunidad necesita para crecer y desarrollarse. La gobernabilidad es un asunto que debe considerarse en el mundo de las instituciones y las políticas públicas (Alcántara, 1995: 116), no fuera de ellas. En su producción hay elementos de la sociedad y el Estado interesados en llegar a los acuerdos institucionales que permitan que el mercado político y el mercado económico se desarrollen como motor de los acuerdos que permiten la producción de la riqueza que la sociedad necesita para vivir y desarrollarse.

Por consiguiente, los acuerdos forman parte del régimen de las instituciones que se crean y funcionan para que la vida comunitaria tenga certidumbre. Implica acercar posturas, asumir compromisos y valorar los costos que deben asumirse para que lo colectivo pueda desarrollarse de manera eficiente y productiva. Los acuerdos aluden a compromisos que se establecen para superar restricciones y carencias que no es posible conseguir en ambientes de disputa intermitente.

Las democracias funcionan como formas de gobierno y sistemas políticos en la institucionalidad del Estado de derecho (Lüders y Rubio, 1999: 27), cuando el modo de gobernar permite la articulación de intereses, el ajuste mutuo de expectativas y el cumplimiento de los objetivos que se han definido con el concurso de los actores principales de la vida

productiva y política. La gobernabilidad tiene como punto de referencia el modo de conseguir resultados exitosos, dado que implica procesos de negociación que conduzcan al establecimiento de reglas del juego que permitan regular la vida de los opuestos.

Todo orden jurídico y político es el resultado del acuerdo de voluntades que refleja cómo diversos actores están dispuestos a entenderse, no a confrontarse. En las democracias, la gobernabilidad es fundamental que se consolide para dar paso al gobierno de las instituciones (Rosique, 2008: 19), no al gobierno de las personas. En el gobierno (Cruz, 2008: 185) de las instituciones lo importante es cumplir las reglas del juego que se acuerdan con base en la universalidad y generalidad de las normas positivas. El gobierno de las personas es contrario a lo universal y lo general debido a que tiene prioridad la discrecionalidad de la autoridad, lo cual implica que no se garantiza la certidumbre que los actores necesitan para su mejor desenvolvimiento.

La filosofía institucional del mundo moderno proclama que las reglas vigentes, sancionadas y aceptadas por la comunidad civil y política, no son objeto de excepción para su aplicación, ni de interpretación discrecional. Se asumen como derechos y obligaciones o la democracia no tiene los elementos medulares para que sobreviva con eficacia institucional.

En este sentido, la gobernabilidad se enlaza con el mundo de las instituciones formales, no con las figuras del caudillismo, el cesarismo o el bonapartismo que dan vida a las relaciones informales que son contrarias al espíritu de lo público y a la esencia –constitucionalidad, legalidad– de la democracia política. Estas figuras no son modernas y en ese sentido, la lógica de las instituciones pasa a un segundo plano de valoración e importancia. En este caso, la gobernabilidad es autoritaria y, por ello, excluyente, lo cual ocasiona irritación social y política entre los miembros de la sociedad civil, debido a que los beneficios sociales y las oportunidades de movilidad son limitados. La gobernabilidad democrática (Rosique, 2006: 59) en cambio, tiene como premisa que la autoridad está supeditada a las normas, tiene limitaciones en el ejercicio del cargo y cumple con la aplicación de las leyes, atendiendo a su espíritu y contenido.

En la gobernabilidad democrática no hay lugar para los personalismos –culto a la persona–, sino para la conjugación exitosa de la autoridad y el liderazgo. Los equilibrios dinámicos de la gobernabilidad son

punto nodal para que se consolide como un sistema de instituciones que tienen como tarea definir incentivos y aplicar sanciones.

La gobernabilidad formalizada es un sistema de instituciones que estructuran las tareas de dirección, coordinación, evaluación y control, para que los sistemas políticos y sociales perduren con base en los procesos institucionales e informales que conllevan a la estabilidad política y social. Si estabilidad significa durabilidad en el tiempo, considerando los espacios cambiantes y complejos de la política y la vida pública, la gobernabilidad alude al conjunto de capacidades institucionales que se producen, amplían y vigorizan para que la sociedad, la economía de mercado, los ciudadanos y el Estado articulen intereses, instituyan formas de cooperación y definan metas comunes para dar paso a una vida productiva más emprendedora y justa.

La importancia de la gobernabilidad es correlativa a la razón –derecho del Estado a vivir, sobrevivir y conservarse frente a los poderes– del Estado y a la actividad emprendedora de la sociedad civil. En este sentido, la gobernabilidad no es situación deseada, sino conseguida, es decir, generada a partir de las habilidades, pericias y acuerdos de los dirigentes del Estado y los dirigentes de las organizaciones más conspicuas de la sociedad para que la vida moderna fructifique como un sistema de realizaciones que permita superar limitaciones y aprovechar oportunidades para expandir las fuerzas productivas de la comunidad civil y política.

La gobernabilidad no es equivalente, en ningún momento, a puntos de reposo o pausas prolongadas que los sistemas políticos viven. Es tarea continua que desarrollan las autoridades constituidas y los ciudadanos para que la estabilidad perdure, favoreciendo un ambiente de entendimiento, negociación y acuerdos entre los diversos actores del quehacer político y social.

La gobernabilidad es un conjunto de procesos continuos que comprenden factores endógenos y exógenos que es importante valorar en todo momento. No es causal que la gobernabilidad implique diversas estrategias para su consolidación y eficacia institucional. En este caso, es fundamental destacar que la gobernabilidad democrática implica crear condiciones que: 1) favorezcan los acuerdos institucionales que orientan la dirección de la sociedad hacia el cumplimiento de las metas comunes; 2) generar certidumbre con el cumplimiento de las normas convenidas para evitar dudas y sobresaltos entre los actores sociales

y políticos; 3) que los conflictos sean abordados mediante reglas institucionales para diluir la discrecionalidad y el arreglo de camarillas; 4) conjugar el crecimiento económico con la distribución de los beneficios para ventaja de la sociedad y el Estado; 5) asegurar la vigencia de la igualdad y la libertad como principios irrenunciables de la sociedad moderna; 6) abrir canales de entendimiento y cooperación para estabilizar conflictos y contradicciones; 7) que las autoridades favorezcan las prácticas incluyentes en favor de las personas, grupos y organizaciones sociales; 8) aplicar políticas consensuadas que diluyan las desigualdades sociales, políticas y económicas; 9) favorecer las prácticas democráticas como la transparencia y la rendición de cuentas, y 10) asegurar la satisfacción de los bienes y servicios públicos más allá de cuestiones partidarias o ideológicas.

La gobernabilidad tiene desafíos relacionados con la calidad de vida de la sociedad civil, misma que debe armonizar la equidad y el bienestar para que se traduzcan en políticas públicas que reducen las asimetrías entre las personas, los grupos y las regiones. En la visión de los asuntos públicos contemporáneos, los sistemas de autoridad estatal enfrentan retos que se vinculan con el cambio climático –incremento de temperaturas, emisión continua de gases tóxicos, deshielo de zonas con temperatura cero, deforestación de bosques y selvas–, la crisis de alimentos –aumento del consumo, sobre todo en países como China e India, con alta densidad de población, disminución de las áreas dedicadas a la siembra y las cosechas, el encarecimiento de los fertilizantes a causa del aumento de los precios del petróleo, la erosión de las superficies cultivables–, la contaminación de los mares y ríos, el aumento de la pobreza, la extensión de las relaciones de exclusión, el problema de las pensiones, el aumento de la presión demográfica, la recurrencia de fenómenos naturales destructivos –huracanes, tornados, tsunamis, tornados– entre otros, indican que la gobernabilidad democrática tiene ante sí, desafíos importantes que exigen mejor capacidad de gobierno, lo cual implica que las instituciones tienen que ser más eficientes.

No menos importante es la lucha contra el terrorismo, las pandemias, el sida, y los problemas migratorios que se han extendido, y que en el caso de la Unión Europea dan lugar a un Pacto (*Excelsior*, Sección Global, 2008: 4) que suscriben 27 países entre los que destacan Alemania, España, Grecia, Francia, Países Bajos, Bélgica, Irlanda, República Checa e Italia y que tiene como capítulos básicos la inmigración

legal, la inmigración ilegal, los controles en las fronteras, el asilo y la asociación global entre los países de origen y tránsito. De igual modo destaca la reunión del Grupo de los Ocho celebrada en Rusutsu, Japón el 7 y 8 de julio de 2008 para abordar los problemas relacionados con la crisis mundial de alimentos, el calentamiento global y los problemas del desarrollo. Un hecho crítico que todo hace indicar es provocado por calentamiento global es que el glaciar argentino Perito Moreno, con una extensión de 200 kilómetros cuadrados, tuvo un desmoronamiento (*Excelsior*, Sección, Global, 2008: 2) importante en pleno invierno austral.

La gobernabilidad ha de continuar como parte fundamental en la agenda de las instituciones estatales para que sea objeto de monitoreo y evaluación, con el fin de que no tenga rendimientos a la baja. Se ha convertido en asunto estratégico para la dirección de la sociedad y la conservación efectiva del Estado, dado que se relaciona (Ayala, 2003: 113) con los mercados económicos, los mercados políticos, las políticas públicas, los arreglos institucionales, las fórmulas de negociación, el bienestar y la equidad, el desarrollo institucional, la capacidad para superar imprevistos, la aptitud para continuar con el mejoramiento de la vida colectiva, el respeto a la legalidad, la rendición de cuentas, la política de transparencia, el desarrollo de la corresponsabilidad, la participación de los ciudadanos en los procesos de carácter institucional.

La gobernabilidad tiene ante sí horizontes de complejidad y realización que demandan capacidades acreditadas para que la gestión pública sea más efectiva. El modo de funcionar del Estado abre paso a los procesos de gestión pública que son la base para construir y aplicar las políticas públicas que se necesitan en la vida comunitaria. Por ello, el nexo entre gobernabilidad y gestión pública caracteriza a sociedades que han optado por combinar democracia y eficiencia como un sistema que permite proponer y sugerir con base en la deliberación y la participación colectiva (Mariñez, 2008: 170), proyectos de vida, así como la posibilidad de cumplirlos con la capacidad institucional y organizativa que corresponde al mundo de la realización y los objetivos sociales, económicos y políticos que se definen tomando en cuenta la pluralidad y diversidad de los actores de la sociedad.

## Atributos de la gestión pública: eficiencia y democracia

Uno de los puntos centrales de la gobernabilidad es, sin duda, la gestión pública, entendida como un conjunto de capacidades orientadas a que las tareas de orden común sean diseñadas y cumplidas en razón de los propósitos contenidos en la agenda institucional. Si la gobernabilidad es un asunto de resultados, la gestión pública es el camino que debe recorrerse para convertir en acciones específicas todo aquello relacionado con planes y políticas públicas. El funcionamiento de las sociedades democráticas es un aspecto de la mayor relevancia. De este modo, los proyectos de vida necesitan de medios de acción que hagan posible su mejor cumplimiento, atendiendo a la premisa de que gobernar implica finalmente conseguir resultados que satisfagan el logro de las metas comunes. Por ello, la gestión pública (Uvalle, 2003: 297) es el centro de las capacidades institucionales, dado que suministra los medios que posibilitan el movimiento de las instituciones para asegura la consistencia de los sistemas políticos.

La gestión pública se ha convertido en los últimos 30 años en punto obligado de referencia y orientación del cual depende que los gobiernos tengan o no reconocimiento desde el punto de vista de los resultados. En este sentido, su aplicación depende de factores institucionales que hacen posible su contribución a la gobernabilidad, tomando en cuenta que se relaciona de manera directa con la capacidad realizadora de los gobiernos. El núcleo de la gestión pública son los cuadros burocráticos, debido al lugar que ocupan en las estructuras institucionales de los gobiernos. La burocracia (Weber, 2001: 21-25) en este sentido, es portadora de elementos de racionalidad –expedientes, metodologías, rutinas, técnicas, tecnologías– que, aplicada por expertos, da lugar a la producción de los resultados que se consiguen.

Las burocracias son un factor institucional de primer orden que debe enfocarse a valorar la calidad de la gestión pública. Las burocracias son expertas en el manejo de los sistemas de información que se utilizan en la tarea de gobierno. Consecuentemente, tienen alcance fuentes de formación de primera mano que se utilizan para la elaboración y cumplimiento de las políticas públicas, considerando las reglas formales que deben cumplirse. Son las burocracias el punto en el cual descansa la efectividad de las democracias por cuanto que son el apoyo directo que los políticos y las instituciones reciben para asegurar las tareas de orden, estabilidad y distribución de los beneficios.

En efecto, las capacidades directivas y operativas de la burocracia son el medio para organizar e instrumentar las políticas públicas que se definen mediante el reconocimiento de la presión creciente de la pluralidad política y social. De su saber técnico y aplicado, depende el modo de conducción, coordinación y puesta en práctica de las políticas públicas, entendidas como respuestas pensadas, intencionales y llevadas a cabo por los cuadros burocráticos. Por eso, la gestión pública debe situarse en el universo de las burocracias, porque de ahí depende su grado de efectividad. Si la gestión pública alude a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, tanto en los asuntos comunes como en la integración de la agenda institucional, su materialidad y concreción depende, de manera fundamental, de los cuadros burocráticos.

Con la gestión pública se cumplen objetivos, se movilizan y se aplican recursos, además de que se organizan los movimientos que los gobiernos llevan a cabo en la vida comunitaria. No obstante, la gestión pública es variable dependiente de las burocracias, dado que su concreción se enlaza con los tramos de autoridad y las líneas de mando que están vigentes en las instituciones y de las cuales depende el trabajo cooperativo de los gobiernos.

En este caso, la importancia institucional y operativa de las burocracias es por demás relevante para la comprensión de la gestión pública. Sin aludir a la burocracia, la gestión pública es un ejercicio abstracto, útil para la reflexión en sí, pero incompleto para situar la capacidad de realización de los propios gobiernos en el universo de la pluralidad y diversidad democráticas.

Corresponde a los políticos cuidar que la esfera de la gestión pública sea ocupada por personal calificado y competente para que la elaboración e instrumentación de las políticas públicas tenga éxito. Incluso la manera como se relacionan los políticos con el público ciudadano para fines de realización necesita de la capacidad técnica de las burocracias para dar vida a determinadas políticas públicas, entendidas como respuestas focalizadas de gobierno.

En este caso, los criterios de organización técnica, el diseño de foros y consultas ciudadanas, los sistemas de comunicación operativa entre gobernantes y gobernados, así como la integración de la agenda con tiempos, recursos e información, desempeñan un papel fundamental en el entramado de las decisiones políticas y en las formas de corresponsabilidad que los ciudadanos asumen para la atención de los problemas comunes, y los mismos están a cargo de los cuerpos burocráticos.

En consecuencia, de los cuerpos burocráticos depende la calidad de la gestión pública y, en este sentido, corresponde a los políticos tener los mejores elementos que la acompañen en el logro de la gobernabilidad. La gestión pública es el medio que posibilita que los gobiernos asuman compromisos en interacción de grupos de la sociedad abierta para articular esfuerzos, información y capacidades.

Así, no menos importante es ubicar a la gestión pública en la complejidad de la democracia. Si ésta además de una forma de gobierno es un sistema de vida con elementos interrelacionados, los mismos se han de dirigir, coordinar y regular con instrumentos de gobierno que permitan su funcionamiento y estabilidad. En este caso, la funcionalidad de la democracia se apoya en la gestión pública, dado que los movimientos institucionales que genera necesitan de agendas, estructuras, decisiones y acciones.

La democracia se caracteriza por la existencia de valores que son universales, que se fincan en la constitucionalidad del Estado moderno —bienestar, equidad, progreso, desarrollo—, que se concretan a través de políticas y programas que se encargan de asegurar su racionalidad aplicada, es decir, la racionalidad que es producto de habilidades y pericias a cargo de los cuerpos de la burocracia. La efectividad de la democracia (Dahl, 1999: 97-103) no sólo descansa en la deliberación y la tolerancia, sino en un conjunto de elementos aplicados —procedimientos, técnicas, metodologías—, los cuales se encaminan a producir resultados específicos en materia de la calidad de vida para los gobernados.

De este modo, la tarea de gobernar relaciona a gestión pública con la democracia y lo conseguido en materia de resultados es fundamental para que la economía de mercado, las políticas sociales y la distribución de los beneficios favorezcan un ambiente más equitativo como modo de vida.

Al tener como referente a la democracia, la gestión pública se orienta a que la corresponsabilidad de los ciudadanos en los proyectos comunes en los cuales también interviene la autoridad sea efectiva. La corresponsabilidad ciudadana se inscribe en los procesos de cooperación y definición de los asuntos públicos, los cuales se han de entender como visibles y compartidos; en este caso, no son monopolio del gobierno, lo cual indica que la gestión pública es accesible e incluyente para que la diversidad la caracterice como un sistema de operación que finca en los consensos y los acuerdos la riqueza de su contenido institucional.

La gestión pública no se agota en dimensiones técnicas o tecnológicas, sino que genera valores que la comprometen con la vida pública; en este caso, con la calidad de vida, el desarrollo integral de la sociedad y la aplicación de políticas públicas que transformen positivamente condiciones de vida. El horizonte de la gestión pública, desde la óptica de la democracia, se relaciona con el mundo de los consensos y las capacidades de realización de los gobiernos.

Por tanto, la eficacia de la gestión pública en la democracia implica también que sea congruente, responsable y calificada. Ello da paso al marco institucional de la gestión pública producido por el orden jurídico y político que debe cumplir para que ocurra una acción cooperativa que se sustente en la constitucionalidad, la legalidad y la reglamentación.

El contenido institucional de la gestión pública es consustancial a la vida democrática y debe ser objeto de consideración importante para evitar que se convierta en una veta de expertos que únicamente se preocupan por los resultados finales. De este modo, la gestión pública no es un espacio en el cual se definen “leyes fijas para el desarrollo”, sino que da lugar a la producción de capacidades directivas y operativas que tienen a su cargo la administración y gobernación de la sociedad.

La importancia de la gestión pública entendida desde la democracia, es que da vida a la gestión del gobierno, lo cual implica, a la vez, el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas. Por otra parte, los resultados de la gestión pública se relacionan con el grado de aceptación o rechazo que los gobiernos tienen en la vida comunitaria. La legitimidad por resultados es fundamental para los gobiernos, motivo por el cual la gestión pública se constituye en la palanca que permite el cumplimiento de las metas colectivas, producto de múltiples arreglos institucionales.

La eficiencia de la gestión pública en la democracia necesita la definición de indicadores de operación que permitan conocer la calidad del desempeño del gobierno, asociada, desde luego, a un ejercicio de valoración cualitativa. Necesita que la calidad de los bienes y servicios que producen las instituciones del propio gobierno sean objeto de evaluación por impacto para conocer las ventajas o inconvenientes de las políticas públicas, así como que los costos y beneficios que se producen en la vida colectiva sean ponderados para dar paso a la valoración cualitativa de la acción de gobierno.

Para la democracia, la gestión pública es pieza fundamental para transformar positivamente condiciones y relaciones de vida. Para la gestión pública, la democracia es el núcleo de compromisos que acreditan la razón institucional del gobierno, lo cual implica destacar, en todo momento, la relación compleja y tensa entre los gobernantes y los gobernados. Entre uno y otros media el compromiso de la oferta de gobierno, la cual es la suma de compromisos que la autoridad define en un periodo determinado.

La democracia es un sistema de alta exigencia, convivencia e interdependencia para los retos que enfrenta la gestión pública. Y ésta tiene que acreditarse mediante decisiones y acciones que permitan la gobernabilidad de la democracia con el concurso de la pluralidad y diversidad de actores, organizaciones y grupos de la sociedad abierta. No hay modo pues de aislar a la gestión pública de los valores de democracia y, en ese sentido, su alcance y efectividad se relacionan con la calidad de las instituciones para dar con el concurso de la propia gestión pública, a la calidad de las políticas públicas.

El nexo entre democracia y gestión pública es inextinguible, sobre todo en ambientes que son de naturaleza competitiva y compleja. Gracias a la democracia, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad tienen la oportunidad de participar e intervenir de modo directo en la gestión de los asuntos públicos para dar paso a producción de bienes y servicios que satisfagan necesidades individuales y colectivas en los ámbitos de la economía de mercado y de la vida asociada. A través de la gestión pública, la democracia funciona como un sistema de respuestas diferenciadas orientadas a la atención y solución de los problemas colectivos. En este caso, cada problema público genera su propia política pública, lo cual permite la pluralidad de las políticas públicas que son consecuentes con la pluralidad de la democracia.

## Conclusión

La gobernabilidad es un asunto estratégico para impulsar el desarrollo de las sociedades contemporáneas. Construirla, desarrollarla y consolidarla en los marcos de las sociedades abiertas, liberales y democráticas, es tarea de gran calado que demanda capacidad para formular y reformular las políticas públicas que se necesitan para que la vida comunitaria y el sistema de mercado funcionen con eficacia.

La gobernabilidad es condición de vida que se logra cuando las instituciones tienen la visión y los medios que permiten articular, con sentido de organización y realización, tanto los valores como los objetivos y las metas que aseguran la cohesión de la sociedad y los rendimientos favorables de la economía de mercado. No hay gobernabilidad positiva cuando los medios y fines carecen de acoplamiento; tampoco la hay cuando los directivos y los operadores de las instituciones no consiguen incrementar la capacidad de gestión que tienen encomendada. La gobernabilidad necesita, además, acreditación constante en la vida pública, lo cual implica que es un asunto en el cual la sociedad y las organizaciones civiles no son ajenos.

La gobernabilidad implica que los agentes del Estado y los actores de la sociedad tienen la voluntad para establecer acuerdos que permitan el mejor desempeño de las instituciones. Por eso, la capacidad de la gestión pública es un imperativo de primer orden para considerarla como el medio que posibilita que la sociedad al vivir bien, pueda vivir mejor. No hay rutas seguras e invariables para producir la gobernabilidad; demanda sapiencia, habilidades y destrezas que deben acreditarse a través del sistema de instituciones. El objetivo de las instituciones consiste en definir y hacer cumplir las reglas del juego que posibilitan a la vida comunitaria desarrollarse en un marco de oportunidades, restricciones, recursos escasos y beneficios.

Consecuentemente, las instituciones se encargan de construir las bases de la dirección y la coordinación públicas para que la sociedad, el mercado y los ciudadanos tengan los elementos óptimos que permitan lo mejor de su desarrollo. De este modo, la complejidad de la gobernabilidad consiste en que comprende el conjunto de la vida social, política y económica, dado que por su grado de comunicación y correlación de elementos, debe entenderse como un sistema que se integra por partes activas y dinámicas que generan roles, expectativas y estrategias para dar paso a la formulación y el cumplimiento de las metas colectivas.

La comunicación, correlación y funcionalidad de los elementos vitales es una característica de las sociedades abiertas, las cuales se integran por actores y organizaciones que demandan la vigencia de libertades, derechos y formas de corresponsabilidad. Las sociedades abiertas son consecuentes con los valores de la democracia y, en ese sentido, necesitan de procesos de gestión pública que sean eficaces para llevar a cabo la producción y reproducción de la gobernabilidad. Las

sociedades abiertas tienen como horizonte el dinamismo de lo público, el aumento de la diversidad y la multiplicación de la pluralidad que, al conjugarse, dan lugar a exigencias crecientes que tienen que atenderse con medios eficaces de gestión, con el objeto de atender, procesar y solucionar las demandas en competencia.

Para las instituciones del Estado, la gobernabilidad es asunto de primer orden para que las relaciones de obediencia, coordinación y consenso se enlacen y produzcan los resultados que la comunidad civil y política ha definido mediante la agenda institucional. En consecuencia, la gestión pública, en este caso, es condición para que las democracias no sólo sean eficientes, sino que también mejoren la calidad de vida de los gobernados con el diseño y ejecución de las políticas públicas. La gestión pública en las sociedades abiertas es el modo en que los gobiernos producen resultados; es el camino para intervenir en el desenvolvimiento de la vida productiva y es la suma de procesos que se encaminan a transformar con sentido positivo las condiciones y relaciones de vida.

## Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel. 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner. 1996. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Aguilar Rivera, José Antonio. 2006. "Transparencia y democracia: claves para un concierto". *Cuadernos de la Transparencia*, núm. 10. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Ayala Espino, José. 2003. *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2006. *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cruz Sánchez E. Elías. 2008. "Las garantías sociales en el marco de la reforma del Estado en el México del Siglo XXI". *Revista Buen Gobierno*, núm. 4, México.
- Cunill, Nuria. 2004. "La democratización de la administración pública". En Luis Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunell Grau, Leonardo Garnier, Óscar Oslazk y Adan Przeworsky. *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Editorial Taurus.
- Dror, Yezkel. 1999. *La capacidad de gobernar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Excelsior*, Sección Global, julio 7, 2008.
- Fearon D., James. 1998. "La deliberación como discusión". En *La democracia deliberativa*, compilado por Jon Elster. Barcelona: Gedisa.
- Garzón Valdés, Ernesto. 2005. "Lo íntimo, lo privado y lo público". *Cuadernos de la Transparencia*, núm. 6. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Huntington, Samuel. 1991. *El orden político en la sociedad en cambio*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Lüders, R. y Luis Rubio. 1999. *Estado y economía en América Latina. Por un gobierno efectivo en la época actual*. México: Editorial Porrúa.

- Mariñez Navarro, Freddy. 2008. "Espacios públicos, diálogo, participación y decisión pública: el desencuentro entre gobierno y ciudadanos". *Revista Buen Gobierno*, núm. 4. México.
- Prats i Catalá, Joan. 2005. *De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Popper R. Karl. 1991. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Quintana, Enrique. 2006. "Economía política de la transparencia". *Cuadernos de la Transparencia*, núm. 9. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Rosique Cañas, José Antonio. 2006. *Ciudad de México: la megalópolis ingobernable*. México: Editorial Épica.
- Rosique Cañas, José Antonio. 2008. "Neoinstitucionalismo y buen gobierno: revalorando las instituciones del espacio público". *Revista Buen Gobierno*, núm. 4. México.
- Suárez-Iñiguez, Enrique. 2005. *Filosofía política contemporánea (Popper, Rawls, Nozick)*. México: Miguel Ángel Porrúa y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- Uvalle Berrones, Ricardo. 2003. "La trascendencia de la gestión pública en tiempo de creatividad ciudadana". en *Ciencias política, desarrollo regional y derecho*, promovido y coordinado por Francisco Berlín Valenzuela. México: Editorial Porrúa y El Colegio de Veracruz.
- Weber, Max. 2001. *¿Qué es la burocracia?* México: Ediciones Co-yoacán.

# **¿Un nuevo liderazgo económico y político de las grandes metrópolis?: el estudio de dos casos**

**José Antonio Rosique**

Profesor e investigador titular "C" de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco; coordinador divisional de Posgrado en Ciencias Sociales y Humanidades; doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); asesor del Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT y presidente de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C.



No es concebible un mundo que sólo esté compuesto por unidades políticas muy pequeñas y autónomas. [...] no podemos planear una sociedad democrática factible sin incluir en ella gobiernos de gran escala [...] Pero a la vez, no veo cómo un país con una sociedad amplia y bastante compleja, regulada por el Estado, podría mantener la igualdad política. No creo que sus ciudadanos fuesen capaces de impedir que los funcionarios de gobierno, y en particular que los de más alta jerarquía, usaran sus extraordinarias facultades reguladoras para aumentar su propio poder y privilegios (Dahl, 2002: 386-287)

## Introducción

A juicio de algunos estudiosos de las grandes metrópolis, lo que éstas requieren es encabezar un tipo de liderazgos políticos y económicos, capaces de realizar una movilización que apunte hacia un régimen institucional moderno, más integrado, ágil y flexible que impulse políticas metropolitanas, tal como viene sucediendo en las ciudades más competitivas de Europa y Norteamérica.

Para sus gobiernos metropolitanos la igualdad política es un medio esencial para lograr una distribución equitativa de la libertad y oportunidades para el desarrollo personal. Aún así, hay que tener en cuenta que ni la igualdad política ni el proceso democrático son considerados como un valor algo inherentemente bueno, sino que más bien son considerados como el medio más seguro de proteger y promover el bien y los intereses de todos los individuos sujetos a las decisiones colectivas, normalmente reguladas o controladas por un Estado con capacidad directiva y legitimidad de resultados.

Pero en la mayoría de los sistemas políticos, siempre se ha visto como un peligro el hecho de que las grandes ciudades consoliden una forma de gobierno metropolitano unitaria de grandes alcances territoriales y demográficos, pues empodera a sus alcaldes, muchas veces con tanta fuerza que los pone en competencia con los líderes de los poderes nacionales o subnacionales. Así ha sucedido en París, Londres, Madrid, Buenos Aires, Roma, Ámsterdam y la ciudad de México (Jouve y Lefèvre, 2004: 14).

Dada esta situación, en cualquiera de los casos siempre se han buscado soluciones alternas en las que lo común es la fragmentación política, por ejemplo, la atención del transporte público, el agua, la

contaminación, la seguridad pública, la energía, los puertos y aeropuertos, normalmente son cuestiones que se manejan desde estructuras sectorizadas y organismos descentralizados, que obedecen a distintos niveles e instancias de gobierno y, desde luego, retasando aquellas reformas que pretendan acrecentar el poder de la ciudad central (Rosique, 2003: 46-47).

El último gobierno unitario de gran escala regional fue el del “Gran Londres”, pero en cuanto el poder nacional tuvo la oportunidad de disolverlo, lo hizo; hecho que ocurrió cuando Margaret Thatcher era la primera ministra de Inglaterra; de esa manera disminuyó el poder de una oposición que se fortalecía desde los municipios metropolitanos.

Por otra parte, con el avance de la globalización y ante los efectos de debilitamiento del Estado-nación, provocado por las primeras reformas neoliberales de los años ochenta, las principales ciudades del mundo emergieron como actores económicos y políticos significativos, debido al tamaño de sus transferencias financieras, tecnológicas y de servicios informativos.

Esa tendencia fue catalizada por la ONU, la OCDE, la UE o la OMC, a través de reuniones mundiales de los alcaldes de las grandes ciudades, en donde éstos han tenido la oportunidad de construir agendas metropolitanas globales y signar compromisos relacionadas con el desarrollo sustentable, la *governabilidad* y las prácticas de la *nueva gobernanza*, poniendo atención en el desarrollo de capacidades y cualidades directivas que mejoren el rendimiento.<sup>1</sup>

En la globalización no es suficiente que haya gobiernos legítimos, apegados a derecho y respetuosos de los derechos humanos, transparentes en sus accionar administrativo y rendidores de cuentas; hay algo más, que es lo estratégico: la “validez directiva, la competencia directiva, la legitimidad del cargo y la legitimidad de actuación” (Aguilar, 2007: 2).

Esos elementos son la sustancia de la *governabilidad* metropolitana y se incorporan durante la formulación e instrumentación de las

<sup>1</sup> Hoy la mundialización de las ciudades requiere de un patrón de gestión homogéneo que responda a estándares de calidad en materia de servicios municipales, infraestructuras portuarias, dotación de energía, comunicaciones, así como de marcos institucionales que garanticen la gobernabilidad de los entornos laborales, comerciales y de derechos civiles adecuados para el desarrollo de los negocios globales (Rosique, 2004: 163).

políticas públicas y la evaluación ex post, prácticas y valores que están operando sólo en sistemas políticos de vocación democrática, orientados a la ciudadanía y bajo un sistema de gobernación regional en el que se privilegia e impulsa la práctica de la *nueva gobernanza* (Aguilar, 2007:2).

## El estado de la cuestión

En las últimas tres décadas la dinámica del proceso de globalización ha transformado los sistemas productivos, comerciales y financieros de las grandes ciudades, cambiando su morfología con impactos de diversa índole que alteran su función local, ya que están sometidas a un incesante intercambio de transferencias de valores, productos y personas en el que, dada la naturaleza del sistema-mundo, unas regiones ganan y otras pierden; unas son globalizadoras y otras globalizadas, pero en la conveniencia de un desarrollo integral, la cooperación internacional se enfoca también a fortalecer a las ciudades socias, haciendo de ellas territorios de desarrollo complementario.<sup>2</sup>

Los regímenes institucionales en esas metrópolis también se transforman al tratar de adecuarse para ejercer el pilotaje del desarrollo local, de tal manera que son regiones en donde el sistema político, forma de gobierno, administración pública y modalidades de gestión están cambiando incesantemente en favor de adaptarse a las necesidades de un desarrollo que demanda innovación, inteligencia, investigación, información, inversión, infraestructuras e inclusión.

En algunas regiones estos cambios se dieron tempranamente, como fueron los casos de Europa occidental y Estados Unidos, mientras que en otras regiones, el cambio institucional se retrasó o se ha dado de manera simulada debido a sus condiciones de subdesarrollo.

Hay otro grupo de países que hace menos de tres décadas estaba también en condiciones evidentes de retraso y pobreza, pero con

<sup>2</sup> Denominadas desde los años ochenta como ciudades globales o ciudades mundiales, se ha interpretado que son localidades que disponen de abundante información necesaria para el suministro de empresas globales y de los nuevos complejos de producción innovadora; en términos generales son nodos de una nueva sociedad en red que está naciendo de la combinación de los ordenadores y las telecomunicaciones. (Taylor y Flint, 2002: 360)

intervenciones impulsadas desde el Banco Mundial, la ONU, la OCDE y la Unión Europea, han logrado transformarse en países de desarrollo intermedio, como Chile, Costa Rica, España, Portugal, Grecia, Irlanda, Nueva Zelanda, Tailandia y Corea, logrando transformaciones cualitativas en sus ciudades, partiendo de reformas y cambios institucionales orientados a la práctica de la *nueva gobernanza*.

Por lo anterior, recepción, adaptación, innovación y resistencias hacia los modelos y teorías del desarrollo en el nuevo mundo global, son reacciones que forman parte de la vida cotidiana en las organizaciones públicas, privadas o sociales que participan en la gestión metropolitana, de tal suerte que los resultados en calidad están siendo muy heterogéneos, dependiendo del país y la región de que se trate y de la modalidad de gestión que se aplique.

Los gobiernos locales de alcance metropolitano, las agencias regionales, las empresas y las organizaciones civiles van dejando atrás sus formas verticales, monolíticas y centralizadas, para empezar a planear y decidir desde regímenes institucionales más horizontales y abiertos al consenso en red con otras instancias.<sup>3</sup>

Ahora muchas de esas organizaciones se están haciendo inteligentes y aprenden a interactuar de manera más descentralizada, más intersectorial y más transversal; sus unidades operativas están creando nuevos espacios de interacción, donde es común que los campos de lo público, lo privado y lo social estén estableciendo sinergias de cooperación y complementaridad, bajo reglas más informales pero eficaces, que aportan espontaneidad para responder con más responsabilidad y confianza en situaciones de turbulencia e incertidumbre, sea para sobrevivir o para cumplir mejor con sus misiones.

En este modelo de gestión interactivo, el conflicto se circunscribe a nichos institucionales especializados de la arena política, de tal manera que los ámbitos de formulación técnica, de instrumentación y de evaluación de las políticas públicas se mueven en entornos relativamente

<sup>3</sup> El régimen institucional se encarga del pilotaje político de la zona que se compone de varios espacios institucionales jerarquizados, desde el nivel supranacional, que establece las reglas internacionales del comercio, el dinero y los modelos de gestión gubernamental, hasta el nivel local, que comprende las estructuras desconcentradas del Estado-nación encargadas de la planeación territorial, el régimen fiscal y los asuntos electorales (Terhorst en Lefèvre, 2004)

blindados a los impactos e influencias de la lucha por el poder, pero además en ambientes profesionalizados, especializados técnicamente y bajo reglas democráticas.

En aquellos países en donde estos cambios culturales no se han dado plenamente, sus ciudades se están retrasando y muestran dificultades para avanzar en los estándares de desarrollo humano y social, y pagan la factura de su omisión con pérdida de productividad, competitividad, calidad de vida y, por lo tanto, de capacidad de atracción de socios para el desarrollo.<sup>4</sup>

En realidad, en esos países siempre faltaron condiciones para que se desarrollara una burocrática racional, no así para que se consolidaran gobiernos patrimonialistas y clientelares. En parte, lo que sí proliferó en sus administraciones fueron anillos burocráticos amparados en privilegios.

Al extrapolar estas hipótesis hacia América Latina, tendremos que aceptar que las transformaciones vividas en su sistema político en los años noventa tuvieron muy poco que ver con el tránsito de una burocracia racional, preocupada por aplicarse en los principios de la *nueva gestión pública*, pues:

cuando la gran crisis de los 80 lleva en los 90 a tener que abordar el Estado como problema central del desarrollo, las administraciones públicas latinoamericanas se ofrecían como una mixtura variada de elementos patrimoniales, clientelares, buropatológicos y corporativos incapaces de actuar como palancas de un desarrollo capitalista moderno (Prats, 2005: 38).

De hecho, aunque la reforma neoliberal del Estado se dio con cierta fuerza, la privatización, la desregulación, la descentralización, el achicamiento del Estado, el ajuste estructural o la lucha contra la corrupción transformaron al Estado, pero con el tiempo quedó claro que esos procesos no mejoraron las capacidades institucionales frente a los desequilibrios sociales que propiciaron.

<sup>4</sup> En ese sentido, el Índice de Desarrollo Humano publicado por la ONU en 2007 ubica a la ciudad de México como ciudad globalizada en el lugar 55, por abajo de varias ciudades latinoamericanas (ONU, 2007). Otras publicaciones también manifiestan su constante baja en las listas de productividad y competitividad, como indicador de ingobernabilidad y déficit en prácticas de gobernanza democrática.

Más allá de adoptar una postura prescriptiva o de pretender universalizar a la *nueva gobernanza*, como la vía para resolver los problemas de la metropolización, lo que pretendemos en este trabajo es analizar dos casos concretos de cómo las instituciones políticas y administrativas se reforman para hacerle frente al crecimiento demográfico, a la expansión territorial de la ciudad, al ordenamiento de los asentamientos humanos que trastocan los sistemas de transporte, el ambiente y los servicios de agua, energía, vialidades y seguridad pública.

## Globalización y surgimiento de las ciudades mundiales

La posguerra trajo consigo la revolución de la comunicación y los transportes aéreos y terrestres; en un par de décadas, la telefonía celular, la televisión, el correo electrónico y el Internet estuvieron al alcance de miles de millones de población; asimismo, vías de tren rápido, metro, aeropuertos y autopistas crecieron, unieron y acercaron a todas las ciudades del mundo, haciendo posible el desplazamiento masivo de personas y mercancías; ello impulsó el surgimiento de *ciudades mundiales* muy poderosas, como conjuntos articulados con enormes áreas metropolitanas.

Su expansión fue producto de la combinación de aquellos avances tecnológicos y el gran crecimiento del comercio, en donde la producción de conocimientos y de información empezó a ser algo esencial para la actividad de las ciudades mundiales emergentes.

Ese progreso técnico propició un sistema regional de interdependencia más complejo, que liberó a la industria de las ataduras con los mercados locales y fuentes de materias primas, especializando a las ciudades como centro de gestión global y convirtiendo a las periferias en receptáculo más disperso y difuso de la industrialización flexible (Castells, 1983: 28-29).

El carácter dominante de las ciudades se cimentó en la capacidad financiera, comercial e industrial y del grado de especialización en una o varias actividades productivas, lo que propició que emergiera un sistema jerárquico de metrópolis, centros industriales y ciudades.

Debido a esos primeros impactos de la globalización sobre las áreas metropolitanas, en 1983 Milton Friedman hablaba ya de las ciudades mundiales como la cumbre del “Primer Mundo” (1986: 69-83).

A principios de los años noventa, las mismas ciudades estaban determinadas por los procesos telemáticos y los productos ingrátidos de la información y la cultura (Rifkin, 2001: 49).

Dado el dismantelamiento del Estado interventor, las ciudades surgieron como nuevos actores globales; la interconexión fáctica entre lo local y lo global catalizó este proceso. El Estado se convirtió en una mezcla de instituciones de varios niveles; su poder político se negociaba y se distribuía entre instituciones que ahora funcionan en red; a su vez, éste se organizó en red para negociar con otras redes; se fue convirtiendo en una organización inteligente, flexible y muy receptiva a la incertidumbre geopolítica y financiera.

En su interior las ciudades se descentralizaron (Borja y Castells, 2000); ellas, por sí solas, tienen representaciones internacionales; son ciudades competitivas,<sup>5</sup> que tratan de sobrevivir y de superar la fragmentación del capitalismo postmoderno (Taylor y Flint, 2002: 11-13).

La relación local-global quedó determinada por el acceso a los beneficios del desarrollo tecnológico, las nuevas libertades sociales y la inclusión alcanzada con la práctica de la *nueva gobernanza*, los valores de la diversidad cultural y el desarrollo de todas las potencialidades humanas y de capital social, de acuerdo con el metadiscurso de la posmodernidad.<sup>6</sup>

Esta forma de acumulación mundial dominante somete en su directriz a todos los procesos nacionales y locales, incluyendo a las *ciudades mundiales*. Con la mundialización del capital casi no existe lugar para los capitales nacionales fuertes. Los propios capitales nativos que antes defendían su derecho a la acumulación y a la dominación nacional

<sup>5</sup> El análisis de las “ciudades competitivas” se ha convertido en un nicho académico muy prolífico; todo parece desplazarse hacia las experiencias innovadoras impulsadas por la nueva gestión pública (*New Public Management*), en donde la filosofía de la eficacia, la eficiencia, la economía de la calidad total y el rendimiento de cuentas al ciudadano-cliente, sustituye la vieja visión de las burocracias weberianas; lo que más importa es que los gobiernos metropolitanos posicionen competitivamente a sus ciudades frente al mundo globalizado (Bañón y Carrillo, 1997; Olías, 2001).

<sup>6</sup> En la visión pesimista de Blanca Rebeca Ramírez, la posmodernidad es vista como una nueva etapa de la humanidad ante el fracaso del progreso que la modernidad no alcanzó o parcialmente logró. Ésta se abre paso en las sociedades globalizadas, con el metadiscurso del progreso igualitario para todas las regiones del mundo (Ramírez, 2003: 37).

tuvieron que decidir entre competir o subordinarse (Oliver, 1998: 43). En las regiones metropolitanas latinoamericanas “las maquiladoras son ahora la versión de la fábrica global. Toda economía nacional, sea cual sea, se vuelve provincia de la economía global” (Ianni, 1996: 6).

En esta nueva realidad, los oligopolios son la cumbre del proceso de concentración del capital, ellos dominan y dirigen la acumulación mundial.<sup>7</sup> Esto explica en parte los procesos de desconcentración territorial de las grandes aglomeraciones urbanas en los países subdesarrollados, donde emergen ciudades intermedias que sirven de alojamiento a las maquiladoras (Ramírez y Tapia, 1999: 47-66).

No obstante este enorme poder de las multinacionales, también se observa una tendencia mundial a buscar una forma de globalización alternativa que empieza a poner contrapesos a través de la participación ciudadana en los asuntos locales; en ello las metrópolis, sus gobiernos locales y actores de la sociedad civil están mostrando ciertas capacidades de transformación de este nuevo sistema-mundo.<sup>8</sup>

Por esa nueva situación son escasas las grandes empresas que no tienen definido su país de origen, y menos las que no se pliegan a las normas de las ciudades en donde operan, por lo que el anclaje de sus intereses termina siendo de orientación nacional-local.<sup>9</sup>

Si bien el Consenso de Washington (1991) no logró que el Estado se transformara en una organización empresarial, los gobiernos locales sí

<sup>7</sup> Por ejemplo, en la rama automotriz, 12 empresas responden por 78% de la producción mundial; en procesamiento de datos, 10 empresas generan 100% del servicio; en material médico, siete empresas concentran 90% de la producción; en petroquímica (polipropileno), ocho empresas controlan 50% del mercado; en polistireno, ocho empresas tienen 69%; en piezas de automóviles siete empresas fabrican 88% y en llantas seis empresas responden por 85% de la producción mundial (Oliver, 1998: 47).

<sup>8</sup> Wallarstein identifica tres sistemas de cambio social como entes históricos que representan en su momento a la multiplicidad de sociedades: el minisistema (familias extensas o grupos de parentesco), el imperio-mundo (entidades que se basaban en el modo de producción redistributivo-tributario) y la economía-mundo capitalista; se entiende como los más de 200 Estados-nación que hoy existen y que son los que forman el sistema-mundo (Taylor y Flint, 2001: 7-9).

<sup>9</sup> La teoría de la dependencia local, desarrollada a finales de los años ochenta por Cox y A. Mair (1988) identifica los tipos de actores que intervienen o tratan de influir en los gobiernos de los territorios en donde operan, porque dependen de la reproducción de algunas relaciones sociales que sólo los gobiernos locales les pueden garantizar (Lefèvre, 2001: 9).

adoptaron algunas formas de organización y prácticas más empresariales para lograr más eficacia, eficiencia y economía en los servicios que ahora combinados con la práctica de la *nueva gobernanza*, reproducen condiciones propicias para un modelo de desarrollo donde encuentran cabida las empresas multinacionales, pero ancladas en los compromisos sociales que se tienen con la fuerza de trabajo y la ciudadanía local (CLAD, 2000: 7).

## **Del Estado burocrático-gerencial a la gobernanza democrática**

Desde mediados de los años noventa, especialmente en Europa, surge un consenso creciente en torno a que la eficacia y legitimidad del actuar público se fundamente en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. A ello se le conoce como *gobierno relacional*, *redes de interacción público-privado-civil* o *nueva gobernanza*; lo común es que esta modalidad esté empezando a funcionar en red a lo largo y a lo ancho de un eje local-global.

Lo anterior ha significado el dejar atrás la noción del Estado burocrático, basado en el paradigma del “gran gobierno” de los programas de bienestar (Rose: 1999), para entrar a una nueva etapa donde la gobernanza se basa en gobiernos ligeros y descentralizados de multinivel, cercanos al ciudadano.

Lo anterior no significa que se deje de lado la estructura, las funciones y los procesos de organizaciones burocráticas, sino que éstos se sitúan en el ámbito de las interacciones público-privado-civil. Ahí el Estado postmoderno se rige por principios, valores e instituciones que lo reconocen por su utilidad e importancia. “En efecto, la acción pública se mueve en un espacio de interacción, cooperación e interdependencia en el cual el Estado desempeña un papel crucial” (Uvalle, 1999: 53).

Todo ello alude a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador; ahí, el papel de los políticos y gerentes públicos es el de crear y gerenciar desde las redes de actores diversos, autónomos e interdependientes, sin cuya colaboración resulta imposible avanzar en la solución de los problemas públicos. (Prats, 2005: 65)

La gobernación basada en la *nueva gobernanza* no significa anulación, sino reequilibrio entre las funciones tradicionales del Estado y las nuevas asumidas, por los actores provenientes del campo empresarial y de la sociedad civil. Éste no es un modo de gobernación universal, pero sí el más característico de aquellas sociedades donde la democracia se está institucionalizando y aportando más eficiencia y legitimidad al actuar público. Tampoco quita nada al valor de la representatividad democrática del gobierno, aunque sí plantea condiciones más complejas para el ejercicio de su autoridad (Comunidad Europea, 2005).

El principio de su aplicación se basa en que en la globalización el gobierno no es el único que gestiona los programas públicos. Esto no significa desconocer la diversidad y hasta el conflicto de intereses entre los actores del mundo de los negocios y de la sociedad civil.

Al aceptar los grados de autonomía y libertad de las diferentes partes y reconocer la necesidad de la interdependencia, entonces se entra en el terreno de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales; en ese camino los arreglos se pueden plasmar en políticas públicas que puedan entrar a la agenda de las diferentes instancias con la debida legitimidad.

La *nueva gobernanza* no elimina las formas de gobernación burocráticas ni gerenciales, más bien convive con ellas al aceptar la centralidad del Estado; en todo caso, ésta coadyuva en su construcción al impulsar el cambio de estructuras a formas más flexibles, demandar funcionarios y gerentes profesionalizados en el manejo de relaciones interinstitucionales, invita a pasar de la planeación tradicional a la de visión estratégica, gestionar el conflicto y construir consensos a través de la organización de espacios públicos para la deliberación, basados en normas y procedimientos aceptados por todos, intercambiar de información, comunicarse mejor, actuar con transparencia y rendir cuentas en todas las direcciones.

Con lo anterior se busca retroalimentar la confianza en las estructuras de interdependencia; así, los intereses generales se van componiendo en procesos de conflicto, negociación y consensos entre los diversos actores involucrados; por eso el gran desafío de las reformas administrativas de hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades con base en la integración y la diferenciación de inquietudes e intereses de y entre los actores.

La *nueva gobernanza* a través de redes se adapta mejor al contexto socio-económico actual, caracterizado por cambios tecnológicos rápidos, la fragmentación de las estructuras institucionales, los problemas de política interconectados y complejos (Comisión Europea, 2005).

Más allá de la crítica que se le pueda hacer a la elección de la racionalidad procedimental, en la *nueva gobernanza* su aplicación cuidadosa es especialmente relevante en situaciones de interacción intensa, pues la consecución de resultados depende de la negociación entre las diferentes partes afectadas y de la aportación de información que fluye en todos los sentidos. Los actuales Estados de bienestar no son más el producto de burocracias que actúan legal e imparcialmente, orientadas por el paradigma puro de la *opción racional*.

Por el contrario, esos Estados son una construcción institucional resultante de muchos conflictos y pactos de alcance productivo y distributivo entre los actores sociales y políticos diseminados por extensas regiones metropolitanas donde viven, trabajan, tienen sus negocios y forman sus patrimonios; éstos son los protagonistas de la *nueva gobernanza*.

En la real *politik* los gobiernos metropolitanos se ven envueltos en la relación potencialmente conflictiva entre la democracia y la *nueva gobernanza*; por lo tanto, en cada situación concreta puede optar entre varias decisiones.

- No incorporarse a las redes e imponer sus ideas y objetivos a los actores que participen.
- Incorporarse a las redes y utilizar fórmulas de cooperación con el resto de los actores.
- Adoptar el papel de gestor de las redes, facilitando los procesos de interacción entre los actores y, en caso de bloqueo o estancamiento, reimpulsar los procesos a través de la mediación y el arbitraje.
- Construir redes y mantener la estabilidad y seguridad a través de su especial autoridad (Prats, 2005: 72).

Hay que hacer notar que no toda la gobernanza es democrática. Un mero paternalismo entre sector público y privado puede construir gobernanza, pero no será democrática, sino en la medida en que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva de organizarse, informarse y participar en la interacción decisional.

El ninguneo de grupos de interés significativos pone en riesgo de deslegitimación o desafección democrática, y entonces el conflicto entre gobernanza y democracia está servido. El ideal democrático exige la inclusión simétrica de todos los intereses en juego en cada política pública.

Todo esto forma parte del análisis axiomático de la *nueva gobernanza*, en donde lo que se considera son los valores y principios que la motivan, aunque en su análisis político Kicker ha identificado críticas importantes:

El gobierno puede desatender el interés general al asumir compromisos con grupos específicos y particulares, aún cuando éstos tengan su origen en la sociedad civil.

- Las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones políticas al darle tanto peso a la diversidad de intereses dispersos.
- Los procesos decisionales pueden no ser tan transparentes y hacer imposible determinar quién es responsable de qué acción a la hora de la instrumentación.
- La intervención parlamentaria y de los órganos de autoridad representativa es escasa, lo que plantea un déficit democrático grave, sobre todo en regiones metropolitanas en donde el tema de las soberanías estatales y las autonomías de los gobiernos locales es delicado (Prats, 2005: 73).

Por el contrario, en favor de impulsar la nueva gobernanza hay que destacar aspectos positivos que están justificando su práctica y extensión a todos los niveles de gobierno y organizaciones del sector privado y de la sociedad civil.

- Las políticas se enriquecen con la información, el conocimiento y la colaboración de los diversos actores.
- Las políticas alcanzan una mayor aceptación y legitimación social, consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.
- La participación interactiva y simétrica al involucrar intereses y valores diversos favorece el principio democrático.
- Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos metropolitanos, incrementando su efectividad y eficacia.

- Las redes reducen los costos de transacción en situaciones conflictivas y de toma de decisión compleja en contextos metropolitanos y reequilibran las asimetrías de poder al aportar canales de influencia más allá de las estructuras formales.
- Las redes incrementan el capital humano y social en las regiones metropolitanas. (Cerrillo en Prats, 2005: 72)

Finalmente lo que podemos puntualizar es que la nueva gobernanza ha avanzado en las ciudades europeas gracias a la aplicación de por lo menos cinco principios:

Apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia [...] Su aplicación también está a su vez reforzando los principios de proporcionalidad y subsidiariedad en los gobiernos, pues en última instancia, la gobernanza no es sustituto del gobierno, más bien es una forma de gobernanación que le agrega legitimidad a la autoridad democrática (Comisión Europea, 2005).

Austria, Bélgica, Holanda, los países escandinavos y en menor medida Alemania y Francia se han caracterizado por tener unas relaciones entre el Estado y la sociedad altamente medidas por una gran diversidad de arreglos corporativos. Los empresarios y demás grupos de interés organizados, los sindicatos, y las organizaciones voluntarias han ejercido una gran influencia variada en todos los ámbitos del proceso de las políticas públicas.

## **Coordinación y gobernanza**

Sorprendentemente, a pesar de que el concepto de coordinación es muy utilizado en el ámbito de la administración pública, no ha sido definido con claridad, pues a pesar de la importancia que reviste en la práctica y el papel clave que desempeña, no existe consenso acerca de cómo se entiende y cómo ponerlo en práctica.

Si intentamos resolver ese problema, se puede entender como producto necesario de la división del trabajo, y cuando ésta se da en organizaciones jerárquicas, debe haber necesariamente superiores y subordinados. Bajo otras circunstancias, un plan se puede llevar a cabo en coordinación entre pares, de tal manera que todos trabajan y actúan en

función de un objetivo común. El problema es que en organizaciones complejas o en redes organizacionales es raro encontrar casos puros, más bien siempre se registran fuertes jalones entre los actores para definir quién comanda (Gulick, 1999: 194).

Es muy frecuente utilizar este término para describir aquellas acciones en las que se da un proceso voluntario de cooperación y colaboración entre individuos y organizaciones gubernamentales, con atribuciones y jurisdicción claramente establecidas, con el fin de intercambiar información, establecer una visión conjunta en torno a algún problema y realizar acciones conjuntas; la discrepancia empieza cuando se trata de darle significado a la interpretación de cómo o quién coordina.

Ha sido hasta hace poco tiempo, con el creciente interés de las alianzas estratégicas entre dependencias y el reconocimiento tardío del aporte que efectúan las redes interorganizacionales bien desarrolladas, que ha comenzado a prestarse atención a este fenómeno de la coordinación (Metcalf, 1994: 243) y, últimamente, por el generado a partir de las complejas redes de relaciones intergubernamentales vinculadas con la nueva gobernanza entre los países miembros de la Unión Europea o de otros organismos multilaterales.

Por lo anterior es importante, sobre todo en las experiencias relacionadas con regiones metropolitanas, identificar al menos las tres fuentes de coordinación que normalmente están presentes en la mayoría de los casos:

- una de las autoridades tiene mayor poder que el resto;
- existen órganos consultivos para aumentar la comunicación entre las diferentes unidades administrativas, y
- algunas funciones específicas son manejadas en el nivel metropolitano por dependencias gubernamentales de gran escala (Ward, 1996: 63-64).

En las instancias intergubernamentales en donde se genera el fenómeno de “descoordinación”, el problema tiene tres dimensiones.

1. En el nivel de coordinación intraorganizacional.
2. En el nivel de coordinación intergubernamental bilateral.
3. En el nivel de coordinación multilateral.

La fuente de esta “descoordinación” encuentra su origen en el diseño de las leyes, la manera en cómo las interpretan los actores a la hora de ejercer sus funciones y la competencia partidista generada por las posibilidades de alternancia en el poder (Umaña, 2001: 22).

De hecho, el fenómeno de la coordinación surge ahí donde la fragmentación administrativa y la descoordinación son las que reinan, y ésta es producto de la proliferación de unidades político-administrativas, el traslape de funciones y responsabilidades, la existencia de distritos especiales que sectorizan la acción pública o territorios de jurisdicción de diferentes autoridades públicas y la extensión de una región metropolitana.

La coordinación aparece entonces con la finalidad de dar orden y coherencia entre las disposiciones y acciones de las distintas instancias de gobierno, estando de por medio la adecuada comunicación de información, propósitos, fines y misión, incluso entre actores no gubernamentales.

La coordinación resulta ser una iniciativa gubernamental que responde a la conflictividad social, en el marco de un sistema político que se caracteriza por la administración del conflicto, a través de diferentes mecanismos. Por ello también es importante la concertación, la consulta y la participación que los organismos deben establecer en su entorno para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

Desde la bibliografía anglosajona, este problema de la fragmentación administrativa se ve en dos perspectivas antagónicas: la que la considera como un indicador de caos patológico para las estructuras organizativas del gobierno o la que la ve como signo de algo ordenado y saludable que favorece la competencia entre las dependencias gubernamentales para ofrecer mejores bienes y servicios, promueve la responsabilidad de los funcionarios y facilita la elección pública.

En cambio, el enfoque de la *opción racional* acepta el reto de la complejidad administrativa, opta por las modalidades más descentralizadas y hacia unidades territoriales con una lógica sectorial de gobierno, todo ello bajo una racionalidad de rendición de cuentas y con amplios procesos democratizadores y participativos (Umaña, 2001: 10-14).

Coordinación significa que las partes de un sistema trabajan más eficiente, fluida y armoniosamente que cuando ésta no se produce. El espíritu de la coordinación no significa gobernanza, pero es una condición para que ésta se dé; es el trabajo de conjunto en una compleja

red de actores públicos y privados con diferentes niveles de autonomía y legitimidad, pero que llegan a acuerdos para hacer algo que los afecta en común; de ahí se deriva la necesidad de la división organizacional del trabajo, reforzada por la especialización profesional.

Aun así, puede afirmarse que la coordinación no impide, frustra o niega las actividades de las diferentes unidades que componen el sistema. De esa manera, el todo se desempeña mejor que la suma de las partes o por lo menos impide la disgregación y la fragmentación (Metcalfe, 1994: 243).

## La experiencia de gobernanza de multinivel en Francia

París es el lugar privilegiado de una administración pública en expansión; en la década de 1970, las oficinas desplazaron del centro a la industria y la vivienda popular. La “Reconquista Urbana de París”, arrancada desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, poco a poco fue tomando forma de política pública de Estado entre 1964 y 1970, quedando en manos del Estado nacional lo que sucedería en adelante con París.

La *Ville de Paris* es una comuna a la usanza antigua de Francia, que se convirtió en un Departamento administrativo del sistema unitario francés en 1965; el titular de la jefatura (*le mairie*) fue elegido por sufragio universal por primera vez en 1978, lo cual lo convirtió en el presidente del Consejo General de la *Mairie de Paris*, desde donde se maneja la administración de la ciudad y para lo cual cuenta con la burocracia más grande de la *Region de Île-de-France*: 44 mil empleados públicos, uno por cada 50 parisinos.<sup>10</sup>

La policía de la ciudad depende del Ministerio del Interior y los bomberos del Estado nacional; el sistema de transporte en común depende del Sindicato de Transportes Parisiense en toda la *Region de Île-de-France*, pero es manejado por un Consejo en donde hay representantes de los gobiernos de los ocho departamentos que forman la *Region* y del Estado nacional. Por su parte, el sistema hospitalario de la *Region*

<sup>10</sup> En este caso, la figura del prefecto cede su lugar al *mairie*, que se convierte en la autoridad ejecutiva sobre una buena parte de los servicios locales (Vasseur, 1999: 5).

depende doblemente de los ministerios centrales de Salud y de Presupuesto.

La *Ville de Paris*, está dividida en 20 *arrondissements* en los que hay elecciones cada seis años para nombrar a los 517 consejeros, de los cuales 163 cabezas de listas forman el *Conseil de Paris*, que es en cierta forma el parlamento local, del cual es presidente el *mairie* elegido de entre ellos mismos. Éstos están muy limitados en facultades y presupuesto, pero son la base institucional de una gestión urbana que se construye a partir de una democracia deliberativa local y de barrio (Vasseur, 1999: 4-8).

Paralelamente, cada *arrondissement* forma su Consejo y nombra su *mairie*, pero cualquier asunto de importancia que sea tratado ahí, pasa por la autorización del Consejo de París y su poder financiero está limitado a sus autorizaciones, además de que sus servicios administrativos dependen centralmente de *l'Hotel de Ville*, sede de los poderes legislativos y ejecutivos de la *Mairie de Paris*. De esta manera, el poder que ejerce el Estado sobre la gestión de la capital es propio de su tradición centralista, pero a su vez la preponderancia de la *Mairie de Paris* sobre los *arrondissements* es notable.

Esta situación empezó a cambiar en Francia a comienzos de los años ochenta, cuando las leyes descentralizadoras llevaron a cabo una nueva redistribución territorial a partir de 95 departamentos, creando 22 regiones territoriales, cada una con su Asamblea Constitutiva, un Consejo Regional y éste a su vez asistido por una segunda Asamblea que agrupa las fuerzas de la sociedad civil: el Consejo Económico y Social Regional.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> En México sería imposible hacer una redistribución territorial al estilo francés, porque allá su segundo nivel de gobierno se compone de 95 departamentos sobre un territorio de la cuarta parte del tamaño de la que tiene México; por eso, cuando tuvieron que pensar en regionalizar, lo que hicieron fue agrupar departamentos para crear 22 regiones metropolitanas de nivel intermedio entre los departamentos y el Estado nacional. En la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) no se podría institucionalizar un gobierno intermedio entre las dos entidades, ni se le podría quitar al Estado de México 59 de sus 122 municipios para fusionarlos con el Distrito Federal para crear el estado del Valle de México, pues eso generaría resistencias enormes y tendría altos costos de transacción política y no se garantizarían mejores resultados de gestión regional.

En el caso de París y su zona metropolitana, lo que se creó fue la *Region de Île-de-France* que abarcó ocho departamentos territoriales entre los que se incluyó al más fuerte: la *Ville de Paris*. Obviamente, la creación de un gobierno metropolitano regional surge en el centro de un conflicto político muy fuerte entre los actores de la ciudad central, los 20 *arrondissements* y el gobierno nacional. Cada instancia, desde su perspectiva pierde poder, recursos y competencias frente al nuevo Consejo Regional emergente. Al encontrarse entre poderosos departamentos vinculados al Estado nacional y una *Region* con fuerza creciente apoyada por la Unión Europea, las funciones y poder de la *Ville de Paris* parecen cada vez más limitadas (Smith, 2003: 142-145).

Para los actores políticos defender la constitución de una autoridad metropolitana es optar por políticas públicas más eficaces en términos de solidaridad, armonía social y crecimiento económico, pues las grandes metrópolis son lugares cruciales para las empresas, pero esto pone al descubierto los intereses creados y las resistencias de las instituciones que se quieren reformar.

La *Region de Île-de-France* ha estado sometida, en parte, por el Estado nacional a través de sus actuaciones de “planificador dirigista”. El Estado garantiza el funcionamiento de la capital; éste solo actor controla las variables fundamentales del desarrollo metropolitano, dejando de lado el papel importante que pudieran tener los actores económicos, como sucede en otras ciudades de Europa y de Francia. Para decirlo en los términos comparativos de Christian Lefèvre (2001): “en Francia el Estado se ocupa de París, mientras que en Inglaterra el Estado no se ocupa de Londres”.<sup>12</sup>

Parece pues, que la ciudad de París es en realidad el gobierno francés. Por eso, ante un país en proceso de integración con Europa, vale la pena preguntarse ¿qué institución parece más adecuada para representar los intereses de París: ¿el Estado Nacional o el Consejo Regional?

<sup>12</sup> Castells ya advertía del poder central de los tecnócratas urbanos sobre la capital parisina, e incluso de sus capacidades de convocatoria para articular el sistema de planificación con un sistema de participación como si se tratara de una acción comunitaria en la que los buenos ciudadanos discuten los detalles de las normas generales y su aplicación sobre los casos particulares de sus barrios (Castells, 1974: 9).

Algunos actores económicos se han manifestado en pro de la *Region*, ya que ven en el Estado más bien un interés de visión nacional. El Estado francés mantiene una política de reequilibrio en favor de la provincia a través de políticas de ordenación del territorio; por lo mismo, en algunos momentos ha desfavorecido a la *Region de Île-de-France* con los fondos estructurales europeos y con la deslocalización de unidades administrativas y económicas (Lefèvre, 2001: 15).

Aún así, la *Region* fortalece sus poderes y gana reconocimiento entre los diversos actores económicos que se agrupan y fusionan bajo lógicas regionales.<sup>13</sup> En particular la *Ville de Paris*, percibe mal el incremento de poder de la *Region*, aun cuando continúa siendo, por el momento, la entidad local más fuerte del país con un presupuesto de seis mil millones de euros frente al presupuesto tres veces menor de la *Region*.

Para los países miembros, fortalecer a la Unión Europea ha implicado profundas adaptaciones del funcionamiento y de las competencias a todos los niveles administrativos, con el fin de ajustarse al marco jurídico y normativo que sirve de base a las intervenciones estructurales.

Entre 2000 y 2006 la *Region* ha contado con un presupuesto de 215 mil millones de euros. La gestión de los Fondos Estructurales progresa pero todavía es posible mejorarla. Lo que se ha venido dando en París es la superposición gradual del nuevo sistema de gestión metropolitano basado en la nueva triada “Europa-región-metrópoli”, por encima de la vieja triada “Estado-departamento-*arrondissement*”.

En la racionalidad integradora y homogeinizadora europea, la fuerza de las tendencias expansivas y reconcentradoras requiere más de una gobernanza regional que de una gobernación nacional-local y, en ese sentido, vemos en las capacidades del gobierno de la *Region* la mayor racionalidad y legitimidad, pues al Estado nacional le quedan preocupaciones más generales sobre todas las regiones, además de sus propias preocupaciones nacionales, mientras que los departamentos y los municipios, aun asociados bajo reglas unitarias, no alcanzan a resolver la problemática que plantean las regiones metropolitanas.

<sup>13</sup> La Cámara de Comercio y de Industria de *Île-de-France* decidieron fusionarse desde 2001 tomando como referencia la *Región* (Lefèvre, 2001: 16).

Sea cual sea el destino del nuevo régimen institucional, la democracia y el empoderamiento constitucional de los actores permea y da legitimidad a la racionalidad metropolitana; sea desde el gobierno regional o desde los departamentos, la gobernanza de multinivel avanza, ofreciendo una opción política para redistribuir el poder, dirimir conflictos al aceptar la diversidad, propiciar la inclusión de las cámaras empresariales y sindicatos, elevar la competitividad y la productividad de las redes organizacionales.

### **La Zona Metropolitana de Valle de México (ZMVM): de la coordinación metropolitana a la nueva gobernanza**

La dimensión metropolitana de la ciudad de México<sup>14</sup> y su ubicación geográfica en una cuenca cerrada de la meseta central del país, inclina a pensarla como una unidad funcional en donde las fronteras entre el Distrito Federal y los municipios conurbados se difuminan, pero esta metrópolis ha mostrando enormes dificultades políticas y administrativas para desarrollar un régimen institucional integral y capaz de ejercer un pilotaje eficiente para la región.<sup>15</sup>

Con más de 21 millones de habitantes, ocupando dos entidades federativas con una pluralidad de partidos en alternancia, y cohabitando en sus 75 gobiernos locales, a la ciudad de México hay que agregarle un sistema altamente centralizado, primero en el presidente de la república y luego en el jefe de gobierno, pues en ambos momentos el principal

<sup>14</sup> La *ciudad de México* es una megalópolis con externalidades intensas y complejas que van más allá de la corona metropolitana formada por las cinco capitales estatales que la circundan, pero en este trabajo nos referiremos únicamente a la ZMVM que contempla a los 59 municipios del Estado de México conurbados con el Distrito Federal.

<sup>15</sup> En la mayoría de las metrópolis hay una contradicción entre su territorio funcional en constante expansión y el territorio institucional, obedeciendo a fuerzas centrípetas históricas, sobre todo en el caso del Distrito Federal, donde el centralismo fue exacerbado; la inteligencia humana ha demostrado que esta contradicción no es producto de una complejidad indescifrable; más bien se trata de una perversidad calculada convertida en sistema político dominante en provecho de ciertos poderes fácticos (Jouve y Lefèvre, 2004: 12).

actor acompañante ha sido el predominio sobre un partido hegemónico que ha avalado la gestión.<sup>16</sup>

El régimen municipal del Distrito Federal derogado en 1928,<sup>17</sup> fue la pieza clave para eliminar cualquier barrera política que impidiera que el presidente tuviera su control. Aun hoy, después de la transición democrática y de la descentralización hacia los poderes de la ciudad, el gobierno federal mantiene facultades importantes repartidas entre distintas instancias. En caso de que hubiera prosperado el proyecto de reforma política impulsada por la cámara de diputados en 2002, el Distrito Federal estaría homologado a las 31 entidades federativas.

El sistema de coordinación metropolitana inició en 1978 con la creación de la Comisión de Conurbación del Centro del País; después de 12 años de una existencia intrascendente, fue extinguida. Aunque aquella experiencia fue apoyada por el presidente, por diversas razones aquel primer proyecto de gobernanza gubernamental fracasó después de varios intentos infructuosos de reunir a un pleno más o menos grande (100 miembros), formado por altos y medianos políticos y funcionarios que tenían ingerencia sobre la región central.

A partir de los años noventa, el modelo metropolitano de gestión se fue deslizado hacia la modalidad de comisiones metropolitanas especializadas, acotadas en facultades y limitadas geográficamente a entre 27 y 33 municipios, más las 16 delegaciones del Distrito Federal.<sup>18</sup>

En la actualidad hay 10 organismos que son:

- Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje, 1994.
- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, 1994.

<sup>16</sup> De las ocho leguas a la redonda que tuvo la ciudad desde tiempos coloniales, aprovechando la creación del estado de Morelos en 1847, el Distrito Federal creció en número de municipios y territorio, ambas acciones realizadas en detrimento del territorio original del Estado de México.

<sup>17</sup> Forma antigua y universal de democracia comunitaria que permite ejercer el poder soberano de sus ciudadanos y los corresponsabiliza en todo lo referente a su propio desarrollo local.

<sup>18</sup> El radio mayor de 59 municipios sólo es considerado desde 1998 por la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos de la Sedesol, para efectos de planeación indicativa sobre uso del suelo, reservas territoriales, asentamientos y megainfraestructuras.

- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad, 1994.
- Comisión de Límites, reactivada en 1994.
- Comisión Metropolitana de Protección Civil, 2000.
- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, 1995.
- Comisión Ambiental Metropolitana, 1996.
- Comisión para el Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, 1996.
- Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, 1998.<sup>19</sup>
- Fondo Metropolitano, 2006.

Como correspondencia para dar seguimiento a las recomendaciones de estos organismos, los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal crearon sendas unidades: la Coordinación General de Asuntos Metropolitanos del gobierno del Estado de México, después elevada a rango de Secretaría General de Asuntos Metropolitanos y en el Distrito Federal, la Subsecretaría de Asuntos Metropolitanos y Delegacionales.

Hasta 1997, las nuevas comisiones metropolitanas realizaron operaciones dominadas por el gobierno federal y con modestos avances de gestión en materia de transporte público y ambientales, pero una vez que avanzó el pluripartidismo, la alternancia y la cohabitación, su funcionamiento y operación se fueron deslizando hacia formas menos verticales, pero más conflictivas y competitivas, influidas por la arena política.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Es un órgano superior colegiado y bilateral que surge por convenio entre el gobierno del Distrito Federal y el del Estado de México para darle integración al trabajo de las otras comisiones metropolitanas; sus principales facultades son: proponer ante los congresos locales las resoluciones, programas y proyectos en materia metropolitana para su ratificación. Su presidencia es conjunta y cuenta con un secretariado conjunto y un consejo técnico que acuden a las reuniones de trabajo del pleno y del pleno ampliado, a las que se suman presidentes municipales y delegados, y a las sesiones públicas del pleno a las que podrán asistir informadores públicos e invitados. Durante los gobiernos de López Obrador y Montiel no operó con regularidad (CECM, en Cometa, 1998: 1-12)

<sup>20</sup> El PRD llegó al gobierno del Distrito Federal a partir de 1997 con alternancia en algunas delegaciones; el PAN llegó al gobierno federal a partir de 2000, con poca influencia en la capital nacional y un Congreso federal con mayoría relativa priista; mientras tanto, el PRI se ha mantenido en el gobierno del Estado de México, pero con alternancia constante en los municipios conurbados.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) cuenta con facultades limitadas; el gobierno del Distrito Federal (GDF) tiene control del cuerpo de bomberos y del Sistema Metro; además, cuenta con un subsistema de salud pública complementario, pero el jefe de la Policía y el procurador de Justicia son designados por el presidente de la república a propuesta del jefe de gobierno del Distrito Federal; el sector educativo, relacionado con educación básica y media básica, está en proceso de descentralización del gobierno federal hacia el GDF, aunque las negociaciones siguen atoradas por temas financieros y sindicales.

Ya en el funcionamiento, la correlación de fuerzas y los problemas de la arena política complican las actividades dentro de los grupos de trabajo de cada comisión, por lo que la gestión ha estado entrampada en un campo minado de relaciones muy conflictivas e ineficaces, situación que se traduce en pobres resultados y graves problemas para la integración de la ZMVM.

En la última década, las nueve comisiones han funcionado muy heterogénea e irregularmente, lo que ha hecho de la región una zona a la baja en los índices de desarrollo humano, calidad de vida,<sup>21</sup> bienestar social<sup>22</sup> y competitividad internacional.

La Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos de la Sedesol tiene alcances en materia de planeación territorial; es un organismo con miembros designados por los poderes ejecutivos federal y locales; a partir de 2000, los grupos técnicos han avanzado en planes y proyectos de los que han surgido consensos, pero sin que se materialicen en obras metropolitanas.

<sup>21</sup> Según la Organización Mundial de la Salud la *calidad de vida* es: “la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno” (Wikipedia, 2006).

<sup>22</sup> Se entiende como *bienestar social* al conjunto de factores que participan en la calidad de vida de la persona y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que dé lugar a la tranquilidad y satisfacción humana. El bienestar social es una condición no observable directamente, sino que es a partir de formulaciones como se comprende y se puede comparar de un tiempo o espacio a otro. Aun así, el concepto de bienestar posee una importante carga de subjetividad (Wikipedia, 2006).

La Comisión Ambiental Metropolitana tiene algunas funciones ejecutivas y regulatorias que se relacionan con el monitoreo de los contaminantes en el Valle de México y con la regulación de los centros de verificación vehicular para el Programa Hoy no Circula;<sup>23</sup> siempre que hay conflictos en la arena política los gobiernos aplican acciones unilaterales.

La Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad cumple funciones regulatorias relacionadas con las líneas de transporte público y concesionado, sobre todo en lo que respecta a las rutas que traspasan los límites entre municipios y delegaciones. Su Consejo se ha reunido frecuentemente, pero no se han podido establecer acuerdos duraderos que le den solución integral a los problemas de vialidad y transporte en la zona conurbada.

Los reportes generales de estudios sobre las otras comisiones, es que sus reuniones y avances son esporádicos y de poca repercusión; por ejemplo, la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana se ha reunido en tres ocasiones y el abasto de agua que proviene del Estado de México se resuelve desde instancias federales.

La Comisión Metropolitana de Protección Civil ha sido más efectiva en sus funciones; su Consejo se ha reunido en 22 ocasiones para plantear estrategias de prevención a los daños que ocasionan los siniestros naturales en zonas compartidas de riesgo.

Por su parte, la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuraduría de Justicia, presionada por los altos índices de criminalidad y la lógica de operación territorial de la delincuencia, se ha mostrado más abierta a la colaboración, llevando a cabo 25 reuniones de su Consejo.

La Comisión de Límites, activada en 2004, sólo se ha reunido el día de su instalación sin dar a conocer resultados sobre su temática.

<sup>23</sup> Se entiende por *ambiente* el entorno o suma total de aquello que nos rodea y que afecta y condiciona especialmente las circunstancias de vida de las personas o la sociedad en su conjunto. Comprende el conjunto de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida del hombre y en las generaciones venideras. Es decir, no se trata sólo del espacio en el que se desarrolla la vida sino que también abarca seres vivos, objetos, agua, suelo, aire y las relaciones entre ellos, así como elementos tan intangibles como la cultura (Wikipedia, 2006).

La Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, convenida entre los dos gobiernos en 1998, se comprometió con un programa para resolver la mayoría de los problemas planteados desde las otras comisiones, y aunque el presupuesto transexenal fue aprobado por la Cámara de Diputados en 1998; después, con las campañas electorales de 2000, todo se detuvo.

Esta Comisión no se volvió a reunir, pues la llegada de Arturo Montiel (PRI) al gobierno del Estado de México y la de Andrés Manuel López Obrador al del Distrito Federal (PRD), influyó para que las luchas políticas y los procesos electorales intermedios (2002 y 2003) por los municipios, las delegaciones y las diputaciones locales y la presidencia de la república (2006) fueran prioritarios, por encima de la gobernanza metropolitana.

Esta situación imperó hasta la llegada de Enrique Peña Nieto al Estado de México y Alejandro Encinas al Distrito Federal a mediados de 2005. A partir de ese momento se restablecieron los contactos y se reactivó la Comisión Ejecutiva Metropolitana, echando a andar varios programas conjuntos, aunque, al igual que en París, los municipios y las delegaciones se quedan afuera de las negociaciones, por no tener facultades de rango metropolitano.<sup>24</sup>

En la experiencia mexicana no se tiene contemplada alguna reforma institucional que trastoque el orden territorial, como ocurrió en Francia; más bien, desde los primeros tiempos, la estrategia se ha centrado en la coordinación entre instancias gubernamentales, como una forma limitada de gobernanza.

Esto significa que ningún actor importante ve con buenos ojos dar reconocimiento político o administrativo a la ZMVM. Lo que además se tendría que poner en duda es si es democrática, pues en el accionar de las comisiones, los actores económicos y sociales, prácticamente quedan fuera de la toma de decisiones; adicionalmente sus integrantes son

<sup>24</sup> Los mismos alcaldes y delegados señalan que la falta de consensos convierten en tierra de nadie la franja fronteriza entre entidades, pues aunque la Comisión Ejecutiva Metropolitana tiene detectados 13 puntos conflictivos a lo largo de los 173 kilómetros de colindancia en los que se padecen más de un problema de difícil solución; la lógica de la gestión territorial es de adentro hacia fuera y siempre se dejan para el último las zonas limítrofes (Rosique, 2003: 282).

designados y removidos a voluntad del gobernante en turno, cosa que hace muy inestable la actividad de los grupos de trabajo que se forman en su interior.

Lo más relevante en los últimos años, fue el acuerdo por el que se creó el Fondo Mixto Metropolitano, con recursos de los gobiernos subnacionales y con una aportación del gobierno federal; sin embargo, lo limitado del techo presupuestal (tres mil millones de pesos en 2007) no permite atender los temas de las grandes infraestructuras en materia de agua, energía, contaminación ambiental, comunicaciones y transporte público; aún así, por el momento se trata de un avance que muestra voluntad entre actores fundamentales.

## Reflexiones finales

- La *nueva gobernanza* se está convirtiendo en una forma de gobernanación que está generando más consenso, legitimidad, calidad direccional y aprobación de resultados.
- Aunque la *nueva gobernanza* hace más compleja la gestión metropolitana y obliga a los gobiernos a operar en los límites de la legalidad constitucional e incluso estar en peligro de alejarse del interés público y actuar sin la suficiente transparencia, su práctica, al ser incluyente y atender a la diversidad de intereses, termina logrando resultados satisfactorios para los actores involucrados.
- La globalización está impulsando nuevas modalidades de gestión, de tal manera que el Estado se ha tenido que reformar incesantemente, descentralizando su poder y sus recursos hacia los gobiernos locales y otras instancias públicas, privadas y sociales, para que sean éstas las que respondan a la demanda de competitividad y complementariedad de las regiones a través de un modelo de gobernanación en el que la *nueva gobernanza* está desplazando o conviviendo con las formas tradicionales de gobierno burocrático-gerencial.
- En Europa, las ciudades han visto muy reforzado el modelo de gobernanación interactivo, que permite la convivencia entre varios niveles de gobierno, reduce la fragmentación de las políticas públicas y hace más democráticos los procesos de decisión, además de que en esos procesos también se encuentran representados todos los sectores.

- La coordinación metropolitana en la ZMVM ha tenido logros limitados, ya que se basa en relaciones gubernamentales que son conflictivas, fragmentadas y de bajo perfil constitucional. Lo mucho que se deja de hacer desde sus comisiones metropolitanas, se hace de manera unilateral, de ahí que los resultados son imprevisibles para todos.

- Impulsar cambios institucionales no es una cuestión secundaria para las ciudades, pues el gobierno y todo lo que representan las formas de organización del Estado son una potencia que les aumenta competitividad y productividad.

- Cuando las reformas institucionales se hacen con tiempo, de manera consensuada y democrática, y los organismos reguladores y ejecutores creados operan de manera incluyente y con eficacia las políticas públicas, entonces las ciudades se hacen competitivas, aumentan su legitimidad y la calidad de vida.

- Cada ciudad se desliza hacia cierta modalidad de gestión; unas se inclinan por el modelo de coordinación metropolitana, otros por el asociacionismo entre municipios metropolitanos, mientras que otros reorganizan los territorios para crear gobiernos metropolitanos intermedios; ninguno es mejor que otro, pero los resultados pueden darles mayor legitimidad política.

- Cada modalidad encuentra resistencias y problemas a la hora de la instrumentación de las políticas, pero en el devenir, cada una va dejando pruebas de su eficiencia. Lo cierto es que llevar y traer modelos y soluciones de una ciudad a otra no siempre resulta factible, ni ofrece los mismos resultados; cada ciudad está inmersa en su propio sistema político y constitucional que es único.

- En el caso de París, a pesar del centralismo y de las resistencias de los departamentos que responden al régimen unitario del Estado nacional, el gobierno de la *Region* ha tenido logros importantes gracias a los apoyos de la Unión Europea, que impulsa políticas de desarrollo regional.

- Dada la ausencia de un cambio institucional orientado a fortalecer la idea de región, el caso mexicano ha optado por el modelo de coordinación metropolitana entre los gobiernos constitucionalmente establecidos, razón por la cual el régimen institucional metropolitano opera a partir de comisiones metropolitanas especializadas y muy limitadas en facultades y atribuciones.

- Este sistema se puede considerar mucho más débil e ineficiente que el parisino y con resultados muy pobres, debido a lo limitado de los recursos con los que cuenta el Fondo Mixto Metropolitano, a la competencia política entre los actores y por su exposición a los conflictos sistémicos del capitalismo periférico.

- En la ciudad de México los asuntos metropolitanos más urgentes se resuelven aisladamente desde las instancias federales fragmentadas y sectorizadas, de los gobiernos subnacionales y muy limitadamente por parte de los gobiernos locales; cada cual de manera unilateral imprime su sello patrimonialista a sus acciones.

- El sistema de coordinación en algunos momentos muestra signos de eficiencia, cuando la voluntad de los actores se activa motivada por expectativas coyunturales; de ello se pueden obtener aprendizajes valiosos en materia de gestión regional; sin embargo, la debilidad constitucional de las comisiones metropolitanas y la ausencia de un sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía, hace que los resultados queden a la deriva.

- Entre coordinación metropolitana y *nueva gobernanza* hay vínculos significativos, siempre y cuando de la primera se generen acuerdos con la inclusión de otros actores más allá del gobierno, de otra manera, el interés público queda al margen y convierte a la coordinación en una simple estrategia de asociación coyuntural y poco estable que no se ajusta a los principios de la *nueva gobernanza*.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis F. 2007. "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernaza". Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-2 de noviembre, 15 pp.
- Bañón i Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.). 1997. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 125-170.
- Borja, Jordi y Manuel Castells. 2000. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Taurus.
- CLAD. 2000. IV Congreso del CLAD sobre *la Reforma del Estado y la administración pública*. México.
- Castells, Manuel. 1983. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Castells, Manuel. 1974. *Movimientos sociales urbanos*. México: Siglo XXI Editores.
- Cometah. 1998. *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México*. México. Sedesol.
- Comunidad Europea. 2005. Consultar <<http://europa.eu/>>.
- Dahl, Robert A. 2002. *La democracia y sus críticos*. Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós.
- Friedmann, John. 1986. "The world city hipotesis", *Development and Change*, vol. 67, pp. 69-84.
- Gulick, Luther. 1999. "IX Notas sobre la teoría de la organización". En Jay M. Shafritz y Albert C. Hide. *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 951-989.
- Ianni, Octavio. 1996. *Teorías de la globalización*. México: Siglo XXI Editores.
- Jouve, Bernard y Christian Lefèvre. 2004. *Metrópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Lefèvre, Christian. 2001. "Actores económicos y políticos en las reformas institucionales de las metrópolis europeas". *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 20 (enero-abril): 3-21. Madrid, INAP.
- Metcalf, Les. 1996. "XII Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública". En *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, compilado por Bernardo Kliksberg. México: INAP, Fondo de Cultura Económica, pp. 235-253.

- Olías de Lima, Blanca. 2001. "La evolución de la nueva gestión pública". En Blanca Olías de Lima, *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall, pp. 1-34.
- Oliver Costilla, Lucio. 1998. "El Estado latinoamericano ante la mundialización del capital". *Estudios Latinoamericanos*. Nueva época, año V, núm. 9 (enero-junio): 39-65. México: UNAM-FCPYS.
- Prats i Catalá, Joan. 2005. "La construcción social de la gobernanza". En José María Vidal Beltrán y Joan Prats i Catalá. *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, INAP pp. 21-76.
- Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca. 2003. *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, Porrúa.
- Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca y José Tapia Blanco. 1999. "Globalización o escalas en el análisis territorial". En *Globalización y reestructuración territorial. 2º Congreso: Investigación urbana y regional rniu*, compilado por Elsa Patiño Tovar y Jaime Castillo Palma. México: UAM-X-RNIU.
- Rifkin, Jeremy. 1999. *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. Barcelona-Buenos Aires-México: Editorial Paidós.
- Rose, Richard. 1998. *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosique Cañas, José Antonio. 2003. *Megalópolis y gobernabilidad en el México central*. México: FCPYS, UNAM.
- Rosique Cañas, José Antonio. 2004. "Organismos internacionales y globalización de la gestión metropolitana". *Veredas. Revista de pensamiento sociológico*, núm. 9 (segundo semestre): 164-184. México, UAM-Xochimilco.
- Rosique Cañas, José Antonio. 2005. "Regiones metropolitanas y régimen institucional: los casos de París y de la Ciudad de México". *Veredas. Revista de pensamiento sociológico*, núm. 11 (segundo semestre): 31-55. México: UAM-Xochimilco.
- Rosique Cañas, José Antonio. 2006. *Ciudad de México: la megalópolis ingobernable*. México: UNAM, Uam-Xochimilco, Fundamespa, Editorial Épica.
- Smith, Florens. 2003. *France, un territoire de l'Union européenne*. París: Hatier.

- Taylor, Peter J. y Colin Flint. 2002. *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid: Tramas Editorial.
- Terhorst, Pieter. 2004. "Continuidades y cambios de los regímenes urbanos; el caso de Ámsterdam". En Christian Lefèvre. *Las megalópolis ingobernables. Las ciudades europeas entre la globalización y la descentralización*. Madrid: INAP, pp. 113-138.
- Umaña, Nidia María. 2000. "Relaciones intergubernamentales, coordinación y gestión urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: el caso de la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad". Tesis de maestría en Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano. México: El Colegio de México.
- Unión Europea. 2005, "Políticas regionales". Consultado en la página web de la Unión Europea. <<http://europa.eu/>>.
- Uvalle Berrones, Ricardo. 1999. "La importancia de lo público en la vida del Estado". *Revista Iztapalapa* 46, Políticas Públicas para el siglo XXI, pp. 53-66. México: UAM-Iztapalapa.
- Vasseur, Frédéric. 1999. *La mairie de Paris*. París: Presses Universitaires de France.
- Vidal Beltrán, José María y Joan Prats i Catalá. 2005. *Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano*. Madrid: INAP-COLEX.
- Ward, Peter M. 1996. "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas". *Gestión y política pública*, núm. 1 (primer semestre): 127-149. México: CIDE.
- Wikipedia. 2006. consultar<[http://es.wikipedia.org/wiki/Medio\\_ambiente](http://es.wikipedia.org/wiki/Medio_ambiente)>.



## **Nueva gestión de lo local. Desarrollo rural y construcción de sistemas agroalimentarios**

**Gerardo Torres**

Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la Universidad Nacional Autónoma de México; responsable del proyecto PAPIIT “Sistemas agroalimentarios locales en México. Identidad territorial, construcción de capital social e instituciones”, profesor y tutor en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e integrante del Sistema Nacional de Investigadores.

**Alejandro Ramos**

Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctorante del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Participa en el proyecto PAPIIT “Sistemas agroalimentarios locales en México. Identidad territorial, construcción de capital social e instituciones”.



## Introducción

El término gobernanza ha adquirido connotaciones diversas. Mucho se ha escrito sobre este concepto como una forma de ejercer la dirección de los procesos; como un elemento clave para la certidumbre de los mercados o como un auxiliar en los procesos decisorios mediante la dotación de poder y autonomía a los agentes de la cadena productiva o de la gestión pública. Pero también se le ha adoptado para otros usos, como el establecimiento de una gestión mixta, es decir, público-privada, para establecer acuerdos horizontales y consensos que implican una disminución de las diferencias jerárquicas y de la vocación centralista del Estado. Otro uso ha consistido en atribuir a la gobernanza los atributos de la gobernabilidad para evitar las crisis de legitimidad de los gobiernos y las administraciones públicas. Como todo concepto, los usos y abusos de la gobernanza han dependido de las circunstancias, de las modas académicas ingenuas o interesadas y de la representación semántica que cada uno de los actores participantes en las políticas públicas y la gestión organizacional evoque para sus propios intereses. Frente a tanto bullicio, creemos necesario establecer algunas precisiones cautelares para dejar asentado nuestro enfoque ante la cuestión. En primer lugar, trataremos de no repetir los argumentos de la tan traída y llevada gobernanza corporativa. Sin embargo, desde la Sociología y las Ciencias de la Administración, nos interesa desmenuzar las diversas acepciones de la gobernanza y distinguirlas del concepto de gobernabilidad, para demostrar la utilidad de la gobernanza en la instrumentación de las políticas públicas de desarrollo.

En segundo lugar, abordamos el concepto de gobernanza desde el punto de vista de la coordinación y articulación de los actores en espacios geográficos, social y culturalmente determinados; es decir, en el *locus*, el lugar, el territorio. Ciertamente, este interés parte de la consideración de que en el contexto de las Ciencias Sociales en México dicho enfoque aún no ha sido trabajado y valorado lo suficientemente para la puesta en práctica de las políticas y la gestión de gobiernos subnacionales, así como para la coordinación de las agencias gubernamentales encargadas de las políticas y programas específicos. En tercer lugar, por los intereses de investigación que hemos desarrollado en los últimos años, la reflexión y propuesta de gobernanza la llevamos a cabo desde el punto de vista del desarrollo de base territorial de tipo rural.

Como cuarta precisión cautelar, es necesario señalar que, si bien el lugar es una síntesis de geografía y cultura, no necesariamente coincide con los límites geopolíticos de los gobiernos subnacionales, sino que puede comprender varias demarcaciones, o bien, ser una parte, una localidad dentro de un municipio determinado. Pero precisamente debido a estas particularidades y diferencias, es cada vez más urgente la necesidad de establecer formas de coordinación y de integración social en los espacios geográficos para la instrumentación de las políticas.

Establecidas las precisiones cautelares, consideramos que las políticas públicas son la gran “arena” en la que concurren los actores con sus argumentos e intereses. Junto a esos grandes acuerdos de corte argumentativo promovidos por los contendientes, añadiríamos que la dirección de las organizaciones es complementaria a los consensos logrados en la ardua discusión de los actores centrales para un suave aterrizaje de las grandes decisiones. En este sentido, en los últimos años hemos estado asistiendo a una paulatina transformación de los programas y las políticas públicas, al pasar de los grandes centros de decisión, como objeto central de atención, hacia lo local y lo territorial. En el ámbito concreto de la acción localizada se resumen los componentes que dan vida a la gobernación de las políticas. Ahí es donde la instrumentación logra sus grandes victorias y los grandes planes enfrentan sus probables y temibles “Waterloos”. Los elementos de la gobernación, que además de la coordinación se expresan en la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación, la calidad de la gestión, la distinción del producto ofrecido a los habitantes, así como la planeación estratégica (Aguilar, 2006) con base en los procesos *bottom-up* para lograr acuerdos generales que permitan ampliar las redes sociales y las bases de la confianza, tienen en el espacio geográfico en el que convergen acción colectiva y patrimonio una esfera privilegiada de legitimación y constatación.

Los territorios suelen ser sistemas complejos en los cuales existen condicionantes que pueden dar al traste con las buenas intenciones y las expectativas generadas desde los gobiernos centrales. Como un ejemplo de lo anterior, puede afirmarse que las políticas regionales de la Unión Europea, ahora tan preocupada por la gobernanza, han mostrado esas fallas de instrumentación a lo largo de los años noventa, por lo que recientemente se han establecido políticas de desarrollo territorial con base en instrumentos de inclusión y promoción de la coordinación en todos los niveles –gobernanza multinivel– y en la responsabilización de

instancias específicas de la implementación lo que permite establecer procesos de “meta gobernanza” en territorios caracterizados por una tremenda complejidad.

La propuesta que aquí se presenta parte del desarrollo reciente de las políticas sociales. En los últimos años, éstas han planteado entre sus objetivos una mayor incidencia en el despliegue de las capacidades de las personas, pero también de los territorios, sobre todo las referidas a la activación de los recursos y a la innovación. Junto a la gobernanza como gestión pública, no es posible excluir procesos de gobernanza con base en el conocimiento y la endogeneización de los procesos de desarrollo económico y social, cuya base es la creciente valorización de los bienes comunes, tales como los productos típicos del territorio, sus intangibles –paisajes o atractivos turísticos– y su herencia cultural. Es indudable que las políticas sociales basadas en el desarrollo de las capacidades han tenido resonancia por la persistencia y resistencia de organizaciones y sociedades locales, de los clubes y grupos de pobladores con intereses específicos. La densificación de la cohesión social y la incidencia de redes en el desarrollo económico local, ha permitido recuperar los procesos de integración y la coordinación pre-existentes. Sin embargo, en el ámbito de la integración con el mercado, también es cierto que bajo circunstancias específicas de centralización y pérdida de solidaridad social, dichas redes pueden afianzar la exclusión y las capacidades negativas,<sup>1</sup> en la medida que pueden devenir en sistemas cerrados que se apropian de los recursos comunes y que pueden tender a la constitución de grupos ilegales.

<sup>1</sup> Por capacidades negativas entendemos aquellas que refuerzan el malestar social a partir de la clausura de las redes sociales para fines específicos de utilidad de sus integrantes. En cierta medida es un capital social negativo, como las redes de corrupción, los grupos de delincuentes o la exclusión por motivos familiares étnicos o sectarios de otros miembros de la sociedad a los bienes comunes o a determinados puestos de la administración pública. Las capacidades positivas estarían teóricamente relacionadas con el desarrollo humano y social. La resiliencia, los valores, unidos a una mayor escolaridad, un mejor acceso a la salud y una mejor disposición para generar ingresos por medio de la activación de los recursos sociales y territoriales derivan en indicadores de bienestar como la cohesión social, la posibilidad de una vida longeva y la participación comunitaria. No obstante, es preciso estudiar más a las capacidades, pues una evasión en la escolaridad no necesariamente se traduce en un mayor arraigo, identidad y solidaridad con los procesos colectivos en el territorio.

Bajo estas ambigüedades y precisiones cautelares, el problema que se plantea en este capítulo es el del desarrollo y gobernanza de los territorios, no sólo mediante los atributos de la gobernanza como gestión pública, sino también como coordinación y dirección de procesos socioeconómicos por razón de la expansión de las capacidades (positivas). Dicho lo anterior, la gobernanza puede observarse desde varias dimensiones: 1) desde la economía neoinstitucional y el papel de la coordinación en la disminución de los costos de transacción<sup>2</sup> a través del establecimiento de asociaciones e intercambios solidarios entre los habitantes; 2) desde la implementación, con base en las teorías emergentes de la complejidad, la aglomeración de actividades económicas y la formación de instituciones y, finalmente, 3) desde su pertinencia en los contextos nacionales y subnacionales.

Desde esas perspectivas nos proponemos poner a prueba la hipótesis de que la gobernanza territorial permite la construcción y consolidación de redes, intercambios solidarios y asociaciones, es decir, de capital social, pero, a su vez, es un producto de los intercambios y las reglas construidas desde abajo (*bottom up*) y de la coordinación con las instituciones desde arriba (*top down*), lo que también permite un aumento de las capacidades (positivas) de los ciudadanos. Demostrar dicha conjetura no es fácil. La hipótesis alternativa parte de las críticas que se han hecho a los estudios sobre la gobernanza de base territorial. Algunas de esas críticas sugieren que no se toman en cuenta los conflictos que pueden conducir a la exclusión de algunos sectores de la población. Otra objeción es que los estudios en torno a la gobernanza no consideran en su esquema de análisis las relaciones de poder en los territorios, por lo que la descentralización falla al no atender a los grupos que tienen menores capacidades, perpetuando la desigualdad en la distribución de los recursos.

Estas objeciones, no obstante, confirman la importancia de debatir sobre la gobernanza y de destacar la necesidad de una coordinación horizontal entre los actores, de la cual no pueden excluirse las

<sup>2</sup> Para la economía neoinstitucional los costos de transacción son aquellos que se generan después de la venta del producto, por ejemplo, monitoreo y seguimiento de contratos, corrupción, estado de la infraestructura (fallas en la eficiencia de la gestión gubernamental), créditos y confianza entre los agentes, etcétera.

contradicciones locales ni los acuerdos distributivos. Por ello, está muy lejos de nuestros objetivos formular una armonía declarativa u observar los conflictos de manera ingenua, sino de contextualizar la gobernanza en lo local y en los procesos de generación y apropiación de valor de los actores. Dichos procesos están relacionados con la disminución de los costos de transacción, que muchas veces son el producto de fallas institucionales y de contextos sociales en los que priva la desconfianza entre los agentes económicos.

Finalmente, dado el grado de confusión que existe entre la necesidad de gobernabilidad en México y las dificultades de generar un consenso para la gestión pública, privada y mixta de las políticas socioeconómicas con el objetivo de producir ciudadanos con bienestar social, este trabajo pretende dar cuenta de las distinciones teóricas en el uso de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Estas distinciones se hacen en función de las aportaciones de los autores que han trabajado de manera canónica dichos conceptos. Posteriormente, se realiza un análisis de la situación imperante en Latinoamérica y en México, en relación con la gobernanza y la gobernabilidad para asimilar los mayores retos que tienen por delante los países de la región; y, por último, se avanza en una propuesta de gobernanza territorial-local, estableciendo la importancia del concepto para su incorporación en la generación de sistemas agroalimentarios locales.

## ¿Gobernanza o gobernabilidad?

En primer lugar, resulta pertinente mencionar en qué distinguimos a la gobernanza de la *gobernabilidad*. Este último concepto se define por su aspecto negativo, la ingobernabilidad que en términos de las diversas corrientes teóricas que lo han abordado, puede ser imputable a la sobrecarga económica del Estado, al exceso de demandas y de participación ciudadana o a una crisis de racionalidad entre los intereses del mercado y la expansión de la esfera de los servicios sociales (Pasquino, 2005; Mayntz, 2000). La gobernanza, tal y como surge de la literatura anglosajona, se define por: 1) la *dirección* de un proceso, 2) la *coordinación* público-privada por medio de redes mixtas de los programas de gobierno y 3) la disminución de los costos de *transacción*. Dado el carácter de moda que en las ciencias sociales adquieren algunos conceptos, sobre

todo cuando son reivindicados y retomados por organismos internacionales para establecer recomendaciones de políticas, es necesario, incluso a pesar de las características esenciales que han sido señaladas anteriormente en ambos conceptos, llevar a cabo una recuperación de la literatura para delimitar de manera más precisa el sentido y la dirección que hemos dado al término gobernanza.

La gobernabilidad, al igual que la gobernanza, es un concepto que ha sido utilizado de muy diversas formas, dependiendo del tiempo y escuela analítica. Muchas cosas se entienden al referir el término. Muchas de ellas de forma inconexa, difusa y hasta cierto punto un tanto ambiguas, por lo cual no tiene perfiles analíticos claros (Camou, 2000). Su uso muchas veces se refiere más, como ya ha sido señalado anteriormente, a su contraparte, la ingobernabilidad (Coppedge, 1993), y hasta se ha dicho que sólo es una ideología conservadora de la crisis (Offe, 1979).

Es pertinente, en este sentido, desarrollar una breve sistematización de las corrientes y perspectivas analíticas que han abordado su estudio, para poder tener un mejor entendimiento del mismo concepto.

El término empieza a ser utilizado como un planteamiento que refleja la necesidad de superar, por un lado, los desajustes entre las demandas y exigencias sociales y la capacidad gubernamental de darles cause por medio de su planteamiento en las agendas públicas, por otro lado, implica la necesidad de hacer frente a la crisis, tanto financiera como de legitimidad de eficiencia y eficacia en las que se insertaba el sector público, cuestiones que caracterizaban al aparato gubernamental de muchos países en los años setenta (Crozier, Hungtinton y Watanuki, 1975). Ante la evidente crisis que reflejaban los Estados de bienestar, el concepto de gobernabilidad se refería, en un inicio, a la capacidad de ajuste del gobierno para hacer frente a los nuevos retos y peticiones sociales. De aquí se desprende que una primera definición del concepto hace referencia casi con exclusividad a la capacidad gubernamental y de gestión pública.

Una segunda vertiente en el uso del concepto se refiere a su utilización en el sentido del afianzamiento o consolidación democrática (O'Donnell, 1979; Przeworski, 1988), entendiéndola como una situación en la cual un país determinado conseguía los medios necesarios para no tener una regresión hacia el gobierno autoritario. Por otro lado, esta misma perspectiva suponía que se podían aprovechar las oportunidades tanto políticas, como económicas y sociales. Por tanto, bajo

esta perspectiva la gobernabilidad lleva implícita una mejora en el desempeño económico-social por el reforzamiento de lo político. La gobernabilidad no sólo evita la posibilidad de caer en gobiernos autoritarios, sino que permite una mejora en la política al expandir los derechos y las oportunidades de los ciudadanos. En este sentido, podríamos ubicar a la gobernabilidad como un concepto generador de estabilidad política.

En tercer lugar hacemos mención a una corriente que ha usado el concepto de gobernabilidad como símil de *governance* o gobernanza;<sup>3</sup> cabe hacer el señalamiento que esta perspectiva ha contribuido a ampliar la confusión entorno a los conceptos políticos y sociales de la gobernabilidad y la gobernanza. Su uso, en este sentido, ha sido utilizado principalmente por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al referirse a la gobernabilidad como un conjunto de reglas y procesos mediante los cuales un gobierno puede ser elegido, sostenido, responsabilizado y, en su caso, reemplazado; la capacidad gubernamental del buen uso de los recursos públicos para la articulación de políticas públicas, y el respeto por parte del Estado y de los ciudadanos a las instituciones sociales y económicas que permiten la interacción entre ellos (Kauffman, Kraay y Zoido-Labaton, 2000). Esta definición tiende a adoptar una combinación entre las reglas del juego y los resultados de gobierno, es decir, su legitimidad conseguida mediante su eficacia y eficiencia al gobernar. Es en este punto donde surge la confusión entre los términos de gobernabilidad y gobernanza: el primer término se refiere, como se ha visto hasta ahora, a una capacidad de gobierno, mientras que la gobernanza hace más referencia al entramado institucional (en cierto punto necesario para lograr la gobernabilidad). Esta confusión ha originado los principales problemas relacionados con el uso del concepto de gobernabilidad. En este sentido, la mayor confusión está referida a que no se distingue entre la variable dependiente, que en este caso sería la gobernabilidad, con la variable independiente, que sería la gobernanza (Oriol Prats, 2003).

<sup>3</sup> El término de gobernanza ha sido propuesto y usado por la Unión Europea y se encuentra ya aceptado por la Real Academia de la Lengua Española.

Una cuarta vertiente en el uso del concepto de gobernabilidad es la desarrollada a partir del proceso de integración europea. Desde el año 1990 se ha venido produciendo una amplia literatura que trata de explicar mediante el término de gobernanza (*governance*), la gobernabilidad no sólo como un restablecimiento de equilibrios políticos y oportunidades de actuación ciudadana, sino de una gestión pública dirigida a elevar la calidad del servicio y a establecer formas estratégicas de coordinación que prevengan los desacuerdos, desavenencias y enfrentamientos entre los Estados y que al mismo tiempo proporcione oportunidades de desarrollo a las regiones. Así, la gobernabilidad en un principio transitó hacia la necesidad de implementar la toma de decisiones mediante redes de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y a múltiples niveles (Mayntz, 2000; Héritier, 1999; Scharpf, 2000, 2001).

A partir de la diferenciación conceptual entre gobernabilidad y gobernanza, algunos autores han desarrollado los términos para sistematizar el uso del concepto de gobernabilidad, mientras que otros han intentado fundamentar una teoría sociológica de la gobernanza mediante el uso de perspectivas derivadas de la Sociología Económica, de la acción racional y del neoinstitucionalismo (Kooiman, 1993; March y Olsen, 1989; Coppedge, 1996; Riker, 1986; Granovetter, 1985; North y Thomas, 1973; North, 1990;).

Con base en estos antecedentes se puede mencionar que hasta los años noventa, la gobernanza se desarrolló bajo tres formas que estuvieron fuertemente relacionadas con paradigmas epistemológicos distintos y que en esta década ha crecido la preocupación por definirla en términos de coordinación institucional. La primera de esas vertientes fue la desarrollada por las corrientes conservadoras preocupadas por las incertidumbres y los movimientos críticos de los años sesenta y setenta. La segunda, se afincó en la crítica de las autoridades jerárquicas y encontró sus portavoces en las teorías libertarias. Finalmente, encontramos una tercera corriente que encuentra su fundamento en la posmodernidad, el pluralismo y la fragmentación espacial. No obstante, desde finales de los años noventa y en lo que va de la década del 2000, ha crecido el interés por la gobernanza desde el punto de vista de la coordinación y la construcción de acuerdos y diálogos locales.

La primera vertiente ha estado representada fundamentalmente por los sectores conservadores de Estados Unidos, ligados a las grandes corporaciones preocupadas por la supervivencia de los derechos de

propiedad y la seguridad para las inversiones de los grandes corporativos en el mundo (Shleifer and Vishny, 1996; Williamson, 1987 y 1994; Council, ASXCG and Exchange, AS, 2003). Desde la perspectiva elaborada por estos círculos, la gobernanza implica la capacidad de gobierno para administrar eficazmente los recursos públicos, así como respetar y hacer respetar las instituciones que rigen las relaciones económicas y políticas de un lugar determinado. Ante todo, este marco epistemológico busca la legitimación de la gobernanza como dirección. La gobernanza conservadora se opone a las políticas públicas, pues éstas se basan en la argumentación y la negociación, las cuales son parte del quehacer administrativo. La dirección sería consecuencia y causa de los acuerdos y no, como en el marco de una gobernanza conservadora, sólo una gerencia técnicamente eficiente.

Una segunda vertiente epistemológica acerca del concepto de gobernanza surge en la medida que el pensamiento y los movimientos críticos que se desarrollaban a lo largo de las décadas de los setenta y los ochenta, la gobernanza fue concebida como una dirección descentralizada en redes horizontales de organizaciones mixtas público-privadas. El uso alternativo de este concepto provino de las teorías cercanas al marxismo. La gobernanza, en esta vertiente, consistió en considerarla como la construcción de un consenso horizontal crítico de las jerarquías, lo cual permitió concebir las instituciones como redes de decisiones horizontales que pusieron en cuestión las instituciones y organismos centralizados. A esta crítica no escaparon las administraciones de las empresas, la familia o los gobiernos. La radicalización de la crítica invocó la fragmentación del poder y la constitución de territorios policéntricos.

Por último, desde los años noventa, se configuró un paradigma relacionado con la posmodernidad de la vida política, la descentralización y la fragmentación espacial. Una vertiente de este paradigma fue la instrumentación por medio de las redes de políticas públicas y la rendición de cuentas, de la *accountability*, como esfera de “empoderamiento” y participación social (Peters, 1998). Con ello se pretende dar cuenta de los beneficios que los lazos sociales generan a la capacidad de gobierno (Brugué, Gomà, Subirats 2005), así como de la formación de nuevos liderazgos para el cambio social. El estudio realizado por Ospina (2006), relativo a las nuevas formas de gobernanza en Estados Unidos, parte del enfoque del “empoderamiento”. Al respecto, encuentra

evidencias en torno a la formación de liderazgos que están impulsando nuevas maneras de representación que propician un cambio social en el sentido de que se nota una mayor participación en la gestión de los problemas comunitarios.

El nacimiento del paradigma posmoderno obedece, muy probablemente, al crecimiento de la complejidad (social, administrativa, económica, científica y tecnológica) y por las manifestaciones políticas que esta complejidad ocasiona en las autoridades públicas (Burns y Andersen 1998). Por esta razón, las instituciones formales del poder se enfrentan a mayores dificultades para la gestión, principalmente por la falta de recursos y de competencias técnicas, así como por un aumento significativo de las demandas enmarcadas en las agendas gubernamentales.

En este sentido, la complejidad ha provocado una reestructuración en las funciones tradicionales del sistema político-administrativo del Estado, del control único de los procesos políticos a una negociación plural con actores públicos y privados. Así, difumina cada vez más la frontera entre lo público y lo privado (Börzel 1998; Kenis y Schneider, 1991; Kohler-Koch, 1996). De acuerdo a dichos cambios, el concepto de gobernanza entraña procesos de toma de decisiones correspondientes a asuntos públicos, privados y colectivos. A diferencia de las aproximaciones teóricas conservadoras, la gobernanza no está basada con exclusividad en la toma de decisiones jerárquicas o unidireccionales. Al contrario, la llegada a acuerdos se lleva a cabo mediante consensos, negociaciones y muestras de evidencias y argumentaciones encaminadas a la elaboración de mejores políticas públicas (Majone, 1989).

De lo anterior se desprende el entendimiento de que la gobernanza implica la puesta en marcha de un sistema de reglas, sean formales o informales, tendientes a marcar las pautas de interacción en los escenarios públicos, con la participación de actores del ámbito de los poderes públicos, sociales y económicos, para de esta forma y mediante mecanismos de rendición de cuentas lograr una mayor legitimidad de sus acciones (Aguilar, 2006; Pierre y Peters 2000; Williamson, 1979 y 1996; Mayntz, 2002, McCarney, Halfani y Rodríguez, 1998).

A partir de las fuentes y abrevaderos teóricos a los que ya hemos hecho referencia, durante los últimos años la gobernanza ha corrido más sobre los rieles de la coordinación horizontal y la integración de procesos decisorios que configuran un paradigma complejo por los subniveles y capas que debe recorrer para hacerse efectiva. Entre los actores

a considerar por este paradigma se cuentan las agencias internacionales, los gobiernos nacionales y subnacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las agencias de desarrollo y las organizaciones

**Cuadro 1**  
**Principales diferencias conceptuales entre gobernabilidad y gobernanza**

	<b>Gobernabilidad</b>	<b>Gobernanza</b>
<b>Principios</b>	1) capacidad gubernamental y de gestión pública; 2) afianzamiento y consolidación democrática; 3) resultados de gobierno.	1) entramado institucional; 2) interacción y coordinación entre actores estratégicos; 3) las reglas del juego.
<b>Objetivos</b>	1) dar respuesta al mayor número de demandas sociales para lograr legitimidad gubernamental; 2) un mejor desempeño económico-social, generador de una mejora en lo político; 3) estabilidad política; 4) ausencia de ingobernabilidad; 5) realización de políticas que satisfagan a los ciudadanos.	1) dirección de los procesos; 2) elemento clave de la certidumbre en los mercados; 3) disminución del riesgo en la toma de decisiones políticas; 4) establecimiento de acuerdos mixtos, público-privados; 5) disminución al máximo de las diferencias jerárquicas; 6) consolidación institucional mediante instituciones formales e informales.
<b>Principales exponentes</b>	Crozier, Hungtinton y Watanuki, 1975; O'Donnell, 1979; Przeworski, 1988; Kauffman, Kraay y Zoido-Labatón, 2000.	Mayntz, 1993, 2000, 2002; Strom y Müller, 1999; Héritier, 1999; Scharpf, 2000, 2001; Camou, 2000; McCarney, Halfani y Rodríguez, 1998; Morata, 2002.
<b>Críticas</b>	1) mucha confusión en el uso del concepto, debido a la amplitud de su manejo; 2) caracterizado más por su contraparte: la ingobernabilidad; 3) ideología conservadora de la crisis.	1) su uso estático, por sólo describir las interacciones del entramado social "tal y como se encuentran"; 2) abuso en el uso semántico del concepto.

Fuente: *elaboración propia.*

nacionales, municipales y locales, con el fin de establecer un marco institucional que disminuya los costos de transacción (Williamson, 1979; Larson, 1992). En el Cuadro 1, establecemos, en términos esquemáticos, algunas diferencias entre ambos conceptos.

En última instancia, la gobernanza sería una estrategia competitiva que se expresaría no sólo en el nivel del mercado, sino de las instituciones propiciatorias del desarrollo. No obstante, la configuración de estrategias competitivas ha llevado a pensar en términos geográficos los procesos de coordinación en la doble vertiente de las oportunidades, derechos y obligaciones políticas, por un lado, y el desarrollo socioeconómico, por el otro, para tener una ciudadanía de más calidad, en la medida que puede desarrollar sus capacidades (positivas) más ampliamente. En este sentido, subrayamos la novedad y posibilidad que ofrece pensar la gobernanza en la coordinación multinivel, en la cooperación intergubernamental y en el desarrollo económico de tipo *territorial*, que se ejemplifica en un nuevo marco complejo en el que intervienen los organismos supranacionales, los niveles nacionales y subnacionales de gobierno, las instituciones políticas y las organizaciones locales de ciudadanos, para los cuales la puesta en valor del territorio como una fuente de activos demandados por los mercados locales y globales representa oportunidades de activación y desarrollo.

En el marco de la gobernanza territorial tienen importancia fundamental la articulación de redes y la *activación de capital social*, que han sido puestos como ejes de la instrumentación de las políticas de desarrollo rural más recientes en la Unión Europea. Las innovaciones y avances de las políticas socioeconómicas, tomando como referente la experiencia de España (Blanco y Gomà, 2003), han provocado un renovado y creciente interés por el establecimiento de reglas de “gobernanza territorial” para impulsar la reactivación de las economías locales y el cuidado del medio ambiente.

En este sentido, por gobernanza territorial entendemos la capacidad para construir y conservar instituciones en el plano local que faciliten los encuentros macro, meso y micro, así como el diálogo para la coordinación y la distribución de los bienes públicos y el uso de los bienes comunes. Por lo tanto, es fundamental reconocer a la gobernanza territorial como un elemento sustancial del nuevo esquema del desarrollo.

Una de las características más amplias de la “governaza territorial” es asociar la coordinación e integración con base en las capacidades de los individuos, por lo que se considera que las políticas deberían estar encaminadas a potenciarlas, es decir, de retomar la importancia no sólo de la disponibilidad de satisfactores sino también de las capacidades para poder utilizarlos en un marco sustentable, y así garantizar ciertos funcionamientos del individuo. El desarrollo de capacidades en los territorios puede ser denominado también como “realizaciones”, y el conjunto de estas realizaciones nos indica el modo general en el que se encuentran los individuos (Sen, 2001).

Aunque ya se ha hecho referencia a la distinción entre capacidades positivas y negativas y su incidencia en el desarrollo social, afirmamos que el conjunto de capacidades en el ámbito territorial puede abarcar tres niveles diferenciados que se incorporan ampliamente a todo acto de gobernanza: a) *capacidades intersubjetivas*, que están relacionadas con la confianza y los intercambios solidarios en un territorio determinado; b) *capacidades colectivas*, que tienen que ver con las organizaciones y asociaciones, así como las transferencias que se dan dentro de ellas, y c) *capacidades objetivas*, las cuales son el *capital territorial* o los recursos del territorio.

En conclusión, de lo anterior emerge un nuevo paradigma, tendiente a repensar la gobernanza desde un punto de vista territorial y del desarrollo de las capacidades positivas y asociadas a la acción colectiva. Para ello es necesario reconocer la complejidad de actores y subsistemas que actúan regionalmente, pero además es preciso superar paulatinamente las visiones sectoriales de la política social y de la gestión pública y económica. La gobernanza constituye una nueva forma de estrategia política que garantiza la gobernabilidad de las sociedades, pero trata de mantener la legitimidad de las instituciones públicas a cambio del otorgamiento de cierta autoridad política a otros actores sociales y económicos (Morata, 2002) en el ámbito local y ligado al desarrollo económico y a las alternativas productivas. De esta forma, se retoma el valor de las actividades localizadas, como el turismo, los servicios o la agroindustria rural y el patrimonio cultural mediante políticas de integración de Sistemas Productivos Locales basados en productos específicos y con una disminución sustancial de los costos de transacción. En suma, el nuevo paradigma de gobernanza se encuentra íntimamente vinculado al desarrollo local y al desarrollo con base territorial. En términos

sociológicos se refiere a las estructuras sociopolíticas que se insertan, de forma reflexiva, en los procesos de interacción social (Granovetter, 1985), aunque localizados.

## **Gobernanza y gestión de las políticas sociales. Recuperando el valor de lo local**

Se puede señalar que un error común de instrumentación de los programas antipobreza en América Latina en general, y en México en particular, es que tienen una concepción lineal de la gobernanza y la reducen a mera dirección de proceso. Es decir, se trata de una visión no compleja, que adolece de una falta de visión integral de los recursos locales. Dicha carencia se complementa con una debilidad institucional para gestionar el desarrollo local, ya sea por la destrucción de la que han sido objeto las agencias de desarrollo en las décadas anteriores, o por el menosprecio a las instituciones informales y que potencialmente pueden ser muy efectivas en la constitución de acuerdos de coordinación y distribución de recursos. Dichos errores han surgido generalmente de una visión hermenéutica, que consiste en ver la pobreza como algo externo al agente que tiene como misión desarrollar un territorio específico y no ponerse en la piel del otro, calzar los zapatos del otro, reconocer la otredad (Arendt, 1993). El distanciamiento entre los programas y los actores a la hora de su puesta en operación se debe a una disociación entre los planes nacionales y el contexto de la implementación. Los programas nacionales muchas veces ignoran la mecánica de solidaridad local, las redes de protección, de enseñanza-aprendizaje y de las agrupaciones económicas entorno a productos específicos y definidos por su arraigo e identidad al territorio. En este sentido, ignoran el papel que juega el aparato simbólico y los códigos de conducta de las sociedades locales. De ahí que los grandes programas nacionales a menudo sean incapaces de descubrir el valor y significado de los recursos locales y su papel en la generación de empleo y ocupación entre los pobladores, a quienes las estadísticas oficiales pueden calificar como “pobres”.

Frente a esas limitaciones, es pertinente revisar las características del paradigma del desarrollo rural territorial y sus relaciones con la gobernanza, así como sus efectos en la instrumentación de políticas. Los factores que influyen en este nuevo paradigma son la creciente importancia

a los atractivos naturales y culturales, las limitaciones de las políticas agrarias y la descentralización, así como las nuevas tendencias de la política regional. Asimismo, en el ámbito de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), las características de este paradigma se condensan en una creciente atención al territorio, en vez de a los sectores y a las inversiones en lugar de a los subsidios. Aunque se reconoce que la reciente crisis alimentaria puede revertir los beneficios de este nuevo paradigma y que requiere de una evaluación más precisa, es necesario resaltar que poner en funcionamiento políticas y programas bajo este enfoque está provocando cambios culturales, pues en primer lugar las políticas se aplican en función del territorio; en segundo lugar estas políticas promueven la coordinación y la cooperación intersectorial multinivel en la administración pública y, en tercero, fomentan la asociación público-privada y social para activar los recursos del territorio al ponerlos en valor y detonar el desarrollo económico local.

Este último punto no está exento de peligros. Los actores locales no siempre están dispuestos a asociarse entre sí o con empresas. La escasa capacitación de los agentes locales, la politización de los proyectos, las dificultades jurisdiccionales entre los diversos niveles de gobierno y el hecho de que no siempre puedan lograrse las economías de escala adecuadas, pueden conducir a la elevación de los costos por encima de los beneficios esperados y provocar una decepción respecto de la posibilidad de asociación entre los actores, empresas y organismos de gobierno.

Por ello, entre los múltiples programas que apuntalan la instrumentación de políticas de desarrollo rural territorial se encuentra la introducción de servicios en las zonas rurales, de carreteras y de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y servicios de banda ancha.

Por otro lado, como parte central de esta nueva estrategia destinada al territorio destaca la puesta en funcionamiento de los activos rurales, en los que los hacedores de políticas deben ser sumamente cuidadosos para delimitar los beneficiarios de la valorización de los bienes públicos y los privados, para no destruir los lazos de cohesión social; tampoco destinar recursos a los ganadores de siempre, o a los que, con base en su poder y sus redes, se han apropiado del valor de las comunidades agrarias. Además de las titularidades y la identificación de beneficiarios, la valorización de los bienes privados y comunes requiere una coordinación multinivel muy cuidadosa.

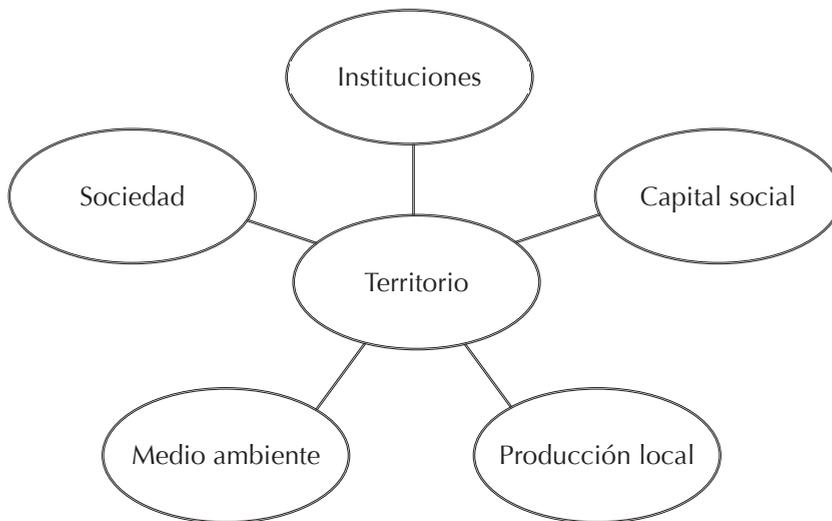
La OCDE ha reconocido en el caso de México que la Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones puesta en operación en 2001 es una política que busca superar la tradicional centralización y extrema sectorización de las políticas y programas mexicanos, el cual se centra en la localización de regiones funcionales y en facilitar el desarrollo endógeno mediante la creación de polos de desarrollo denominados Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) que se distinguen por una relativa buena conectividad con las localidades circundantes. Los CEC se convierten en nodos receptores de demandas y en polos de inversión en infraestructura con el objetivo de que a largo plazo se detenga la dispersión rural y se promueva la actividad económica.

El principal instrumento de esta estrategia es la cooperación multinivel entre el gobierno federal a través de 16 dependencias involucradas, las instancias subnacionales y los CEC, que es donde se recogen las demandas de la población y se miden los resultados. Bajo este principio, se establecieron 263 microrregiones, en las cuales, por lo menos 40% de la población es hablante de una lengua indígena, en 1 331 municipios del país, para atender a un total de 99 mil localidades (el país tiene alrededor de 200 mil), con el objetivo de superar el rezago social y económico. La evaluación de los resultados de esa cooperación y coordinación multinivel se realiza por medio de indicadores denominados banderas blancas en los CEC. Una bandera significa que se ha dotado de un servicio específico de infraestructura o de servicios para la población. El objetivo es alcanzar diez banderas blancas. Un programa de esta naturaleza entraña riesgos, debido a la coordinación que se debe llevar a cabo entre tantas dependencias de la administración que deben cooperar. Por ello, se habla de procesos de metagobernanza que tienen como objetivo reflexionar sobre los procesos de la gobernanza y los instrumentos de instrumentación. La instancia ocupada de la metagobernanza, en este caso, es la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (OECD, 2006: 102-105)

Si bien este programa de desarrollo rural en México ha tenido una base regional, es necesario señalar que en la Estrategia Microrregiones aún no existe una distinción entre la región y el territorio. Por otra parte, este programa no tiene un vector de valorización de los productos de los territorios, aunque puede ser un objetivo posterior, al formar primero las capacidades de las comunidades rurales agrupadas en esta estrategia.

Por un lado, es importante que se aborde la noción de territorio, no sólo en un sentido físico, sino como una construcción social y cultural que da sentido a la vida de los habitantes y los identifica con el paisaje, el patrimonio y las formas productivas específicas que se agrupan en torno a productos o bienes que caracterizan la producción y el consumo de un lugar específico. En este sentido, podemos entender el territorio como el espacio donde confluyen los distintos conceptos antes mencionados que dan forma y movilidad a una sociedad determinada (véase la figura 1). De acuerdo con los conceptos de la geografía industrial y la economía y sociología institucionales, los territorios deben contar con un entramado de instituciones que promuevan la coordinación y faciliten el diálogo. Sin embargo, la escasez de esta masa crítica institucional siempre es un obstáculo para la gobernanza de los territorios.

**Figura 1**



Por otro lado, la urgencia de organizar cadenas de producción y comercialización a partir de productos apreciados en el ámbito local o regional y hasta internacional se relaciona con las alternativas a la pobreza. Las cadenas productivas y de servicios de productos específicos contribuyen a la conservación del empleo y son la fuente de redes industriales y de distribución, de intercambio de saberes y de desarrollo institucional. Así, puede hablarse de redes territoriales, territorios que aprenden o territorios distintivos.

En suma, la reflexión en torno a la gobernanza, desde el punto de vista territorial, exige plantearla en términos no sólo de gobernabilidad sino de desarrollo local que permita acelerar los procesos de coordinación y de construcción institucional para valorizar los productos locales y cuidar el entorno por el valor económico que tiene. Gobernanza y bienestar son dos ejes sobre los cuales puede marchar una nueva etapa de desarrollo. Desde este punto de vista, podríamos afirmar que la gobernanza tiene los siguientes retos:

- 1) generar economías de escala, de aglomeración, coordinación e integración de productos locales competitivos y destinados a elevar el ingreso para disminuir radicalmente la desigualdad;
- 2) garantizar el goce de los derechos fundamentales y de una vida democrática;
- 3) ejercitar y cultivar las capacidades individuales en el ámbito de la asociación;
- 4) impulsar una responsabilidad política, social y empresarial que se extienda hacia el medio ambiente, y
- 5) descentralizar las políticas, bajo la perspectiva del uso de los recursos locales (Alburquerque, 2004).

### **Una propuesta de gobernanza. La gestión territorial: la construcción de sistemas agroalimentarios locales (Sial)**

En este apartado del capítulo desarrollamos una propuesta que retoma los indicadores del desarrollo rural territorial y que ha sido objeto de nuestros estudios durante el último año. Esta propuesta está dirigida a sustentar una idea de desarrollo rural territorial con base en la integración de las cadenas de producción, transformación y servicio en el sistema agroalimentario. El tema es pertinente tanto desde la perspectiva de las alternativas a la pobreza rural como desde las crecientes preocupaciones respecto de la crisis alimentaria. Dicha propuesta es inicial y se basa, por el momento, en una revisión a fondo de la bibliografía. La síntesis está fundamentada en la caracterización del Sistema Agroalimentario Actual (SAA), en los antecedentes teóricos del desarrollo rural territorial en el ámbito rural y, finalmente, en la importancia que para las políticas y la gobernanza de los territorios puede tener la valorización de

los sistemas agroalimentarios de corte local, o lo que en la bibliografía francesa se ha llamado localizados (Sial).

Acerca de la caracterización del SAA, la bibliografía internacional referente a la globalización en el sector agroalimentario ha destacado los efectos que el modelo de integración y apertura comercial ha tenido sobre la articulación de los sistemas productivos. El alejamiento progresivo de los modelos de equilibrio de competencia perfecta tiene como consecuencias:

1. la gran concentración empresarial en el seno de la industria alimentaria y, sobre todo, en el ámbito de la gran distribución, y
2. la pérdida de valor relativo de la producción agrícola en la cadena de producción, distribución y consumo, así como la escasa rentabilidad de la producción de *commodities* (bienes básicos genéricos).

Ante tales cambios de carácter estructural y la creciente estandarización alimentaria, promovida por las grandes empresas de la agroindustria y de la distribución, se impone la necesidad de reflexionar acerca de nuevas estrategias, con base en una gobernanza territorial y políticas de desarrollo agroalimentario y rural. La diversidad geográfica, cultural y social propia de los territorios es un patrimonio de gran valor en el marco actual de la globalización. Dicha diversidad no es un obstáculo al desarrollo: por el contrario, es un activo en manos de las sociedades locales que pueden potenciar el saber hacer acumulado en la elaboración de productos alimenticios. La viabilidad de estas estrategias ha quedado probada en Europa con el desarrollo de las indicaciones geográficas de origen y con denominaciones de origen que desde hace unos años han despertado interés en los países latinoamericanos, dada la gran diferenciación existente en la región y, por lo tanto, el gran potencial de generar alternativas a la pobreza rural por medio del desarrollo de productos diferenciados e identitarios. El crecimiento de la agricultura orgánica, la recuperación de los alimentos tradicionales y del patrimonio gastronómico, así como el renovado interés por las actividades turísticas rurales, corresponden a un cambio incipiente en el modelo de demanda de amplios segmentos de consumidores, que buscan la diferenciación y se identifican con productos típicos.

La generación de sistemas agroalimentarios con características diferenciadas relacionadas con el territorio, entendido no sólo en sus atributos físicos (clima, calidad de la tierra, disponibilidad de agua, etcétera) sino en términos sociales y culturales (patrimonio, lugar de construcción de redes e identidades), ha propiciado una preocupación genuina y una actividad intensa por tratar de diagnosticar, explicar y comprender el papel del patrimonio natural y cultural en el desarrollo local y en el diseño e instrumentación de políticas. Dicha preocupación se ha hecho eco en los medios académicos, en las agencias del desarrollo y entre los productores y funcionarios públicos de Francia, España y de otros países latinoamericanos.

A partir de estas discusiones ha quedado de manifiesto la novedad epistemológica y metodológica de la propuesta de los Sial, así como la necesidad de profundizar en el registro, diagnóstico, evolución y en los factores de éxito o fracaso de los mismos, por lo que el debate de las alternativas de desarrollo rural con base en el territorio se encuentra abierto al enriquecimiento, la profundización y el rigor académico. Asimismo, ha quedado de manifiesto que es necesario ahondar en la reflexión sobre las condicionantes y los factores que pueden influir en el éxito o fracaso de un Sial como alternativa efectiva a la reestructuración del sector agroalimentario.

Dado que tratar de dilucidar esos factores y condicionantes es vital para la elaboración de alternativas, es preciso abordar los vínculos entre gobernanza, instituciones, capital social y desarrollo para darle una dimensión desde la realidad de nuestro país al debate de los Sial. En otras palabras, si bien en Europa la preocupación se centra en encontrar las mejores fórmulas para garantizar la distribución de los productos con origen territorial definido, para materializar la puesta en valor de dichos productos, nosotros partimos de que es tanto o más necesario diagnosticar el entramado de redes, lazos sociales e institucionales (tanto en el ámbito formal como en el informal) en los Sial.

La bibliografía en torno a los Sial es relativamente reciente, pues surge como producto del desarrollo de las ciencias agroalimentarias, y en especial de la economía agroalimentaria. Hasta mediados de la década de los años cincuenta del siglo pasado, la economía agroalimentaria abordaba la agricultura como una cuestión meramente de mercado y desde una perspectiva sectorial. Pero a partir de la publicación del libro de Davis y Goldberg (1957) sobre el concepto de *agribusiness*, se

desarrollaron ampliamente los estudios respecto de la agricultura y las áreas rurales desde un punto de vista sistémico.

Su libro se enmarcó en un amplio programa sobre agricultura y negocios que la Universidad de Harvard lanzó en 1952, para investigar las relaciones recíprocas entre la agricultura y la industria. En esa obra se expone la idea de frontera, para esos años, de que la agricultura no es sólo una actividad primaria, sino que se encuentra unida a la transformación industrial y a la generación de servicios. Davis y Goldberg utilizaron el modelo económico *input-output* de Leontieff, para demostrar los efectos sistémicos de la actividad agrícola, y con ello se convirtieron en pioneros de lo que dos décadas después se llamaría la multifuncionalidad de las explotaciones agrícolas, es decir, la posibilidad de construir empresas a partir de las múltiples vertientes que presentan los territorios rurales.

Las propuestas de una visión de la agricultura como sistema, también encuentran antecedentes en la teoría de los sistemas y de la información que venían revolucionando el pensamiento y la actividad científica desde la posguerra. Por ello, una fuente más de la bibliografía actual de los sistemas agroalimentarios localizados tiene su origen en la Teoría General de los Sistemas de Ludwig Von Bertalanffy que en términos metodológicos sería utilizada en textos franceses por Malassis (Malassis y Padilla, 1979) para describir los encadenamientos productivos, en los cuales el producto es procesado con una continua adición de valor hasta llegar al consumidor final.

Malassis adaptó el concepto de *filière* para caracterizar esta larga serie de procesos que pueden integrarse en un sistema productivo y que constituyen una interacción de sistemas de tipo productivo, de transformación industrial, de distribución y consumo.

Los debates en los que se enmarca la bibliografía de los sistemas agroalimentarios en los años setenta y ochenta se encuentran en la transición de una sociedad que ha alcanzado una productividad adecuada para sus necesidades y que está disponible para la exportación, pero que se ha logrado a base de la estandarización de las pautas de producción y consumo. Por otra parte, estos debates adelantan la existencia de mercados saturados de productos estandarizados y a bajo costo.

Los sociólogos han denominado a este periodo como la consolidación del fordismo alimentario, que surge de una excesiva oferta, pero que al mismo tiempo marca la posibilidad del retorno de los productos específicos bajo formas complejas determinadas por:

- la generación de externalidades (crisis de seguridad alimentaria en los países desarrollados, preocupaciones medioambientales, regulaciones que incrementan los costos de transacción);
- retos para la gobernanza (crisis de las relaciones verticales de coordinación, cambio en las motivaciones de los empleados, reclamo de productores y consumidores) de las empresas y los gobiernos que anticipan, y
- la emergencia de un modelo en el que las exigencias del consumidor, de las cadenas de distribución y consumo anuncian la formación de sistemas posfordistas, es decir lejanos a los modelos estandarizados, en la economía y la sociología agroalimentaria.

Junto a estos lejanos antecedentes teóricos surge, a partir de los años ochenta, una serie de estudios e investigaciones que anticipan el advenimiento de formas de trabajo y producción posfordista. Una de las vetas más interesantes de esas nuevas investigaciones se desarrolla en Italia y otros países mediterráneos que, a partir de las propuestas de Davis, Goldberg y Malasiss, e influenciados por los modelos de incertidumbre y de riesgo provenientes de la teoría de los sistemas complejos, encuentran evidencias de que frente a la crisis del capitalismo industrial de los años setenta y ante la reestructuración económica, en circunstancias específicas pueden darse formas de desarrollo endógeno en ámbitos territorialmente definidos. Esas formas pueden ser caracterizadas como sistemas productivos en los que interactúan el saber hacer —por ejemplo, obreros calificados despedidos de las grandes empresas, mecánicos independientes, etcétera—; lazos y relaciones establecidos con anterioridad e instituciones de crédito, infraestructuras y gobiernos locales que pueden facilitar el desarrollo económico de las regiones.

El fundamento de estas nuevas percepciones del desarrollo, encuentra su base teórica en los aportes de la economía espacial, pero principalmente en la teoría de los distritos industriales de Marshall (1919), quien había postulado la existencia de economías de aglomeración en las zonas industriales de Inglaterra. Para Marshall, las ventajas de la localización permiten una disminución de los costos de transportación, pero también un incremento en las capacidades de innovación, pues en un territorio determinado podrían estar concentrados los obreros calificados, ingenieros, innovadores, etcétera. Aún más, para él, la aglomeración de empresas en torno a productos específicos produce un efecto multiplicador en los servicios y en la cooperación entre las empresas.

Bajo esta perspectiva, la sociología industrial italiana hizo aportaciones muy interesantes desde los años ochenta y durante el primer lustro de los noventa. Para Becattini (1979, 1998, 1999), Brusco (1990) y Bagnasco *et al.* (1993 y 1997), la competitividad de Italia y su desarrollo económico habían tenido como origen una fuerte identidad territorial y lazos que apoyaban el desarrollo de las pequeñas empresas y que las distinguían de la economía de la gran empresa. Las características añadidas a este desarrollo territorial estaban dadas por la cooperación entre las empresas, lazos de confianza en el seno de asociaciones, instituciones que permitían la difusión de innovaciones e instituciones políticas que la propiciaban.

Ciertamente, aunque las investigaciones y propuestas de los sociólogos y economistas italianos han sido de gran influencia para definir los sistemas productivos y su comportamiento en situaciones de incertidumbre, la confrontación de las evidencias del modelo italiano con otras partes del mundo no ha logrado una réplica exacta del modelo.

Rabellotti (1995) puso en duda la existencia de un modelo de “distrito industrial” para el caso de la industria del zapato con base en una comparación de los distritos de Brenta y Marche en Italia, y de León y Guadalajara, en México, aunque encuentra ventajas en la cooperación y difusión de adelantos tecnológicos para las pequeñas empresas, sobre todo en el caso de México.

Schmitz (2005) encontró, también a propósito de la industria del zapato, que si bien podrían existir características comunes en los distritos o “aranjos” productivos que en el caso de Brasil identificaban las actividades de las pequeñas empresas con el caso italiano, la importancia de las relaciones sociales y los intercambios entre las empresas, se subordinaban a los papeles especializados asignados por la gran empresa de carácter mundial. De este modo, más que un distrito industrial, lo que convenía era caracterizar estas actividades como *cluster*: economías localizadas y altamente especializadas bajo las directrices de la gran empresa, aunque su base fuese un saber hacer previo en los territorios.

Para Porter (1998), los *clusters* representan una nueva forma de economía dirigida a potenciar las ventajas competitivas de las regiones. En esa misma dirección apuntan los estudios de Rama (2002), para el caso de las subcontrataciones en la industria electrónica en España y, finalmente, Blay-Palmer (y Donald, 2006) para el caso de la economía alimentaria de Canadá.

Otra de las vertientes que señalan el origen de los Sial, más allá de teoría económica de la localización y de la sociología del desarrollo es la nueva geografía humana que se nutre y retroalimenta a las otras disciplinas. Paul Krugman (1995), ha defendido la idea de que el territorio es el “lugar” marcado y determinado por las relaciones sociales, la impronta de la actividad humana y la identidad de los habitantes, y con ello ha dado un nuevo marco al estudio de los territorios y sus interacciones económicas y sociales. En este sentido, la obra de Krugman ha dado una particular atención a las dinámicas culturales e institucionales en los territorios y a su papel en la definición de la diferenciación y especialización de las regiones.

Debe hacerse notar que aun bajo el intenso debate sobre la definición de Sial, se han dado algunos avances, que expondremos a continuación.

Para Boucher (1998), los Sial son “Sistemas constituidos por organizaciones de producción y de servicio (unidades agrícolas, empresas agroalimentarias, empresas comerciales, restaurantes, etcétera) asociadas mediante sus características y su funcionamiento a un territorio específico”. Para otros autores, a esas mismas características debe añadirse que son un entramado de símbolos que configuran la identidad en el consumo y que adquieren valor por eso mismo (Muchnik, 2004 y 2006; Molty-Mäizy y Muchnik, 2005).

Para Courlet (2002), el concepto mismo ha tenido una evolución que lo ha llevado a ser considerado como producto y parte del capital social y de la gobernanza, es decir, se configuran como producto de las relaciones de confianza, de los lazos sociales existentes, de las asociaciones y del entramado institucional de las localidades que favorecen el desarrollo de esas actividades, así como de los vínculos inherentes a la difusión del saber hacer, con la innovación y el establecimiento de acuerdos y formas de coordinación y asociación público-privada.

Dada la novedad del concepto, que siempre puede inducir a algunas confusiones, es preciso delimitar las características de un Sial y señalar qué lo distingue de las actividades tradicionales o incipientes de transformación de productos locales, tal y como puede encontrarse en la bibliografía precedente; a continuación presentamos, brevemente, dichas características.

- La existencia de un producto local que tenga rasgos específicos otorgados por el territorio (determinadas especies de maíz, nopal, quesos, embutidos, artesanías, etcétera).
- La existencia y consolidación de instituciones que faciliten el desarrollo de la Agroindustria Rural (AIR) con base en la confianza y los acuerdos.
- Prácticas sociales de innovación y difusión.
- Capacitación y apoyo tecnológico generados por los productores o por asociaciones de carácter gubernamental o no gubernamental.
- Desarrollo y defensa de la calidad, tomando en cuenta el consumo urbano y las exigencias sanitarias (Oyarzún, 2005; Sanz Cañada y Macías, 2005).
- Generación y apropiación de valor.
- Disminución de los costos de transacción, la incorporación de patrones de calidad y de la protección de las denominaciones geográficas y de origen.
- Generación de externalidades medioambientales positivas o preocupación por la defensa de los recursos del territorio.

La relevancia de los Sial consiste en que pueden ser considerados como una alternativa viable en la lucha contra la pobreza, pero requieren, de acuerdo con las características anteriores, del desarrollo de capacidades, en términos de Amartya Sen, (Boucher *et al.*, 2003), es decir, de elecciones y de inversión que se desprenden de un saber hacer con los recursos del territorio; una institucionalidad que facilite los procesos de transformación y comercialización de los productos, así como de las innovaciones. En este sentido es que los Sial, inducidos por políticas específicas, pueden tener éxito en la búsqueda de alternativas a la pobreza rural.

De lo anterior se desprende que el análisis de los sistemas localizados incorpora las teorías institucionalistas (Ayala Espino, 2000; North, 1990) y los problemas de la gobernanza en dos aspectos básicos: La integración y la coordinación vertical. Las explicaciones en torno a estas dos tendencias giran en el sentido de la disminución de los costes de transacción y su entorno institucional, es decir, de las “reglas del juego” formales o informales (North, 1990). Ello quiere decir, que las reglas del juego son producto de regulaciones, convenciones y acuerdos. En

esto influye, sobre todo en el ámbito local, la cohesión y la solidaridad social, o bien los intercambios de trabajo y de valores, lo que constituye a los núcleos familiares, las redes de amistad, de parentesco o de otro tipo en pilares del desarrollo de las instituciones (Aguilar Villanueva, 2006; Williamson, 1979 y 1996).

A pesar de estos esfuerzos por generar alternativas, la observación de casos de México y Latinoamérica ha mostrado que el pobre funcionamiento institucional, la ausencia de políticas y de asociaciones pueden ser factores adversos a la consolidación de los Sial. Sin embargo, la capacidad de organización y la emergencia de los negocios en torno a la gestión de los alimentos tradicionales generan la posibilidad de construir pequeñas empresas de transformación industrial con las virtudes de la localización que vinculen las economías locales al sistema regional y global, y que por ello pueden ser una alternativa a la pobreza.

Desde este punto de vista, también entonces se considera el capital social como un elemento clave en la bibliografía de los Sial en el último lustro, pues se le considera esencial para el establecimiento de políticas de desarrollo territorial por su capacidad de convocar consensos, construir instituciones y el reconocimiento en el interior de los grupos de productores.

No obstante, en la amplia bibliografía sobre este tema, han existido relativamente pocos trabajos que aborden el capital social como un activo territorial y como base para la dirección y coordinación de políticas de desarrollo. Entre esas escasas aproximaciones en torno a la conformación de capital social de base territorial destacan algunos artículos de la bibliografía anglo-sajona, en los cuales se estudian algunos casos de instrumentación de políticas en las áreas más rezagadas de Europa (Lamine, 2005; Nielsen, 2004; Richardson, 2000; Shortall, 2004; Shucksmith, 2000). Por su parte, la bibliografía francesa, a la que ya hemos hecho referencia, ha destacado el desarrollo de capacidades para incrementar la retención de valor de las comunidades rurales (Boucher *et al.*, 2003; Requier-Desjardins, 2006). También en España, se ha visto alguna potencialidad a este concepto (Moyano Estrada y Garrido Fernández, 2005).

Tal vez, donde más referencias existen al papel del capital social en el desarrollo rural territorial sea en Latinoamérica, en donde se ha privilegiado la acción colectiva y el uso de los recursos a través del reforzamiento de los lazos de confianza (Durston, 2002; Durston y Duhart, 2003; Flores y Rello, 2002).

Por otra parte, puede decirse que una de las limitaciones principales que se atribuye al concepto de capital social es su carácter idílico, al suponer, en la mayoría de los casos, que la identidad y la cohesión social se construyen sin conflictos.

Generalmente, ha sido poco reconocido que en los lazos cívicos, de confianza y de solidaridad que se establecen en una comunidad, se encuentran también los lazos de poder y de apropiación de valor por parte de algunos miembros de esas comunidades que operan como grupos excluyentes. Los mecanismos de exclusión que se ejercen con respecto a otros miembros de la misma comunidad son múltiples y van desde cerrar la asociación a los “otros”, la monopolización del saber y la capacitación para mejorar la calidad de los productos —lo que provoca un desarrollo desigual de las capacidades— hasta el ejercicio de la cultura política predominante en las áreas rurales, que desemboca en liderazgos clientelistas y en una burocracia de gestores.

En este sentido, la aplicación idílica de la noción de capital social por medio de algunas políticas de los agentes de desarrollo involucrados en la instrumentación de programas, puede generar una división social y un desgaste comunitario. La mayoría de las veces, la división social que provocan los agentes del desarrollo es involuntaria, pues las transferencias iniciales de recursos hacia los más pobres dentro de una comunidad, con el fin loable de elevar sus capacidades, opera en el sentido de una discriminación positiva, pero a la larga nociva para la comunidad.

En suma, los antecedentes y el debate más actual, permiten suponer que el futuro de los Sial se encuentra en un aprovechamiento de los recursos territoriales, en una eficiencia al poner en valor las aportaciones identitarias y diferenciadas de alimentos de calidad y en una efectiva vinculación con el mercado urbano, pero sin descuidar el acervo organizativo e institucional.

## Conclusiones

La gobernanza es un concepto que por sus características polisémicas es difícil de aprehender. Por sus orígenes en la industria y en los procesos de producción posfordista, la gobernanza fue un sinónimo de descentralización de decisiones, de trabajo en equipo y de instrumento para la elevación de la calidad y la productividad de las empresas. Además,

en la esfera de la decisión pública, ha sido un concepto utilizado en la planeación estratégica como un instrumento para la atención del ciudadano-cliente y como una base para el conocimiento de los jugadores y el posicionamiento de la marca política. Para nosotros, la importancia de este concepto se sintetiza en su relevancia para comprender la gestión pública y el desarrollo económico. Nuestra conjetura inicial de que es pertinente contrastar este concepto en el nivel local y territorial se desprende de la preeminencia que en las últimas décadas ha adquirido la preocupación por el riesgo creciente de la destrucción de los sistemas locales de producción, lo que ha afectado gravemente el bienestar de la población mediante el impulso y crecimiento de economías de riesgo, ilícitas o receptoras netas de transferencias. En este artículo hemos observado las diversas semánticas de la gobernanza y hemos valorado la emergencia de este concepto en el ámbito territorial. Hemos ubicado a este concepto en torno a la necesidad de reconstruir democráticamente los lazos y vinculaciones sociales como condición a la instrumentación de políticas de desarrollo. Las características que le hemos dado a este concepto, y que nos diferencian de las visiones conservadoras, o también generalizadoras, es la construcción de una coordinación espacial y de una integración de las actividades productivas en un territorio específico mediante la puesta en funcionamiento de políticas que confluyan en el reconocimiento de las formas socio-culturales, de la cooperación interinstitucional y de la generación, apropiación y reinversión de valor de los productos con potencial de comercialización en un contexto de respeto medioambiental.

La gobernanza, desde el punto de vista que la hemos abordado, constituye un elemento de integración del mercado regional y local con el mercado global, que genera sinergias territoriales, un desarrollo del sistema productivo vinculado a la puesta en valor de activos intangibles que paulatinamente están transitando desde el consumo homogéneo al consumo diferenciado; estos activos son el resultado de un proceso de acumulación histórica y simbólica, en el cual los productos son considerados en su especificidad y en un contexto cultural determinado.

Para fijar nuestra aportación al término de gobernanza como coordinación económica e institucional y como disminución de los costes de transacción recurrimos a los conceptos procedentes de tres corrientes teóricas que pueden complementarse para iniciar un programa de investigación sobre gobernanza y desarrollo local. La primera ha sido

la teoría de la complejidad y la incertidumbre, como característica fundamental de las nuevas relaciones capitalistas y como marco de los procesos de toma de decisiones. La segunda es la teoría de los *clusters* y de los sistemas productivos locales, que consisten en aglomeraciones sectoriales en las que está especializado un territorio, que se valorizan en función de su especificidad, de su valor cultural y de su patrimonio. Finalmente, opinamos que las teorías neoinstitucionalistas acerca de la organización industrial y el capital social nos ayudan a comprender el papel de la organización social, de los intercambios, de las redes y las instituciones en los procesos de desarrollo local.

Por lo anterior se comprobó, a partir de las evidencias que presenta la bibliografía, que el capital social constituye un eje transversal de la construcción de acuerdos de coordinación y distribución de recursos, además de tener el potencial de ser un engranaje entre los procesos globales y los procesos locales. Finalmente, hemos visto cuáles son las fallas de la gobernanza en América Latina y las fallas de la instrumentación de las políticas, lo que impide, en gran medida, alcanzar el desarrollo al existir un objetivo de las políticas sociales centrado en la asistencia y no en la coordinación y valorización de los recursos de los pobres y sus territorios; y una muy precaria construcción de instituciones y excesivos costos de transacción como producto del aislamiento de las actividades económicas, y a la desconfianza generalizada en las instituciones como producto de una deficiente coordinación e instrumentación de las políticas.

Por otro lado, tomando en cuenta los antecedentes enmarcados en este trabajo, puede constatar que la definición del objeto de estudio y la elaboración de las preguntas que la bibliografía ha venido formulando sobre los Sial, desbordan el ámbito de una disciplina específica. El trabajo y actualización de estas vertientes se encuentran apenas en marcha para la elaboración de una teoría de los Sial y la perspectiva desde la que se abordan depende en gran medida de la óptica que adopte el investigador. Sin embargo, puede encontrarse una heurística común que consiste en actualizar el desarrollo rural centrado en la gobernanza, el territorio y sus recursos, la existencia de asociaciones, de patrimonio cultural y de instituciones endógenas.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F., 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Albuquerque, F. 2004. "Local economic development and decentralization in Latin America", *CEPAL Review*, vol. 82 (abril): 155-169.
- Arendt, H. 1993, *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Ayala Espino, José. 2000. *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Bagnasco, A., C. Trigilia, T. Berthet y C. Marengo. 1993. *La construction sociale du marché: le défi de la troisieme Italie*. Cachan, Francia: Editions de L'Ens-Cachan.
- Bagnasco, A., C. Trigilia, T. Berthet y C. Marengo. 1997. *La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia Italiana*. Enlace. Abasto y Alimentación, 2(8): 9-13.
- Becattini, G. 1979. "Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazione sull'unità di indagine dell'economia industriale" *Rivista di Economia e Politica Industriale*, núm. 1 (enero-abril): 7-21.
- Becattini, G. 1998. *Distretti industriali e made in Italy: le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Becattini, G. 1999. *L'Industrializzazione Leggera della Toscana: Ricerca sul Campo e Confronto delle Idee*. Milán: F. Angeli.
- Blanco, I. y R, Gomà. 2003. "Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones". *Reforma y Democracia*, núm. 26, (junio): 1-15. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Blay-Palmer, A. y B. Donald. 2006. "A Tale of Three Tomatoes: The New Food Economy in Toronto". *Economic Geography*, 82(4): 383-400.
- Börzel, T. A. 1998. "Le reti di attori pubblici e privati nella regolazione europea", *Stato e Mercato*, núm. 3 (diciembre): 389-431.
- Boucher, François. 1998. *Agroindustria rural en el horizonte del 2000*. Lima: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Centro Regional Andino.
- Boucher, François, Aurèlie Carimentrand y Denis Requier-Desjardins. 2003. "Agroindustrie Rurale et Lutte Contre la Pauvreté: Les

- Systèmes Agroalimentaires Localisés Contribuent-Ils au Renforcement des 'Capabilités'?. Ponencia presentada en el 3eme Colloque sur l'Approche des Capacités, Université de Pavie.
- Brugué, Q., R. Gomà, y J. Subirats. 2005. "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de redes". *Reforma y Democracia*, núm. 32 (junio): 5-18. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)
- Brusco, S. 1990. "El concepto de distrito industrial: su génesis". En *Los distritos industriales y las pequeñas empresas*, compilado por F. Pyke et al. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tomo I, cap. 2, pp. 25-38.
- Burns, T. R. y S. Andersen. 1998. "L'Unione e la politica postparlamentare". *Il Nuova Mulino*, 377 (3): 419-438.
- Camou, A. 2000 "La multiple (in) gobernabilidad: elementos para un análisis conceptual". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 4 (oct.-dic.): 159-188.
- Coppedge, Michael, 1993. "Institutions and democratic governance in Latin America". Ponencia presentada en la Conferencia "Rethinking Development Theories in Latin America" (primera versión). Chapel Hill: Institute of Latin American Studies, University of North Carolina, 11-13 de marzo, p. 2.
- Coppedge, Michael. 1996. "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES-PNUD.
- Council, ASXCG. Exchange, AS. 2003. *Principles of Good Corporate Governance and Best Practice Recommendations*. Sydney, Australia: Australian Stock Exchange.
- Courlet, Claude. 2002. "Les Systèmes Productifs Localisés. Un Bilan De La Literatura". *Etud. Rech. Syst. Agraires Dev.* 33: 27-40.
- Crozier, M. J., S : P. Hungtinton y J. Watanuki. 1975. *The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comision*. Nueva York: New York University Press.
- Davis, J. H. y R. A. Goldberg. 1957. *A Concept of Agribusiness*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Durston John. 2002. *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. México: Libros de la CEPAL, núm. 69.

- Durston, J. W. y D. Duhart. 2003. *Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche: cultura, clientismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999-2002*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Social.
- Granovetter, M. 1985. "Economic action and social structure: the problem of embeddedness". *American Journal of Sociology*. vol. 91: 481-510.
- Héritier, A. 1999. "Elements of democratic legitimation in Europe: An alternative perspective". *Journal of European Public Policy*, núm. 2 (invierno): 269-282.
- Kauffman, D., A. Kraay y P. Zoido-Lobatón. 2000. "Aggregating Governance Indicators". *Policy Research Working Paper 2195*, 2000. [En línea] En <[http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg\\_ind.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf)>. Consultado el 25 de mayo de 2008.
- Kenis, K. y V. Schneider. 1991. "Policy Networks and Policy Analysis". En *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, compilado por Bernard Marin y R. Mayntz. Frankfurt: Campus Verlag.
- Kohler-Koch, B. 1996. "Catching up with change: the transformation of governance in the European Union". *Journal of European Public Policy* 3: 359-380.
- Kooiman, J. Jan. 1993. "Governance and Governability". En *Modern Governance*. Londres: SAGE Publications.
- Krugman, P. R. 1995. *Development, Geography, and Economic Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Lamine, C. 2005. "Settling shared uncertainties: local partnerships between producers and consumers". *Sociologia Ruralis*, 45(4): 324-345.
- Larson, Andrea. 1992. "Networks Dyads in entrepreneurial settings: A study of the governance of exchange relationships". *Administrative Science Quarterly*, vol. 37, núm. 1 (march): 29-79.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Malassis, L. y M. Padilla. 1979. *Economie agro-alimentaire*. París: Editions Cujas.
- March, J. y J. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. Nueva York: Free Press.

- Marshall, A. 1919. *Industry and Trade: A Study of Industrial Technique and Business Organization, and of their Influences on the Conditions of Various Classes and Nations*. Londres: Macmillan and Co.
- Marshall, A. 1920. *Principles of Economics: An Introductory Volume*, Londres: Macmillan.
- Mayntz, R. 1993. "Governing Failures and the Problem of Governability: Some comments on an emerging paradigm". En *Modern Governance. New Government Society Interactions*, coordinado por J. Kooiman. Sage: Londres, pp. 9-20.
- Mayntz, R. 2002. "National states and global governance". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre.
- Mayntz, R. 2000. "Nuevos desafíos de la teoría de Governance". *Instituciones y desarrollo* 7. Barcelona. <<http://www.iigov.org/id/index.drt?edi=187626>>. Consultado el 15 de enero de 2007.
- McCarney, P., M. Halfani y A. Rodríguez. 1999. "Hacia una definición de 'gobernanza'". *Proposiciones* 28 (octubre-diciembre): 118-155. Santiago: Ediciones Sur, Chile.
- Molty-Mäizy, Pascal y José Muchnik. 2005. "Circulation et Construction de Savoir-Faire: Questions pour une Anthropologie des Systèmes Agroalimentaires Localisés. Colloque Systèmes Agroalimentaires Localisés: Produits, Entreprises Et Dynamiques Locales-Montpellier, Du 16-18 Octobre 2002". *Industries Agroalimentaires Agricoles* (septiembre): 16-26.
- Morata, Francesc. 2002. "Gobernanza multinivel en la Unión Europea". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.
- Moyano Estrada, E. y Fernando E. Garrido Fernández. 2005. "Capital social y desarrollo en las zonas rurales". *Tierra Sur*, núm. 20 (otoño): 6-10.
- Muchnik, José. 2004. "Identidad territorial de alimentos. Alimentar el cuerpo humano y el cuerpo social". Ponencia presentada en el Congreso Internacional Arte Agroindustria rural y territorio, Toluca, México.

- Muchnik J. 2006 "Identidad territorial y calidad de los alimentos: procesos de calificación y competencias de los consumidores". *Agroalimentaria* 22 (enero-febrero): 89-98.
- Nielsen, K. 2004. *Social Capital, Trust and Institutions*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- North, D. C. 1973. *The Rise of the Western World*. Nueva York: Norton.
- North, D. C. 1990 *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, N. Y.: Cambridge University Press.
- North, D., y R. P. Thomas. 1973. *The Rise of the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O' Donnell, G. 1979. *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. Berkeley: Institute of International Studies.
- Offe, C. 1979. "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis". En C. Offe. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema, pp. 27-53.
- Oriol Prats, J. 2003. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad." *Instituciones y Desarrollo*, núm. 14-15: 239-269. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. <<http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=184501&art=184669>>. Consultado el 17 de junio de 2008.
- Ospina, S. 2006, "Gobernanza y liderazgos para el cambio social". *Reforma y Democracia*, núm. 35: 93-123. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Oyarzún, María Teresa. 2005. *Sellos de calidad en productos alimenticios agroindustriales con perspectiva para la pequeña agroindustria rural en América Latina*. Santiago, Chile: Biblioteca Virtual, Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (FEDEPAL).
- Pasquino, Gian Franco. 2005. "Gobernabilidad". En Norberto Bobbio, Incola Mateucci y Gian Franco Pasquino (coords.). *Diccionario de Política a-j*. México: Siglo XXI Editores, 14 ed., pp 703-710.
- Peters, B. G. 1998. R. A. W. Rhodes. "Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability", Blackwell Publishing, *Public Administration*, vol. 76, núm. 2 (verano): 408-409.
- Pierre, J. y B. G. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Nueva York: Macmillan.

- Porter, M.E. 1998. "Clusters and the New Economic of Competition." *Harvard Business Review* 76, núm. 6 (noviembre-diciembre): 77-90.
- Przeworski, A. 1988. "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia". En G. O'Donnell *et al.* *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*. Buenos Aires: Ed. Paidós, pp. 79-104.
- Rabellotti, R. 1995. "Is there an 'industrial district model'? Footwear districts". *World Development* 23(1): pp. 29.
- Rama, R., 2002. "The advantages of clustering: The case of Spanish electronics subcontractors". *International Journal of Technology Management*, 24: 764-791.
- Requier-Desjardins, D. 2006. "Globalización y evolución de la agro-industria rural en los países andinos. Un enfoque sobre los "sistemas agroalimentarios localizados". Página web de IICA-PRODAR. <[http://www.cybercable.tm.fr/~jarmah/public\\_html/DENIS4.htm#2](http://www.cybercable.tm.fr/~jarmah/public_html/DENIS4.htm#2)>. Consultada el 26 de junio de 2006.
- Richardson, T. 2000. "Discourses of rurality in EU spatial policy: The european spatial development perspective". *Sociologia Ruralis*, 40(1): 53-71.
- Riker, W. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Riker, W. 1986. *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Sanz Cañada, Javier. 1997. "Articulación espacial de la cadena agroalimentaria: impacto de los procesos de globalización y reestructuración postfordista". En *La agricultura familiar en España. Estrategias adaptativas y políticas agropecuarias*. Lleida, España: Universitat de Lleida, pp. 149-179.
- Sanz Cañada, Javier, y Alfredo Macías Vázquez. 2005. "Quality Certification, Institutions and Innovation in Local Agro-Food Systems: Protected Designations of Origin Olive Oil in Spain." *Journal of Rural Studies* 21 (October): 476-486.
- Sen, A. K. 2001. *La desigualdad económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Scharpf, F. 2000. "Institutions in Comparative Policy Research". *Comparative Political Studies* 33, pp. 762-790.

- Scharpf, F. 2001. "European governance. Common Concerns vs. the challenge of diversity". Documento de trabajo. *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. Bruselas, 25.7., COM. 428.
- Schmitz, H. 1995. "Small shoemakers and Fordist giants: tale of a super-cluster". *World Development* 23(1): 9-28.
- Shleifer, Andrei y Robert W. Vishny. 1996. "A Survey of Corporate Governance" (abril). Documento de trabajo del NBER, núm. W5554. Disponible en <<http://ssrn.com/abstract=10182>>. Consultado el 23 de mayo de 2007.
- Shortall, S. 2004. "Social or economic goals, civil inclusion or exclusion? An analysis of rural development, theory and practice". *Sociología Ruralis* 44(1): 109-123.
- Shucksmith, Mark. 2000. Endogenous development, social capital and social inclusion: perspectives from LEADER in the UK. *Sociología ruralis* 40(2): 208-218.
- Von Bertalanffy, L. 1976. *Teoría general de los sistemas: fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, O. E. 1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations". *Journal of Law and Economics*, vol. 22, núm. 2 (octubre): 233-261.
- Williamson, O. E. 1987. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Londres: Collier Macmillan Publishers.
- Williamson, O. E. 1994. *The Mechanisms of Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Williamson, O. 1996. "Calculativeness, trust, and economic organization". En O. Williamson, *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 250-274.

# **Reformas pendientes en los partidos políticos latinoamericanos**

**Flavia Freidenberg**

Subdirectora del Instituto Universitario de Iberoamérica,  
Universidad de Salamanca.



## Introducción

Este trabajo explora el modo en que funcionan los partidos políticos en América Latina, identifica algunos de los problemas que enfrentan estos actores en torno a tres ejes de actuación: su organización, su interacción en el sistema de partidos y el ejercicio de gobierno y discute el modo en que determinadas reformas internas pueden contribuir en la gobernabilidad democrática del sistema político. Las preguntas que guían el estudio tienen que ver con *a)* cómo el comportamiento de los partidos puede afectar la gobernabilidad democrática y *b)* qué reformas pueden realizarse en diferentes dimensiones de funcionamiento de los partidos con miras a generar mayor gobernabilidad en el sistema político.

El estudio sostiene que algunas características del funcionamiento de los partidos inciden sobre los niveles de gobernabilidad democrática, esto es, sobre “la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia” (Pachano 2007: 45). La gobernabilidad democrática es aquella en la que los actores estratégicos interactúan en un marco institucional basado en reglas de juego plurales, en un entorno de respeto de las libertades políticas y garantías hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales, y en donde esos actores se relacionan entre sí y con las instituciones en el marco de un conjunto de reglas estables que son percibidas como las que mejor favorecen la consecución de sus intereses (o, al menos, no son consideradas como una amenaza). En este sentido, la gobernabilidad democrática no se limita sólo al cumplimiento de la institucionalidad formal, sino que también incluye la dimensión informal de la política.

Los partidos son actores importantes en los niveles de gobernabilidad democrática de un sistema político. Altos niveles de transfuguismo, escasa transparencia en la manera de tomar las decisiones de los partidos, la institucionalización organizativa informal, los bajos niveles de profesionalización de los cuadros en el diseño y evaluación de políticas públicas, las dificultades de cooperación dentro de la organización y de ésta con otros partidos y la personalización de los vínculos partidistas por encima de los lazos programáticos pueden dificultar la gobernabilidad democrática. Si bien no todos los sistemas de partidos experimentan estos elementos de manera simultánea, los de débil institucionalización y los que cuentan con graves problemas de crisis de representación

suelen presentar muchas de estas características. A pesar de ello, los políticos y sus partidos tienden a mirar hacia otro lado frente a las críticas, minimizando la relevancia de los cambios en esas dimensiones para mejorar los niveles de gobernabilidad del sistema.

Aun cuando los retos democráticos que enfrentan los sistemas políticos en la región son todavía muchos, es difícil pensar de qué manera podría llevarse a cabo la convivencia política por fuera de los márgenes de la gobernabilidad democrática así como también es difícil imaginar el funcionamiento del sistema democrático sin un papel activo y protagonista de los partidos. Como ya señalara Schattschneider ([1941]1964:1), la democracia representativa es imposible sin partidos políticos, toda vez que estos ejercen funciones básicas para el sistema como representar, movilizar, reclutar y seleccionar élites, socializar y presentar opciones para los votantes, armonizar y articular intereses, proveer de políticas públicas al gobierno, posibilitar ciertos canales de control político y hacer operativas las instituciones del sistema democrático.

El presente análisis se enmarca dentro de la perspectiva del nuevo institucionalismo, en línea con la literatura de la elección racional, lo que sugiere que el contexto institucional que rodea las opciones de los partidos produce incentivos pero también obstáculos sobre su comportamiento y argumenta que diferentes tipos de comportamientos partidistas tienen consecuencias disímiles sobre la política y el sistema político en su conjunto (Hazan, 2002). Los datos aquí presentados corresponden a una línea de investigación que se está desarrollando desde el año 2001, la cual ha tenido diversas etapas con sus consiguientes subproductos, que han sido financiados por distintas organizaciones e instituciones europeas y latinoamericanas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La mayor parte de mis tareas de investigación sobre organizaciones de partidos se han enmarcado en el proyecto "Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina" (Ref. Sec. SEC97-148), financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (España) y dirigido por Manuel Alcántara Sáez entre 1998 y 2001 y por el de "Programas, organización y estrategias electorales de los partidos políticos de América Latina" (Ref. Sec. SEJ2005-08313/CPL), financiado por la CICYT y dirigido por Manuel Alcántara Sáez entre 2005 y 2008. Entre 2003 y 2005 he recibido financiación puntual del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica), International IDEA (Suecia), Ágora Democrática (Capítulo Ecuador), Fundación Carolina (España) y el PNUD para estudiar diversos aspectos de los partidos latinoamericanos. Actualmente, participo en la elaboración de productos para el "Observatorio de Partidos Políticos de América Latina" (OPAL) [<http://www.usal.es/iberoame/OPAL>], en el marco del Observatorio de Instituciones Representativas (OIR), financiado por la AECID y la FIAP de España y adscrito al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

El texto se divide en cuatro partes. Primero, se analiza el contexto en el que se comportan los partidos políticos latinoamericanos. Segundo, se exploran en términos teóricos las características de los partidos que pueden afectar la gobernabilidad democrática. Tercero, se evalúan algunas de las reformas intrapartidistas que se han realizado en América Latina de cara a mejorar las condiciones en las que los partidos compiten y, finalmente, se propone una serie de reformas que se considera que pueden mejorar los niveles de gobernabilidad democrática en la región, en aquellos contextos que así lo requieren y en los que, a pesar de no haber manifestado graves problemas de gobernabilidad democrática aún, podrían trabajar en el fortalecimiento de los partidos políticos.

## El contexto

América Latina ha vivido en las tres últimas décadas el periodo de mayor estabilidad política de su historia. La democracia, entendida como la forma por medio de la cual se elige al personal político a través de procesos electorales competitivos, limpios y libres, se encuentra asentada en la región. Una importante mayoría de ciudadanos acepta, valora y compete bajo estas reglas e importantes sectores que anteriormente tenían gran capacidad de veto sobre los procesos de toma de decisiones han visto mermada su capacidad de incidencia. Ese desarrollo político no ha sido homogéneo y los diversos sistemas políticos de la región han tenido que enfrentarse en diferentes momentos y circunstancias a reformas institucionales, líderes antipolíticos, crisis económicas, ajustes estructurales, conflictos armados, violencia y pujas intestinas entre actores sociales y políticos. Por tanto, la manera en que se ha rutinizado la democracia y el modo en que sus instituciones y sus actores se han adaptado a los desafíos generó sistemas políticos con características diversas y con distintos grados de capacidad para resolver los problemas cotidianos de los ciudadanos.

La fortaleza histórica del sistema de partidos, el modo en que habían funcionado las instituciones de manera previa a las quiebras democráticas, la voluntad de las élites por llevar adelante un acuerdo mínimo de reglas y prácticas que mediaran los conflictos y los propios resultados conseguidos por los partidos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos han incidido sobre el nivel de satisfacción que estos

manifiestan tener sobre la democracia. La tarea de los partidos no ha sido sencilla, ya que además de los retos de ser gobierno (y oposición), han enfrentado una creciente descapitalización frente a los ciudadanos. Esa desconfianza ha mermado en los niveles de credibilidad de los partidos, lo que les ha llevado a tener que pensar cómo mejorar su imagen ante los ciudadanos y cómo convencerles respecto de la relevancia de su papel como mecanismos de representación y canalización de las demandas sociales.

Aun cuando en la década de 1990 muchos políticos percibieron que el tipo de funcionamiento interpartidista afectaba su rendimiento electoral y se mostraron más abiertos a llevar a cabo cambios internos, los resultados no fueron suficientes como para mejorar su rendimiento o para evitar la eclosión del sistema de partidos como ocurrió en Venezuela, Bolivia o Ecuador. En estos contextos, la miopía y errática gestión de los partidos tradicionales supuso la emergencia de líderes *outsiders* y de movimientos antipolíticos que bajo un discurso fuertemente antipartidista provocaron el derrumbe de muchas organizaciones que habían gozado de fortaleza electoral y capacidad de chantaje en el sistema de partidos, favoreciendo el personalismo y minando la gobernabilidad democrática.

### **¿Qué características de los partidos pueden afectar la gobernabilidad democrática?: problemas y desafíos**

¿Cuáles son los problemas más singulares que enfrentan los partidos de la región en la actualidad? En este apartado se reseñarán algunos de los problemas más importantes que enfrentan muchos partidos de América Latina, estructurados en torno a tres ejes: *a)* problemas de los partidos en cuanto a su organización interna; *b)* problemas en relación a su gestión de gobierno y *c)* problemas vinculados a la competencia y al sistema de partidos.

#### *El partido como organización*

##### *a) Democracia interna: entre la ilusión y el desencanto*

Muchos partidos de América Latina son organizaciones oligárquicas, donde los políticos adoptan decisiones de manera excluyente, sin tener

en cuenta las opiniones de sus militantes, y éstos sólo son consultados para legitimar políticas y resoluciones previamente tomadas. En ellos las élites controlan de manera férrea el poder, no facilitan la participación de todos los grupos y/o fracciones en las definiciones programáticas o en la elección de los candidatos y las bases carecen de mecanismos para premiar o castigar a sus líderes si estos no cumplen con sus promesas o sus programas de gobierno. Estos partidos se caracterizan por tener bajos niveles de democracia interna, con desarrollos organizativos y procesos decisionales poco participativos.

Un partido gozará de democracia interna cuando sus líderes y candidatos se elijan por los miembros a través de mecanismos competitivos; donde las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes; los dirigentes se renueven periódicamente a través de mecanismos competitivos; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (fundamentalmente los que son minoritarios); se dé el respeto de aquellos derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones y se ejerciten mecanismos de control político que garanticen la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos hacia el interior del partido (Freidenberg, 2008).

#### *b) Transfuguismo*

En muchos partidos, una vez que los candidatos ganan las elecciones y acceden a los cargos de representación popular deciden apartarse del partido, migrar hacia otra agrupación o quedarse como independientes. En aquellos países donde las fronteras formales para irse de un partido son altas, por la presencia de fuertes subculturas partidistas y el rechazo de la población y de las élites al cambio de partidos, el famoso “camisetazo”, el costo de irse del partido también es alto. Pero hay otros casos, donde el nivel de incentivos para quedarse son menores que los que existen para irse y las barreras para crear nuevos partidos o migrar a otros son bajas. En este sentido, no existen suficientes instrumentos para conseguir disciplina interna que les haga permanecer en el partido.

Si bien no hay datos cuantitativos acerca del nivel de transfuguismo de los sistemas de partidos latinoamericanos, en algunos de ellos como Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Nicaragua o Guatemala se han dado casos significativos de migración de partidos,

lo que también muestra los niveles de conflictividad entre los miembros de los partidos y la incapacidad para resolver dentro de la organización partidista los problemas internos. En una investigación publicada recientemente se señaló que en Guatemala nueve de cada diez consultados consideraron que el transfuguismo era un verdadero problema, opinión compartida por la mitad de los entrevistados en Panamá (Archard y González, 2004: 94).

#### c) Ausencia de administración transparente

El modo en que el partido maneja sus cuentas y consigue sus recursos económicos es un tema clave, toda vez que suele ser una de las causas de la corrupción política (Archard y González 2004:107), así como también una manera para modificar las percepciones negativas de la ciudadanía (Roncagliolo y Meléndez 2007: 328). La gestión de los recursos y el nivel de transparencia que se maneje sobre los gastos internos son clave para mejorar la relación con los ciudadanos. Los recursos que antes se obtenían de los propios militantes ahora hay que conseguirlos por otras vías e incluso muchas candidaturas se suelen definir más por el dinero que el candidato tenga que por su trabajo o afiliación partidista.

Además, los partidos han cambiado su histórica estrategia de movilización de militantes por otra de captación de “notables”, con la intención de que éstos, al ser los candidatos, financien las actividades electorales. Los altos costos de la campaña electoral, la inversión necesaria para poder acceder a los medios de comunicación audiovisuales y los gastos de campaña son, cada vez más, limitantes de la actividad partidista y tienden a generar mayor inequidad en la competencia.<sup>2</sup>

#### d) Institucionalización informal de la organización partidista

Los principales partidos de América Latina son mucho más fuertes y estructurados de lo que se consigue observar a primera vista, ya que

<sup>2</sup> Un ejemplo de inequidad respecto del gasto electoral ha sido la campaña del PRI para elegir gobernador del Estado de México, donde ha habido una relación bastante clara entre dinero gastado, exposición mediática e incremento en las preferencias de los electores medidos a través de encuestas de intención de voto. También en el caso del multimillonario Álvaro Noboa en Ecuador, quien emplea sus empresas como plataforma partidista, aunque el resultado de una y otra elección fue muy diferente.

cuentan con densas redes de patronazgo y clientelismo que movilizan a los miembros del partido, que realizan el trabajo electoral y que cumplen muchas de las tareas claves de éste. Esas redes no se encuentran contempladas en los estatutos, son rara vez registradas por las autoridades u órganos del partido pero reclutan a los militantes, seleccionan candidatos, consiguen dinero, son un vínculo del partido con diversos sectores de la sociedad y, lo más importante, facilitan votos.

Las decisiones, y la manera en que se adoptan, no dependen de los órganos de gobierno que están señalados en los estatutos, sino que son decisiones de liderazgos personalistas o de los caciques regionales; las carreras partidistas están determinadas por los contactos personales y no por el aparato burocrático; las organizaciones locales no funcionan como si fueran sucursales de una organización nacional sino que trabajan desde la casa o los lugares de trabajo de los militantes o los caciques regionales y el financiamiento de la actividad partidista se consigue de manera informal (usualmente ilegal), a partir del patronazgo, las donaciones ilegales o los recursos estatales.

El intercambio asimétrico de bienes y/o servicios a cargo de un “patrón” (político) por votos o favores por parte de los “clientes” (votantes) que emplean los políticos también son un problema que afecta no sólo el rendimiento de los partidos, sus posibilidades de maximizar beneficios sino también la calidad de la democracia (O’Donnell 1996; Helmke y Levitsky 2006; Freidenberg y Levitsky 2007). El clientelismo impregna la vida cotidiana de las sociedades latinoamericanas, al punto que muchas veces los propios involucrados no reconocen sus comportamientos como algo dañino o perjudicial para el sistema político, sino como parte de la cultura política de la región.

### *El partido como actor de gobierno*

#### Baja profesionalización del partido en la elaboración de políticas y propuestas programáticas

Uno de los problemas centrales de los partidos latinoamericanos ha sido la dificultad para participar como organización en la elaboración de propuestas programáticas que contribuyan a la gestión de gobierno. Aun cuando muchos partidos cuentan con fundaciones de análisis y elaboración de políticas públicas, todavía se observan carencias en las políticas

de formación que desarrollan los partidos políticos. La mayoría de los partidos latinoamericanos no cuentan con verdaderos programas de capacitación de sus cuadros profesionales, lo que merma su capacidad de propuesta programática así como también su habilidad para captar las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Si el problema de las democracias latinoamericanas está en la incapacidad para darse buenos gobiernos, los partidos (y sus políticos) se enfrentan a un reto central en este sentido: ser capaces de dar respuesta a las demandas ciudadanas en un contexto complejo, de manera innovadora, donde hay poco margen para decisiones autónomas e improvisadas y con recursos escasos. Invertir en capacitación es una de las cuestiones que los partidos deben revisar, toda vez que es uno de los incentivos que pueden emplear para hacer más atractiva la participación interna.

### *El partido en el sistema de partidos*

#### a) Dificultades de cooperación dentro de la organización y con otros partidos

Uno de los dilemas que enfrentan muchos sistemas partidistas de la región tiene que ver con la escasa capacidad de cooperación entre los miembros de los partidos o entre los partidos de gobierno y los de la oposición. La ausencia de patrones de colaboración entre las élites políticas y las dificultades para generar consensos en torno a políticas de Estado, que promuevan la estabilidad y el bienestar general, es una moneda corriente en muchos países de la región. La cooperación multipartidista debería ser un reto fundamental para los políticos que quieran generar unos mínimos de gobernabilidad democrática en sus sistemas políticos, lo que llevaría a pensar más en diseños institucionales que faciliten la configuración de democracias consociativas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En los términos desarrollados por Lijphart (2000) en su diferenciación entre modelos de democracias consociativas y mayoritarias.

b) Carencias para desarrollar vínculos ideológicos y programáticos frente a los de carácter personalista

La personalización de la política ha sido una de las características centrales de la política latinoamericana, lo que ha dificultado la generación de vínculos programáticos entre los partidos y sus electores. Esta deficiencia se traduce luego en una alta volatilidad electoral y en los problemas de representación de intereses que los partidos enfrentan. Además, el hecho de que los partidos generen vínculos personalistas que predominen sobre los programáticos afecta los niveles de institucionalización de la organización, ya que el nivel de autonomía y de sistematicidad de sus procedimientos son magros frente al liderazgo.

c) Problemas para generar mayor “institucionalización”, autonomía organizativa y sistematización funcional del liderazgo

Muchos partidos tienen una importante capacidad para adaptarse a los “nuevos tiempos” y para redibujar sus vínculos programáticos con sus bases. Un ejemplo clásico en este sentido es el del Partido Justicialista en Argentina o el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, que desde su origen han conseguido representar a grupos diversos, pero además, con el paso del tiempo, sus gobiernos han defendido propuestas tan diferentes que incluso pueden señalarse como contradictorias. Esta capacidad de adaptación programática no es sencilla de desarrollar, por lo que la mayor parte de los partidos latinoamericanos enfrenta dificultades importantes para adaptarse a los nuevos desafíos temáticos e ideológicos.

**¿Cuáles han sido las reformas desarrolladas hasta el momento para resolver los problemas que enfrentan los partidos?**

A partir de la década de 1990, un número importante de partidos latinoamericanos realizaron cambios organizativos y estatutarios significativos,

con la pretensión de mejorar algunos aspectos internos.<sup>4</sup> Las reformas se realizaron fundamentalmente en dos frentes. Por una parte, se promovieron modificaciones en los términos de la representación de subgrupos como el de mujeres en las listas partidistas y en el acceso a cargos de representación popular y, por otra, se introdujeron cambios en la manera de seleccionar candidatos a cargos de representación popular.<sup>5</sup> Esas reformas no se hicieron como parte de una estrategia global de democratización, sino que fueron esfuerzos poco coordinados entre sí, limitados muchas veces a ser cambios en las reglas y no en las prácticas políticas. Muchos de los partidos pusieron en práctica lo que señalaba la ley o sus estatutos, e incluso algunos llevaron a la práctica procesos internos competitivos sin que la ley los obligara, fundamentalmente para elegir candidatos a presidentes (Freidenberg, 2005). Viejos partidos incorporaron mecanismos electivos en sus estructuras oligárquicas así como nuevos partidos irrumpieron en la escena política para introducirlos como una manera de combatir esas prácticas excluyentes (Freidenberg, 2006).

La incorporación de los mecanismos de elección interna dentro de los partidos provocó resultados adversos y generó tensiones internas. En relación a lo primero, las reformas elevaron las expectativas respecto de los alcances que la introducción de esos mecanismos tendría sobre la vida partidista. En muchos partidos se creyó en la capacidad de mejorar el rendimiento de los partidos que traía la *supuesta* democracia interna pero, en la práctica, las experiencias no siempre fueron positivas. El hecho de elegir a un único candidato (en la elección presidencial) no necesariamente pudo replicarse a los otros cargos de elección popular. Las expectativas sobre la democracia interna se frustraron porque éstas

<sup>4</sup> Ejemplo de ello han sido las reformas en Uruguay en 1996 (donde se incluyó la obligatoriedad de la realización de elecciones internas); en Perú (donde se elaboró y aprobó una Ley de Partidos Políticos que incluía la celebración de elecciones internas y un mayor control de la administración electoral en la vida interna de los partidos); en República Dominicana y Panamá y, actualmente en Colombia (donde hay fuertes movimientos para mejorar el funcionamiento interno de las organizaciones partidistas); en Costa Rica (donde se están discutiendo las reformas al Código Electoral), en México (donde es uno de los aspectos a tratar en los temas de reforma política) y en Ecuador (donde en el marco del debate de la elección para la Asamblea Constituyente se discutió e incorporó la necesidad de democratizar internamente a los partidos).

<sup>5</sup> En diferentes trabajos (Freidenberg, 2005 y 2006) he señalado la importancia de este tipo de procesos en el funcionamiento partidista, como también los trabajos de Schanttschneider ([1941] 1964), Gallagher y Marsh (1988), Rahat y Hazan (2001) o Hazan (2002).

no suponían necesariamente debate y discusión, pluralismo y libre competencia y, por el contrario, en muchos casos, reforzó el control de las élites, sirvió para la manipulación de las reglas y quienes controlaban el aparato partidista “corrían con ventaja” frente a los candidatos que se encontraban fuera de la coalición dominante.

En cuanto a las tensiones internas, diversos candidatos y grupos perdedores que compitieron por las candidaturas vieron minadas sus expectativas toda vez que las elecciones se convertían en un “juego de suma cero”, pues compitiendo electoralmente perdían más que negociando beneficios específicos como puestos en las listas o cargos en los gabinetes ministeriales. Al perder la elección interna quedaban claramente marginados dentro de sus propias organizaciones por su exposición pública de carácter confrontacional, propia de una competencia electoral. Aun cuando hay contadas excepciones (por ejemplo, el PAN en México), la mayoría de los partidos vieron que las elecciones internas afectaban la cohesión del partido, generaban malestar interno o minaban los niveles de confianza entre los miembros del partido.

La tensión entre ser más democráticos internamente y más competitivos externamente cruzó las organizaciones. Muchos partidos que hicieron elecciones internas vieron que una vez pasado el proceso: a) estaban más débiles internamente para competir con otros partidos, ya que las disputas por el poder habían minado la confianza entre los líderes y desgastado a las bases; b) tenían menos dinero para enfrentar la campaña, puesto que los gastos se duplicaban por la necesidad de ganar la interna; c) los riesgos de fracturas se incrementaron; d) no ganaban elecciones generales, y e) no mejoraba la calidad de sus candidatos, por el contrario, muchas veces el que era un buen candidato interno no era competitivo en el nivel externo (o a la inversa). Con ello, muchas de las reformas y experiencias realizadas no habían resuelto los problemas para los cuales habían sido pensadas y llevadas a la práctica.

## **Reformas pendientes de los partidos de América Latina de cara a contribuir con la gobernabilidad democrática**

*¿Qué hacer?: contenidos de las reformas*

Las coaliciones dominantes de los partidos de América Latina deberían pensar en llevar a cabo una serie de reformas internas, si pretenden

mejorar su vínculo con los ciudadanos y maximizar sus beneficios electorales y/o estratégicos, así como incrementar los niveles de gobernabilidad y la institucionalización de los sistemas de partidos:

a) la realización de elecciones internas cerradas, simultáneas, supervisadas por el organismo electoral, financiadas por éste, donde participen los militantes del partido, con el fin de garantizar la idea de “un hombre/una mujer, un voto”, preservando la organización del entorno y haciendo que el partido sea el que tome sus decisiones sin incidencias externas. Asimismo, la renovación periódica de los cargos de dirección y de control político por medio de procedimientos competitivos puede contribuir a mejorar los niveles de transparencia y credibilidad de los ciudadanos hacia los partidos;

b) la extensión de los procesos de elección interna para todos los cargos de elección popular, en todos los niveles institucionales. Las listas de candidatos deberían formarse a partir de procesos del tipo *top down* (de abajo hacia arriba) para garantizar una mayor participación de los militantes en el proceso de definición de las candidaturas y también generar mayores niveles de identificabilidad respecto de la gestión. Los políticos deberían pensar en extender todos esos procedimientos en las estructuras locales partidistas y no sólo en las ciudades más importantes;

c) la refuncionalización de los ámbitos locales partidistas, transformándolos en espacios que cumplan con funciones como la de reclutamiento de nuevos grupos de miembros; la recolección de demandas locales; la elaboración de propuestas programáticas puntuales, más cercanas a los ciudadanos, de cara a que se sientan identificados con las propuestas del partido de manera más directa;

d) la introducción de mecanismos de rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases. Uno de los problemas claves —hasta el momento muy poco explorado en el análisis sociopolítico— es el de la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos respecto de los militantes del partido. Esto tiene que ver con los vínculos entre liderazgo y militancia y traduce en el interior de los partidos una exigencia natural hacia el sistema político. La hipótesis sostiene que la democratización se consigue con mayor control de los ciudadanos hacia sus representantes, lo cual se hace extensible a los militantes con respecto a sus autoridades y candidatos. El hecho de que los dirigentes de los partidos deban responder a las exigencias de los miembros y de los ciudadanos es lo que los diferencia de cualquier otro tipo de organización;

e) la informatización de la comunicación interna, generando procesos de innovación en la circulación de los mensajes e introduciendo mecanismos más directos entre políticos y electores, para que estos puedan comunicarse sin filtros con sus representantes. Para ello se debería procurar la informatización de los registros de membresía (padrones electorales), la gestión de los materiales de campaña *on line*, la descentralización de los procesos de instrumentación de los recursos de campaña, la gestión de los recursos financieros *on line*, entre otros. Esto supone una mayor transparencia en la circulación de la información y en el modo en que se gestionan los recursos. En este sentido, también importa el modo en que se relacionan los órganos internos y las unidades locales del partido. Una mayor participación de los militantes (territorial y/o funcional) en el proceso decisonal y una mejor representación en los órganos de gobierno supone un mayor pluralismo dentro de la organización, y

f) el desarrollo de programas de capacitación en elaboración y puesta en práctica de políticas públicas. En este sentido, cada partido podría desarrollar tareas de “docencia partidista” contratando expertos que formen a los militantes en gestión e instrumentación de políticas sociales y procurando la creación de grupos de estudio, equipos de investigación y desarrollo de redes que contribuyan en la formación de los políticos partidistas. La capacitación de los miembros (candidatos y militantes) es uno de los retos principales para la renovación de los políticos de los partidos. La formación de los cuadros suele estar más orientada hacia el triunfo electoral que al ejercicio de gobierno, lo que hace que durante la época no electoral el partido pierda la oportunidad de mantenerse activo. Los mayores esfuerzos han estado orientados hacia la adopción de herramientas de *marketing* y de comunicación para ganar elecciones y no en la preparación de sus programas de gobierno y gestión de sus cargos.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Como señaló César Gaviria en la reunión del Foro Interamericano de Partidos Políticos de la OEA en 2001: “[...] los partidos tienen que recuperar su vocación de prepararse para gobernar [...] los candidatos emplean gran cantidad de recursos, tanto económicos como personales e institucionales en el proceso de ganar elecciones [...] Ni las campañas reservan recursos para la transición ni para preparar el gobierno, ni los Estados ponen a disposición de los gobiernos tales recursos”.

Además, se podría procurar la creación de escuelas multipartidistas, con el objetivo de que los partidos discutan transversalmente sobre diversos temas comunes de desarrollo del Estado, procuren recursos en conjunto y apostar por generar confianza y conocimiento mutuo entre los dirigentes y militantes de las diferentes organizaciones, lo que luego se traducirá en mejores condiciones de entendimiento entre los políticos partidistas para generar mayores cuotas de gobernabilidad.

### **¿Cómo hacerlo?: factores que pueden condicionar las reformas**

Diversos factores externos al partido, de tipo institucional y competitivo, y de naturaleza interna, de carácter organizativo, actitudinal o institucional, pueden incidir sobre la posibilidad de hacer reformas y en torno al contenido y calidad de esas reformas. A continuación se explora el modo en que estos diferentes elementos pueden afectar los procesos de reforma interna necesarios para mejorar la gobernabilidad democrática.

#### *Factores institucionales y competitivos del entorno*

a) Diseño institucional y reglas de juego (forma de gobierno, leyes electorales, estructura territorial del poder, organismos electorales que aplican reglas)

Entre los elementos institucionales externos al partido se debe tener en cuenta la presencia (o no) de reglas electorales nacionales que determinen el modo en que el partido debe funcionar internamente (selección de candidatos, elaboración de programa, tipo de campaña electoral, financiamiento electoral, entre otros); el tipo de estructura de voto vigente en el sistema electoral, la forma de organización de gobierno y la distribución territorial del poder pueden afectar diversos aspectos del partido. Si la ley obliga a los partidos a llevar a cabo un determinado tipo de proceso de selección de candidatos (como en Uruguay, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), los partidos no tendrán mucho margen de acción en la selección del mecanismo a usar. Por tanto, la ley funciona como uno de los incentivos más importantes respecto de los procesos de selección de candidatos.

La introducción de mayores controles institucionales en materia de fiscalización ha impulsado la apertura de los partidos hacia procesos electorales internos competitivos (como se ha podido ver en el caso mexicano hasta la reforma electoral de 2007). Por ejemplo, la participación de los tribunales electorales en la aplicación de las reformas partidistas ha favorecido la democratización interna de los partidos, aun cuando en algunas circunstancias ha generado críticas por parte de diversos sectores. Algunos no están de acuerdo con la injerencia de los tribunales en los procesos internos de los partidos, toda vez que viola el principio de autonomía organizativa. Esto conduce a reflexionar respecto de la necesidad de mantener un equilibrio entre el grado de autonomía y el papel de las instituciones del Estado en el control interno de los partidos, aunque fuera en nombre de los derechos de los afiliados o de grupos internos del partido.

#### b) Cultura política de los ciudadanos y exigencia de legitimidad externa

La demanda de una mayor legitimidad de los candidatos y los partidos por parte de la opinión pública influye en la probabilidad de que éstos realicen procesos de reforma orientados a una mayor democratización interna, pluralismo e inclusión de sectores subrepresentados. Cuanto mayor sea esa presión desde los ciudadanos, mayor probabilidad de que se hagan elecciones internas, e incluso que —al menos— se preocupen por estos temas. Lo mismo ocurre con las demandas de transparencia interna o de fiscalización. El hecho de que los ciudadanos exijan a los políticos a través de las urnas o de la presión de la opinión pública determinados comportamientos puede funcionar como un incentivo importante para conseguir los objetivos de democratización interna.

#### c) Competencia política y efecto contagio

La experiencia que el partido haya tenido en elecciones pasadas, tras haber empleado mecanismos competitivos de selección de candidatos o cómo haya financiado sus campañas anteriores, es uno de los elementos que más condicionan la probabilidad de utilizar nuevamente dicho procedimiento o mecanismo de actuación. Por ejemplo, si tras la celebración de elecciones internas el partido ha salido debilitado o ha perdido

la elección general, es muy probable que ya no quiera utilizar mecanismos competitivos para la próxima elección. A diferencia de ello, si el partido ha resultado ganador o si los candidatos que fueron elegidos han posicionado exitosamente al partido en la opinión pública, puede que el partido se anime para la próxima elección con este tipo de mecanismo.

También influye el tipo de proceso que otros partidos hayan empleado para la misma elección. El efecto contagio, en este sentido, resulta clave. Si los otros partidos son transparentes a la hora de llevar a cabo la elección de sus candidatos, definir sus programas de gobierno o cualquier otro procedimiento, hay más probabilidades de que un partido se decida a emplearlo para no quedar como una organización oligárquica frente al resto de partidos y ante la opinión pública.

#### d) Influencia de la cooperación externa en los lineamientos a seguir

La existencia de programas de organismos multilaterales, agencias de cooperación gubernamentales u organizaciones no gubernamentales que presionan para que los partidos realicen cambios internos es otro elemento que condiciona el funcionamiento interno. Diferentes agencias de cooperación y medios académicos han influido notoriamente sobre las decisiones de los partidos al momento de seleccionar sus candidatos. También a partir del ingreso en la agenda mediática de la necesidad de llevar a cabo elecciones internas como una manera de legitimación ante los ciudadanos. Estas presiones han sido notorias en Bolivia, Perú y Ecuador (por International IDEA y Asociación Civil Transparencia); en Nicaragua (a través de la embajada de Estados Unidos y la OEA), y en República Dominicana (por OEA y Participación Ciudadana), por mencionar algunos ejemplos.

#### *Factores organizativos, actitudinales e institucionales del partido*

##### a) Tamaño de la organización (expansión geográfica, número de militantes) y grado de burocratización

A mayor densidad de la estructura organizativa, mayor burocratización y menor posibilidad de hacer reformas en dicha estructura orientadas hacia la descentralización del proceso de toma de decisiones, el incremento del pluralismo o la competitividad interna (Freidenberg 2006).

Los partidos pequeños pueden tener más facilidades para hacer cambios internos, mientras que los más grandes deben negociar con más actores, líneas o facciones y, por tanto, tener menos posibilidades de cambio.

*b) Nivel de democracia interna y control del liderazgo sobre la organización*

Cuanto mayor sea la centralización organizativa y mayor el control del liderazgo partidista sobre el proceso de toma de decisiones (menor democracia interna), mayor posibilidad de hacer reformas desde las élites para mejorar el rendimiento exterior del partido (profesionalización de las campañas electorales, participación en coaliciones, inversión en capacitación). Asimismo, cuanto menor sea la centralización organizativa y el mayor control de las bases sobre el proceso de toma de decisiones (más democracia interna), mayor posibilidad de hacer reformas desde las bases, orientadas al rendimiento interno del partido (capacitación, pluralismo interno, participación de subgrupos).<sup>7</sup>

*c) Nivel de competencia interna y grado de fraccionalización*

Las divisiones internas de la organización también pueden afectar las probabilidades de cambio interno, así como el nivel de cohesión del partido para aceptar la necesidad de llevar adelante una reforma partidista. La relación entre fraccionalización y cambio organizativo no siempre es la misma: en algunas oportunidades, cuanto mayor sea la fraccionalización interna, con alto nivel de competencia entre las fracciones, más probable será que se fomente un proceso de reformas, orientado hacia mecanismos de tomas de decisiones más incluyentes (democratización interna, pluralismo y competitividad).<sup>8</sup> Pero no siempre ha ocurrido así. En algunas oportunidades esa división interna mina la posibilidad de

<sup>7</sup> Estas hipótesis aún deben ser corroboradas empíricamente en un gran número de casos, aunque algunas de estas características se dieron en República Dominicana y otros países latinoamericanos en la década de 2000 (Freidenberg 2006).

<sup>8</sup> Un buen ejemplo de ello ha sido la experiencia del Partido de los Trabajadores en Brasil, de cara a una mayor profesionalización de sus campañas electorales, siendo esto un elemento que mermó la democracia interna.

reforma, porque aquellos partidos más jerárquicos, menos fraccionalizados y más cohesionados tienen más probabilidades de imponer los cambios internos necesarios para contribuir a la gobernabilidad democrática.

## Conclusiones

En diversos foros y trabajos he resaltado que el éxito de cualquier proceso de reforma organizativa está en la voluntad política que la coalición dominante tenga para impulsarla. Sólo cuando los políticos perciban que la organización necesita cambios internos y tengan la intuición de que esos cambios pueden ser beneficiosos para ellos (intereses particulares) o para el partido (intereses generales), aceptarán y promoverán las reformas. Posiblemente alguno querrá que las reglas que se adopten beneficien a su grupo más cercano, o puede que todos quieran eso. La cuestión está en que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos. Llegará un momento en que los propios políticos impulsen los cambios, simplemente como una manera de sobrevivir a ciudadanos desencantados, para evitar la emergencia de liderazgos antipartidistas o por mera necesidad electoral.

Ahora bien, las reformas también necesitan de ciudadanos que presionen por ellas. Los ciudadanos deberían castigar en las urnas a los partidos que no cambian sus comportamientos oligárquicos, que son poco transparentes y jerárquicos. Si los ciudadanos prefieren con su voto a partidos oligárquicos frente a otros que han realizado reformas para asegurar procedimientos competitivos, pues entonces, los políticos nunca abandonarán las viejas prácticas. Deben procurarse incentivos claros (políticos e institucionales) para que los partidos transformen sus mecanismos internos y con ello sean más propicios para generar gobernabilidad democrática.

El futuro de los partidos políticos está asociado a una mayor transparencia de sus gestiones; una mayor profesionalización de los políticos y un incremento en su institucionalización interna, de cara al fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de sus actividades. Esto supone promover la competencia interna, generar un reclutamiento más abierto así como una mayor adecuación entre las reglas formales e informales. Partidos más democráticos tendrían que conseguir mayor número

de votantes y afiliados; mayor número de recursos humanos y financieros para las actividades electorales y no electorales; mayor legitimidad frente al potencial electorado e incluso elaboración de políticas más informadas. Y, finalmente, mayor confianza por parte de los ciudadanos lo cual es clave para generar mayores condiciones de gobernabilidad democrática en los sistemas políticos de América Latina.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia. 2006. "El proceso político en perspectiva comparada". En Manuel Alcántara, Ludolfo Paramio, Flavia Freidenberg y José Déniz. *Reformas económicas y consolidación democrática (1980-2006)*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg. 2001a. "Los partidos políticos en América Latina". *América Latina Hoy* 27 (abril): 17-35 Salamanca: USAL.
- Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (coords.). 2001b. *Partidos políticos de América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, tres volúmenes.
- Archard, Diego y Luis González. 2004. "Las voces de los líderes". En *Un desafío a la democracia, los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: International IDEA, OEA.
- Auyero, Javier. 2000. *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press.
- Freidenberg, Flavia y Steve Levitsky. 2007. "Las organizaciones informales de partidos". *Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 184 (enero-marzo): 539-568. Buenos Aires: IDES.
- Freidenberg, Flavia. 2006. "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto". En José Thompson y Fernando Sánchez. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH.
- Freidenberg, Flavia. 2008. *El sueño frustrado de la gobernabilidad. Instituciones, actos y política informal en Ecuador*. Barcelona: CIDOB.
- Freidenberg, Flavia. 2005. "Mucho ruido y pocas nueces: organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina". *Polis*, vol. 1 (1): 91-134. México: UAM.
- Gallagher, Michael y Michael Marsh (coords.). 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage Publications.
- Hazan, Reuven. 2002. "Candidate Selection". En Lawrence LeDuc, Richard Niemi y Pippa Norris. *Comparing Democracies 2. New Challenges in the study of Elections and Voting*. Londres: Sage Publications.

- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky (cords.), 2006. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Katz, Richard. 2001. "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy". *Party Politics*, vol. 7(3): 277-296. Londres: Sage Publications.
- Lijphart, Arend. 2000. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Linz, Juan José. 2002. "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes". En Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan J. Linz. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere". *Kellogg Institute Working Paper* number 222. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.
- Pachano, Simón. 2007. *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: Flacso.
- PNUD. 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Washington: PNUD.
- Rahat, Gideon y Reuven Hazan. 2001. "Candidate Selection Methods: An analytical framework". *Party Politics* vol. 7 (3): 297-322. Londres: Sage Publications.
- Roncagliolo, Rafael y Carlos Meléndez. 2007. "Conclusiones y recomendaciones". En *La política por dentro. Cambios y continuidades de las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA y Ágora Democrática.
- Schattschneider, Elmer E. [1941] 1964. *Party Government*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Sferza, Serenella. 1994. *Organizational Formats and Party Performance: the Shifting Advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist Party*. Working Paper 64. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.



# **Gobernanza, gobierno y gobernabilidad en la educación superior**

*Armando Alcántara*

Investigador titular del Instituto sobre la Universidad y la Educación (IISUE) de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrante del Sistema Nacional de Investigadores.



La universidad se ha movido al centro del escenario, no porque el mundo se haya convertido súbitamente en una comunidad de ciudadanos sedientos de curiosidad por el conocimiento, sino porque el país o la región necesitan la universidad como fuente de innovación y futuros innovadores para asegurar su éxito económico y social.

Sybille Reichert

## Introducción\*

Este capítulo pretende relacionar el concepto de gobernanza con los de gobierno y gobernabilidad en la educación superior. Como lo muestra la mayor parte de los trabajos que integran este libro, el concepto de gobernanza tiene su mayor aplicación en el campo de la administración pública, en los niveles nacional, municipal y hasta institucional. Sin embargo, algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y la UNESCO, entre otros, han hecho hincapié en su importancia para las instituciones de educación superior (IES).<sup>1</sup> Pese a su aceptación como instrumento para mejorar la gobernabilidad social e institucional, el concepto en cuestión no ha estado exento de críticas, principalmente de quienes oponen la gobernanza neoliberal a las posibilidades de desarrollar una gobernanza contrahegemónica.

Por otro lado, el estallido de diversos conflictos, así como las amenazas reales o ficticias a la estabilidad institucional, han llevado a gobiernos, autoridades e integrantes de las comunidades académicas a buscar formas de gobierno y gestión que garanticen la gobernabilidad de los establecimientos de enseñanza superior. Tales planteamientos comenzaron desde los años noventa y han continuado, más consolidados, en los inicios del siglo XXI.

\* Agradezco el invaluable apoyo de la licenciada Rebeca Caballero Álvarez, becaria del Seminario de Educación Superior de la UNAM, para la elaboración de este trabajo.

<sup>1</sup> Por lo que ha podido encontrarse al elaborar el presente trabajo, la mayor parte de los autores más reconocidos en el terreno de la educación superior en México prefiere utilizar los términos gobierno y gobernabilidad, al de gobernanza. Véanse al respecto también los análisis de Casanova (1999), Ordorika (1999), Didriksson (1999), Ibarra y Rondero (2001) y López (2001) sobre las formas de gobierno y la gobernabilidad en las universidades mexicanas.

La primera parte de este capítulo consiste en un examen amplio de la definición y conceptualización del término gobernanza, tal como se utiliza en la administración pública y la ciencia política. Enseguida, se presentan y discuten diversos argumentos que cuestionan la legitimidad y los procesos actuales de reestructuración del Estado. En la tercera sección se ofrece una de las críticas más fuertes y fundadas a su carácter marcadamente neoliberal, y se exploran las posibilidades de construir una gobernanza de tipo contrahegemónico. En el cuarto apartado se presenta la manera en la que dos de los organismos internacionales más influyentes en el campo de la educación plantean la importancia del concepto en cuestión para la educación superior. La quinta parte es la descripción y discusión de distintos aspectos del gobierno y la gobernabilidad en ese nivel educativo, donde podrán apreciarse algunas derivaciones e implicaciones de la gobernanza en los establecimientos superiores de educación. Finalmente, se hace una serie de consideraciones finales emanadas de las partes que integran este trabajo.

## Elementos conceptuales de la gobernanza

La gobernanza es un término que ha venido usándose en Europa particularmente por los medios académicos anglosajones—, desde la década de 1990 para designar a la eficacia, calidad y buena orientación en la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad, en lo que a veces se define como una “nueva forma de gobernar” en la globalización del mundo posterior a la caída del Muro de Berlín en 1989. No obstante, sus orígenes pueden remontarse hasta la época de Platón, donde era sinónimo de dirigir, conducir una nave o un carro. Este célebre filósofo lo utilizaba de manera metafórica para denominar el modo de gobernar a los ciudadanos. El Diccionario de la Real Academia Española diferencia el uso antiguo del término (“Acción y efecto de gobernar o gobernarse”) y el más actual: “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Wikipedia, 2007).

Para Joan Prats (2005), existe un consenso cada vez mayor en torno a que la eficacia y la legitimidad de la acción pública están basadas en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno,

y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil. Las nuevas formas en que se plasma lo anterior tienden a ser denominados como gobernanza, gobierno relacional o redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. Al hacer alusión al término gobernanza, se está haciendo referencia también al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador. Sirve también para comprender positivamente y reformar normativamente, la estructura y procesos de gobernación en todos aquellos ámbitos en que la burocracia o la nueva gerencia pública resultan inapropiadas. Si bien la gobernanza no es el único modo de gobernación, es el característico de nuestro tiempo.

Por otro lado, Gerry Stoker (1998) argumenta que en la teoría política angloamericana, el término gobierno se refiere a las instituciones formales del Estado y su monopolio del poder coercitivo legítimo. También se le caracteriza por su habilidad para tomar decisiones y su capacidad para llevarlas a cabo. De un modo más particular, se le refiere como el conjunto de procesos formales e institucionales que operan en el nivel del Estado-nación para mantener el orden público y facilitar la acción colectiva. Stoker señala también que el trabajo teórico sobre la gobernanza refleja el interés de los científicos sociales angloamericanos por cambiar los patrones en los estilos de gobierno. De esta manera, gobernanza implica un cambio en el significado de gobernar, haciendo referencia a un nuevo proceso de gobierno, a una condición diferente de las reglas del orden o a un nuevo método por el cual la sociedad es gobernada. También existe un acuerdo en que el término en cuestión tiene que ver con el desarrollo de estilos de gobernar, donde los límites entre y dentro de los sectores público y privado se vuelven difusos. La esencia de la gobernanza radica, pues, en su enfoque sobre los mecanismos de gobierno que no buscan, a toda costa, recurrir a la autoridad y a las sanciones del gobierno.

Añade que, tanto en las llamadas democracias occidentales como en los países en desarrollo, la palabra gobernanza tiene una presencia constante en los debates políticos y de política. Organismos como el Banco Mundial lo reducen, con frecuencia, al gobierno eficiente y rendidor de cuentas. Mientras que otros lo usan de manera más amplia, para reconocer la interdependencia de los sectores público, privado y voluntario en los países en desarrollo. Con base en todas las consideraciones anteriores, Stoker plantea cinco proposiciones para discusión.

1. La gobernanza se refiere a un conjunto de instituciones y actores que provienen del gobierno, pero que también están más allá de él.
2. La gobernanza identifica lo difuso de los límites y las responsabilidades para atender los temas sociales y económicos.
3. La gobernanza identifica la dependencia del poder incluido en las relaciones entre las instituciones relacionadas con la acción colectiva.
4. La gobernanza tiene que ver con las redes autónomas autogobernables de los actores.
5. La gobernanza reconoce la capacidad de realizar las acciones planeadas, lo cual no recae en el poder del gobierno para mandar o usar su autoridad. Considera al gobierno como un ente capaz de usar nuevas herramientas y técnicas para dirigir y guiar.

Más que contradictorias o en competencia entre ellas, para Stoker las cinco proposiciones anteriores son complementarias. Asimismo, a cada una se le asocia con un determinado dilema o aspecto crítico.

- Existe un divorcio entre la realidad compleja de la toma de decisiones asociada a la gobernanza y los códigos normativos usados para explicar y justificar el gobierno.
- La falta de una clara atribución de responsabilidades puede conducir a eludir la culpabilidad o a buscar chivos expiatorios.
- La dependencia del poder exacerba el problema de consecuencias inesperadas para el gobierno.
- La emergencia de redes autogobernables crea dificultades para la rendición de cuentas.
- Aun cuando los gobiernos operen de una manera flexible para dirigir la acción colectiva, puede ocurrir un fracaso en la gobernanza.

Hasta aquí, el concepto de gobernanza ha subrayado la búsqueda de eficacia, calidad y buena orientación en la intervención del Estado. También, “una nueva forma de gobernar en la globalización”, así como la mayor calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, y entre éstos y las organizaciones empresariales y la sociedad civil. Por otro lado, la gobernanza implica un gobierno relacional o de redes de

interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global, al igual que un gobierno interactivo, emprendedor, socio o facilitador. Su mayor objetivo o aspiración es, a la vez, mantener el orden público y facilitar la acción colectiva; ello implica un cambio en los patrones de los estilos de gobierno. Para organismos internacionales como el Banco Mundial, la gobernanza contempla la búsqueda y el logro de un gobierno eficiente y rendidor de cuentas —de aquí el uso cada vez más extendido del término *accountability* (rendición de cuentas).

Y, finalmente, la búsqueda de modalidades participativas de gestión del poder, opuestas al tradicional Estado centralizador. Ésta ha sido, seguramente, más fácil de realizar en Estados que cuentan con larga tradición descentralizadora como los de Europa central o Estados Unidos, y muy difícil en países como México, donde la centralización ha sido secular, y sólo desde el último cuarto de siglo se han hecho progresos considerables en la descentralización de la vida nacional. Uno de los principales instrumentos ha sido la Ley General de Planeación, aprobada en 1983, durante el régimen del presidente Miguel de la Madrid y reformada en tiempos de la administración de Vicente Fox. Dicha ley establece, entre otros ordenamientos, “las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley” (Artículo 1).

Dentro de este mismo orden de cosas, conviene recordar que, en el terreno de la educación, fue hasta 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), que se logró descentralizar el sistema educativo nacional, luego de varios intentos parciales y limitados, llevados a cabo por distintas administraciones federales.<sup>2</sup> En el caso de la educación superior, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha venido haciendo, desde los años setenta, diversos esfuerzos por coordinar, en el nivel estatal y regional, a las universidades e IES públicas.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Entre la abundante bibliografía del ANMEB y de la descentralización educativa, el libro de Carlos Ornelas, *El Sistema Educativo Mexicano. La Transición de Fin de Siglo (1995)*, constituye una de las referencias más completas sobre dichos temas.

<sup>3</sup> Uno de los documentos recientes de la ANUIES (2006), *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México*, da cuenta de este largo proceso de coordinación.

## Consideraciones críticas al concepto de gobernanza

En un amplio y profundo análisis de la gobernanza, François Graña (2005) señala que ésta se refiere a modalidades participativas de gestión del poder, opuestas al tradicional Estado centralizador. Advierte también que ello ocurre en contextos de intensificación de la globalización e interconexión mundial, “crisis de la deuda” y agudización de la deuda externa en casi todo el hemisferio sur, ascenso de las mafias, desequilibrios medioambientales, inseguridad planetaria y desastres humanitarios sin precedentes. En síntesis, una crisis del mundo y de la sociedad. A lo anterior se añade el ataque liberal en contra del “Estado social”, sospechoso de ineficiencia, proteccionismo, despilfarro y corrupción.

Graña recuerda que desde los últimos 15 años, el término de *marras* sugiere una modalidad “horizontal” en el tratamiento de los asuntos políticos, contraponiéndose al gobierno jerárquico tradicional asentado en el principio de autoridad estatal. Asimismo, puntualiza que cuando emerge el concepto de gobernanza, se desarrolla un intenso proceso de globalización,

Quando caducan representaciones geopolíticas vigentes por décadas, estalla la crisis de la deuda y se impone el “ajuste estructural”, la desintegración de la URSS disuelve lazos de solidaridad entre “tercermundistas”, resurgen guerras civiles y tragedias humanitarias, cobran nuevo impulso las amenazas a la seguridad planetaria con el triple acrecentamiento de la degradación ambiental, la proliferación de armas nucleares y la criminalidad transfronteriza (Graña, 2005: 503).

El autor señala que en la bibliografía que se ocupa de la gobernanza, hay un cambio muy significativo, en el cual el “problema” comienza a desplazar al “conflicto”, será más de “regulación” que de “reglamentación”, se sugerirá la necesidad de consultar a numerosos individuos y grupos involucrados en un problema que concierne a todos, se hablará de una gestión fluida, transparente, flexible, participativa y creativa, se notará, además, que ahora los silenciosos tomarán la palabra: minorías diversas, niños, pueblos indígenas y pueblos autóctonos, entre otros. También sostiene que la adopción del término ha sido una manifestación en el campo de la semántica del descrédito en que han caído algunos actores políticos tradicionales (partidos políticos, sindicatos, gobernantes y políticos). Se habla, incluso, de una triple crisis de representatividad,

participación y legitimidad de los modelos democráticos vigentes y sus protagonistas.

Con base en las consideraciones anteriores, Graña argumenta que el Estado ha perdido su antigua contundencia de principio único de autoridad y debe coparticipar en la gestión del poder junto a una pléyade de actores y decidores: banqueros, empresarios, sindicatos y organizaciones no gubernamentales (ONG) de toda índole. De este modo, un nuevo modelo de gestión y negociación de intereses heterogéneos convoca a la participación de autoridades locales y regionales. Se considera que ningún actor, por sí solo, tiene los conocimientos y recursos suficientes para resolver los problemas, servicios y decisiones presentes en la vida social. Sin embargo, en el nivel internacional se cuestionan las posiciones que plantean la decadencia del Estado-nación, el “fin de la soberanía” o la “revancha de la sociedad civil”, a todo lo cual se considera más un postulado ideológico que una observación empírica verificable. En otras palabras, la noción de gobernanza circula en un contexto de crítica al Estado proveedor, caro, ineficaz, vertical e intervencionista, en el cual se convoca a los múltiples actores de la “sociedad civil” a tomar en sus manos la gestión del poder y sentar las bases de un nuevo tipo de Estado nacional, democrático y eficiente.

La expresión “sociedad civil”, de acuerdo con el autor, abarca al espacio socio-político conformado por asociaciones no lucrativas voluntarias de ciudadanos que procuran gravitar en regulaciones sociales que los involucran de un modo u otro. También se ha considerado que es la “parte no estatal de lo social” que configura un espacio de redes de autorregulación social y política ante el retiro del Estado. Por otro lado, el perfil de la sociedad civil también refleja las jerarquías del poder y de los privilegios en la escena mundial.<sup>4</sup> Una característica importante de la sociedad civil es su heterogeneidad, determinada por la condición de “no estatal” de sus entidades componentes. Se tienen así, por ejemplo, desde grandes corporaciones transnacionales cuya finalidad principal es el lucro y, por el otro, las ONG que persiguen metas sectoriales precisas, con un campo de acción política limitado, no escapan a la influencia del Estado ni son ajenas a los conflictos de hegemonía y poder.

<sup>4</sup> Entre la abundante bibliografía marxista en torno al concepto de sociedad civil, el artículo de Sabine Keber (1991) “Gramsci y la sociedad civil: génesis y contenido conceptual”, ofrece una explicación muy clara y útil para entender lo que al respecto consideraban Marx, Hegel y Gramsci.

Existen también posiciones críticas que consideran que el término “sociedad civil” encubre actores con intereses y concepciones de la democracia tan divergentes que ha perdido especificidad como categoría analítica. Además, existen casos en que algunas ONG han sido fuertemente cuestionadas por demandas locales de transferencia real de poder a los colectivos de inserción territorial. En otras ocasiones, las élites locales son cooptadas por corporaciones transnacionales que las articulan a exigencias globales, “y la hegemonía local sobre las capas populares las conecta con aquellos intereses globales que las han satelizado” (Peemans, 2004: 37). Lo anterior ha sido particularmente pernicioso en países de África y de otras regiones del hemisferio sur.

Graña destaca que a finales de los años ochenta, después de los procesos de reformas estructurales a las economías de África y América Latina, el Banco Mundial comenzó a emplear el término “gobernanza” para referirse a las formas de poder realmente existentes, sin emitir un juicio acerca de la legitimidad de la autoridad, contrariamente a lo que ocurre con expresiones como “gobierno” o “liderazgo”. El organismo multinacional establece criterios de buena administración pública que deberán acompañar una “buena gobernanza”, concretándose así en una forma de gobierno y en expectativas de comportamiento esperado de los gobiernos elegibles de recibir apoyo financiero.

El interés del Banco Mundial, añade el autor, se transformó en una creciente insistencia en favorecer la participación de la ciudadanía en los cambios sociales, en la vigencia del Estado de derecho y por los derechos humanos. También se pronunció por estimular la intervención de las ONG, el sindicalismo y los movimientos sociales en las prácticas de gobernanza. Por otro lado, se instó a los países receptores de ayuda financiera a desregular y liberalizar sus economías, a abrir las fronteras a la inversión extranjera y a los intercambios comerciales, a mantener los salarios bajos y adoptar políticas macroeconómicas de estabilización de precios y a seguir manteniendo las decisiones de política económica de espaldas a la opinión pública. Graña puntualiza de modo incisivo, que los procedimientos anteriores nunca hubieran sido aceptados por los ciudadanos de los países acreedores (Estados Unidos y el resto del G-8), en caso de que dichas políticas hubieran sido establecidas ahí.

En otras palabras, la naturaleza alusiva-elusiva del término “gobernanza” condujo al Banco Mundial a exigir el respeto de los derechos humanos o una administración eficaz e íntegra, “evitando la acusación

de injerencia en asuntos de gobierno que se le había reprochado a la institución e introducirá el tratamiento local de problemáticas ‘globales’ que trascienden los Estados-nación” (Graña, 2005: 511).<sup>5</sup>

Sin embargo, la aplicación de las medidas sugeridas por el Banco Mundial ha provocado serias consecuencias sociales. La experiencia en Latinoamérica muestra que, en algunos casos, las reformas institucionales destruyeron antiguas estructuras sin poder encontrar soluciones más democráticas, eficaces y estables. Así, el modelo redistributivo anterior acusado de clientelismo y corrupción, debía ser sustituido por una intervención social directamente orientada a los grupos más vulnerables. No obstante, en los años noventa las crisis, los programas de austeridad y el endeudamiento endémico agravaron la pobreza, todo lo cual se tradujo en una desocupación creciente, pulverización de las clases medias, fragmentación social profunda, más trabajo infantil, retroceso de la escolarización entre los más desprotegidos, caída brusca de los salarios, más criminalidad y corrupción, fortalecimiento de las redes criminales del narcotráfico (Graña, 2005).

Otro aspecto relevante del análisis de Graña es el relacionado con la gobernanza mundial. En un contexto caracterizado por un planeta cada vez más interdependiente, inseguro y “multipolar”, las fronteras entre tecnología y política, público y privado, nacional e internacional, se han vuelto cada vez más difusas y el mundo entero se ha convertido en un espacio público. Un gran número de problemas adquiere un carácter “global”: cambios en los modos de intercambio que afectan la economía y la movilidad de capitales, el cambio climático y el calentamiento global, los debates en torno a los organismos genéticamente modificables y, más recientemente, la utilización de productos alimentarios en la fabricación de biocombustibles, entre otros. Asimismo, uno de los mayores desafíos que en la actualidad enfrenta la “mundialización” es encontrar la forma de estructurar la acción colectiva internacional, promoviendo una mayor representación de los países en desarrollo. De este modo, el problema de los países más pobres no es la mundialización, sino su exclusión de la misma (Lessourne, 2004; Graña, 2005).

<sup>5</sup> El caso de México a partir de la década mencionada resulta paradigmático de lo señalado por el autor.

Graña argumenta que la “buena gobernanza” constituye un *aggiornamento* de la gestión del poder en una era de grandes transformaciones del papel del Estado y de sus modos de legitimación. Se admite que el Estado sigue siendo el depositario de la nacionalidad, el ámbito de la participación política, el protector de la ciudadanía y el único titular de la violencia legítima. Pero también, señala el autor, las cosas ya no son lo que eran. Hoy en día las instituciones son sometidas a la vigilancia atenta de organizaciones multiformes de la “sociedad civil”, de una vasta variedad de ONG y, por supuesto, de entidades como el Banco Mundial y el FMI. Graña sostiene que el Estado ha perdido su antiguo monopolio como espacio público. De aquí en adelante los asuntos públicos se gestionan y la gobernanza no es otra cosa que un sistema de tratamiento de la complejidad creciente de los problemas.

## Legitimidad y reestructuración del Estado

La mayor parte de los análisis descritos hasta ahora en este trabajo, han apuntado a que el Estado ha perdido capacidad de iniciativa y disminuyen sus recursos de legitimidad para aplicar las leyes y hacerlas respetar. Cada vez más desconectado de la sociedad civil, no consigue ser un árbitro eficaz en demandas abigarradas, crecientes y contradictorias. En muchos casos, la opinión pública se muestra desilusionada y protesta por el costo e insuficiencia estatales, el servicio público se atrinchera en los círculos viciosos de la burocracia y la crisis generalizada reclama a gritos nuevas formas de regulación. El llamado Estado benefactor que hoy está al borde del colapso, correspondía a una sociedad en crecimiento continuo, con una distribución amplia de los riesgos y expectativas de empleo estable para amplias capas de la población. En la actualidad, la desocupación es endémica en muchas naciones del llamado mundo en desarrollo, donde aumenta continuamente el número de personas que no cotizan ni pagan impuestos, y que se apoyan para sobrevivir en instituciones públicas y organizaciones caritativas. Se trata de desocupados estructurales: jóvenes sin empleo, madres solteras y, en general, personas que han roto sus lazos sociales (Merrien, 1998).

Sin embargo, Graña argumenta que en los países desarrollados no ocurre la anunciada crisis de legitimidad. A inicios de la última década del siglo xx, la gran mayoría de los ciudadanos europeos seguía considerando

como una responsabilidad del Estado los servicios de salud, la ayuda a jubilados y desocupados, la reducción de las desigualdades y la provisión de empleos. Más aún, se continúa percibiendo al Estado como poder central legítimo y sede de una soberanía que sigue expresando el mito del lazo estrecho entre pueblo y territorio. En otras palabras, a contracorriente de la retórica persistente, no hay señales de transformaciones profundas que permitan hablar de una declinación o de un retroceso del Estado. Lo anterior también pondría en entredicho la idea de que la privatización y la asociación público-privada tengan bondades universales, aplicables a cualquier contexto.

Por otro lado, una significativa ambigüedad del enfoque de gobernanza difundido por el Banco Mundial, es su doble condición de perspectiva analítica y simultáneamente paquete de sugerencias normativas, cuyo efecto es un constante intercambio de observación y prescripción. Esta duplicidad, según el autor, hace que los postulados de flexibilidad y conformación de redes público-privadas resulten persuasivos, ya no por su pertinencia científica, sino porque brindan una justificación racional a los partidarios de las políticas de liberalización y desregulación. De esto se deriva una apología de las recetas de la administración y gestión empresarial con bases “científicas”.

Graña coincide también con A. Kagancigil (1998) en que la gobernanza debe considerarse como un proceso y no como una estructura. De lo contrario, pueden crearse graves confusiones e introducirse simplificaciones tales como sustituir la política por los mecanismos de mercado. Se debe precisar que éste sólo reconoce clientes-consumidores y no problemas ciudadanos; la política es representación y mediación de intereses colectivos, en tanto el mercado es intercambio y negociación entre intereses particulares. Por un lado, la noción de gobernanza cobra toda su fuerza persuasiva de las prácticas democratizantes que sugiere: menos jerarquía, más participación horizontal, cooperación de múltiples decidores, obligación de rendir cuentas.

Pero, paradójicamente, esta perspectiva se contradice con la democracia representativa en el acto de subestimar la especificidad del poder político centralizado; las funciones y recursos políticos son irrenunciables, sus competencias acerca de asuntos de interés general “estratégico” no pueden quedar libradas al juego de intereses corporativos o sectoriales. Además, los partícipes del juego de coordinación horizontal, negociación y regulación plural nunca son iguales: los grupos más

poderosos, los más homogéneos y los que gozan de una visión estratégica de sus propios intereses, siempre acumulan mayores posibilidades de éxito. En consecuencia, la gobernanza no puede sustituir la deliberación democrática en el seno de órganos representativos, ni la elaboración de decisiones tomadas en nombre de la ciudadanía en su conjunto. Dichas decisiones suponen opciones y riesgos que luego habrán de someterse a la sanción colectiva mediante los mecanismos político-electorales de la democracia representativa (Kagancigil, 1998).

Un punto muy interesante del análisis detallado y profundo de Graña (2005) lo constituye su apreciación del imperativo de la descentralización del Estado, dentro del discurso del Banco Mundial acerca de la gobernanza. La acción descentralizadora emprendida por diversos Estados-nación en la década de los ochenta significó fragmentación y reducción de la función redistributiva del Estado. Pero dicho proceso exacerbó regionalismos preexistentes con base en la etnicidad y otros principios identitarios de raigambre territorial. La drástica reducción del gasto en salud, educación y proyectos productivos impactó de forma directa sobre la composición del ingreso y las condiciones de vida locales. Ante ello, añade Graña, los gobiernos aceleraron la descentralización ya iniciada para así descargar sobre las autoridades locales responsabilidades sociales que de todos modos el Estado central había minimizado considerablemente. Tales decisiones políticas, inspiradas en una filosofía de “minimización” del Estado, no contaron con el financiamiento adecuado para su realización.

La retracción estatal motivó en la década de los noventa, iniciativas locales de diversas ONG hasta entonces marginadas, las cuales contribuyeron a realzar la importancia del desarrollo local, la lucha contra la pobreza, la expansión de los llamados microcréditos, etc. Esta descentralización, encuadrada discursivamente como “gobernanza” se presentó como la nueva vía para la democratización y abrió el juego a la participación política de representantes locales de la “sociedad civil”. Asimismo, la “retirada” del Estado se ha traducido para porciones crecientes de la población en un aumento severo de la pobreza, la exclusión y las desigualdades sociales. De este modo, la caída del ingreso, la desocupación y la exclusión social resultantes del ajuste estructural, han ahondado la deslegitimación del Estado y han degradado las relaciones sociales. Estas tendencias también alimentan la inestabilidad socio-política y erosionan los vínculos socioculturales que dan sentido a la vida

de las personas; la generalización de la anomia y la violencia cierran el círculo vicioso que condena a amplias capas sociales a la deriva, la desazón y la desesperanza profunda.

## Cuestionamientos a la gobernanza neoliberal

El análisis de lo que Boaventura de Sousa Santos (2006) denomina la “gobernanza neoliberal”, representa una de las críticas más profundas a los modelos de gobierno dominantes en el mundo actual. Para este autor, la gobernanza se presenta hoy como un nuevo paradigma de regulación social, el cual ha sustituido al paradigma anterior que se sostenía en el conflicto social y en el papel privilegiado del Estado como ente soberano para regular dicho conflicto mediante el poder de mando y la coerción. La crítica radical de Santos al “nuevo” paradigma lo lleva a concebirlo como la matriz reguladora del neoliberalismo, entendido éste último como la nueva versión del capitalismo al estilo *laissez-faire*.

Argumenta que al estar centrada en la cuestión de la gobernabilidad, la matriz reguladora presupone una política del Derecho y de los derechos, la cual tiende a agravar la crisis de legitimidad del Estado. No obstante, algunas facetas de la gobernanza pueden encontrarse también en el movimiento global en contra de la globalización neoliberal, que en la actualidad tienen su mejor expresión en el Foro Social Mundial (FSM).<sup>6</sup> Contrariamente a la gobernanza hegemónica, este movimiento se basa en la idea del conflicto y la lucha contra la exclusión social, lo que se pone de manifiesto en las concepciones y políticas que adopta.

Uno de las propuestas principales de De Sousa consiste en plantear la existencia de cuatro procesos de globalización (localismos globalizados, globalismos localizados, cosmopolitismo y patrimonio común de la humanidad), los cuales se traducen, a su vez, en dos formas contra-

<sup>6</sup> El FSM “es un espacio de debate democrático de ideas, profundización de la reflexión, formulación de propuestas, intercambio de experiencias y articulación de movimientos sociales, redes, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, que se oponen al neoliberalismo y al dominio del mundo por el capital y por cualquier forma de imperialismo” (página electrónica del FSM). Su primera reunión ocurrió en 2001 en São Paulo, y en la actualidad se realiza anualmente en diversas ciudades del mundo.

dictorias: globalización neoliberal, y lo que él denomina globalización contrahegemónica. Esta última es entendida como

el enorme conjunto de redes, iniciativas, organizaciones y movimientos que luchan contra las consecuencias económicas, sociales, políticas y culturales de la globalización hegemónica y que se oponen a las concepciones de desarrollo mundial, a la vez que plantean alternativas a dichas concepciones (De Sousa, 2006: 400).

Asimismo, la globalización contrahegemónica se centra en las luchas contra la exclusión social. Al sostener que ésta es siempre el producto de las relaciones de poder desiguales, la anima siempre un *ethos* redistributivo, en el sentido más amplio del término, lo cual implica la redistribución de recursos materiales, sociales, políticos, culturales y simbólicos.

Al considerar la gobernanza como legalidad neoliberal, De Sousa señala que la presencia avasalladora del término en todas las disciplinas de las ciencias sociales sólo es comparable con el de “globalización”. Esta convergencia de trayectorias, añade, no es producto del azar. Como se mencionó en párrafos anteriores, desde mediados de la década de 1990, la gobernanza se convirtió en la matriz política de la globalización neoliberal. De Sousa la denomina de ese modo porque se trata de una estructura básica o de engarce y, simultáneamente, de un ambiente que fomenta o estimula toda una red de ideas pragmáticas y de patrones de comportamiento cooperativo. Un elemento decisivo para esta matriz es la idea de verse a sí misma como autogenerada de forma cooperativa y, por ello, lo más inclusiva posible. Además, como cualquier otra matriz, está basada en el principio de selectividad y, como tal, en el binomio inclusión-exclusión.

En este caso, sin embargo, los excluidos, en lugar de estar presentes como tales, se hallan completamente ausentes. La gobernanza es, así, una matriz que reúne la horizontalidad a la verticalidad de una forma novedosa: ambas son autogeneradas, aquélla como omnipresente, ésta como no existente. También funciona mediante una falsa dialéctica entre gobernanza y “desgobierno”, en cuanto a que el segundo término, en vez de reafirmar a la primera, confrontándola, no hace más que ratificarla debido a que le falta, a veces el objeto, a veces el agente (De Sousa, 2006).

Boaventura de Sousa Santos considera que para entender la matriz de la gobernanza, hay que remontarse al inicio de la década de los

setenta, concretamente al movimiento estudiantil y a la crisis de legitimidad a la que éste dio origen. Como lo demostraron Habermas (1982) y Offe (1985), la crisis se produjo por el cuestionamiento radical del contenido, tanto social como democrático del contrato social de los Estados socialdemócratas de los países centrales después de la segunda guerra mundial. Para el movimiento estudiantil, al que luego habrían de unirse los movimientos feminista y ecologista, el contrato social, al contrario de lo que aparentaba, contemplaba, de hecho, excluir y no incluir. Excluía completamente a grandes grupos sociales (como a las minorías y a los inmigrantes) y cuestiones sociales importantes (como la diversidad cultural y el medio ambiente), e incluía a otros grupos subordinándolos a formas de inclusión despojadas de poder, como era el caso de las mujeres.

Por otro lado, añade el autor, todo esto era posible porque la democracia no lograba cumplir su promesa de construir sociedades libres e igualitarias. Las ideas de soberanía del pueblo y de participación popular habían sido secuestradas por formas elitistas de gobierno democrático, gracias a la complicidad de dos actores sociales históricamente encargados de la tarea de profundizar la democracia y conducir la emancipación social: los partidos obreros y los sindicatos. Fue una crisis de legitimidad debido a una crisis del gobierno basado en el consenso, la cual dominó la protesta política en todo el Norte global durante la primera mitad de la década de los años setenta.

El punto de partida, argumenta De Sousa, ocurrió en 1975, cuando la llamada Comisión Trilateral publicó un reporte en torno a la crisis de la democracia, firmado por Crozier, Huntington y Watanuki (1975). De acuerdo con estos autores, la democracia estaba, de hecho, en crisis. No por haber restricciones a la democracia, sino, por el contrario, por haber demasiada. Las democracias estaban en crisis porque se hallaban sobrecargadas de derechos y reivindicaciones, y porque el contrato social, en lugar de excluir era demasiado inclusivo debido precisamente a las presiones que sobre él ejercían los actores sociales históricos atacados por los estudiantes (partidos obreros y sindicatos). Según este análisis, la crisis de los gobiernos basados en el consenso (crisis de legitimidad), se transformó en una crisis de gobierno en general. En consecuencia, la crisis de legitimidad se transformó en una crisis de gobernabilidad.

El diagnóstico de la crisis, en cuanto crisis de gobernabilidad, pasó a ser dominante, lo mismo que la terapia política propuesta por la Comisión

Trilateral: del Estado central a la descentralización; de lo político a lo técnico; de la participación popular a los sistemas de expertos; de lo público a lo privado; y del Estado al mercado. En la década siguiente —los años ochenta— se creó un nuevo régimen político-social basado en las ideas de los tres autores antes mencionados, lo que en poco tiempo sería impuesto a escala global bajo la designación de “Consenso de Washington”. De Sousa apunta que esa década fue de profundas transformaciones político-ideológicas, que prepararon el camino para el avance de una solución abarcadora para la crisis de la gobernabilidad: el mercado.

Quedaba claro, a mediados de los años ochenta, que todas las demás recomendaciones de la Comisión Trilateral serían aceptadas como “naturales”, desde el momento en que se aplicaran las tres reglas fundamentales: privatización, “mercantilización” y liberalización. Éstas también se convirtieron en los tres pilares del neoliberalismo y de la globalización neoliberal. De Sousa agrega que la década siguiente (1986-1996), constituyó el punto máximo del neoliberalismo, con la retirada del Estado del sector social y de la regulación económica y el consecuente dominio del mercado en la regulación económica y social, además de la proliferación de organizaciones de la sociedad civil, designadas genéricamente como el “tercer sector”, cuyo objetivo consistía en satisfacer las necesidades humanas a las que el mercado no conseguía dar respuesta y el Estado no estaba en condiciones de satisfacer. Ese también fue el periodo en el que los fracasos del mercado, en tanto gran principio de la regulación social, se tornaron evidentes.<sup>7</sup> El enorme incremento de la polarización de los rendimientos y los desequilibrios de la riqueza, con su efecto devastador sobre la reproducción de los modos de subsistencia de poblaciones enteras; el aumento generalizado de la corrupción; los efectos perversos de la conjunción de la ley del mercado con la democracia no distributiva, llevaron a la implosión de algunos Estados y a guerras civiles (De Sousa, 2006).

Para el autor, los últimos 30 años pueden sintetizarse con una secuencia de conceptos: de la legitimidad a la gobernabilidad; de la gobernabilidad a la gobernanza. Transponiéndolo a la terminología hegeliana, se podría pensar en la gobernanza como la síntesis que supera la tesis

<sup>7</sup> En México, el “error de diciembre” de 1994, que constituyó una especie de “crack” para la economía del país, sería un ejemplo palpable de estos fracasos.

(la legitimidad) y la antítesis (la gobernabilidad). En realidad, añade De Sousa, la gobernanza pretende ligar la exigencia de participación e inclusión con la exigencia de autonomía y de autorregulación, reivindicada por la perspectiva de la gobernabilidad. Se trata, sin embargo, de una falsa síntesis, toda vez que funciona totalmente dentro del esquema de la gobernabilidad. Para el autor, en vez de resucitar la búsqueda de legitimidad que caracterizó la década de los años setenta, se intenta reconstruir la gobernabilidad de forma monolítica para transformarla en una concepción alternativa de la legitimidad.

De Sousa considera que para identificar el significado político de la gobernanza neoliberal, se tiene que poner atención no sólo a aquello que dice, sino también a lo que silencia. Entre los silencios más importantes de la matriz de gobernanza estarían los siguientes: las transformaciones sociales, la participación popular, el contrato social, la justicia social, las relaciones de poder y la conflictividad social. Estos fueron los conceptos con los que se formuló la crisis de legitimidad en la década de 1970, y fueron también los que fundamentaron la teoría crítica moderna. Por otro lado, las alternativas a los conceptos silenciados propuestos por la gobernanza son, todos ellos, negativos, en el sentido en que se definen por oposición a los conceptos de legitimidad. Así, en lugar de transformaciones sociales se tiene la resolución de problemas; en vez de la participación popular se plantea la participación de los titulares de los intereses reconocidos (*stakeholders*); en lugar del contrato social, la auto regulación; en vez de la justicia social, los juegos de suma positiva y políticas compensatorias; en lugar de relaciones de poder, coordinación y asociaciones; en vez de conflictividad social, cohesión social y estabilidad de los flujos.

Si se aplicara a la gobernanza la sociología de las ausencias, sería posible detectar dos actores inexistentes: el Estado y los excluidos. En el primer caso, no es el Estado el que está ausente, los que son inexistentes son el principio de soberanía y el poder coercitivo, que le están asociados. Por otra parte, son diferentes las formas en que los excluidos son sometidos a la no existencia. No es posible, simplemente, dejarlos fuera, como ocurre en el contrato social y en el Estado benefactor, toda vez que, al contrario de este último, la matriz de gobernanza no acepta el binomio dentro-fuera. Lo que se pretende dejar fuera no es concebido como la fuente de un poder capaz de transformar la exclusión en inclusión. Así, la inclusión y la exclusión se ven despolitizadas (De Sousa, 2006).

Dicho autor concluye señalando que la redistribución social es el problema más serio que se presenta al inicio del siglo XXI. Pero no es el único. Desde la década de los años ochenta, se le añadió el problema del reconocimiento de la diferencia. Subraya que en la actualidad vivimos en sociedades que son tremendamente desiguales, aunque la igualdad no es el único valor que apreciamos. También valoramos la diferencia, el reconocimiento de las diferencias sin jerarquía entre ellas, aspiración que no tuvo una presencia en las reivindicaciones implícitas en la crisis de legitimidad de la década de 1970. Por lo tanto, la verdadera prueba para la gobernanza es saber en qué medida consigue hacer frente tanto a la cuestión de la redistribución social como a la del reconocimiento de la diferencia.

Finalmente, el autor considera que la globalización contrahegemónica, alternativa, solidaria, “desde abajo”, se ha manifestado a partir del levantamiento del movimiento zapatista de Chiapas en 1994 o las protestas de Seattle durante la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1999. La resultante de esos acontecimientos ha sido el surgimiento de otra forma de globalización derivada de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil, las que, mediante vinculaciones simultáneas de tipo local y global, han desencadenado una lucha global contra todas las formas de opresión generadas o intensificadas por la globalización neoliberal. La tesis de De Sousa es que, en el seno de esta globalización contrahegemónica insurgente, que implica la articulación y coordinación de una inmensa variedad de movimientos sociales y de organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de combinar estrategias y tácticas, definir agendas, y más aún planear y llevar a cabo acciones colectivas.

### **Gobernanza y educación superior: la visión de los organismos internacionales**

Uno de los documentos de mayor influencia y difusión en el mundo de la educación superior ha sido, sin duda, el elaborado en 2000 por la llamada Task Force on Higher Education and Society (Comité Especial sobre Educación Superior y Sociedad), intitulado Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise (La educación superior en los

países en desarrollo: los peligros y las promesas).<sup>8</sup> En dicha publicación se incluye un capítulo dedicado a la gobernanza, e incluso se le da el calificativo de “buena gobernanza”. El término “gobernanza” hace referencia a los arreglos formales e informales que permiten a las IES tomar decisiones y realizar acciones. Incluye la gobernanza externa, la cual tiene que ver con las relaciones entre las instituciones individuales y los órganos que las supervisan y la gobernanza interna que se relaciona con las líneas de autoridad dentro de las instituciones.

La gobernanza formal es oficial y explícita; la no formal se refiere a las reglas no escritas que gobiernan la manera en que las personas se relacionan entre sí dentro de las IES: el respeto acordado entre profesores y administradores, la libertad de realizar investigación, y las tradiciones del comportamiento estudiantil, entre otras. Es vital articular los derechos y responsabilidades de los distintos actores y establecer reglas que determinen su interacción de una forma que sea consistente con el logro de la calidad en la educación superior (Task Force, 2000).

El documento en cuestión reconoce que las tradiciones de gobernanza son diferentes entre un país y otro. En algunos predomina la perspectiva del sistema general, mientras que en otros el dominante es el individualista, centrado en un enfoque institucional. Más aún, en las naciones en desarrollo los sistemas de educación superior están pasando del modelo de control estatal a otro en el que el Estado es el supervisor. A continuación presentamos el conjunto de principios para lograr una buena gobernanza.

- Libertad académica.
- Gobernanza compartida.
- Derechos y responsabilidades claramente establecidos.
- Selección meritocrática.
- Estabilidad financiera.
- Rendición de cuentas.
- Verificación regular de estándares.
- Importancia de la estrecha cooperación.

<sup>8</sup> El documento fue realizado de manera conjunta por el Banco Mundial y la UNESCO, y publicado por el primero poco después de la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, celebrada en París a finales de 1998.

En su respuesta a por qué la gobernanza es un problema especial, los autores del documento en cuestión consideran, en primer lugar, que las IES reflejan inevitablemente las sociedades dentro de las cuales operan. Así, cuando un país presenta profundas grietas en su tejido social, éstas se reflejarán en el campus universitario. Los países no democráticos difícilmente promoverán la gobernanza compartida en la educación superior. Asimismo, una sociedad en la que prevalezca la corrupción, no puede esperar que sus instituciones de educación superior permanezcan impolutas. En otras palabras, los factores externos pueden fácilmente sobrepasar los esfuerzos institucionales para promover el cambio y son, a su vez, difíciles de remover. También la proliferación de nuevas instituciones en la mayoría de los países en desarrollo ha diluido varias tradiciones y provocado carencias de personal calificado (Task Force, 2000).

Otro factor de esta problemática es la tendencia de algunos políticos a intervenir en la educación superior, dejando a muchas instituciones como rehenes de políticas facciosas, con decisiones en la selección de estudiantes, el nombramiento y promoción de profesores, el diseño curricular y aspectos similares hechos sobre bases políticas, más que en méritos académicos. Además, consideran que algunos líderes de gobierno perciben a las universidades como fuentes de peligro político, en el que los estudiantes desempeñan un papel político activo, que ulteriormente podría desestabilizar al gobierno.

Los integrantes de la Task Force (2000) proponen una serie de herramientas para alcanzar una buena gobernanza, entendiéndola como un conjunto amplio de políticas y prácticas específicas. En el nivel de sistema, la prioridad principal es alcanzar acuerdos en cuanto a la naturaleza del modelo de gobernanza a ser utilizado. En el nivel institucional debería haber claridad respecto del marco legal y una comprensión de los principios de la gobernanza central. Los siguientes son los instrumentos propuestos.

- Consejos o Senados de profesores.
- Consejos de gobierno (*Boards of Trustees*).
- Prácticas presupuestales y gestión financiera.
- Datos para la toma de decisiones.
- ¿Designación o elección de autoridades?
- Decisiones sobre el nombramiento y la promoción de profesores.

- Seguridad en el empleo.
- Compensaciones y responsabilidades para los profesores.
- Comités externos de acreditación.
- Estatutos y manuales institucionales.

Finalmente, se advierte en el documento de referencia que la buena gobernanza puede ser crucial, pero no constituye una panacea. La participación de autoridades, profesores y estudiantes en los procesos indicados por las herramientas sugeridas resulta indispensable.

En su análisis del sector privado de la educación superior, Daniel Levy (2006), concuerda con lo antes expuesto, al señalar que el funcionamiento adecuado de una institución de educación superior (IES) depende de una gestión eficiente y un gobierno eficaz que no pierda de vista los objetivos académicos. En consecuencia, los principios esenciales y comprobados de una buena gobernanza incluyen, entre otros, la libertad académica, el monitoreo y la rendición de cuentas, así como la selección con base en méritos de profesores y estudiantes.

### **Gobierno, gobernanza y educación superior: una perspectiva crítica**

Las relaciones cambiantes entre los procesos de gobierno y gobernanza y las estructuras en las instituciones públicas —incluyendo las universidades— ocurridas en las últimas dos décadas fueron activadas principalmente por la reconfiguración del papel del Estado bajo las presiones de su crisis financiera y la retórica neoliberal (Magalhaes y Amaral, 2008).

Los Estados han comenzado a promover una aparente desregulación —al inducir a las instituciones a dirigirse hacia el mercado, la autorregulación y la competencia entre ellas— como una forma más efectiva para regularlas. Es dentro de este contexto que surgió el “Estado evaluador” (Neave, 1988). Asimismo, de una u otra manera, la orientación hacia la regulación del mercado representó la reorganización de los diversos sectores del Estado tanto en las naciones desarrolladas como en los países en desarrollo.

Asimismo, la educación superior no ha sido el primer sector en recibir la atención de la Nueva Gestión Pública (NGP).<sup>9</sup> El sector salud y el de la seguridad social fueron confrontados con la NGP en una etapa anterior a la del sistema de educación superior. De acuerdo con Magalhaes y Amaral (2008), en algunos países europeos, en cierto grado y durante un periodo determinado, la educación superior fue protegida del impacto de la recomposición del Estado. En casi toda Europa, la educación siempre ha sido considerada como un área que pertenece al centro del Estado-nación.

Los cambios en las estructuras de gobierno y la gobernanza identificados en el campo de la educación superior pueden entenderse, por un lado, en el contexto de la cambiante naturaleza de las economías occidentales bajo la presión de una globalización intensa y, por la otra, en el contexto de una creciente complejidad de las sociedades al evolucionar desde el concepto tradicional de Estado-nación y volverse cada vez menos homogéneas y predecibles. Por ejemplo, la regulación de los Estados europeos refleja cada vez más la recomposición de la soberanía nacional y sus posiciones en la sociedad y la economía basadas en el conocimiento. Por toda Europa son visibles las reformas a la dirección política de la educación superior y la gobernanza de dicho nivel educativo. Los movimientos de cambio comenzaron en el Reino Unido bajo la protección de los discursos de la NGP y han evolucionado por todo el continente y aun en otros países.

El fortalecimiento de la autonomía institucional y la reorganización del sistema de gobernanza forman la piedra angular del discurso de las reformas. La primera dimensión asume que entre más autónomas sean las instituciones de educación superior, mejor desempeñarán su función y responderán más adecuadamente a las metas del gobierno y la economía. Esto último se basa en el supuesto que las formas colegiadas de gobierno no son eficientes ni efectivas. “Gestión” se opone a “colegialidad”, no sólo como una estructura alternativa de gobernanza, sino también como instrumento conductor para expresar la reconfiguración en el papel de control del Estado.

<sup>9</sup> Para Vital Moreira (2008) la NGP significa “simplemente imitar, replicar los modos de administración del sector privado en el sector público” (p. 125).

De este modo, si la autonomía institucional es la principal orientadora de la eficiencia, la relevancia y la responsabilidad sociales aparecen como el campo discursivo sobre el cual se basa su efectividad política. La retracción del Estado de la gestión institucional no corresponde, sin embargo, a una perspectiva negativa del papel del Estado. Por el contrario, el fortalecimiento de la autonomía institucional en este contexto, por ejemplo al estimular la reconfiguración de las universidades de instituciones públicas a organizaciones privadas en términos legales, corresponde a un uso positivo del poder del Estado para dirigir los sistemas de educación superior. Como la relación entre el Estado y las instituciones autónomas se configura como un vínculo contractual regido por el Estado de acuerdo con estrategias gubernamentales, aparece como un mejoramiento más que como una retracción de la coordinación del sistema y las instituciones. Neave (2007) argumenta que este aumento en la instrumentalización de la educación superior fue el vehículo para las reformas, variando desde la aparición de la “conducción remota”, el reemplazamiento del financiamiento *a priori* por una distribución *a posteriori* relacionada con los resultados institucionales.

Para Magalhaes y Amaral (2008), el diagnóstico de Neave (2007) de que las IES necesitan mayor autonomía es una estrategia discursiva que contiene en sí misma el remedio para tal “limitación”. Es decir, existe un cambio en la definición de las universidades: de instituciones públicas a cuerpos autoadministrados. Así, la autonomía institucional es el último logro del Estado evaluador y el paso final en su transformación de guardián a supervisor. Aparentemente, Neave concuerda con la interpretación que señala que la autonomía institucional avanza, más que desacelera, el movimiento hacia una relación más poderosa y de mayor intromisión entre el Estado y las IES, en la forma de una nueva instrumentalización.

Los enfoques de la gobernanza mencionados en los párrafos anteriores están reemplazando gradualmente el control previo del Estado y la gobernanza académica colegiada. Nuevos cuerpos de gobierno están sustituyendo a los senados y a otros cuerpos colegiados. Los discursos en torno a la necesidad de que las IES deben responder más a las necesidades sociales y económicas y ser más responsables ante la sociedad son casi universales.

Muchos de los cambios anteriores también se deben al papel cambiante del conocimiento en las actuales sociedades y economías. Para

Magalhaes y Amaral (2008) lo más relevante en esta transformación es la aplicación del conocimiento y la información a la generación de nuevos conocimientos y al procesamiento de información, así como a los instrumentos de comunicación, en proceso dinámico y acumulativo de retroalimentación entre la innovación y los usos de ésta.<sup>10</sup>

Mary Henkel (2007) puntualiza que en el Reino Unido el cambio de la gobernanza colegiada a los conceptos, estructuras y métodos administrativos y de gestión ha permitido a las IES actuar de una manera más colectiva y estratégica, y que la participación en el mercado puede constituir un fortalecimiento o una disminución de la capacidad institucional para decidir acerca del trabajo académico que realizan.

Según Magalhaes y Amaral (2008), la *Agenda 2000 de Lisboa* refleja la perspectiva anterior al sugerir la transformación de Europa en la región más competitiva y socialmente armoniosa del mundo. A esto se agrega la creación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Estos autores concluyen señalando que los cambios en el gobierno y la gobernanza proporcionan el marco para el cambio del ideal de la gobernanza en la educación superior de “una república de sabios” al de una “organización de individuos con intereses específicos”.

## Consideraciones finales

A lo largo de este capítulo se describieron y examinaron diversos elementos y características de la gobernanza, tanto en su sentido más amplio, como en su acepción en la educación superior. De este modo, en el primer apartado se destacó su carácter instrumental para articular y equilibrar al Estado, la sociedad civil y el mercado, en la consecución del desarrollo económico, social e institucional. También se subrayó que organismos como el Banco Mundial han hecho de la gobernanza un sinónimo de gobierno eficiente y rendidor de cuentas. En general, se

<sup>10</sup> Sobre este punto, Sybille Reichert ha señalado que “la universidad se ha movido al centro del escenario, no porque el mundo se haya convertido súbitamente en una comunidad de ciudadanos sedientos de curiosidad por el conocimiento, sino porque el país o la región necesitan la universidad como fuente de innovación y futuros innovadores para asegurar su éxito económico y social” (citado por Magalhaes y Amaral, 2008: 11).

pudo apreciar que la gobernanza persigue alcanzar eficacia, calidad y buena orientación en la intervención del Estado. Sin embargo, también se hizo un escrutinio de sus carencias y limitaciones. En este sentido, se le consideró como el conjunto de modalidades participativas de gestión del poder opuestas al Estado centralizador, en un contexto de creciente globalización con fuertes crisis económicas, sociales y políticas (Graña, 2005). En este contexto, también se observa una pérdida de autoridad del Estado y la emergencia de nuevos actores que aspiran a compartir el poder. Un elemento crucial en esta situación es la pérdida creciente de legitimidad del Estado al no poder cumplir sus funciones de redistribuir la riqueza y el bienestar a la población, particularmente en las sociedades de los países de menor desarrollo económico. Asimismo, en la actualidad se ha llegado a lo que se denomina “gobernanza mundial”, donde los problemas adquieren una dimensión global y el mundo entero se ha convertido en un espacio público.

Otras críticas a la gobernanza destacaron la ambigüedad en el enfoque utilizado por el Banco Mundial, al considerarla como condición de perspectiva política y, a la vez, como paquete de sugerencias normativas; en otras palabras, la doble función de observar y prescribir. Por otra parte, autores como Graña (2005) y Kagancigil (1998) cuestionan que más que una estructura, debería mejor ser considerada como proceso. Además, se señaló que no puede sustituir a las deliberaciones democráticas en el seno de las instituciones y las sociedades. Uno de los más fuertes detractores de la gobernanza neoliberal (De Sousa, 2006) reclama que silencie las transformaciones, la participación, el contrato, la justicia y la conflictividad sociales. Así como las relaciones de poder. A ello agrega la virtual ausencia del Estado y la inexistencia de los excluidos. Estos últimos cuestionamientos han llevado a plantear la construcción de una globalización contrahegemónica, solidaria, desde abajo, derivada de los grandes movimientos sociales que en la actualidad están cobrando una fuerza creciente.

En otro apartado de este capítulo se revisaron las propuestas del Banco Mundial y la UNESCO para llevar los principios de la gobernanza al terreno de la educación superior. Ésta se consideró como el conjunto de arreglos formales e informales que permiten a las IES tomar decisiones y realizar acciones. Todo ello en una dimensión externa, que implica la existencia de relaciones entre instituciones dentro de un sistema, y de una dimensión interna, que comprende las líneas de autoridad dentro de

una institución. Los organismos mencionados han elaborado una serie de principios y herramientas para lograr lo que llaman una “buena gobernanza”, que aspira a lograr una gestión eficiente y un gobierno eficaz que no pierda de vista los objetivos académicos.

Por último, los cambios y ajustes en las estructuras de gobierno y la gobernanza identificados en el campo de la educación superior pueden entenderse, por una parte, en el contexto de la cambiante naturaleza de las economías occidentales bajo la presión de la globalización y, por la otra, en el contexto de una creciente complejidad de las sociedades contemporáneas. En este escenario, el fortalecimiento de la autonomía institucional y la reorganización del sistema de gobernanza forman la piedra angular del discurso de las reformas actuales. Asimismo, muchos de los cambios anteriores también se deben al papel cambiante del conocimiento en las sociedades y economías más avanzadas. No obstante, dicho papel está comenzando también a influir fuertemente en aquellas naciones que, como México, presentan algunos rasgos compartidos con esas sociedades, si bien sus rezagos en otras áreas siguen siendo todavía muy considerables.

## Bibliografía

- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). 2006. *Consolidación y avance de la educación superior en México*. México: ANUIES.
- Casanova, Hugo. 1999. "Gobierno universitario: perspectivas de análisis". En Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (coords.). *Universidad contemporánea: Política y gobierno*. México: UNAM-CESU, Miguel Ángel Porrúa.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington y J. Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2006. *A Gramática do Tempo. Para uma Nova Cultura Política*. São Paulo: Cortez Editora.
- Didriksson, Axel. 1999. "La torre de marfil: el gobierno de las universidades". En Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (coords.). *Universidad contemporánea: Política y gobierno*. México: UNAM-CESU, Miguel Ángel Porrúa.
- Foro Social Mundial "¿Qué es el Foro Social Mundial?" <<http://www.forosocialmundial.org.br>>. Consultado el 24/06/2008.
- Graña, François. 2005. "Todos contra el Estado: usos y abusos de la 'gobernanza'". *Cuaderno Venezolano de Sociología*, vol. 14, núm. 4 (octubre-diciembre): 501-529.
- Habermas, Jürgen. 1982. *Conocimiento e interés*. Madrid: Taurus.
- Henkel, Mary. 2007. "Changing conceptions of university autonomy in the 21st century knowledge economies: The case of Britain". Ponencia presentada en la Universidad de Aveiro, Portugal, 18 de mayo de 2008.
- Ibarra, Eduardo y Norma Rondero. 2001. "La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad". *Revista de la Educación Superior*, vol. xxx (2), núm. 118 (abril-junio): 79-99.
- Kagancigil, A. 1998. "Gouvernance et science: modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché". *Revue Internationale de Sciences Politiques*, núm. 155 (marzo): 73-84.
- Keber, Sabine. 1991. "Gramsci y la sociedad civil: génesis y contenido conceptual". *Nueva Sociedad*, núm. 115 (septiembre-octubre): 127-134.

- Lessourne, J. 2004. *Démocratie, marché, gouvernance. Quels avenir?* París: Odile Jacob.
- Levy, Daniel. 2006. "The private fit in the higher education landscape". En James J. Forest y Philip G. Altbach (coords.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, Holanda: Springer.
- López, Romualdo. 2001. "Formas de gobierno en las IES mexicanas". *Revista de la Educación Superior*, vol. xxx (2), núm. 118 (abril-junio): 55-77.
- Magalhaes, António y Alberto Amaral. 2008. "Mapping Out Discourses on Higher Education Governance". En Jeroen Huisman (coord.). *International Perspectives on the Governance of Higher Education: Alternative Frameworks for Coordination*. Londres: Routledge/Taylor & Francis.
- Merrien, François-Xavier. 1998. "De la gouvernance des États-Providence contemporains". *Revue Internationale de Sciences Politiques*, núm. 155 (marzo): 61-71.
- Moreira, Vital. 2008. "The legal status of higher education institutions". En Alberto Amaral (coord.) *Políticas de Ensino Superior. Quatro Temas em Debate*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Neane, Guy. 1988. "Los retos afrontados. Tendencias en la formación del profesorado, 1975-1985". *Revista Educación*, pp. 353-370.
- Neave, Guy. 2007. "From guardian to overseer: Trends in institutional autonomy, governance and leadership". Ponencia presentada en la CNE Conference on Institutional Autonomy, Governance and Leadership". Lisboa.
- Offe, Claus. 1985. *Disorganized Capitalism. Contemporary Transformation of Work and Politics*. Cambridge: MIT.
- Ordorika, Imanol. 1999. "Poder político y cambio en la educación superior". En Hugo Casanova y Roberto Rodríguez (coords.). *Universidad contemporánea: Política y Gobierno*. México: UNAM-CESU, Miguel Ángel Porrúa.
- Ornelas, Carlos. 1995. El sistema educativo mexicano. *La transición de fin de siglo*. México: CIDE, Nafinsa, Fondo de Cultura Económica.
- Peemans, Jean Paul. 2004. "Quelques remarques introductives". En AA. VV. *Une solidarité en actes. Gouvernance locale, pratiques populaires face à la globalisation*. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain, pp. 17-52.

- Prats, Joan. 2005. "Pero, ¿qué es la gobernanza?". *Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, 17 (febrero). <<http://www.ii-gov.org/gbz/print.drt?edi=14352&art=14369>>. Consultado el 27/08/2007.
- Stoker, Gerry. 1998. "Governance as theory: Five propositions" *International Social Science Journal*, UNESCO, núm. 155 (marzo): 17-28.
- Task Force on Higher Education and Society. 2000. *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise*. Washington: The World Bank.
- Wikipedia. 2007. "Gobernanza". <<http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Gobernanza&printable=yes>>. Consultado el 27/08/2007.



## II. Debates conceptuales



## **Acercamientos empíricos al fenómeno de la gobernabilidad**

**Ariel Kleiman**

Ha sido profesor de Carrera titular “C” en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; autor de varios libros y ensayos publicados en revistas especializadas.



## Introducción

Como punto de partida de estas reflexiones es fundamental establecer que el abordaje empírico de un concepto consiste básicamente en un procedimiento metodológico.<sup>1</sup> El investigador se enfoca en los aspectos relevantes de la realidad en el ámbito del quehacer político y del funcionamiento de la administración pública de un país, o de una región, en su caso, con una finalidad determinada. Por ejemplo, para extraer elementos que permitan elaborar un diagnóstico, ya sea sobre la situación de gobernabilidad o su evolución en el tiempo; para disponer de evidencias que permitan verificar hipótesis; para comparar la situación local con otras realidades; para intentar predicciones que sirvan de apoyo o guía para mejorar ya sea la arquitectura institucional de un sistema político o la capacidad de gobernar de manera efectiva.

La lógica que se sigue es a la vez deductiva e inductiva. Se parte de una propuesta conceptual proveniente de un determinado enfoque teórico, la cual se modela a través de relaciones entre variables, las cuales –a su vez– se operacionalizan mediante indicadores específicos.

Este campo de conocimiento es sumamente amplio por lo que sólo cabe presentarlo de manera resumida, como guía para emprender lecturas posteriores de profundización.

## Alternativas para el abordaje empírico

Las vertientes existentes para el abordaje empírico de este concepto se pueden presentar mediante una dicotomía práctica.

a. Proponer un conjunto de indicadores de gobernabilidad que se correspondan con las diversas dimensiones (componentes conceptuales) que pueden integrar este concepto, el cual –hay que reconocer– es aún algo difuso y plurívoco. Para cada uno de esos indicadores se esconde –o construye– una escala de medición. Por ejemplo, un indicador de estabilidad del poder ejecutivo del gobierno central, un indicador de

<sup>1</sup> Hacemos aquí la distinción usual entre los ámbitos teórico, metodológico y técnico o instrumental.

confianza en las instituciones, un indicador de certidumbre jurídica, un indicador de equidad en la distribución del ingreso, etcétera.

Se recopila la información empírica correspondiente, se procesa por medios instrumentales adecuados y se tiene así una instantánea de la situación de gobernabilidad, comprensible para los diversos grupos de usuarios, sin mayores pretensiones de precisión técnica y suficiente para fines de descripción, comprensión y explicación.

*b.* Construir un índice de gobernabilidad, con su correspondiente escala, combinando –de acuerdo con ciertos criterios explícitos– ya sea todos los indicadores disponibles o una selección de los que se consideren más relevantes para el propósito que se pretende alcanzar. Los indicadores son los componentes y el índice es el producto resultante.

Para establecer ese índice se recurre a los marcos teóricos existentes, a las propuestas metodológicas de otros investigadores y a la experiencia propia reunida en análisis anteriores.

Esta manera de trabajar se puede sustentar técnicamente, si así se desea, en un modelo matemático que resuelva –con toda precisión– los dos problemas que el investigador debe considerar: cuáles indicadores incluir y las cuáles dejar de lado, y cuál es la importancia relativa de cada indicador específico en el cálculo de ese índice de gobernabilidad.

## Panorámica del ámbito

*IncurSIONEMOS en la primera de las vertientes, la de proponer un conjunto de indicadores*

Hemos mencionado que hay que partir del reconocimiento de que hay disparidad de criterios para precisar un concepto de gobernabilidad. Por esta razón es que los indicadores de gobernabilidad son tan heterogéneos, lo cual crea dificultades metodológicas al momento de compararlos (y aún más al combinarlos para tratar de construir índices).

Selección de indicadores y construcción de bases de datos

El trabajo pionero en este ámbito data de 1964, y surgió en la Universidad de Yale. Se llamó *Manual mundial de indicadores políticos y sociales*. Fue obra de cuatro científicos sociales: Bruce Russett, Hayward Alker,

Karl Deutsch y Harold Lasswell, distinguidos especialistas en sociología empírica o en sociología política (Russett *et al.*, 1969). La publicación en lengua castellana fue emprendida en 1968 por la editorial madrileña Euroamérica. Se llamó *Análisis comparado de indicadores sociales y políticos*. Es una recopilación de 75 indicadores para 133 países agrupados en ocho categorías.

La categoría que nos interesa, la de Gobierno y política, incluye 20 indicadores. De ellos, siete se refieren a aspectos estrictamente políticos y dos corresponden a dimensiones aceptadas como componentes de gobernabilidad: estabilidad del poder ejecutivo nacional y violencia política interna.

En nuestro país es de destacar el ensayo del maestro Horacio Labastida publicado por la UNAM, en 1972, con la denominación *Banco de datos censales para el desarrollo social*, que sirvió de base para diversas investigaciones y para el diseño del Sistema Nacional de Información de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Labastida, 1972).

Con una proyección nunca antes alcanzada, el Banco Mundial ha apoyado una investigación prolongada y sumamente detallada de indicadores de gobernabilidad que ha permitido integrar una enorme base de datos y desarrollar una metodología confiable para el análisis de esta problemática ( Kaufmann *et al.* 2006 a y b).

Los resultados se han difundido ampliamente, se encuentran disponibles para consulta por medios electrónicos, y se siguen actualizando año tras año. Las fuentes de ese banco de datos son 25 organizaciones, públicas y privadas, que han generado 31 estudios de información relevante mediante muestreos y encuestas de opinión, armados sobre cientos de preguntas respondidas por informantes apropiados, en 213 países o territorios.

La metodología consiste en generar indicadores primarios de gobernabilidad, los cuales han sido agrupados en seis dimensiones representativas, a saber:

- participación ciudadana y rendición de cuentas. La medida en que los ciudadanos pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, de asociación y de prensa;
- estabilidad política y ausencia de violencia. La percepción de la probabilidad de que el gobierno pudiera ser desestabilizado o derrocado por medios ilegales o el uso de la fuerza, incluyendo terrorismo y violencia interna;

- efectividad de gobierno. La calidad de los servicios públicos, del servicio civil, y el grado de su independencia respecto de presiones políticas, la calidad de la formulación e implantación de políticas y la credibilidad en el compromiso del gobierno con las mismas;
- calidad de la regulación. La habilidad del gobierno para formular e implantar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado;
- imperio de la ley. La extensión en que los agentes sociales tienen confianza en las leyes y las respetan, y en particular la calidad de la seguridad jurídica, la policía y los juzgados, así como la posibilidad de crímenes y de violencia, y
- control de la corrupción. La extensión en que se puede ejercer el poder público para generar beneficios particulares, incluyendo tanto los diversos grados de corrupción como la “captura” del estado por élites privadas.

Para cada uno de estos seis conceptos construidos (“constructos”) se determinó una escala de medición ordinal, se calculó la posición de cada país y se estimó el margen de error probable correspondiente.

De esta manera, se puede tener una idea aproximada de la posición de cada nación en el conjunto, así como su mejoría o empeoramiento a través de los años que cubre ese estudio. Adicionalmente, este marco conceptual permite identificar las fortalezas y debilidades de cada país en materia de gobernabilidad y ayuda a orientar las reformas legales, políticas y administrativas que podrían contribuir con mayor eficacia a la transformación de la situación vigente.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Si nos alejamos de los aspectos metodológicos e instrumentales que estamos reseñando es justo destacar que este enfoque, propiciado por el Banco Mundial, contribuye con una aportación teórica significativa a los estudios de desarrollo económico y social. A finales de la década de los años cincuenta, Kindleberger (1958) sistematizó los factores que propician o inhiben el desarrollo, a saber: tierra y recursos naturales, trabajo, capital y tecnología. Pocos años después Denison (1967) comprobó su hipótesis acerca del “factor residual”, referido a la calidad de los recursos humanos como un factor adicional de desarrollo.

En este orden de ideas, la base conceptual de esta investigación, la del Banco Mundial, corresponde a la hipótesis de que un “buen gobierno” constituye un factor esencial para el desarrollo económico y social, lo cual añade una valiosa dimensión adicional a las teorías del desarrollo. Este enfoque conceptual no puede pasar desapercibido.

Sin embargo, este producto de investigación no es inmaculado, si se toma en cuenta que la información básica no consiste en datos estadísticos recabados por oficinas nacionales de estadística mediante procedimientos convencionales. Tanto los autores como la institución patrocinadora han sido cautelosos en sus afirmaciones, a fin de que no se sobrevaloren los resultados publicados, tomando en cuenta el carácter empírico y subjetivo de la información recopilada por los informantes. En otras palabras, no ha sido su propósito ofrecer una panacea universal para la selección y definición de políticas públicas que en el fondo no sea más que un “coloso con pies de barro”. No obstante ello, desde noviembre del año pasado, en revistas especializadas y en programas radiales con expertos en ciencia política y con invitados distinguidos se ha difundido esta información y se han aventurado diagnósticos y propuestas cuyo alcance trasciende las intenciones de los autores, con omisión de las limitaciones metodológicas que reconoce ese estudio. Por lo cual es de aconsejar mayor prudencia al utilizar los resultados que ha producido esa metodología.

Tampoco sobra comentar que, por lo general, los investigadores dedican mucho más esfuerzo en seleccionar un marco teórico adecuado y en la formulación del modelo correspondiente, así como en precisar la metodología a seguir, que a la evaluación y mejoramiento de la calidad de los datos primarios, y a alcanzar un equilibrio razonable entre la información cuantitativa y la cualitativa.

Sería preferible, en el caso particular de la investigación apoyada por el Banco Mundial, que se realizara un esfuerzo importante de capacitación de información cuantitativa, a fin de que, en ediciones futuras de los siguientes informes anuales de ese proyecto, los datos cualitativos dejen de ser el meollo de su banco de datos y pasen a constituir un apoyo descriptivo e interpretativo.

### *Indicadores generalmente aceptados*

Sin pretensión de ser exhaustivos, estos son indicadores generalmente aceptados en la tarea de describir dimensiones de gobernabilidad.

- Confianza —o desconfianza— en las instituciones públicas.
- Apoyo generalizado a la democracia.
- Estabilidad de los poderes del gobierno central.
- Violencia política interna.

- Vigencia del Estado de Derecho.
- Certidumbre jurídica.
- Garantía de libertades civiles.
- Garantía de derechos políticos.
- Garantía de derechos de propiedad.
- Existencia o grado de seguridad pública.
- Calidad y efectividad del marco regulatorio y de sus instituciones.
- Eficacia en el diseño y aprobación de reformas al marco legal.
- Transparencia en la gestión pública.
- Acceso de la ciudadanía a la información gubernamental.
- Existencia de sistemas efectivos de rendición de cuentas públicas.
- Percepción de corrupción en la gestión pública y privada.
- Existencia de favoritismo en la toma de decisiones (nepotismo, subjetividad, etc.).
- Autonomía de la autoridad pública respecto de intereses particulares o grupales que puedan debilitar su capacidad de proteger el interés público.
- Eficacia de la administración pública en la atención a las necesidades colectivas.
- Cultura política y participación electoral.
- Existencia reiterada de procesos electorales competidos.
- Frecuencia de impugnaciones a los procesos electorales.
- Alternancia de partidos en el gobierno central.
- Existencia de marginación o exclusión de grupos sociales.
- Existencia de grupos minoritarios contestatarios.
- Desigualdad e inequidad social.
- Insuficiencia de condiciones de vida deseables.
- Estabilidad macroeconómica.
- Grado de integración de las regiones productivas del país a un mercado de alcances nacionales.

### Utilización e interpretación de indicadores

El ensayo analítico más interesante a este respecto —a mi criterio— es el del sociólogo Seymour Martin Lipset, cuya primera versión —como ponencia en un congreso— es de septiembre de 1958. Se llama *Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política*, y se publicó en 1959 en la *American Political Science Review*. (Lipset, 1959).

Lipset se preocupa por dos aspectos: las condiciones contextuales necesarias para que se de una democracia (valores, instituciones, acontecimientos históricos, situación económica) y los requisitos para que ese tipo de sistema político goce de estabilidad.

A continuación presentamos los indicadores que escoge y utiliza en su investigación.

- De riqueza
  1. Ingreso nacional por habitante
  2. Miles de personas por médico en ejercicio
  3. Número de personas por vehículo de combustión interna
  4. Número de aparatos telefónicos por cada mil personas
  5. Número de aparatos de radio por cada mil personas
  6. Número diario de ejemplares de periódicos por cada mil personas
- De industrialización
  1. Porcentaje de hombres que se dedican a labores agrícolas
  2. Energía consumida por habitante
- De educación
  1. Porcentaje de alfabetismo
  2. Número de inscripciones en enseñanza primaria por cada mil personas
  3. Número de inscripciones en enseñanza posprimaria por cada mil personas
  4. Número de inscripciones en enseñanza superior por cada mil personas
- De urbanización
  1. Porcentaje de la población que reside en núcleos urbanos de más de 20 mil habitantes.
  2. Porcentaje de la población que reside en ciudades de más de 100 mil habitantes.
  3. Porcentaje de la población que reside en zonas metropolitanas.

Por otra parte, clasifica a 48 países en cuatro categorías con base en hechos ampliamente conocidos de sus respectivas historias políticas.

- Países europeos y países de habla inglesa
  1. Democracias estables.
  2. Democracias inestables y dictaduras.

- Naciones latinoamericanas
  1. Democracias y dictaduras inestables.
  2. Dictaduras estables.

Y a continuación presenta los valores promedio en cada país para cada uno de los indicadores mencionados y compara cómo se dan en cada uno de dichos cuatro grupos de naciones para llegar a conclusiones sobre cómo contribuye cada uno de los factores y de los indicadores correspondientes al logro de desarrollo económico, social y político.

Después de una elaboración muy valiosa, desde una perspectiva sociológica sobre valores, concepciones de mundo, ideologías, lugar de las clases sociales en la actividad política, comportamiento de los partidos políticos y grupos de intereses, papel de las estructuras y las instituciones, capacidad de los gobiernos para atender las necesidades sociales, papel de los mediadores para resolver problemas e inquietudes de la población informada y participante y evitar que su acumulación deteriore la legitimidad del grupo gobernante, combina los factores de legitimidad política con los de eficacia en la gestión pública, y con ellos forma una matriz con cuatro situaciones posibles que le sirve de marco para un análisis histórico de casos concretos en el plano mundial. Concluye con una discusión cualitativa de cómo pueden contribuir al funcionamiento exitoso de un régimen democrático, y a su estabilidad, la legitimidad política y la eficacia en la gestión pública.

Resumimos esa investigación comentando que sus hipótesis son valiosas, que la exposición de las ideas es convincente, y que el razonamiento sociológico es de primera línea. Es de pensar que en su época debe haber abierto brecha en materia de sociología política.

Sin embargo, sus méritos se opacan si se observan sus deficiencias, tanto metodológicas como técnicas. En el aspecto metodológico, la idea de sistema político de una nación no llega a ser conceptualizada con rigor, en contraste con su manejo de muchos otros conceptos, y sus ideas sobre democracia se manejan con cierta ligereza. Si bien en sus razonamientos hay claridad en cuanto a la existencia de matices y de peculiaridades que exhiben variabilidad en el carácter democrático de diversos regímenes de gobierno, incluyendo el caso de México, el autor no combina el conjunto de indicadores que maneja para proponer un índice, con su escala correspondiente, que permita sistematizar una

comparación exhaustiva entre naciones. Su criterio de clasificación de países consiste en una escala ordinal dicotómica, lo cual empobrece considerablemente las posibilidades de una discusión analítica. Lo mismo ocurre en relación a sus constructos (desarrollo económico, industrialización, riqueza, educación y urbanización) pues para ninguno de ellos propone algún tipo de índice, acompañado de su escala respectiva.

En cuanto al aspecto instrumental la investigación no incluye un esquema de correlación de variables en el que se sometían parámetros a pruebas de significación, a fin de conservar en su esquema los factores realmente explicativos y desechar los prácticamente irrelevantes. Se limita a clasificaciones en el nivel ordinal y a comparaciones de valores promedio de indicadores seleccionados. Sería tentador suponer, en su descargo, que ni Lipset ni sus colaboradores conocían cuestiones metodológicas y técnicas en la época en que desarrollaron su investigación. Ello no es así, ya que en una de las primeras secciones del trabajo se dedican varias páginas a presentar una investigación rigurosa sobre procesos de modernización y sus efectos en torno a la transformación política en el Cercano Oriente, elaborada en 1950-1951 en el Centro de Investigación Social Aplicada de la Universidad de Columbia, en el que se incluyen y manejan propiamente los diversos aspectos metodológicos e instrumentales que hubiesen sido deseables en este trabajo.

### Construcción de índices y de modelos

Veamos ahora la vertiente de construcción de un índice o de un modelo para el análisis de la gobernabilidad

Al acercarse al fenómeno de la gobernabilidad —o la falta de ella— a través de índices o de modelos, la pretensión no es descriptiva. El objetivo es de síntesis, predicción o control.

Esta manera de abordaje pretende reducir la complejidad inherente al tema de gobernabilidad, de manera de llegar a un solo parámetro que sintetice el concepto y que sirva para medir, comparar, y predecir comportamientos políticos. Ese parámetro recibe la denominación de índice. Se lo define operacionalmente y se le construye una escala de medición.

Aquí hay dos posibilidades.

1. El índice de gobernabilidad se puede construir combinando los indicadores disponibles mediante la asignación de ponderaciones que se sustenten en alguno de los enfoques teóricos prevaletcientes. La exposición de las alternativas teóricas se puede consultar en el libro de Manuel Alcántara (1965).
2. Alternativamente, el índice de gobernabilidad puede resultar de algún modelo aplicable, como lo son los modelos de regresión múltiple en sus diversas variantes. Estos tienen la ventaja de la precisión que se logra, y de su utilidad tanto para comparación entre países como para predicción de comportamientos. La gran mayoría son modelos lineales multivariados. El investigador postula cuáles son las variables que considera relevantes para explicar el fenómeno bajo estudio y las somete a pruebas estadísticas para evaluar su grado de contribución a la explicación pretendida.

Para ilustrar el tema, consideremos primero un modelo bivariado, y después un modelo multivariado.

## Modelo de Pareto

El trabajo pionero en este ámbito fue el de Vilfredo Federico Pareto, elaborado en 1897, cuyo tema era el de la regularidad en la distribución de los ingresos (Pareto, 1896). La hipótesis básica de Pareto es que el factor fundamental que afecta a la gobernabilidad es el grado de inequidad en la distribución de los ingresos entre la población de un país.

El modelo tiene dos variables y tres parámetros. La variable independiente  $x$  es el nivel de ingresos de las personas. La variable dependiente  $y$  representa el número de personas con ingresos mayores o iguales a  $x$ . El parámetro importante está indicado con el símbolo  $\alpha$  (alfa) y es un índice adimensional que representa la elasticidad de la función de distribución de los ingresos, esto es, la tasa de disminución relativa en el número de personas perceptoras de ingresos a medida que va creciendo el nivel de ingresos. Este es:

$$y(x-a)^\alpha = A$$

El economista polaco Oskar Lange calculó con este modelo el valor de  $\alpha$  para la Gran Bretaña en 1911-1912 y obtuvo el valor de 1.50. Su cálculo para Estados Unidos para 1919 resultó de 1.6957. Para interpretar su significado es importante aclarar que un valor más alto de este índice significa una distribución de ingreso más inequitativa.

El economista australiano Colin Clark ha estudiado exhaustivamente las aplicaciones de este modelo y ha enlistado una serie de 150 investigaciones que calculan el valor de  $\alpha$  en diferentes países y en diversas épocas (Clark, 1951). Se llega a la conclusión que en países desarrollados el valor de  $\alpha$  estuvo entre 1.6 y 1.8 en el siglo XIX, y en la primera mitad del XX estuvo entre 1.9 y 2.1. En perspectiva histórica, ese índice no alcanzó valores aún más elevados debido a la influencia de factores contextuales en los que operaron dos corrientes en sentido contrario. Por una parte, los procesos de industrialización, urbanización y desarrollo del ámbito financiero, así como las aportaciones de las ingenierías y de la administración científica al incremento de la productividad, que contribuyeron a la concentración de los ingresos. Y en dirección inversa, la legislación progresista promovida por los partidos socialdemócratas en sus respectivas legislaturas, las conquistas sindicales para sus afiliados, el desarrollo de la visión de Estado de bienestar (Beveridge), las políticas anticíclicas compensatorias (Keynes-Hansen) y la mayor confianza de los gobiernos en los aportes académicos para la fundamentación de la política pública, en especial la política económica y la social, que contribuyeron a la redistribución de los ingresos.

El científico que ha relacionado este índice con nuestro tema, el de la gobernabilidad, es el economista estadounidense Harold Davis (Davis, 1947). Según él, la sociedad está acostumbrada implícitamente a una distribución del ingreso en la que  $\alpha = 1.5$ . Ese valor corresponde a un estado de equilibrio social. Si el valor de este índice difiere mucho de 1.5, el equilibrio social se ha trastornado y la gobernabilidad del país está amenazada. Una desviación hacia arriba de 1.5 significa mayor inequidad (ha ocurrido un aumento importante en la concentración del ingreso), lo cual llevará al pueblo a sublevarse y concluirá en una revolución social.

Si, por el contrario, el coeficiente baja mucho de 1.5, la distribución del ingreso se ha vuelto más equitativa. Las clases privilegiadas lucharán por recuperar su dominio económico y político y eso conducirá al fascismo o a algún otro régimen autoritario de gobierno.

A mi juicio, la combinación de los trabajos de Pareto con los de Davis ofrece una perspectiva sugerente para la investigación empírica, camino que fue abierto hábilmente por el ya mencionado Oskar Lange, tanto en los aspectos técnicos como en la investigación referente a los datos de su país.

Sin embargo, esta visión peca de ingenuidad al reducir un fenómeno tan complejo a una sola dimensión de análisis, y se observa además cierto mecanicismo en su apreciación de los procesos sociales.

### Modelo de Cutright

Otro trabajo valioso es el de Phillips Cutright, publicado en 1963 en la revista *American Sociological Review* con el título “Desarrollo político nacional: medición y análisis” (Cutright, 1963).

Después de señalar las limitaciones que él observa en el ensayo de Seymour Lipset antes comentado, este autor construye un modelo para explicar y predecir el cambio social y político interno de un país.

Para ello, con una metodología propia, y sobre una base de datos de 77 países, construye un *índice de desarrollo político* y lo propone como variable dependiente de cuatro factores explicativos (índices):

$x_1$ : comunicaciones,  $x_2$ : urbanización,  $x_3$ : educación y  $x_4$ : empleo en el sector agrícola.

El modelo tiene la forma de ecuación lineal multivariada, como sigue:

$$y = a + bx_1 + cx_2 + dx_3 + ex_4$$

en donde  $b$ ,  $c$ ,  $d$ , y  $e$ , son las contribuciones respectivas de cada factor hipotéticamente explicativo, simbolizados por las variables  $x_1$ ,  $x_2$ ,  $x_3$  y  $x_4$ , siendo  $a$  un parámetro de escala.

Con la base de datos de que el investigador disponía en ese momento concreto se hizo la estimación de parámetros utilizando la técnica estadística llamada *regresión múltiple* y se obtuvo la siguiente expresión:

$$y = 3.7 + 0.172 x_1 + 0.232 x_2 + 0.003x_3 - 0.014x_4$$

A partir de estos cálculos el coeficiente de regresión múltiple resultó de 0.82, lo cual significa que estas cuatro variables explican el 67% de la heterogeneidad del fenómeno de desarrollo político. Los análisis adicionales permitieron identificar que, según este modelo, el factor más importante para conocer el nivel de desarrollo político de una nación es el nivel de desarrollo de su sistema de comunicaciones. Esta variable, la  $x_1$ , permitió explicar 65% de la variación de los niveles del conjunto de países respecto del promedio general.

Cabe destacar que en un ámbito que requiriese de altísima precisión (por ejemplo la investigación biomédica básica) este resultado sería poco convincente, mientras que en el estudio de fenómenos sociales pocas veces se logra tan buen resultado.

Cutright quedó muy satisfecho con este modelo por su alto poder explicativo de desequilibrios en la complejidad de la estructura institucional de diversos países y su incidencia sobre las respectivas estabildades políticas internas, por lo que propuso maneras alternativas de sacarle provecho. Su artículo incluye interpretaciones y aplicaciones del modelo que permiten intuir las direcciones que podría haber seguido el autor para perfeccionar los alcances de su investigación con las técnicas que ya estaban disponibles en aquella época.

## Modelo de Heinrich y Lynn

Aunque no corresponde exactamente a la idea amplia de gobernabilidad sino a un subgrupo concreto de sus indicadores, puede ser útil mencionar que existen algunos modelos que permiten realizar estudios acerca de la eficacia de la administración pública en la prestación de servicios o para el diseño de programas en el ámbito social, a fin de fijar pautas que orienten en la modificación del tipo de cobertura, la selección de contratistas, la configuración institucional del sistema, la división de responsabilidades entre niveles de gobierno y aspectos semejantes. Ejemplos destacados son el de Heinrich y Lynn (2001) y el de Heckman, Lalonde y Smith, s.f.

La idea es utilizar modelos de regresión múltiple en multiniveles (jerárquicos) apoyados en submodelos desagregados para poder así analizar, dentro de un programa determinado, qué proporción de la variación en los resultados se debe ya sea a la heterogeneidad natural en

los atributos de los beneficiarios de los servicios, a la distribución de los mismos por regiones y localidades, a la diversa calidad de los contratistas que proveen el servicio, a los niveles de gobierno (municipal, estatal, federal) que participan en la implantación, a la estructura institucional específica del programa, a los procedimientos operativos de aplicación, etc. Los resultados del análisis proporcionan pautas claramente definidas para la toma de decisiones orientadas a la optimización de la eficiencia del programa o del servicio y, asimismo, proveen de estándares útiles para mejorar la evaluación (costo-beneficio) de proyectos futuros de inversión pública, lo cual permite mejorar los procesos de asignación de los recursos públicos y contribuir a aspectos de legitimidad del gobierno y del régimen político.

## Conclusiones

Para concluir interesa reflexionar en torno a las perspectivas posibles para avanzar en este campo de aproximaciones empíricas para la operacionalización del concepto de gobernabilidad. Al respecto hay que considerar dos niveles, el teórico y el metodológico. Por ello, hay aspectos en que se puede ser optimista y otros en que no es así.

En el plano teórico, es improbable que ocurran avances que lleven a una confluencia de visiones. Subyacen los esquemas ideológicos detrás de las propuestas conceptuales acerca de la definición de gobernabilidad. Xavier Arbós y Salvador Giner (1993) proponen que el campo ideológico está dividido en cuatro concepciones de gobernabilidad: conservadora, neoconservadora, liberal y marxista, y elaboran al respecto.

Por otra parte, lo que es probable que ocurra, es un progresivo acercamiento de los científicos políticos al campo metodológico, un mayor interés por los esfuerzos de operacionalización de conceptos, un menor rechazo al uso de instrumental cuantitativo, y una mayor comprensión de que el ámbito de lo metodológico tiene su especificidad, la cual es diferente del ámbito de lo estrictamente técnico o instrumental.

En el plano metodológico se podrá avanzar si se encaran y superan las limitaciones fundamentales que prevalecen en la actualidad. Y estas son:

- mayor atención al ámbito de las instituciones informales, es decir, de los comportamientos informales institucionalizados, no coyunturales, no ocasionales;
- mayor atención a comparaciones *diacrónicas* dentro de un mismo país, es decir a los procesos de cambio que se van dando a lo largo del tiempo; eso significa incorporar indicadores de los esfuerzos de democratización, del avance en la diversificación de instituciones, en la modernización de procedimientos, en la eficacia de la gestión, en la transparencia, en el logro de consensos políticos por sobre las estructuras partidarias. En otras palabras, llegar a construir indicadores, no de coyuntura, no del estado reciente de las cosas, sino de su evolución. No una instantánea sino un conjunto de *cortes transversales* que permitan elaborar análisis de *estática comparativa*;
- finalmente, se puede avanzar en las aproximaciones empíricas si se logra combinar estos instrumentos analíticos con estudios específicos sobre el contexto en que ocurren los cambios políticos que afectan a la gobernabilidad. Por ejemplo, incluir mapeos de los actores estratégicos participantes, de las instituciones realmente vigentes, de los equilibrios consensuados mediante pactos políticos, de los proyectos mínimos que permiten un ajuste de intereses en torno a ellos y aspectos semejantes.

## Apreciaciones personales

Una vez concluido este ensayo de naturaleza metodológica, los árbitros académicos de los trabajos presentados ofrecieron la posibilidad de ampliar lo expresado en dirección a preocupaciones e inquietudes más concretas, por medio de apreciaciones personales sobre aspectos de mayor trascendencia actual y local, con enfoque crítico y limitándose a lo más importante. Es pues la oportunidad de elaborar algunas ideas referentes a un elemento fundamental para la gobernabilidad, el de los recursos humanos que un gobierno requiere para preservar los contactos imprescindibles con la sociedad que lo ha elegido.

### *Gobernabilidad y proyecto de nación*

Es obvio que un país que carece de proyecto de nación funciona de manera reactiva y a menudo inconsecuente, sobre todo en los ámbitos político y administrativo. Se comporta como un barco a la deriva, o arranca y frena sin una clara racionalidad.

Situaciones parecidas ocurren cuando los planes que se elaboran a partir de la plataforma política del grupo en el poder no son consensuados razonablemente con los diversos factores de poder, tanto dentro de la propia administración pública en sus diversos poderes y niveles, como con grupos institucionalizados (tales como partidos políticos, confederaciones sindicales, cámaras de comercio o de industria, medios de comunicación colectiva, caudillos locales, etc.) y asimismo con sectores no formales, a veces marginales y a veces ilegales. En tales casos, el gobierno central de la nación emprende un esfuerzo solitario ante la mirada contemplativa y escéptica del conjunto social. Se conserva una gobernabilidad carente de participación y de compromiso. En el mejor de los casos es un gobierno “del pueblo y para el pueblo, pero sin el pueblo”.

Más extremo es el caso en que el proyecto de nación confronta a sectores sociales, o incluso ataca frontalmente a alguno de ellos. Se estimulan situaciones de violencia que generan malestares sociales, con altos costos políticos. Los resultados son impredecibles y tampoco es claro si se puede llegar a un final concluyente, cualquiera que éste sea.

Todas estas razones permiten aquilatar la necesidad de todo gobierno de contar con ciertos recursos humanos especializados, conocidos como “operadores políticos”. Buena parte de la gobernabilidad es fruto de sus labores de mediación.

### *Gobernabilidad y consignas movilizadoras*

La experiencia de muchas naciones democráticas muestra que la participación y el compromiso de la sociedad con su gobierno se puede lograr a partir de consignas movilizadoras acertadas y oportunas, generadas con creatividad política. Y en muchos casos ha ocurrido que la estabilidad democrática en peligro, al agotarse el esquema que proporcionó el impulso inicial a un cierto régimen, se haya recuperado y reconfigurado gracias a tales consignas.

La reciente crisis financiera, cuyas consecuencias negativas se están difundiendo y penetrando el ámbito de la producción y de la distribución,

y cuya complejidad y profundidad aún no acaban de develarse, ha creado tanto un punto de inflexión para la moda neoliberal, como la coyuntura favorable para un discurso político movilizador de opinión y de voluntades, construido sobre consignas de empleo, crecimiento y estabilidad a mediano y largo plazo, que puede contribuir significativamente a la preservación de la gobernabilidad nacional. Estas razones permiten aquilatar la necesidad de todo gobierno de contar con ciertos recursos humanos especializados, a los que podemos denominar por analogía como “operadores económicos”. Este acervo existe, está disponible y es convocable: lo forman centenares de técnicos de alto nivel que se formaron hace varias décadas en los cuadros superiores de instituciones como el Banco de México, la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría del Patrimonio Nacional y en varios gobiernos de las entidades federativas, y que fueron excluidos de la administración pública por el cambio en las “modas” o por razones puramente ideológicas. Su participación en los aspectos que son de su competencia podría ser decisiva para lograr solidez en la operacionalización de las consignas movilizadoras que el grupo gobernante necesita elaborar y difundir para convertir esta crisis en una oportunidad de reafirmación.

No ha quedado muy atrás la época en que fue enarbolado el estandarte de la lucha contra la corrupción política y administrativa, fundamentada en la consideración de que ambas implican una *desviación* inaceptable de recursos públicos, en detrimento de la moral social y dañina para la nación.

Algunas voces han tratado de recordar a la opinión pública que el desperdicio de recursos humanos calificados para la función pública ha sido una práctica rutinaria, exacerbada en los cambios sexenales, y que se ha perpetuado desde hace varias décadas. Cabe pues preguntarse: ¿no sería conveniente llamarnos a la reflexión y concluir que este tipo de práctica, vinculada a las *modas* y las actitudes ideológicas, es deplorable? Acaso no constituye una *anulación* de recursos públicos calificados, con valiosas experiencias adquiridas, y un auténtico despilfarro de capital nacional?

Ojalá las contribuciones de los diversos colegas que han aportado sus puntos vista a la conformación de esta antología no sean nuevas “voces en el desierto” y sirvan de orientación para la redefinición del proyecto de nación y para la reconfiguración del conjunto de objetivos que integran una política pública propositiva en beneficio de nuestra sociedad y nación.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel. 1965. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner. 1993. *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI Editores de España.
- Clark, Colin. 1951. *The Conditions of Economic Progress*. Londres: McMillan, 2ª edición.
- Cutright, Phillips. 1963. "National Political Development: Measurement and Analysis". En *American Sociological Review*, vol. 28, núm. 2 (abril): 253-264.
- Davis, Harold T. 1947. *The Theory of Econometrics*. Bloomington, Indiana: Thayer Principia Press.
- Denison, Edward F. 1967. *Why Do Growth Rates Differ? Postwar Experience in Nine Western Countries*. Washington: Brookings Institution.
- Hackman, James J., Robert Laonde y Jeffrey A. Smith, s.f. "The Economics and Active Labor Market Programs". En *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, coordinado por Orly Ashenfleers y David Card. Oxford: Elsevier Science.
- Heinrich, Carolyn J. y Laurence E. Lynn Jr. 2000. "Means and Ends. A Comparative Study of Empirical Methods for Investigating Governance and Performance". *Journal of Public Administration Research and Theory* 11(2000):109 -138.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kray y Massimo Mastruzzi. 2006a. *A Decade of Measuring the Quality of Governance*. The IBRD/The World Bank, Washington, D.C., 2006.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kray y Massimo Mastruzzi. 2006b. *Governance matters: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996–2005*. Working Paper. Washington: The IBRD/The World Bank.
- Kindleberger, Charles P. 1958. *Desarrollo económico*. México: McGraw Hill.
- Labastida, Horacio. 1972. *Banco de datos censales para el desarrollo social*. México: UNAM.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *The American Political Science Review*, vol. 53, núm. 1 (marzo): 69 -105.

- Pareto, Vilfredo. 1896. *La courbe de repartition de la richesse*. En *Revue*. Lausanne: Facultad de Derecho, Universidad de Lausanne, pp. 373-387
- Russett, Bruce *et al.* 1969. *World Handbook of Political and Social Indicators*. New Haven, CT: Yale University Press (Reimpresión: Westport, CT: Greenwood, 1977. Edición española: *Análisis Comparado de Indicadores Sociales y Políticos*. Madrid: Ediciones Euramérica, 1969).



# **Usos de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (una manera de diferenciarlos)**

**José Juan Sánchez**

Maestro y doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor y tutor del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; profesor de Carrera del Centro Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México, Zumpango, e integrante del Sistema Nacional de Investigadores.



Recordemos que nuestra palabra gobierno proviene de una raíz griega que se refiere al arte del timonel. El mismo concepto básico se refleja en el doble significado de la palabra moderna *governor* (gobernador y regulador, en castellano), es decir, una persona encargada del control administrativo de una unidad política, y un artefacto mecánico que regula el funcionamiento de una máquina de vapor o un automóvil.

Kart Deutsch, *Los nervios del gobierno*.

## Introducción

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza son dos términos que se han utilizado de manera generalizada dentro de las Ciencias Sociales, tanto en las dos últimas décadas del siglo xx, como en los inicios del naciente siglo xxi. Las décadas de 1970 y 1980 pueden considerarse como las “de la gobernabilidad y la ingobernabilidad” en el mundo occidental. Actualmente estamos asistiendo a la “década de la gobernanza”, con nuevos retos entre el Estado, el gobierno, el mercado y la sociedad.

Ha sido tan generalizado el uso actual del concepto de “gobernabilidad” que resulta indispensable reflexionar acerca del sentido de la idea que está detrás, sus diferencias con la idea de “gobernanza” —referencias a los conceptos de *governability* y *governance*— y su relación con los problemas del desarrollo y los procesos políticos que los acompañan (Prats, 2001b; Camou, 2001; Sánchez, 2006).

En nuestra interpretación, gobernabilidad y gobernanza no son sinónimos, ya que tienen significados diferentes, es decir, tienen contenidos semánticos que no pueden equiparse como iguales. Se trata de dos conceptos interrelacionados, pero que es necesario separar para efectos analíticos (Sánchez, 2006). Incluso, los usos de ambos conceptos son diversos, por lo que deben emplearse de manera diferenciada. Se trata de términos utilizados para explicar fenómenos heterogéneos, por lo que nos parece que ha existido un abuso en el manejo de la gobernabilidad, dejando de lado otros términos que podrían ser más adecuados.

La idea central de este apartado es que si bien a partir de las definiciones y los significados existe una primera manera de diferenciar a la gobernabilidad y a la gobernanza, es en los “usos” de ambas categorías en que se puede entender con mayor precisión sus diferencias. Entonces nuestra propuesta de análisis es la siguiente: primero, se inicia

con la búsqueda del origen a partir de la voz gobierno (*government*), y posteriormente las voces gobernación (*governy*), gobernabilidad (*governability*) y gobernanza (*governance*), para sostener que la raíz es la palabra gobierno, pero que cada una representa contenidos diferentes, por lo que no pueden emplearse de manera arbitraria; segundo, revisamos algunos de los “usos” más relevantes de la palabra gobernabilidad; tercero, se realiza lo propio con los usos más comunes de la voz gobernanza, y cuarto, pretendemos extraer algunas ideas que puedan servir a manera de conclusiones.

### **Diferencias entre gobierno, gobernación, gobernabilidad, y gobernanza**

Durante el último cuarto del siglo xx las democracias occidentales han protagonizado un drástico reajuste de sus economías, sociedades, modos de gestión privado y público, mentalidades y relaciones de poder. Todos estos procesos han llevado a formular la insuficiencia de gobierno o gobernación (*governing*) y la necesidad de la “gobernanza” (traducción de *governance* según la Real Academia Española de la Lengua y por la Unión Europea) para asegurar la “gobernabilidad” (*governability*) de las democracias en nuestro tiempo (Prats, 2001a: 105).

En una primera aproximación para diferenciar estos conceptos, se puede definir al *government* como la institución responsable del gobierno de una sociedad; *governing*, el gobernar entendido como la acción de gobernar del gobierno mismo; *governance*, como el proceso más o menos formalizado de gobernarse o conducirse a una sociedad, en el que el gobierno es un actor con mayor o menor capacidad de decisión e influencia directiva en un contexto de mayores actores participantes (Aguilar, 2006: 87).

Desde el punto de vista conceptual, la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza es mucho más clara. Mientras que la cuestión de la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades del gobierno, considerando a la sociedad como algo por definición que ha de ser gobernado y administrado, debido a que se le considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación. Para la gobernabilidad la sociedad es entendida como el problema más que parte de la solución del problema. “El asunto de la gobernabilidad es esencialmente asunto del gobierno, no de la sociedad” (Aguilar, 2006: 71).

Por su parte, el enfoque propio de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa. La insuficiencia directiva del gobierno tiene como primera consecuencia la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno que son importantes para trazar el rumbo social y decisivo de la sociedad. Se perfila la idea de la gobernanza como proceso directivo de la sociedad en el que el gobierno es un agente integrante del proceso, pero que ha dejado de ser el actor directivo único y requiere de la participación de los otros actores participantes. La gobernanza representa “el paso de un centro a un sistema de gobierno y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (Aguilar, 2006: 79).

En este contexto, para comenzar a diferenciar las voces *governability* y *governance*, debe comenzarse por definir la voz *government* y *governing*, las cuales se encuentran emparentadas, pero como sugerimos se refieren a contenidos temáticos distintos y, sobre todo, a usos que son por demás diferenciados. Revisemos cada uno de los conceptos, de manera sucinta, para situar nuestra idea de que una de las mejores formas para separar y diferenciar las voces gobernabilidad y gobernanza es mediante el uso de cada uno de estos términos.

### *Gobierno* (Government)

Todos los términos referidos al gobierno tienen el mismo origen etimológico en la palabra *gubernaculum*, que era el timón del barco, y por extensión significa toda acción de dirigir o conducir (Camou, 2001: 18). El gobierno significa, de manera simple, conducir y dirigir. Entonces, gobierno es dirigir y conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político. El gobierno es el proceso que conjunta, unifica y conduce el complejo del Estado; en él se resume la institución y la acción del Estado político en el seno de la sociedad civil (Guerrero, 1988: 49-50).

En forma más amplia, existen dos acepciones del término gobierno. La primera entiende al gobierno como el conjunto de las personas que ejercen el poder político, es decir, que determinan la orientación política de una cierta sociedad. La segunda, lo concibe como el conjunto

de los órganos a los que institucionalmente está confiado el ejercicio del poder. En ese sentido, el gobierno constituye un aspecto del Estado (Levi, 2002: 710).

Sin embargo, el significado que tiene la palabra gobierno en los idiomas latinos difiere del que la palabra *government* tiene en los países anglosajones. Esta última significa, en efecto, lo que en el continente europeo se designa con la expresión *régimen político* y que tiene, una acepción mucho más amplia que el término gobierno. En cambio para indicar lo que se entiende con la palabra gobierno en el idioma inglés se usan otros términos como *cabinet* en Inglaterra y *administration* en Estados Unidos (Levi, 2002: 710). El término *government* en la acepción anglosajona comprende todo el aparato legislativo-judicial, además del ejecutivo en sentido estricto (Gallino, 1995: 392).

A partir de estas primeras definiciones puede realizarse otra diferenciación entre la *governance* y el *government* (Meneguzzo, 1997: 38). Por *governance* (gobernanza) se entiende la estructura que asume un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por los distintos actores presentes en él. En esta configuración ningún actor desempeña un papel de primer plano, sino que se producen numerosas interacciones entre la pluralidad de actores. Por el contrario, la actividad del *government* (gobierno), normalmente atribuida a las administraciones públicas, consiste en la animación y, sobre todo, en la coordinación de los distintos actores del sistema socioeconómico, de manera que las intervenciones públicas y no públicas sean capaces de responder a las exigencias de complejidad, diferenciación y dinamismo de la acción gubernamental.

### *Gobernación (Governy)*

La palabra *governy* puede traducirse en español como gobernación. La gobernación es fundamentalmente el gobernarse de una sociedad, que incluye la instancia de gobierno como un actor importante y con un papel sobresaliente, pero no decisivo ni exclusivo en muchas áreas vitales de intercambio y convivencia (Aguilar, 2001: 20-21). La “gobernación” no es entonces simplemente el gobierno —la instancia o institución gobierno—, sino la acción del gobierno y es más que la acción exclusiva o unilateral de gobierno. La gobernación denota el proceso contemporáneo de dirección o gobierno de la sociedad, término que se considera repleto de significación directiva, política y administrativa (Aguilar, 2006: 36-37).

Para Kooiman (2005), como consecuencia de la complejidad, diversidad y dinamismo de las sociedades contemporáneas, los esfuerzos de gobernación (*governing*) son, por definición, procesos de interacción entre los actores públicos y los grupos de interés o individuos implicados. Gobernar (*govern*) en este sentido equivale a la concepción de la gestión pública a nivel macro de Metcalfe, y consiste fundamentalmente en coordinar, orientar, influir, equilibrar la interacción entre los actores políticos y sociales (Prats, 2001a: 117). La gobernación puede verse como intervenciones –orientadas a metas– de actores políticos y sociales, con la intención de crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico que será tanto más posible cuanto más acorde con los deseos de los actores involucrados.

La gobernación significa –en este contexto–, concretamente coordinar, integrar, equilibrar a sociedades que se distinguen por su multicentrismo, es decir, por la presencia de personas y organizaciones que son gubernamentalmente independientes, autónomas, diferenciadas entre sí, poseedoras de capacidades y recursos propios, cuya eficacia es acreditada con logros notables en sus campos de interés, que muestran también suficiente capacidad de control y autogobierno en sus actividades, y que tienen influencia en determinadas áreas de la vida en común que son de su interés y preferencia. El núcleo del problema de la gobernación consiste, entonces, en la coordinación de la diferencia social.

El concepto de gobernación reconoce que por fuera del gobierno, y con independencia de él, actúan en la sociedad otros agentes de dirección y regulación social, que persiguen en sus comportamientos propósitos particulares, pero cuyos resultados, por satisfacer necesidades, resolver problemas de la vida y generar relaciones de mutuo provecho y ayuda entre las personas, contribuyen significativamente en la coordinación, cohesión y equilibrio social general. La gobernación es cada vez menos mando y control, por lo que implica mayor diálogo, acoplamiento y transacción entre actores gubernamentales y sociales.

### *Gobernabilidad* (Governability)

La palabra *governability* es una palabra rara y compleja. Así, *governability* significaría literalmente, “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”; *governable* significaría “capaz de ser gobernado”; mientras que su opuesto, *ingovernable*, designaría aquello que es “incapaz de ser gobernado” (Camou, 2001: 17).

Etimológicamente gobernabilidad se refiere a la habilidad de gobernar. Y si se entiende a los gobiernos como redes de instituciones políticas, entonces gobernabilidad sería la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas (Altman y Castiglioni, 2001: 12). De esta manera, la gobernabilidad sería el grado de las relaciones entre los actores poderosos que obedecen a fórmulas estables y aceptadas. Por ello, la gobernabilidad no requiere que los actores estén contentos y satisfechos con sus relaciones con otros actores; sólo se requiere que obedezcan a la fórmula y no traten de cambiarla (Altman y Castiglioni, 2001: 13).

Sin embargo, el problema de traducir *governance* como gobernabilidad tiene como limitante la voz *governabilty* (Solà, 2000: 3). Una diferencia básica entre ambos conceptos es que mientras la génesis teórica del concepto de *governance* se sitúa a mediados de 1980, el grueso del debate lo hace en plena década de 1990. Por su parte, el discurso político sobre la *governability* tiene su origen en la llamada crisis de gobernabilidad (*governability crisis*), a principios de la década de 1970 y su referencia teórica es el informe de la Comisión Trilateral (*The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión, 1975*), que suele citarse como “Informe sobre la gobernabilidad de las democracias”.<sup>1</sup>

Aunque vinculados en su raíz etimológica, *governability* (gobernabilidad) y *governance* (gobernanza), en su uso y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos diferentes (Nicandro, 2001: 15). Mientras el concepto de gobernabilidad democrática (*democratic governability*) es asociado por varios académicos a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia, la gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que se puedan calificar como democracia (Prats, 2001: 104). Por su parte, el de *governance* ha sido asociado a los conceptos de codirección, interacción y

<sup>1</sup> Existen cuatro grandes raíces que forjaron el concepto de gobernabilidad: 1) los trabajos encargados a la Comisión Trilateral desde 1970; 2) la aplicación del concepto al entendimiento de los procesos de transición a la democracia; 3) su uso por los organismos internacionales, y 4) su utilización en la explicación de la construcción europea (Prats, 2001; 104-111).

cogestión, y en algunos casos de conducción (*steering*) entre actores políticos y sociales. Tales diferencias se muestran en el cuadro 1.

En esta perspectiva, la gobernabilidad es entendida como la capacidad de presentar e instrumentar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos (Heredia, 2002: 1). Entonces se concibe como un atributo sistémico, una capacidad, y se confiere su existencia a la rama ejecutiva del gobierno y al sistema político en su conjunto.

**Cuadro 1**  
**Adjetivos de *governability* y *governance***

Referencias	<i>Governability</i>	<i>Governance</i>
Traducciones alternativas	Gobernabilidad.	Gobernación; gobernabilidad; gobernanca; buen gobierno; gobernanza; gobernabilidad.
Adjetivación en relación con los regímenes políticos	Gobernabilidad dictatorial; gobernabilidad autoritaria; gobernabilidad democrática ( <i>democratic governability</i> ).	Gobernabilidad democrática ( <i>democratic governance</i> ).
Asociada a ámbitos o a actores políticos y sociales	Gobernabilidad ejecutiva; gobernabilidad legislativa; gobernabilidad social.	<i>Societal governance; european governance; citizen governance; corporate governance; local governance.</i>
Adjetivación conceptual normativa		<i>Good governance.</i>

Fuente: (Nicandro, 2001: 16).

En contrapartida, mientras el estudio de la *governability* se ha dirigido a las instituciones políticas y actores políticos clave, la *governance* tiene un campo multidireccional y su uso se ha asociado con diferentes ámbitos, tipos de actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, regionales, supranacionales) con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas de juego que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica (Nicandro, 2001: 17).

## Gobernanza (Governance)

La raíz griega de las palabras “gobierno” y “gobernanza” implica cierta idea de conducción y control, y es razonable que se piense en la capacidad conductora de un sistema político cuando se piensa en la gobernanza (Peters, 2005: 589). En una interpretación amplia, el origen de la palabra *governance* se remonta a las palabras que en el latín clásico y en el griego antiguo se empleaban para referirse a la “dirección de las naves”. Originalmente se refería esencialmente a la acción o el modo de gobernar, guiar o dirigir la conducta y se solapaba con *government* (Jessop, 1998). Durante mucho tiempo su empleo se limitó a cuestiones de carácter constitucional y jurídico relativas a la dirección de los “asuntos del Estado”, a la dirección de instituciones o bien a profesiones concretas en la que había múltiples interesados. En la actualidad, el factor esencial de su renacimiento ha sido probablemente la necesidad de distinguir entre buen gobierno y gobierno. De manera que buen gobierno se refiera a las modalidades y maneras de gobernar, mientras que gobierno está relacionada con las instituciones, los agentes encargados de gobernar y al acto mismo de ejercer el gobierno.<sup>2</sup>

Sería conveniente contar con una traducción única del término inglés *governance*. Es interesante señalar que la voz *governance* procede del francés antiguo *gouvernance*, precisamente el término que adoptaron los franceses hace pocos años, cuando detectaron y estudiaron este problema: una solución que ahora muy pocos discuten. *Gouvernance* era,

<sup>2</sup> Existen varios factores que explican la importancia de la gobernanza: 1) los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales; 2) para enfrentar eficazmente estas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación –burocracia y gerencia– se debe contar con nuevos modelos de gobernanza; 3) no hay un solo modelo de gobernanza, ya que es multifacético y plural; 4) actualmente las cuestiones sociales no son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos, ni son causados por un solo actor ni se hallan bajo el control de éste; 5) los objetivos de la gobernanza no son fáciles de decidir y quedan sujetos a revisión frecuente; 6) la misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza; 7) el gran desafío de las reformas administrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernanza con base en la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción.

hasta hace poco, una palabra francesa tan en desuso como su equivalente gobernanza en castellano. Una y otra tenían el mismo significado (gobierno) cuando la primera se introdujo al inglés en el siglo XIV (Solà, 2000: 4).

La cuestión no irrumpió de forma masiva en el discurso político sino hasta principios de la década de 1990 (Solà, 2000: 5). Aunque su génesis teórica se remonta a 1985, año en el que J. R. Hollingsworth y L. N. Lindberg publicaron el artículo titulado “The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour”. Los mismos autores y J. C. L. Campbell volvieron a publicar años más tarde una obra que se considera una referencia básica: *The Governance of the American Economy* (Cambridge, University

**Cuadro 2**  
**Diferencias entre gobernanza y gobernabilidad**

Término	Ventajas	Desventajas
Gobernanza	<p>Se encuentra en el Diccionario de la Real Academia Española.</p> <p>En correspondencia con el inglés y el francés, el nuevo significado de “gobernanza” es método o sistema de gobierno, de forma que comprenda un amplio abanico de supuestos.</p> <p>En inglés (<i>governance</i>), en francés (<i>gouvernance</i>), en portugués (<i>governança</i>) y en español (<i>gobernanza</i>).</p>	<p>Es evidente que la voz gobernanza es poco conocida entre los hablantes de la lengua española. Sin embargo, es la traducción más aceptada para la voz <i>governance</i>.</p>
Gobernabilidad	<p>Es sin duda la traducción más utilizada por los expertos y quizá también por los traductores. Tiene una presencia académica e institucional importante.</p>	<p>El principal problema, es la confusión con la voz <i>governability/governance</i>, así como la consiguiente asimetría y desventaja terminológica respecto a otras lenguas.</p>

Fuente: elaboración propia con las ideas de Solà (2000: 4-6).

Press, 1991). Posteriormente, en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro celebrada en 1992, la traducción de *governance* se estableció como: gobierno, administración, régimen de administración, autoridad o reglamentación. A continuación algunas diferencias entre gobernabilidad y gobernanza.

Por su parte, el Servicio de Traducción de la Comisión Europea decidió que la palabra *governance* se traduciría al español como *gobernanza*. En ese contexto, el Diccionario de la Lengua Española la consigna como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”: en una segunda acepción que reflejara el nuevo significado se señala que es el “método o sistema de gobierno” (Solà, 2000: 7), por lo que, desde este punto de vista, traducir *governance* como gobernanza, permitiría distinguir entre gobierno (*government*), gobernabilidad (*governability*) y, por supuesto, gobernanza (*governance*).

La *governance* se traduce de diferentes maneras de acuerdo con los idiomas en los que se utiliza. En español incluye las voces gestión pública, gestión del sector público, buen gobierno, ejercicio del poder, función de gobierno y, claramente, gobernabilidad. En francés se define como la buena gestión de los asuntos públicos; eficacia de la administración; calidad de la administración; modo de gobernar. Hay que recordar que *governance* proviene de la voz francesa *gouvernance*, por lo que se incrementa su empleo. En portugués se emplean las voces gestión pública (*gestão pública*) y administración pública (*administração pública*). Por buen gobierno o gobernabilidad en portugués equivale a *governabilidade* es algo que emplea de manera frecuente.

La *governance* puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores que intervienen. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico, es decir, es el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos (Prats, 2001a: 117).

Gobernanza significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transaccionales. Gobernanza representa la cuestión de cómo mantener el papel directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado. Incluso, se utiliza como algo más agradable que “gobierno”, que se ha vuelto un concepto bastante peyorativo (Pierre, 2000: 3-4).

En suma, la traducción más aceptada al español de la *governance* es la de gobernanza. La mayoría de los organismos internacionales y centros de investigación se inclinan por esta versión. A continuación se realiza una panorámica de los diversos “usos” de la gobernabilidad y posteriormente, contrastarlos con los de la gobernanza, para mostrar sus semejanzas, pero en particular, sus diferencias que nos llevarán a la idea de utilizarlos de manera separada.

## Una aproximación a los usos de la gobernabilidad

Los orígenes históricos de la noción gobernabilidad se pueden situar por el cambio sufrido por la política occidental al iniciarse la década de 1970. El diagnóstico intelectual del momento tuvo dos aproximaciones muy diferentes ideológicamente (Alcántara, 2004: 4). Desde el lado neomarxista, James O'Connor (1973), se refirió a la crisis fiscal del Estado, resultado de las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado, las cuales eran agravadas por el sistema democrático, ambiente que preludiaba la crisis de gobernabilidad. Esta línea esta continuada por James Habermas (1973) y Klaus Offe (1984) al referirse a los problemas de legitimación del capitalismo tardío. Ideológicamente al frente y haciendo eco de las ideas de Daniel Bell, que se había referido a la ingobernabilidad como una consecuencia de la sobrecarga de demandas a las que inevitablemente el Estado respondía con su intervencionismo expansivo produciendo la crisis fiscal, la cual se encuentra en el informe elaborado por la Comisión Trilateral en 1975.

La gobernabilidad en su versión actual proviene del diagnóstico elaborado por la Comisión compuesta por Michel Crozier, Samuel J. Huntington y Joji Watanuki en la década de 1970, quienes afirmaron que las principales instituciones políticas del capitalismo avanzado llegaron a una situación ingobernable caracterizada por la “decepción” ciudadana hacia el Estado y su burocracia. La tesis más importante de la Comisión Trilateral era que en Europa Occidental, en Japón y en Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, gobiernos cada vez más carentes de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y la capacidad exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva (Prats, 2001a: 104).

Los problemas de gobernabilidad constituyen un aspecto relevante en el fortalecimiento de las culturas cívicas, la promoción de la acción voluntaria y, por tanto, en la mejora de las bases sociales para la democracia. Así, la gobernabilidad implicaba la creación de estructuras de autoridad en distintos niveles de la sociedad, dentro y fuera del Estado. El término se ha vuelto indispensable para afrontar los procesos transnacionales que requieren una respuesta institucional creativa.

La gobernabilidad debe ir más allá de la mera capacidad del sector público para gestionar en forma eficiente, transparente, responsable y equitativa los recursos de todos. La gobernabilidad se refiere a las reglas y procedimientos que producen un marco predecible, transparente y legítimo, en el cual deben operar los diversos actores concernidos a los procesos de desarrollo. En suma, se refiere a la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva para enfrentar los retos y desafíos del desarrollo (Aguilar, 2001: 20).

Los usos de la gobernabilidad –desde los más comunes hasta los más raros– son agrupados de manera convencional en tres tipos: 1) por sus causas, 2) por sus carencias y 3) por sus propósitos. Los primeros establecen las razones por las que surge la “ingobernabilidad”, para después definir lo que es la gobernabilidad. Los segundos se refieren a las situaciones que ocurren cuando se carece de gobernabilidad y los efectos nocivos que producen entre el gobierno y los ciudadanos. Los terceros definen a la gobernabilidad conforme a los objetivos que persigue (véase cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**Usos de la gobernabilidad**

Tipos de gobernabilidad	Adjetivos
Causas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobrecarga de demandas</li> <li>• Déficit fiscal</li> <li>• Insuficiencia de racionalidad</li> </ul>
Carencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de la autoridad</li> <li>• Incapacidad de los gobernantes</li> <li>• Control gubernamental</li> <li>• Traslado en el mandato de electores</li> </ul>
Propósitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razón de Estado</li> <li>• Buen gobierno</li> <li>• Estabilidad</li> <li>• Transición democrática</li> </ul>

Una primera clasificación describe las “causas” como formas de ingobernabilidad: 1) por sobrecarga de demandas, 2) por déficit fiscal y 3) por insuficiencia de racionalidad (Guerrero, 1999: 35). Analicemos estas tres interpretaciones de la gobernabilidad como causas de ingobernabilidad.

### *La gobernabilidad como sobrecarga de demandas*

En esta perspectiva la ingobernabilidad es producto de la sobrecarga de demandas. La tesis central consistió en señalar la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas provenientes de un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de la ciudadanía y las organizaciones políticas, tales como los partidos, grupos de presión y medios de comunicación. El resultado fue una sobrecarga de exigencias ante las cuales los gobiernos no tuvieron capacidad de respuesta positiva (Guerrero, 1995: 3).

El argumento básico de la tesis de la sobrecarga, es la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas provenientes de un espacio político expandido y diferenciado. Por ello, la gobernabilidad se visualiza como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta y merman la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e ingobernabilidad son identificados como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción.

### *La gobernabilidad como déficit fiscal*

La ingobernabilidad es el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal. En este caso, ingobernabilidad se considera equivalente a crisis fiscal del Estado (O'Connor, 1973).

En esta versión, la ingobernabilidad es considerada como un producto negativo del deficitario fiscal. El Estado, para garantizar su propia reproducción, debe ceñirse a funciones primordiales y particularmente limitarse a garantizar la acumulación de capital y preservar la legitimidad. La clave de estas funciones es el potencial del gobierno para

garantizar las condiciones generales de la acumulación, evitando que el provecho de unas clases en perjuicio de otras disminuya la tasa de legitimidad. El gobierno no puede ignorar que tales funciones son los insumos de su vida, porque los excedentes de la economía son las fuentes de sus ingresos (Guerrero, 1999: 38).

A partir de estos planteamientos, la gobernabilidad es observada como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad meramente tributaria del Estado, ante el aumento incesante del gasto público; es decir, la estrechez financiera es disfuncional del sistema.

### *La gobernabilidad como insuficiencia de racionalidad*

La ingobernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del gobierno y la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos. Constituye una vicisitud de enlace entre insumos y productos del sistema político derivada en la crisis de salida como crisis de racionalidad y de la crisis de entrada como crisis de legitimidad.

La ingobernabilidad es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades, a los gobiernos. En su formulación más compleja, la ingobernabilidad es la suma de una crisis de entrada y de una crisis de salida (Habermas, 1973).

La tesis de Habermas sobre la crisis de racionalidad expone cuatro tendencias de la crisis: 1) el sistema económico no crea en la medida necesaria valores consumibles; 2) el sistema administrativo no genera en la medida necesaria opciones racionales; 3) el sistema de legitimación no aporta en la medida necesaria motivaciones generalizadas, y 4) el sistema sociocultural no genera en la medida necesaria una motivación para la acción (Pasquino, 2002: 708).

Esta interpretación se basa en la teoría de la expansión del papel del Estado y el crecimiento de su intervención en la economía, debido a que puso acento en el cambio de relaciones entre los valores y las estructuras, el ámbito de la participación, las preferencias y las expectativas políticas. En este orden de ideas, la ingobernabilidad es un efecto de la crisis del capitalismo tardío, fue conceptualizada como un deficitario sensible del rendimiento de la administración pública (Guerrero, 1995: 5).

Por lo anterior, gobernabilidad significa el conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y la auto-dirección de la sociedad; es decir, un gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general (Guerrero, 1995: 2). Por el contrario, la ingobernabilidad es la incapacidad de producir bienestar debido a un limitado orden y estabilidad; dicho de otro modo, la ingobernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior del gobierno, sino de los fundamentos del propio gobierno en sí.

Por otra parte, otra clasificación de la gobernabilidad es por sus "carencias", entre las que se encuentran: 1) capacidad de la autoridad; 2) incapacidad de los gobernantes; 3) control gubernamental, y 4) traslado en el mandato de electores.

#### *La gobernabilidad como capacidad de la autoridad*

La gobernabilidad es entendida como la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil y como la interacción que se da entre ambos para alcanzar el desarrollo económico (Tomassini, 1993: 3). Esta orientación se centra en una visión pluridimensional por la que la gobernabilidad es resultado de numerosos factores. Se insiste en que este concepto no sólo se refiere al ejercicio de gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respeto social.

Tal orientación es parecida a la de Arbos y Giner (1990), quienes también parten del concepto de capacidades. Estos autores plantean la existencia de cuatro niveles en los que se mueven los procesos complejos de gobernabilidad: 1) dilema legitimidad-eficiencia; 2) las presiones y demandas del entorno gubernamental; 3) la reestructuración corporativa de la sociedad civil, y 4) la expansión y el cambio tecnológico (Arbos y Giner, 1990: 10).

La cuestión de la gobernabilidad consistía entonces en preguntarse únicamente acerca de la creación y desarrollo de las capacidades de gobernar del gobierno, considerando y relegando a la sociedad como una realidad a ser gobernada por considerarla atrasada, incompetente, dividida, incapaz de autorregulación, autodesarrollo y autogobierno. La sociedad era entendida como el problema más que como parte de la solución de los problemas. El supuesto de que el gobierno era el agente único de la gobernabilidad de la sociedad ha cambiado.

Esta concepción dominante se debe a que se consideraba que el problema de la ingobernabilidad se había relacionado con el gobierno y no con la sociedad. La sociedad era de suyo ingobernable o carente de capacidad de autogobierno. En cambio, el riesgo de la ingobernabilidad concernía al gobierno debido a que se suponía que éste había perdido o podía perder su capacidad de gobernabilidad. Sin embargo, se descubre por primera vez que en el conjunto de la sociedad hay más capacidades directivas y regulatorias que las del gobierno solo y que entonces la gobernabilidad ya no depende únicamente de la acción unilateral del gobierno, sino de las formas de sinergia, discursiva, normativa y operativa que el gobierno establezca con la sociedad.

En suma, la ingobernabilidad no es sólo ni principalmente un problema de acumulación y distribución de recursos, bienes y servicios a los ciudadanos, sino más bien un problema de naturaleza política: el de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones (Pasquino, 2002: 704)

### *La gobernabilidad como incapacidad de los gobernantes*

En esta alineación se adopta un criterio intermedio sintetizado por Pasquino (2002) que si bien enfatiza las relaciones complejas entre los componentes de un sistema político, señala la dualidad interpretativa del término. En primer lugar —la ingobernabilidad— como incapacidad de los gobernantes ante la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas. En segundo término, la gobernabilidad es entendida como consecuencia de las demandas excesivas de los ciudadanos requeridas al gobierno (Alcántara, 2004: 15).

Las dos interpretaciones tienen puntos en común, pero si se consideran como completamente distintas tienden a degenerar en acusaciones (contra los gobernantes o contra grupos sociales como los sindicatos) o en posiciones ideológicas (regreso a estado de “quietud” del sistema). Su debilidad principal está en la falta de integración, de dos componentes fundamentales: capacidad y recursos de gobierno y gobernantes, por un lado, y demandas, apoyo y recursos de los ciudadanos y grupos sociales por el otro. “La gobernabilidad y la ingobernabilidad no son pues fenómenos acabados, sino procesos en curso, relaciones complejas entre componentes de un sistema político” (Pasquino, 2002: 704).

### *La gobernabilidad como control gubernamental*

La expresión gobernabilidad está referida al fenómeno de la estabilidad económica, a su funcionamiento en la secuela de inestabilidad monetaria-inestabilidad productiva-inestabilidad social, que exigen un procesamiento mediante las instituciones y los sujetos sociales.

En la ciencia política, en cambio, se emplea la palabra gobernabilidad para hacer referencia al control político-institucional del cambio social y a la posibilidad de dirigir un proceso social transformador. Por el contrario, la ingobernabilidad es entendida como situaciones de pérdida de control gubernamental de los mecanismos o de las fuerzas objeto de gobierno (Ansaldi, 1985: 9).

### *La gobernabilidad como traslado en el mandato de los electores*

Para Alcántara (2004) la gobernabilidad tiene correspondencia con el mandato de los electores. En esta postura están los que abogan por una clara posición politológica, que considera a la gobernabilidad como un problema particular de los países democráticos, debido a la dificultad que existe a la hora de trasladar un mandato de los electores en políticas operativas. En esta postura se encuentra Peters (1995) con su propuesta de *governance*, donde pondera los aspectos más importantes que debe atender el gobierno: la renovación de sus estructuras organizacionales; la administración del personal; el papel del servicio civil de carrera en el desarrollo de las políticas públicas; la concepción del interés público, y la recuperación del significado de buen gobierno (Peters, 1995: iv).

En esta misma línea se encuentra Coppedge (1993) cuando señala que la gobernabilidad en los sistemas democráticos representa una situación especial debido a que la democracia respeta la lógica de la igualdad política, mientras que la gobernabilidad respeta la del poder.

Por otro lado, existe otra clasificación en la que se establece en tres dimensiones: 1) gobernabilidad y eficacia: la tradición de la “razón de Estado”; 2) gobernabilidad y legitimidad: la tradición del “buen gobierno”; y 3) gobernabilidad y estabilidad (Camou, 2001).

### *La gobernabilidad como “razón de Estado”*

En esta corriente se destaca en la dimensión de la eficiencia/eficacia en el ejercicio del poder político y, por ende, en la gestión pública como

clave de la gobernabilidad de un sistema social (Camou, 2001: 33). Para esta corriente, la gobernabilidad es una *propiedad* de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible. Dejando de lado la cuestión acerca de la definición, y con el tiempo medición de estos “costos”, es claro que todo sistema tiende a asegurar su propia supervivencia y reforzar su capacidad operativa. El concepto de eficacia/eficiencia se asemeja a la noción de “razón de Estado”.

En esta interpretación, desde Thomas Hobbes a Niklas Luhmann, pasando por Max Weber y las vertientes del “realismo político”, el problema central pasa por el ejercicio eficaz/eficiente del poder, es decir, por el mantenimiento adecuado del “grado de gobierno” sobre la sociedad (Camou, 2001: 33-34).

#### *La gobernabilidad como “buen gobierno”*

En una perspectiva distinta, se considera que las condiciones de gobernabilidad se han vinculado a una lejana tradición del pensamiento político: la tradición de la justicia y de la legitimidad de un ordenamiento político-social, la tradición de los derechos humanos y de la obligación de proveer el bienestar general, en suma, la tradición de “buen gobierno”. Desde Platón a Aristóteles, como de Bodino y Maquiavelo, el sentido de gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando en su fin último y su justificación en la realización de esos valores de “buen gobierno” (Camou, 1995: 7).

Esta visión concibe a la gobernabilidad desde el ángulo del “buen gobierno”, destacando la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder, concentrando su atención en el problema de la calidad de la acción gubernamental.

#### *La gobernabilidad como estabilidad*

Una tercera posición afirma que el sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político. De acuerdo con esta definición se puede entender a la estabilidad política como la capacidad del sistema para durar en el tiempo. En esta corriente, Norberto Bobbio señala

que debe tenerse en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para “asegurar la estabilidad del poder” (Camou, 2001: 35-36).

Por lo anterior, la gobernabilidad es entendida como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental (Camou, 1995: 8). En esta definición se incluyen los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad, aspectos presentes en los distintos análisis en torno a la gobernabilidad. Este estado de equilibrio permite ubicar a la gobernabilidad en un plano de relación entre el sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

### *La gobernabilidad como transición democrática*

Incluso, hay quien señala que la gobernabilidad se relaciona con la transición democrática. Esta tesis constituye entonces una primera relación entre los tres conceptos que se estudian: la transición determina en cierta forma la democracia y la gobernabilidad (Nohlen, 1998: 13). Ello se debe a que no es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente. Una vez conquistado un “nivel mínimo” de democracia de cara al autoritarismo, deviene la preocupación prioritaria de la gobernabilidad, es decir, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos.

En este contexto, y particularmente para América Latina, aparece un nuevo uso de la palabra “gobernabilidad”: se trata de que la transición a la democracia y la democracia misma sean “gobernables”, tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia, mejorando su desempeño económico, social y democrático (Prats, 2001b: 106). La conciencia de las correlaciones de poder entre los actores estratégicos condicionaron no sólo las estrategias de transición sino también la definición misma que se acabó adoptando de democracia.

La gobernabilidad democrática es problemática no tanto por el supuesto exceso de demandas sociales, como suponían los críticos neoconservadores, sino más bien por la transformación de la política (Lechner, 1997: 23). En la medida en que la política deja de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social y, por otra parte, desborda la institucionalidad del sistema político a través de múltiples

redes, la acción de gobierno pierde su marco acostumbrado (Lechner, 2001: 92).

Una vez revisados de manera esquemática los usos de la gobernabilidad, es momento de describir los usos de la gobernanza. A nuestros parecer a partir de estos, las diferencias entre gobernabilidad y gobernanza quedan expuestas de manera más explícita.

## Una aproximación a los usos de la gobernanza

Gobernanza (*governance*) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra *governance* significó simplemente “gobierno”, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar: la “gobernanza moderna”. La “Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2001: 9).

El enfoque de la gobernanza representa en las actuales condiciones uno apropiado. Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno, a la democracia como capacidad gubernativa (Aguilar, 2006: 39). En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Existen varios factores acerca del interés de la gobernanza: 1) por un declive de las capacidades del Estado, particularmente en sus recursos financieros durante las décadas de 1980 y 1990; 2) por el cambio de una cultura colectivista a una individualista, es decir, cambio ideológico de la política respecto del mercado; 3) por el impacto de la globalización; 4) por la emergencia de una nueva gobernanza es resultado de una valoración del rendimiento del Estado durante las décadas de 1980 y 1990; 5) por la “evolución de la gestión” en la producción y prestación de servicios públicos en algunos países, resumido bajo el título de “nueva gestión pública”; 6) por la naturaleza cambiante de los temas más sobresalientes de la política contemporánea en Europa occidental y Estados Unidos; 7) por la creciente importancia de las nuevas fuentes de gobernanza regional e internacional (o global), y 8) por la tensión aparente entre las nuevas formas de coordinación y dirección política, y por el legado poderoso de canales e instrumentos de rendición de cuentas políticas (Peters y Pierre, 2005a; 38-52).

En ese sentido, la gobernabilidad no la puede garantizar sólo el gobierno. Por eso no se habla de gobernación, que es la acción del gobierno, sino que la gobernabilidad se garantiza hoy pasando del gobierno y de la gestión pública a la *governance*. Así, es lógico que se necesita pasar, de acuerdo a la frase de Metcalfe, de la administración pública al *management* y de éste a la *governance* (Prats, 2005a: 50).

Existe una evolución de la teoría de la *governance*, cuyo origen se remonta al análisis de la actividad emprendida por la autoridad política en el intento de moldear las estructuras y los procesos socioeconómicos. En Alemania el término utilizado es *steuerungstheorie* (teoría de la dirección). La palabra inglesa *governance* estuvo equiparada con *governing*, elemento procedimental de gobernar, representado así la perspectiva complementaria respecto de aquella institucional más o menos como sinónimo de *politische steuerung* (dirección política) (Mayntz, 2000: 3).

Sin embargo, el término *governance* ha sido utilizado recientemente en dos acepciones adicionales, ambas distintas de aquella de guía o conducción política (Mayntz, 2000: 4). En primer término, actualmente se recurre a *governance* para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales dentro de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado. La *governance* como alternativa al control jerárquico ha sido estudiada en el plano de la formación de las políticas nacional y subnacionales, en la arena europea y en el ámbito de las relaciones internacionales. El estudio de modelos jerárquicos de decisiones, observables empíricamente en el ámbito europeo, han contribuido en modo consistente a esta primera interpretación del término *governance*.

El segundo “nuevo” significado atribuido al concepto de *governance* es, por el contrario, más general y posee un origen diferente. *Governance* significa una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social. Este uso del término se deriva de la economía de los costos de transacción y, en particular, del análisis del mercado y de la jerarquía como forma alternativa de organización económica. Entonces, se amplió rápidamente hasta incluir otras formas de coordinación diferentes no sólo de la jerarquía, sino también del mercado. Entendido concretamente, fue el que condujo al uso generalizado del término *governance* para indicar cualquier formade coordinación social, no sólo en la economía sino también en otros ámbitos.

La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (organizaciones formales) y por redes entre organizaciones; señala la relación existente entre gobernanza nacional e internacional. Al respecto, sostiene que vale la pena considerar en qué medida tiene sentido concentrarse en construir estructuras nacionales efectivas para hacer frente a los problemas y en qué medida se deben dedicar esfuerzos a obtener influencia en las políticas internacionales. Sin embargo, no se trata de elegir por uno u otro: la efectividad política interna y la gobernanza internacional efectiva –o global como se denomina– están estrechamente conectadas. “La condición para el logro de la solución de problemas en el plano internacional es una gobernanza nacional efectiva” (Mayntz, 2001: 20).

La *governance* tiene dos dimensiones: 1) una estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y 2) una dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar la dimensión estructural (Prats, 2001a: 15). Esto permite focalizar a la *governance* desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, *governance* implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión pública de los mismos por los actores relevantes. Mientras que desde la perspectiva normativa, *governance* compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de la acción colectiva.

Para abordar los usos de la gobernanza, los clasificamos en cuatro grupos: 1) por sus causas, 2) por sus carencias, 3) por sus propósitos y 4) por sus ámbitos. Como podrá inferirse, la gobernanza no tiene como preocupación central las carencias –capacidad de autoridad– sino que dentro de sus objetivos encontramos dos que le son muy característicos: buen gobierno y gobierno red además de que los ámbitos son los que caracterizan la aplicación de la gobernanza en diversos niveles institucionales o multinivel (véase cuadro 4).

La *governance* ha tomado acepciones muy diversas (Rhodes, 2000; Hirst, 2000): como nueva gestión pública (Metcalf, 1993), como un nuevo sistema de interdependencia internacional (Rosenau y Czempiel, 1995), como un sistema sociocibernético de gobierno (Kooiman, y Vliet 1993) o como redes de políticas (Marsh y Rodes, 1992; Mayntz, 1999). En su concepción más general, el gobierno en red refleja una adaptación

más eficiente con los nuevos elementos de complejidad social (Blanco y Gomà, 2003: 12-13).

Mientras que una de las interpretaciones más generalizadas de la gobernabilidad fue la incapacidad de las sociedades para ser “gobernables”, la postura de la gobernanza es que no hay sociedades ingobernables sino gobiernos incapaces de gobernar adecuadamente.

#### Cuadro 4 Usos de la gobernanza

Tipos de gobernanza	Adjetivos
Causas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado mínimo</li> </ul>
Carencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de la autoridad</li> </ul>
Propósitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen gobierno o buena gobernanza</li> <li>• Nueva gestión pública</li> <li>• Gobierno red</li> <li>• <i>Interactiva</i></li> </ul>
Ámbitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporativa</li> <li>• Local</li> <li>• Global</li> <li>• Europea</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

#### *Gobernanza como Estado mínimo*

El uso del término es general y redefine el alcance y la forma de la intervención pública para emplear los mercados y cuasimercados para la prestación de servicios públicos. El alcance de cualquier cambio es una polémica. Indiscutiblemente, la medida del gobierno se redujo por la privatización y los recortes en la función pública (Rhodes, 2005: 101).

Para Rhodes (2005) sean cuales sean los resultados de esta estrategia, la preferencia ideológica por menos gobierno se manifestó enérgicamente en repetidas ocasiones para disminuir el tamaño del gobierno. La gobernanza resume esta preferencia, pero poco más añade como ejemplo de retórica política.

### *Gobernanza como capacidad de la autoridad*

Una acepción de la *governance* es el uso de la categoría capacidad de gobierno, término empleado por Yehezkel Dror (1996) quién se ha encargado de difundir esta propuesta. Para este autor uno de los temas centrales de la humanidad será la capacidad para gobernar de los gobiernos nacionales y continentales, de los protogobiernos globales y las instituciones paralelas de gobierno (Dror, 1996: 35).

La idea central del argumento de Dror, es que se suele hablar equivocadamente de “ingobernabilidad” cuando de lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la *incapacidad de gobernar*. El uso del término “ingobernabilidad” es con frecuencia incorrecto, y también peligroso. Es incorrecto porque lo que se entiende por ingobernabilidad de la sociedad suele ser el resultado del fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones. Y es peligroso porque proporciona una coartada para las torpezas del gobierno que, a su vez, echará la culpa a la sociedad (Dror, 1996: 39).

En esa misma perspectiva, Alcántara señala que existen cuatro características que afectan la capacidad de gobierno (Alcántara, 2004: 30-31). La primera es el grado de calidad de la burocracia que garantice de manera suficiente asesoramiento y liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas. La segunda se refiere al compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno del momento en contraposición con sus intereses en tanto que organización e individuos. En tercer lugar, el entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno puede influir en la gobernabilidad. Por último, se señala que el sistema de partidos puede asimismo influir en la gobernabilidad, especialmente en lo relativo a la habilidad para generar y poner en marcha mandatos claros de acción.

### *Gobernanza como “buen gobierno” o “buena gobernanza”*

Existe la traducción de la *governance* como “buen gobierno”, aunque se reconoce que en la versión española, el término en inglés “*governance*” y en francés “*gouvernance*” se ha traducido erróneamente como “gobernabilidad”. Buen gobierno es una de las traducciones de *governance* que prefieren otros traductores. Parece indicado no confundir la idea de *governance* como técnica, método, teoría, filosofía o sistema de gobierno

con la noción de *good/bad governance*. Aquí se introduce un juicio de valor, positivo o negativo. La noción de *good/bad governance (quality of governance, level of governance)* tiene su origen, desde principios de los años de 1990, en la actividad del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, especialmente en relación con la condicionalidad política de la ayuda al desarrollo (Solà, 2000: 7).

Desde 1989, fecha en que el Banco Mundial describió la situación reinante en África diciendo que se trataba de una “crisis de buen gobierno”, la expresión “buen gobierno” ha estado asociada en gran medida, por no decir que exclusivamente, a la política de desarrollo, en particular al desarrollo en el mundo postcolonial (Banco Mundial, 1992). La noción de buen gobierno tiene como búsqueda una nueva expresión con la que se caracterizan las nuevas relaciones internacionales; entre el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas han tratado de crear una expresión plenamente cosmopolita (Pagden, 1988: 11). La concepción de buen gobierno podría decirse que tiene un mayor alcance que la concepción estadounidense del término *governance*, asimilado a la calidad de la gestión de un gobierno determinado. Mientras que *governance* significa adecuado desempeño gubernamental en el sentido de sensibilidad frente a las demandas y eficiencia administrativa y gerencial. También se vincula a transparencia y *accountability* (responsabilidad ante la sociedad por los actos de gobierno). En cambio, buen gobierno es una situación de los sistemas complejos que supone la autorreproducción de los sistemas (Stoker, 1998: 1).

El buen gobierno recoge el interés de la comunidad de los científicos sociales por el fenómeno de la pauta de desplazamiento de los estilos de gobierno. A pesar de las diferentes posiciones en torno a los significados del buen gobierno, existe un acuerdo básico acerca de que el buen gobierno se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. La esencia del buen gobierno apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros. La noción de buen gobierno facilita un marco vertebral a los estudiosos y practicantes de la administración pública. Su aportación a la teoría consiste en que ayuda a proporcionar un mapa o guía del universo en mutación del gobierno. Detecta las pautas y los hechos clave (Stocker, 1998: 2-3).

En general, existen dos significados de buen gobierno. En primer lugar, buen gobierno puede remitir a cualquier modo de coordinación de actividades interdependientes entre los cuales tienen pertinencia en tres niveles: la anarquía del intercambio, la jerarquía organizativa y la “heterarquía” que se autoorganiza. El significado de heterarquía es que sus formas comprenden las redes interpersonales que se autoorganizan, la coordinación negociada entre organizaciones y la dirección entre sistemas descentralizados en la que media el contexto (Jessop, 1998: 6).

Incluso se afirma que la noción de *governance* ha irrumpido en la disciplina de las relaciones internacionales hacia el final del decenio de 1980 de manera destacable. Lejos de irse precisando con el uso, en la actualidad es una noción comodín que tan pronto se refiere a la noción de “régimen” como a la de “orden mundial”. Al mismo tiempo, se sigue utilizando por las instituciones financieras internacionales para justificar sus condiciones políticas en los países que no se consideran aptos para gestionar de modo conveniente los créditos concedidos. La *governance* se acompaña entonces de un adjetivo calificativo: “good” *governance* (Smouts, 1998: 14).

Por desgracia, la problemática del buen gobierno ha sido acaparada tanto por organizaciones internacionales deseosas de legitimar sus orientaciones y proyectos de inspiración neoliberal como por algunos autores cuyos trabajos teóricos solían carecer de rigor, y que confundían la expansión del mercado capitalista con el despliegue del movimiento inexorable de la historia. Estas circunstancias no deberían desalentar la realización de estudios sobre el buen gobierno que planteen el problema de saber cuáles son las instituciones que resultan más adaptadas a las evoluciones del mundo contemporáneo (Senarclens, 1998: 5).

La reforma del gobierno es una tendencia universal, y la “buena gobernanza” es realmente importante para el Banco Mundial y determina su política de préstamos hacia los países del Tercer Mundo. Para el Banco Mundial, la gobernanza es “el ejercicio de poder público para gestionar los asuntos de un país”. Para conseguir la eficacia de los servicios públicos, el Banco Mundial busca: fomentar la competencia y los mercados; privatizar empresas públicas; reformar la función pública, reduciendo exceso de personal; introducir la disciplina presupuestaria; descentralizar la administración, y hacer mayor uso de las organizaciones no gubernamentales. La “buena gobernanza” une la nueva gestión pública con el apoyo a la democracia liberal (Rhodes, 2005: 103).

En suma, existe la necesidad de que la noción de buen gobierno, que permite analizar no solamente a las instituciones clásicas, las formas de democracia, el poder y sus instrumentos, debe incluir los nuevos mecanismos de coordinación social y los nuevos actores que hacen posible la acción política.

### *Gobernanza como nueva gestión pública*

La nueva gestión pública es relevante en este debate sobre la gobernanza, porque la dirección es un elemento fundamental para el análisis de la gestión pública y es sinónimo de gobernanza (Rhodes, 2005: 102). Por ejemplo, Osborne y Gaebler (1992) distinguen entre “decisiones políticas” (dirigir) y “prestación de servicios” (remar), argumentando que la burocracia es un instrumento desacreditado para remar; en su lugar, proponen un gobierno con espíritu empresarial basado en su decálogo de principios.

Claramente, la nueva gestión pública y el gobierno empresarial comparten la preocupación por la competencia, los mercados, los consumidores y los resultados. Esta transformación del sector público supone “menos gobierno” (o menos remo) pero “más gobernanza” (o más dirección) (Rhodes, 2005: 103).

### *Gobernanza como gobierno red*

La gobernanza representa otro importante punto de inflexión en el desarrollo de los estudios acerca de la administración pública. Bajo su perspectiva, se pierde el interés en el gobierno *per se*, privilegiándose su actuación por conducto de socios o mediante redes. El acto de gobernar consiste en “direccionar” la economía y poner a prueba las capacidades institucionales para revisar una importante gama de opciones para decidir el rumbo (Pardo, 2004: 16).

Las ONG adquieren una enorme importancia, hasta llegar al extremo de pensar en que se gobierne sin gobierno. Aunque la realidad se ha ido imponiendo y se reconoce que, pese a la importancia de redes y vínculos con la sociedad, el gobierno sigue ocupando un lugar clave, pero ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador para convertirse en parte de un Estado facilitador. Bajo esta concepción, la administración pública no es autónoma: utiliza organizaciones del

sector privado en la provisión de servicios públicos, particularmente los sociales, así como redes de otros actores no gubernamentales.

El modelo de gobernanza para la administración pública comprende una idea de la democracia más amplia que la de cualquiera de los otros enfoques contemporáneos (Peters, 2004: 69). Existe, de hecho, un debilitamiento de la concepción tradicional de la dicotomía Estado-sociedad y el régimen de rendición de cuentas se hace extensivo a los sectores privado y social. La postura que se asume es que debe conservarse la gobernanza como instrumento central para la definición de los objetivos y la rendición de cuentas, pero también que otros actores puedan llegar a involucrarse en ella.

Aunque la bibliografía académica ha dado al término gobernanza una diversidad de significados, para nuestros propósitos la idea esencial es que el gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era. Por el contrario, ahora se concibe al sector público como dependiente del privado de diversas maneras, y las políticas públicas se elaboran e instrumentan, en gran parte, mediante la interacción de los actores públicos y privados (Peters y Pierre, 2002: 430).

El concepto de gobernanza en la administración pública, como modelo para conducir los destinos de los Estados y las sociedades, es que constituyen un medio para elevar el contenido democrático de dicha conducción. En ese sentido la gobernanza puede estimular la participación y la confianza de la ciudadanía (Peters y Pierre, 2005b: 592-593).

La adopción del concepto de gobernanza como instrumento para la definición colectiva de las metas tiene varias implicaciones sobre el papel que desempeña la administración pública. En términos descriptivos, el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador (Peters, 2004: 69).

El modelo de la gobernanza descansa en gran medida en las redes de actores que puedan asociarse con el gobierno y, en menor grado, en los ciudadanos activos que quieran participar como individuos. La posibilidad de hacer una reforma de la administración pública al estilo de la gobernanza dependerá mucho de que existan organizaciones fuertes en la sociedad civil, así como normas institucionalizadas que legitimen la participación directa de grupos de interés y otros órganos análogos en la elaboración de las políticas.

En realidad, la gobernanza moderna no es la pérdida del control del Estado, sino más bien que éste cambia de forma. Los actores estatales que participan en las redes de políticas desempeñan un papel especial y privilegiado, puesto que tienen medios fundamentales de intervención. Cuando se delega la toma de decisiones a instituciones de autorregulación social, si ésta demuestra ser ineficaz, el Estado conserva el derecho de ratificación legal, así como el de intervención mediante acciones legislativas o ejecutivas. En la gobernanza moderna, el control jerárquico y la autodeterminación cívica no son opuestos, sino que se combinan entre sí, y esta combinación puede resultar más eficaz que cualquiera de las formas “puras” (Mayntz, 2001: 19).

El *governance* como gobierno en red, tiene tres aspectos esenciales: 1) implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político; 2) implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales, y 3) conlleva una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno (Blanco y Gòma, 2003: 13-14). En la gestión de redes hay que buscar fórmulas adaptadas al intercambio horizontal: cogestión, contratos, incentivos e instrumentos de participación ciudadana.

La gestión de redes no es específica del sector público. Definir la gestión pública como hacer las cosas a través de otras organizaciones no es un argumento implícito contra el uso de los mercados y cuasimercados. Las redes son una forma generalizada de coordinación social y la gestión de enlaces interorganizacionales es tan importante como la gestión del sector privado. Las redes son una alternativa, a los mercados y las jerarquías, y sobrepasan los límites de los sectores público, privado y voluntariado. Este uso de la gobernanza sugiere también que las redes están autoorganizadas y esta misma autoorganización significa que una red es autónoma y se autogobierna (Rhodes, 2005: 107).

La tesis central de Rhodes es que las redes interorganizacionales ya están extendidas. Esta tendencia no está ampliamente reconocida y tiene implicaciones importantes no sólo para la práctica del gobierno, sino también para la rendición de cuentas democrática. La gobernanza como redes autoorganizadas es un reto para la gobernabilidad porque las redes se vuelven autónomas y resisten la dirección central. Están bien situadas para convertirse en el principal ejemplo de gobierno sin

gobierno (Rhodes, 2005: 118). Sin embargo, el debate acerca de la gobernanza sin gobierno ha sido cuestionado con argumentos académicos sólidos y considerando que se trata de un debate europeo, el cual se ha concentrado principalmente en el Reino Unido y los Países Bajos (Peters y Pierre, 2005b: 123).

Como aproximación a la gobernanza, el enfoque de las redes de políticas públicas subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos, mientras que al mismo tiempo pone de relieve el contexto institucional en que estos procesos se llevan a cabo. Los contextos institucionales se caracterizan por las relaciones relativamente estables entre organizaciones que están sostenidas por flujos de recursos en desarrollo entre estas organizaciones. Esto conduce a diferentes interpretaciones de la gobernanza. Las organizaciones gubernamentales ya no son el actor de dirección central en los procesos de políticas públicas y las actividades de gestión asumen un papel diferente (Klijn, 2005: 238).

Además, el enfoque de la red de políticas públicas fija la atención en la importancia del contexto institucional para el tema de la gobernanza. Si los procesos de políticas públicas se desarrollan en un determinado contexto institucional se vuelve importante entender este contexto y, donde sea necesario y si es posible, cambiarlo. Entender el contexto institucional es importante porque, desde la perspectiva de la red de políticas públicas, los acuerdos organizacionales son necesarios para la interacción de coordinación compleja entre los diversos actores implicados en los procesos de políticas públicas (Klijn, 2005: 238).

Las estructuras burocráticas operan cada vez más a través de series relacionadas —redes— que comprenden un contexto institucional más amplio para la acción administrativa. Las redes son estructuras de interdependencia que implican a múltiples organizaciones. El término permite englobar una amplia variedad de estructuras. El “pegamento” institucional que une los nexos de la red puede incluir vínculos de autoridad, relaciones de intercambio y coaliciones basadas en el interés público (O’Toole Jr., 2005: 247).

Si el razonamiento respecto de la importancia creciente de las redes para la administración pública tiene mérito, los académicos y profesionales deben considerar en detalle las implicaciones empíricas y normativas de estas formas institucionales complejas. Si los administradores tienen que unirse al club de las redes, más que ignorarlo o dañarlo, y si están para ayudar más que para minar los ideales democráticos,

se debe dirigir una atención hacia los temas antiguos de la democracia y la administración pública, quizá como fueron formulados por la visión inspiradora de Dwight Waldo (O'Toole Jr., 2005: 247).

### *Gobernanza interactiva*

Parece que hay un cambio de los modelos más tradicionales, en los que gobernar se consideraba como básicamente “unidireccional”, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, problemas y oportunidades tanto del sistema de gobierno como del sistema a gobernar. Esto es lo que se llama gobernanza sociopolítica o *gobernanza interactiva*, fundada en interacciones amplias y sistemáticas entre aquellas que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado (Kooiman, 2005: 60-61).

Ya que la teoría de la gobernanza destaca las interacciones, y particularmente el gobierno como interacción, es esencial no perder de vista a los actores: no se pueden separar de las interacciones entre ellos. Los actores y las interacciones se determinan entre ellos. Cuanto mayor es el espacio que crea una interacción, mayor es la libertad de los actores para seleccionar los valores, objetivos e intereses que querrán procurarse posteriormente (Kooiman, 2005: 63).

Para Kooiman existen tres “modos de gobernanza” dentro de la complejidad de las interacciones de gobierno en tres tipos de gobierno: 1) autogobierno (*self-governing*); cogobernanza (*co-governing*) y gobernanza jerárquica (*hierarchical governing*) (Kooiman, 2005: 64-65). El tipo de interacciones sociopolíticas más “caóticas” y fluidas tienen claramente un carácter de autogobierno. Mientras que las formas de “cogobernanza” se centran en las formas horizontales de gobierno. Hay un cierto grado de igualdad en la estructura en la que las entidades participantes se relacionan. Por último, los modos jerárquicos de gobernanza son las interacciones de gobierno más formalizadas, pero aún siguen siendo interacciones. Los derechos y las obligaciones se organizan de acuerdo a unas responsabilidades y unas tareas supraordenadas y subordinadas.

Adicionalmente, existen diferentes niveles de gobierno de interacciones acción-estructura que Kooiman denomina gobernanza de primer

y segundo orden. El primer orden de gobernanza persigue solventar problemas directamente en un nivel particular. El segundo nivel de gobierno trata de influir en las condiciones bajo las que ocurre el primer orden de solución de problemas o creación de oportunidades. El segundo orden de gobierno se aplica a las condiciones estructurales del primer orden de gobierno. A estos dos órdenes se añade un tercer orden: meta. Básicamente, “meta” pregunta quién o qué gobierna a los gobernantes.

La gobernanza “puede ser vista como el patrón estructurado que emerge en un sistema sociopolítico como resultado o consecuencia ‘común’ de los esfuerzos interactivos de intervención de todos los actores implicados. Este patrón no se puede reducir a un actor o grupo de actores en particular” (Kooiman, 2005: 25).

En otras palabras, los resultados de las políticas no son el producto de las acciones realizadas por el gobierno central. El centro puede aprobar una ley, pero posteriormente interactúa con el gobierno local, autoridades sectoriales, sector de voluntariado, sector privado y, a su vez, interactúan entre ellos. Kooiman distingue entre el proceso de gobierno (o intervenciones dirigidas a objetivos) y la gobernanza que es el resultado (o efecto total) de las intervenciones e interacciones sociopolítico-administrativas (Rhodes, 2005: 105).

De esta forma, todos los actores en un área política concreta se necesitan mutuamente. Cada uno aporta un conocimiento relevante u otros recursos. Ninguno tiene todo el conocimiento o los recursos necesarios para hacer funcionar una política pública. El gobierno central ya no es un gobierno supremo. El sistema político está cada vez más diferenciado.

En suma, este enfoque subraya los límites del gobierno por un actor central, reivindicando que ya no hay una autoridad soberana única. En su lugar, hay una multiplicidad de actores específicos en cada área política; una interdependencia entre sociopolítico y administrativo; unos objetivos compartidos; unos límites borrosos entre los sectores público, privado y voluntario. La gobernanza es el resultado de formas sociopolíticas de gobernar interactivas.

### *Gobernanza corporativa*

La llamada *corporate governance* —gobernanza corporativa— es otra de las traducciones de *governance* que empezó a extenderse en Estados

Unidos a principios de la década de 1990 como sinónimo de buen gobierno de las empresas o sociedades. En el contexto de la gestión de grandes sociedades, el término (*good*) *corporate governance* hace referencia a la introducción en los consejos de administración, por medio de códigos éticos, de mecanismos y prácticas de transparencia y buen gobierno que contrarrestan el divorcio tradicional entre propiedad y equipos gestores.

La gobernanza corporativa es la bitácora del desarrollo sostenible, la transparencia y la competitividad de las empresas del sector privado. Los países más competitivos del mundo: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Bélgica, los Países Bajos y Japón son aquellos que con mayor rigor y solidez, han adaptado estos principios de buen gobierno corporativo.

En ese sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tras múltiples análisis interdisciplinarios y procesos masivos de concertación con la comunidad internacional, desarrolló y promulgó, en 1999, los Principios Básicos del Buen Gobierno Societario, adoptados por la Unión Europea, la Asociación Asiática de Naciones y también gran parte de América, como lo demuestran las legislaciones de Brasil, México, Argentina, Canadá y algunos estados federales de Estados Unidos, entre otros.

El objetivo de la gobernanza corporativa —según sus impulsores— es el de asegurar la transparencia y la ética en el manejo de las empresas del sector privado y público, para promover e incrementar la competitividad, las mejores prácticas comerciales, los mayores rendimientos y fomentar la inversión extranjera nacional e internacional. Incluso en la integración europea existen documentos que traducen a la *governance* como gobernanza.

Rhodes señala que el *Chartered Institute of Public Finance and Accountability (CIPFA)* adoptó el uso de la gobernanza corporativa para el servicio público británico. El informe identifica tres principios fundamentales que se aplican por igual a las organizaciones en el sector público y privado. Se recomienda transparencia a la revelación de la información; integridad o negociaciones honestas y rendición de cuentas para hacer responsables a los individuos responsables de sus actos al asignar sus responsabilidades, y definir sus funciones con claridad. (Rhodes, 2005: 101-102).

A pesar del uso limitado de esta palabra, las preocupaciones de la gobernanza corporativa tienen resonancia cuando se discute la rendición de cuentas en la “nueva gestión pública” y en la “buena gobernanza”. Además que este uso nos recuerda que la práctica de la gestión del sector privado tiene una influencia importante en el sector público.

### *Gobernanza local*

A la gobernanza local se le puede definir como la descentralización del poder estatal o provincial. Hay muchos problemas de gobernanza local. Uno es que en el nivel local, no siempre se dispone de personal técnico o administrativo adecuado. La gente en ese plano no tiene experiencia administrativa, aunque a veces posee un ingenio destacable y soluciones a problemas particulares (Bardhan, 2004: 8).

Otro problema es que en muchos países la democracia local no funciona correctamente, en parte porque los mecanismos de rendición de cuentas son generalmente débiles. No siempre hay relación entre el régimen democrático general y el funcionamiento de la democracia local.

Un problema relacionado con la gobernanza local es que está sujeta a lo que se denomina captura por parte de las élites locales (Bardhan, 2004: 11). La gente poderosa, generalmente la gente rica, captura el gobierno local y desvía los recursos en su beneficio, mientras que la gente pobre no tiene servicios suficientes ni adecuados. En el plano local, si la situación es de gran inequidad, pequeños grupos de gente influyente pueden cooperar e ir juntos contra los intereses de la mayoría de los pobladores. Pueden organizar una camarilla de funcionarios, políticos, contratistas y grupos de interés para beneficio propio. Entonces, uno de los efectos de la captura se muestra en forma de corrupción, y la corrupción del gobierno dependerá de la fortaleza de los mecanismos locales de rendición de cuentas.

Con la captura de los gobiernos locales, hay una tendencia a que los servicios públicos sean suministrados desmesuradamente a las élites locales a expensas de los que no pertenecen a las élites. La magnitud de la ineficiencia y la inequidad entre las diferentes jurisdicciones capturadas dependerá del grado de captura de los gobiernos locales (Navarro,

2004: 318). Por lo tanto, la posible captura de los gobiernos locales es un elemento crucial para entender la gobernanza local y el impacto de la descentralización desde los gobiernos centrales.

Incluso, inherente a la gobernanza está ver la ciudad como un conjunto de escenarios situacionales en los que opera una amplia variedad de actores autónomos e interdependientes. En este entorno de interdependencia creciente el gobierno municipal debe generar mayores capacidades para establecer acuerdos e impulsar proyectos con los otros gobiernos y con los actores privados y públicos que resulten en cada caso relevantes (Centelles, 2006: 2).

### *Gobernanza global*

Las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, componen conjuntamente lo que se denomina la gobernanza global (Mayntz, 2002: 20). La gobernanza, por definición, se refiere a la solución de problemas colectivos; no se refiere a la dominación de por sí. Las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, están comprometidas en procesos para la solución de problemas colectivos y los problemas de los cuales deben ocuparse aparecen enumerados en sus estatutos y su misión establecida.

Esto es cierto en instituciones supranacionales, como la Organización de las Naciones Unidas; organizaciones gubernamentales internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio, y en sistemas internacionales que se ocupan de problemas como la ecología global y asuntos de derechos humanos. Igualmente, las organizaciones internacionales que sirven al interés público trabajan con una gama de problemas humanitarios y ecológicos. Además, las asociaciones empresariales internacionales funcionan no solamente como grupos de presión en favor de intereses económicos; aparte de su participación en los procesos decisivos internacionales, organizaciones como la OCDE o la Cámara Internacional de Comercio también ejercen algunas funciones regulatorias.

En esa línea de ideas se mueve la *Comission on Global Governance* de la OCDE, cuando define a la *governance* como la

suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen y manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que las gentes y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad (Aguilar, 2006: 21).

La gobernanza global no será posible sin una reorganización de los aparatos gubernamentales que impliquen importantes innovaciones institucionales. Esto se debe a que la mayoría de las políticas tradicionales internas se introducen ahora en contextos globales. Es el caso de las políticas de defensa, seguridad, inmigración, sustentabilidad ambiental, salud preventiva, competitividad, cooperación para el desarrollo, entre otras. En todos estos ámbitos, es necesario un esfuerzo sin precedentes de coordinación interinstitucional, entre niveles de gobierno y con la sociedad civil y el sector privado. Esto no será posible sin importantes innovaciones y capacidades institucionales más fuertes (Prats, 2004: 1).

La gobernanza en niveles múltiples con frecuencia es erróneamente concebida o comprendida, ya sea con respecto al proceso, a los resultados o a ambos. La gobernanza de niveles múltiples ha llegado a ser un modelo popular de las relaciones intergubernamentales, debido en parte a que retoma los ideales informales e inclusivos en la toma de decisiones, y en parte a que se le concibe como un proceso consensual y ajustable (Peters y Pierre, 2002: 430).

### *Gobernanza europea*

Durante la década de 1990 apareció toda una bibliografía que trataba de explicar, a partir del concepto de “governance” (gobernanza), la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales (Oriol Prats, 2003: 242). Este enfoque aportó una nueva forma de comprender a la gobernanza a través de las obras de Renata Mayntz (2000), Andrienne Héritier (1999) o Fritz Scharpf (2005).

La construcción de la Unión Europea ha establecido una nueva estructura de gobernanza transnacional. Para la teoría de la gobernanza

política, la integración europea tiene dos consecuencias: 1) saca a relucir nuevos problemas de gobernanza en el plano nacional y 2) requiere la extensión de la teoría de la gobernanza en el nivel supranacional (Mayntz, 2005: 90).

Entre las aportaciones más importantes destaca: *a)* una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo, más que por o desde el pueblo y *b)* una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la instrumentación se produce en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias (Oriol Prats, 2003: 242).

La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros se han convertido en un sistema de gobierno multinivel cuyas características son poco comprendidas tanto en los discursos políticos como en las polémicas académicas que vienen determinadas por nuestra comprensión tradicional de la política nacional y de las relaciones internacionales. El sistema de gobierno multinivel de la UE se conceptualiza en un modelo de relaciones intergubernamentales de nivel único (Scharpf, 2005: 175).

El *Libro Blanco* de la Gobernanza Europea se refiere a la manera en que la Unión utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001). Este libro rebasa la perspectiva de Europa y contribuye al debate sobre la gobernanza mundial por lo que la Unión Europea debería tratar de aplicar los principios de buena gobernanza a sus responsabilidades mundiales. Asimismo, hacer lo posible por aumentar la eficacia y las competencias de ejecución de las instituciones internacionales. Los principios de la buena gobernanza son la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

## A manera de conclusiones

La gobernabilidad (*governability*) y la gobernanza (*governance*) son dos conceptos que tienen orígenes, definiciones y significados distintos. Adicionalmente, aunque las fronteras analíticas también se confunden con las voces gobierno (*government*), gobernación (*governing*), los usos

de la gobernabilidad y la gobernanza marcan las diferencias para su empleo. Para concluir este análisis elaboramos una comparación de los usos de ambas categorías para mostrar las diferencias enunciadas (véase cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Cuadro comparativo entre los usos de la gobernabilidad y la gobernanza**

Clasificación	Gobernabilidad	Gobernanza
<i>Causas</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobrecarga de demandas</li> <li>• Déficit fiscal</li> <li>• <i>Insuficiencia de racionalidad</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Estado mínimo</i></li> </ul>
<i>Carencias</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad de la autoridad</li> <li>• Capacidad de los gobernantes</li> <li>• Control gubernamental</li> <li>• Traslado en el mandato de electores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Capacidad de gobierno</i></li> </ul>
<i>Propósitos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razón del Estado</li> <li>• Buen gobierno</li> <li>• Estabilidad</li> <li>• <i>Transición democrática</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen gobierno /buena gobernanza</li> <li>• Nueva gestión pública</li> <li>• <i>Gobierno red</i></li> <li>• <i>Interactiva</i></li> </ul>
<i>Ámbitos</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporativa</li> <li>• Local</li> <li>• Global</li> <li>• <i>Europea</i></li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Por lo que corresponde a los usos de la gobernabilidad, se centran más en las causas —sobrecarga de demandas, déficit fiscal e insuficiencia de racionalidad— que fueron las versiones más difundidas y que venían asociadas con las razones de la ingobernabilidad, por lo que más que definir a la gobernabilidad, el análisis se centraba en las causas de por qué los gobiernos resultaban ingobernables.

Dentro de la vertiente de las carencias de gobernabilidad —capacidad de la autoridad, capacidad de los gobernantes, control gubernamental y traslado en el mandato de electores— éstas revelan los requerimientos necesarios en la creación de capacidades, control y desempeño político frente a la sociedad, por lo que la gobernabilidad se relaciona con la capacidad gubernativa para atender demandas crecientes en sociedades dinámicas y participativas.

Por lo que corresponde a los propósitos que buscan lograr la gobernabilidad, conceptos clave —razón del Estado, buen gobierno, estabilidad y transición democrática— confirman la idea de la utilidad de la gobernabilidad para sociedades complejas y diferenciadas. Entonces, la gobernabilidad se asocia más con los conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia.

Por su parte, los usos de la gobernanza son más diversos y en los mismos aparecen los énfasis que imprimen las diferencias con la gobernabilidad. En la vertiente de las causas, una de las preocupaciones de la gobernanza fue el impacto que tuvo como efecto mediático la idea de un Estado mínimo que afectó las estructuras administrativas y la compleja organización burocrática. También por lo que se refiere a las causas, el tema de la capacidad de gobierno en la gobernanza tuvo una interpretación más adecuada al culpar a los gobiernos de incapaces más que denostar a las sociedades, por lo que la hace diferente en la interpretación de la gobernabilidad.

La diferencia marcada entre gobernabilidad y gobernanza se muestra de manera clara en lo que corresponde a los propósitos, pero en particular en los ámbitos. En la vertiente de los propósitos —buen gobierno/buena gobernanza y nueva gestión pública— manifiestan una diferencia en temas que no fueron abordados por la gobernabilidad y en el caso que se analizó fue de manera marginal. Resulta más evidente la diferencia cuando se hace uso de —gobierno red y gobernanza interactiva— argumentación propia y original que ataca la idea de la gobernabilidad como gobierno centro y jerárquico, por un gobierno red e interactivo de redes, agentes y organizaciones que influyen en las políticas públicas donde el gobierno es un actor central pero no el único, ni el decisivo en el proceso definitorio de gobernación.

Aún más evidente es la diferencia entre gobernabilidad y gobernanza cuando se hace uso de la gobernanza en sus ámbitos —corporativa, local, global y europea—, debido a que los estudios realizados en

esta materia demuestran el interés en conocer el comportamiento de las redes en diferentes ámbitos tanto privados (pero sobre todo en niveles locales y regionales) como en multiniveles global y europeo. Las aportaciones de la gobernanza en estos campos de estudio son determinantes para indagar acerca de la importancia de las redes, las interacciones en los diversos niveles gubernativos y si las redes son autorregulables. En resumen, la gobernanza ha sido asociada a los conceptos de codirección, interacción y cogestión y, en algunos casos, de conducción entre actores políticos y sociales.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis. 2001. "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI". *Enlace*, núm. 51. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara Sáez, Manuel. 2004. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Altman, David y Rossana Castiglioni 2001. "¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática?". *Prospectiva*, núm. 19. México: Política Nueva, A.C.
- Alvarado Domínguez, Ofelia y Miguel Ramírez Zozaya. 1998. *La crisis de la ingobernabilidad en México*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Ansaldi, Waldo. 1995. "Gobernabilidad democrática y desigualdad social" <<http://catedras.fsoc.uba.ar>>, publicado originalmente en *Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral*, año 5, núm. 9, Santa Fe.
- Arbos, Xavier y Salvador Giner. 1990. *La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Banco Mundial. 1992. *Governance and Development*. Washington: World Bank.
- Bardhan, Pranab. 2004. "Democracia local y gobernanza". *Instituciones y Desarrollo*, núm. 16. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Barraza, Beatriz. 2001. "Gobernabilidad y desarrollo: la visión del BM y del BID". *Banca Multilateral de Desarrollo*. <[www.tercermud-noeconomico.org.uy](http://www.tercermud-noeconomico.org.uy)>.
- Blanco, Ismael y Ricard Gòma. 2003. "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad". *Gestión y política pública*, vol. XII, núm. 1. México: CIDE.
- Camou, Antonio. 1995. *Gobernabilidad y democracia*. México: Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 6.

- Camou, Antonio et al. 2001. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés.
- Canales Aliende, José Manuel. 2001. "Gobernabilidad y gestión pública". En *La nueva gestión pública*, coordinado por Blanca Olías de Lima. Madrid: Prentice Hall.
- Centelles, Joseph. 2006. "Gobernanza para gobernar la ciudad sin fronteras". En *Gobernanza, Revista Internacional para el desarrollo humano*, edición 46 (<[www.iigov.org/gbz](http://www.iigov.org/gbz)>).
- Comisión de las Comunidades Europeas. 2001. *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas: CCE.
- Coppedge, M. 1993. "Institutions and Democratic Governance in Latin America". Ponencia presentada en la Conferencia Rethinking Development Theories in Latin America, University of North Carolina, Chapel Hill.
- Cristensen, Tom y Per Laegreid. 2001. "La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa". *Gestión y políticas públicas*, vol. x, núm. 1. México: CIDE.
- De Senarclens, Pierre. 1998. "Buen gobierno y crisis de los mecanismos de regulación internacionales". *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (marzo):59 <<http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html>>.
- Dror, Yehezkel. 1996. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Evans, Meter. 2001. "El Estado como problema y como solución". En Antonio Camou et al. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés.
- Gallino, Luciano. 1995. *Diccionario de Sociología*. México: Siglo XXI Editores.
- Guerrero Omar. 1988. "Gobierno". En *Diccionario de Políticas y Administración Pública*, coordinado por Mario Martínez Silva. México: Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, tomo E-M.
- Guerrero, Omar. 1995. "Ingovernabilidad: disfunción y quebranto institucional". *Reforma y Democracia*, núm. 3. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- Guerrero, Omar. 1999. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa.
- Guttman, Dan. 2004. "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus defectos y sus características". *Gestión y políticas públicas*, vol. XIII, núm. 1. México: CIDE.
- Habermas, J. 1973. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Cátedra, Colección Teorema.
- Heredia Vargas, Raimundo. 2002. "Gobernabilidad: una aproximación teórica". En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.
- Hewitt de Alcántara, Cynthia. 2000. "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad". Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social <[www.unesco.org/issj/rics155](http://www.unesco.org/issj/rics155)>.
- Hirst, P. 2000. "Democracy and Governance". En J. Pierre. *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*. Oxford: OUP.
- Jessop, Bob. 1998. "El ascenso del 'buen gobierno' y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 155. <[www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html](http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html)>.
- Kaufman, Daniel, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobato. 2000. "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción". *Finanzas y Desarrollo*, vol. 37, núm. 2 (junio): 10-03.
- Klijn Eric-Hans. 2005. "Las redes de políticas públicas: una visión de conjunto". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez. Madrid: Instituto de Administración Pública, Colección Estudios Goberna.
- Kooiman, Jan. 2005. "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez. Madrid: Instituto de Administración Pública, Colección Estudios Goberna.
- Kooiman, J. y Van Vliet. 1993. "Environmental Regulation of Business: Optinons and Constraints for Communicative Governance". En J. Kooiman. *Modern Governance. New Government Society Interactions*. Londres: Sage.
- Lasagna, Marcelo. 2005. "Gobernabilidad y desarrollo humano: una nueva aproximación al desarrollo". Instituto Internacional de Gobernabilidad. Colección de Documentos <<http://www.iigov.org>>.

- Lechner, Norbert. 1997. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México: Instituto Federal Electoral, Conferencias Magistrales núm. 1.
- Lechner, Norbert. 2001. "Cultura política y gobernabilidad democrática". En *Los desafíos de la gobernabilidad*, compilado por Antonio Camou. México: FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés.
- Levi, Lucio. 2002. "Gobierno", En *Diccionario de Política*, coordinado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. México: Siglo XXI Editores.
- Marsh, D. y R. Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Mayntz, Renate. 2000. "Nuevos desafíos de la teoría de *governance*". *Instituciones y Desarrollo*, núm 7. Madrid: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Mayntz, Renate. 2001. "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". *Reforma y Democracia*, núm. 21. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Mayntz, Renate. 2002. "Los estados nacionales y la gobernanza global". *Reforma y Democracia*, núm. 24. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Mayntz, Renate. 2005. "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez. Madrid: Instituto de Administración Pública, Colección Estudios Goberna.
- Meneguzzo, Marco. 1997. "De la New Public Management a la Public Governance: el péndulo de la investigación acerca de la Administración Pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 10. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Metcalf, L. 1993. "Public management: From imitation to innovation". En J. Kooiman. *Modern Governance. New Government Society Interactions*. Londres: Sage
- Moore, Mark H. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Navarro, Marc. 2004. "Gobernanza descentralizada y desigualdad: una aproximación institucional". *Instituciones y Desarrollo*, núm. 16. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

- Nicandro Cruz, Cesar. 2001. "Gobernabilidad y *governance* democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional". *Prospectiva*, núm. 19. México: Política Nueva, A.C.
- Nohlen, Dieter. 1998. *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. México: Instituto Federal Electoral, Conferencias Magistrales núm. 4.
- O'Connor, J. 1973. *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Península.
- Offe Klaus. 1984. *Contradicciones del Estado de bienestar*, Madrid: Alianza.
- Offe, Klaus. 1981. "Ingovernabilidad. El renacimiento de las teorías conservadoras". *Revista Mexicana de Sociología*, número extraordinario. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Offe, Klaus y Philippe Schmitter. 2001. "Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal". En *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés
- Osborne, David y Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Nueva York: William Patrik Book.
- O'Toole, Lawrence Jr. 2005. "Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez. Madrid: Instituto de Administración Pública, Colección Estudios Goberna.
- Oriol Prats, Joan. 2003. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 14-15. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Pagden, Anthony. 1998. "La génesis de la noción de 'buen gobierno' y las concepciones de la ilustración del orden mundial cosmopolita". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 155 <[www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html](http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html)>.
- Pardo, María del Carmen et al. 2004. *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Pasquino Gianfranco. 2002. "Gobernabilidad". En Norberto Bobbio et al. *Diccionario de Política*, México: Siglo XXI Editores.
- Peters, B. Guy. 1995. "The Public Service, the Changing State and Governance". *Research Paper*, núm 13. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

- Peters, B. Guy. 2004. "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles". En *De la administración pública a la gobernanza*, compilado por María del Carmen Pardo. México: El Colegio de México.
- Peters, B. Guy. 2005. "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?". *Foro Internacional*, 182, vol. XLV, núm. 4. México: El Colegio de México.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre. 2002. "La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?". *Foro Internacional*, 169, vol. XLII, núm. 3. México: El Colegio de México.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre. 2005a. "¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez. Madrid: Instituto de Administración Pública, Colección Estudios Goberna.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre. 2005b. "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?". En *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez. Madrid: Instituto de Administración Pública, Colección Estudios Goberna.
- Pierre, Jon et al. 2000. *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford : Oxford University Press.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1997. *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible. Política del PNUD*. Nueva York: PNUD.
- Prats i Catalá, Joan. 2001a. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. marco conceptual y analítico". *Instituciones y Desarrollo*, núm. 10. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Prats i Catalá, Joan. 2001b. "La importancia de la gobernabilidad democrática en América Latina y en México". *Prospectiva*, núm. 19. México: Política Nueva, A. C.
- Prats i Català, Joan. 2004. "América Latina-Europa: por otra gobernanza global". En *Gobernanza, Revista Internacional para el desarrollo humano*, edición 4 <<http://www.iigov.org/gbz>>.
- Prats i Català Joan. 2005a. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto de Administración Pública, Colección Estudios Goberna.

- Prats i Català Joan. 2005b. "Pero ¿qué es la gobernanza?". *En Gobernanza. Revista Internacional para el desarrollo humano*, edición 17 <<http://www.iigov.org/gbz>>.
- Przeworski, Adam. 2001. "Una mejor democracia, una mejor economía". *Los desafíos de la gobernabilidad*, compilado por Antonio Camou. México: FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés.
- Rhodes, R. 2000. "Governance and Public Administration". En J. Pierre. *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*. Oxford: OUP.
- Rhodes, R. A. 2005. "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez. Madrid: Instituto de Administración Pública, Colección Estudios Goberna.
- Rosenau, J.N. y E.O. Czempiel (coords.). 1995. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sánchez González, José Juan. 2006. *Gestión pública y governance*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Scharpf, Fritz W. 2005. "Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinado por Agustí Cerrillo i Martínez. Madrid, Instituto de Administración Pública, Colección Estudios Goberna.
- Smouts, Marie-Claude. 1998. "Del buen uso del gobierno en las relaciones internacionales". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 155. <<http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html>>.
- Solà, Amadeu. 2000. "La traducción de Governance". *Punto y Coma*, núm. 65. <<http://www.europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>>.
- Stoker, Ferry. 1998. "El 'buen gobierno como teoría': cinco propuestas". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 155. <<http://www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html>>.
- Tomassini, Luciano. 1993. *Estado, gobernabilidad y desarrollo. Serie de Monografías*, núm. 9. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.



## **SEGUNDA PARTE. EL CASO DE MÉXICO**

### **I. Contexto, actores y procesos**



# **México desde el año 2000: escenario de una gobernabilidad compleja**

**Bertha Lerner**

Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; profesora y tutora en el Programa de Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, e integrante del Sistema Nacional de Investigadores.



## Un esbozo del problema, explicación de su significado y las dimensiones del análisis\*

A partir del año 2000 México comienza a ser escenario de una gobernabilidad compleja, precisamente cuando Vicente Fox, como candidato del Partido Acción Nacional, llegó a la presidencia de la República, como testimonio de que el país avanza de manera importante en el proceso de democratización, pues se da entonces una alternancia en el grupo en el poder. Esto es sobre todo cierto si se compara la gobernabilidad más bien sencilla que tendió a prevalecer en el país durante los 70 años de hegemonía priista con la gobernabilidad compleja que ha prevalecido en el país desde comienzos de este nuevo siglo hasta el año 2007, que es el periodo que abarca el análisis. Es decir, desde que el Partido Acción Nacional (PAN) reemplazó en las altas esferas del poder al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En general, se tiende a asociar a la democracia como forma de gobierno con un proceso de gobernabilidad complejo y con un gobierno incluso cuestionable en virtud de sus repercusiones. Esto último dio lugar a que varios estudiosos de los sistemas políticos, antes de la primera década del siglo xx, hayan rechazado tal forma de gobierno en tanto consideraban que la democracia, en su sentido original de gobierno del pueblo (o gobierno de acuerdo a la voluntad de la masa mayoritaria), era una cuestión nociva, fatal para la libertad individual y para todos los atractivos de la vida civilizada. También la complejidad que acompaña a la democracia ha originado que otros estudiosos de la política hayan abogado implícitamente por la democracia al destacar que, a pesar de la conflictividad que acompaña a tal forma de gobierno, en tanto implica que se amplía el proceso de toma de decisiones, a la larga ésta es más estable, razonada y legítima en tanto se sustenta en consensos, sobre todo si se compara con los gobiernos autoritarios donde la actuación gubernamental tiende a ser más pronta y ágil (Bobbio, 1987; Córdova, 1996: 6-9, 19, 32s).

\* Agradezco el apoyo fundamental del licenciado Fernando Pérez Lares en la recopilación de material indispensable para la realización de este trabajo.

¿Cómo definir la gobernabilidad democrática compleja que ha comenzado a prevalecer en el país frente a la gobernabilidad autoritaria más sencilla y ejecutable que prevaleció por varias décadas? Precisamente, en tanto en la gobernabilidad democrática que actualmente prevalece en el país, los mecanismos y los procesos mediante los cuales las iniciativas gubernamentales se convierten en políticas reales se tornan más complejos. Es decir, aparecen mayores tropiezos para gobernar y conducir a la nación, lo que puede dar lugar a que se identifique al gobierno que se encuentra al frente de la administración y del Estado como un gobierno ineficaz, e incluso que dicho gobierno, por la dificultad de poner en marcha una serie de transformaciones que son necesarias, realmente lo sea. Justamente, el término gobierno eficaz tiende a ser, para algunos politólogos, sinónimo de gobernabilidad, lo que implica que es requisito de la gobernabilidad que el gobierno sea eficaz (Camou, 2000: 162).<sup>1</sup>

Sin embargo, la gobernabilidad se ha tornado compleja en el México de este siglo, no sólo en virtud de la evolución hacia una incipiente democracia desde un régimen autoritario, que se prolongó en el poder por más de 70 años. El estancamiento económico registrado en el país, desde 2000 hasta 2007, y la profunda desigualdad social aún prevalente, han hecho más difícil y problemático el proceso de conducción política del país. Por otra parte, el menor margen de autonomía o de maniobra que el Estado mexicano ha puesto en evidencia en este periodo frente a distintos grupos nacionales, e incluso frente a una serie de instancias transnacionales, han tornado la gobernabilidad en un proceso complejo y difícil, precisamente en los albores del siglo XXI.

<sup>1</sup> Antonio Camou, especialista latinoamericano en el tema, explica que la falta de claridad conceptual en torno a la gobernabilidad se debe fundamentalmente, aunque no exclusivamente, a la combinación o la yuxtaposición de diferentes tradiciones teóricas y valorativas que aluden al fenómeno: la tradición de la razón de Estado y su continuidad en términos del modelo del gobierno eficaz, la tradición del buen gobierno o un gobierno justo que comienza con las reflexiones de Platón y Aristóteles y una tradición que adopta la preocupación de la ciencia política (sobre todo estadounidense) por la estabilidad. (Camou, 2000: 162). De acuerdo con esta reflexión, la gobernabilidad se asocia a un gobierno eficaz, a un buen gobierno y a un gobierno estable.

Explicar las razones por las cuales la gobernabilidad se ha vuelto compleja en el país, teniendo en cuenta las tres dimensiones del análisis que se han mencionado —la evolución paulatina hacia la democracia y la dinámica política que esta forma de gobierno implica, el estancamiento económico y la profunda desigualdad social que siguen prevaleciendo en el país y el menor margen de autonomía del Estado— constituye el objetivo fundamental de este capítulo: con base en tal diagnóstico, se trazará una breve perspectiva y se esbozará una serie de reflexiones con una mirada hacia el porvenir.

## La dinámica compleja de la gobernabilidad democrática

Comenzaré por responder a la siguiente interrogante: ¿qué tipo de dinámica política prevaleció en la etapa autoritaria del país que daba lugar a una gobernabilidad más bien sencilla, frente a la de índole compleja, que prevalece hoy en día cuando el país ha transitado hacia la democracia? Durante el largo periodo en que el Partido Revolucionario Institucional se desempeñó como el principal responsable de la conducción política, México fue gobernado por un presidente que no tenía oposiciones graves en el Poder Legislativo. Testimonio de ello es que de las iniciativas de ley que cada presidente enviaba al aparato legislativo, una gran parte eran aprobadas, si no por unanimidad, por lo menos, por mayoría. Es más, como afirma Pablo González Casanova en su célebre libro *La democracia en México*, si se incursionara en el dilema de qué proyectos fueron aprobados por unanimidad y cuáles por mayoría, se descubriría que los proyectos de ley realmente vertebrales fueron aprobados por unanimidad. En dicha etapa de la historia del país, el Poder Legislativo tenía como una de sus funciones esenciales conceder legitimidad al sistema político mediante la aprobación de las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, en esta fase autoritaria, si bien el Poder Judicial, mediante la Suprema Corte de Justicia llegó a tener un cierto grado de independencia respecto del Poder Ejecutivo, lo que se manifestó en los juicios o ejecutorias que servían para imponer una serie de frenos a aquellos actos en que el presidente aparecía como autoridad responsable —independencia que se manifestó ya que a raíz de tales juicios se llegó a amparar a una parte de los quejosos, con mayor frecuencia a los propietarios de latifundios y a las grandes compañías que buscaban la

protección legal para defenderse de iniciativas que procedían del presidente—,<sup>2</sup> lo cierto es que la Suprema Corte seguía en lo fundamental las grandes líneas de la política del Ejecutivo y servía como sostén fundamental de la estabilidad del sistema político.

El hecho de que el presidente no tuviera contrapesos importantes en los otros dos poderes (legislativo y judicial) no sólo facilitó la gobernabilidad del país en la etapa autoritaria en que el PRI estuvo al frente del país, sino que también contribuyó a agilizar la gestión política y a facilitar su gobernabilidad, aumentando los controles políticos, económicos y militares que el centro ejercía sobre las entidades federativas y municipios. Uno de tales controles era de índole financiera en tanto que a las entidades se les asignaban recursos económicos muy restringidos frente a los que recibía el centro. Es más, dicho control funcionaba bien, ya que la distribución de recursos en las entidades dependía fundamentalmente de criterios económicos, pero también estaba en función de razones políticas.<sup>3</sup> En esta fase autoritaria, el control se ejercía también

<sup>2</sup> Pablo González Casanova precisa en su libro *La democracia en México*, publicado casi a mitad de la década de 1960 (1964) y su reflexión se hace extensiva a una parte amplia de la fase autoritaria posrevolucionaria del país que: “De 1917 a 1960 hay un total de 3 700 ejecutorias en que expresamente se menciona al presidente de la República como autoridad responsable [...] De [ese] total de ejecutorias [...] el 34% corresponde a amparos o suspensiones que la Corte concede a los quejosos [...] El 66% restante responde a: a) Amparos y suspensiones negados (34%), b) Demandas sobreesridas que no fueron juzgadas por desistimiento de las partes y c) otro tipo de fallos (9%)”. Concluye: “En todo caso la primera observación que se puede hacer es que la Corte ha amparado con su fuerza, aproximadamente, a la tercera parte de los quejosos” (González Casanova, 1965: 34-37).

<sup>3</sup> González Casanova muestra el control financiero que el centro ejercía sobre las entidades cuando proporciona los siguientes datos: “en el periodo que va del maximato callista al cuarto año del periodo de López Mateos (1962), las entidades federativas (excluido el Distrito Federal) recibían porcentajes de recursos económicos que fluctuaban entre el 16.5%, en el periodo del maximato al 9.5% en los primeros cuatro años del gobierno de López Mateos”, el resto, es decir, 83.50% de los recursos económicos durante el maximato y 90.50% en los primeros cuatro años del gobierno de López Mateos eran para el centro. Es más, González Casanova explica cómo esta situación se acentuaba en virtud de que de los ingresos; una proporción que oscilaba entre 8% y 34% durante el periodo 1950 a 1963 correspondía a ingresos por participación federal, subsidios y empréstitos que dependían del gobierno federal y de los bancos oficiales. También el control se manifestaba pues se asignaban mayores recursos para las entidades más avanzadas que para los estados más atrasados, pero tomando en consideración también criterios políticos. Es decir, la asignación que recibía una entidad dependía también de la relación del gobernador con el secretario de Hacienda y con el presidente de la república (González Casanova, 1965: 35, 37-38).

mediante otras modalidades de control político y militar.<sup>4</sup> Dichos controles, en términos generales, siguen imperando hasta el México de hoy, a pesar de los avances indudables que se han registrado en el proceso de democratización del país y, en menor medida, en el proceso de federalización.<sup>5</sup>

El modo en que la gobernabilidad se ha tornado compleja en el México de siglo *xxi*, específicamente en lo que se refiere a las relaciones entre el centro y las entidades federativas, se puso en evidencia durante el sexenio del presidente fox, si se toma en cuenta que durante los seis años del gobierno foxista las relaciones hacendarias entre la federación y las entidades federativas fueron muy tensas. Es más, a raíz de los conflictos entre los gobernadores y la Secretaría de Hacienda, la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago), fundada en julio de 2002 y que aglutina a la totalidad de los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas, planteó la necesidad de convocar a una Reunión Nacional Hacendaria, en la cual se definieron criterios de política en la materia, pese a que mucho de lo acordado no fue atendido por

<sup>4</sup> El control político se ejercía ya que el presidente, como eje del poder centralizado, podía designar, subordinar y destituir a través de un Congreso dócil a los gobernadores de los estados; pero, además, debido a que en la etapa autoritaria se lograba fortalecer una estructura paralela de poder mediante diversos cacicazgos regionales y locales (Labastida, 2001: 175-176). Es más, la gobernabilidad más simple que existía en la fase autoritaria se manifestaba, por ejemplo, puesto que los gobernadores podían ser depuestos con relativa facilidad mediante diversos recursos jurídicos como solicitarles su renuncia, que tendía a practicarse mediante la solicitud de licencia. Incluso operaba la desaparición de poderes, que permitía eliminar no sólo al gobernador, sino también a los diputados y demás autoridades locales (González Casanova, 1965: 37). Si bien dichos recursos legales siguen vigentes, el control sobre los gobernadores se ha vuelto más complejo, ya que estos provienen de diversos partidos políticos y no sólo dicho partido, sino incluso otros partidos pueden oponerse a su destitución. La legitimidad de los procesos electorales, en virtud del avance democrático del país, dificulta asimismo su reemplazo por decisión presidencial.

<sup>5</sup> Cabe destacar que a raíz de proceso de federalización, el control económico se ha suavizado en tanto hoy en día las entidades federativas reciben más recursos económicos, si se compara con lo que recibían antes en relación con los que percibe el poder central. El control militar de los comandantes de zona, nombrados por el centro sigue vigente. Incluso hay razón para pensar que se ha fortalecido por la misma desarticulación de los controles políticos que antes existían, mismos que se han alterado y debilitado en virtud del multipartidismo y del avance democrático del país (véase nota anterior. Entrevista con José Luis Velasco, investigador en temas políticos del Instituto de Investigaciones Sociales, 13 de junio de 2008).

la Secretaría de Hacienda. Como ilustración del conflicto en la relación entre estos niveles de gobierno, cabe mencionar el que se suscitó en lo referente a los recursos que la federación entrega a las entidades federativas con el propósito de que atendieran los sistemas públicos de educación básica.<sup>6</sup> Resulta que los montos de dichos recursos son insuficientes, su distribución no es del todo transparente y el sistema funciona de manera un tanto inercial, lo que da lugar a que prevalezcan enormes diferencias entre las entidades, en el gasto día por alumno y en el gasto día por escuela, lo que a su vez ha propiciado que haya aumentado la desigualdad en la calidad y la cantidad de servicios de educación básica entre las entidades, ya que siguiendo la tendencia de siempre, las entidades de menor desarrollo relativo reciben proporcionalmente menos recursos, parcialmente en virtud de estas razones. Como evidencia del conflicto en esta relación entre el centro y las entidades federativas —que tuvo como origen esta nueva distribución de recursos— el gobierno del estado de Zacatecas dio por terminado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) que firmó con el gobierno federal, aduciendo que este esquema federalista, el cual en teoría proponía que las entidades desempeñaran un papel relevante para que la educación fuera de calidad, lo que se descentralizó en realidad fueron las obligaciones, que se desplazaron hacia los gobiernos de los estados, y no los recursos ni las facultades necesarias para dirigir y gestionar el servicio educativo (Tello, 2007: 728-729).

Por otra parte, el proceso de gobernabilidad era más sencillo en el periodo autoritario, en virtud del control que el PRI ejercía sobre las fuerzas obreras, campesinas y de clase media que se organizaron en el periodo posrevolucionario con el propósito de defender sus intereses, para lo cual se aglutinaron primero en sindicatos, para integrarse posteriormente en grandes corporaciones dentro del PRI: los campesinos en la Central Nacional Campesina (CNC), los obreros en la Confederación de

<sup>6</sup> De los fondos que el gobierno federal ha transferido a las entidades para que estos asuman tareas que la federación venía atendiendo, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) es el que tiene más recursos. El gobierno federal transfiere recursos también para los servicios de salud, para la infraestructura social, para el fortalecimiento de los municipios, para la educación tecnológica y de adultos, para la seguridad pública, etc. Existe, además, un Fondo para Aportaciones Múltiples (Tello, 2007: 729, nota 10).

Trabajadores Mexicanos (CTM) y los núcleos profesionales y de clase media en la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Tales centrales coadyuvaban a que la gobernabilidad fuera más sencilla, ya que garantizaban el voto de amplias fuerzas sociales: de obreros, de campesinos, de grupos de clase media y de profesionales hacia los candidatos del partido oficial, a cambio de lo cual los representantes de los sindicatos y de las diversas organizaciones lograban puestos de representación popular (González Casanova, 1965: 31, 32, 34-37). Pero las corporaciones funcionaban también como mecanismos de transmisión de demandas de la base social hacia la cúpula del poder y, de manera simultánea, como espacios organizativos que permitían garantizar que las iniciativas y las políticas decididas por el presidente se fueran instrumentando en el país, rasgo *sui generis* del autoritarismo mexicano que lo diferenció de los sistemas burocrático-autoritarios que se instauraron en la década de los setenta en el Cono Sur de la región latinoamericana, es que dicho régimen no excluyó a los sectores populares en lo político (y como analizaremos más adelante) ni en lo económico, aun cuando tanto el presidente de la república como el partido oficial tendían a controlar a dichos sectores mediante las centrales del partido oficial (Labastida, 2001: 176). Así, tanto los mecanismos de índole institucional que regulaban las relaciones entre el presidente y las corporaciones que se organizaron en el seno del partido oficial, como los mecanismos de articulación que se llegaron a establecer entre el poder ejecutivo y los otros poderes –legislativo y judicial– y entre el poder ejecutivo central y el poder ejecutivo de las entidades federativas servían de sustento a la gobernabilidad más sencilla y asequible que prevaleció en el país durante la fase autoritaria.

También durante la fase autoritaria la gobernabilidad era más simple debido a los mecanismos de negociación que imperaban entre el gobierno y los grupos empresariales. Por iniciativa del Estado mexicano, los empresarios se aglutinaron en diversas asociaciones. Así, por ejemplo, en 1929 se funda la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), que integró a la Confederación Nacional de Comercio (Concanaco), creada en 1917 y a la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin), fundada en 1918. Por otra parte, en 1924 surge la Asociación de Banqueros de México (ABM) y en 1941 se crea la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), organización que se caracterizó por asumir una postura progubernamental nacionalista

y por aglutinar a pequeñas y medianas empresas que dependían del proteccionismo oficial. Todas agrupaciones empresariales tendían a acordar de manera directa y un tanto informal con el presidente de la república al margen del partido oficial, lo que permitió que el partido conservara una imagen popular, de organismo que aglutinaba a los sectores campesinos, a los obreros y a grupos de la clase media. Un momento fundamental en la consolidación del corporativismo empresarial tiene lugar en 1941, cuando se promulgó la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria, la cual estableció la afiliación obligatoria de los comerciantes e industriales a sus cámaras respectivas, con lo cual se construyó una estructura de representación de este sector extensa y casi monopólica (Labastida, 2001: 176). Tal estructura facilitaba la relación gobierno y empresarios y coadyuvaba a la gobernabilidad del país, debido a que facilitaba la representación vertical, amplia y hasta absoluta, por lo menos de acuerdo con la ley, de los sectores económicos responsables de la conducción económica del país.

Tales mecanismos de relación gobierno–empresarios no excluyeron que en la fase autoritaria se presentasen importantes conflictos y momentos álgidos de negociación entre estos dos actores. Por ejemplo, en un contexto de conflicto con el gobierno de Echeverría surge en 1975 el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). En síntesis, en la etapa autoritaria prevalecían mecanismos institucionales eficaces de negociación, mediante los cuales se llegaba a acuerdos con diferentes grupos organizados, lo que permitía que la gobernabilidad fuera más sencilla (es más, en tal esquema de gobierno se excluía a núcleos desorganizados y a los marginados desde un punto de vista económico y hasta político, lo que daba lugar, además, a que la marginalidad fuera un fenómeno integral). El sistema político era eficaz y, en este sentido, gobernable en tanto se podían conservar las relaciones con las diversas organizaciones y reducir, aunque fuese de manera relativa, las diferencias entre ellas mediante diversos mecanismos: por ejemplo, los controles que derivaban: 1) de la atención a cada organización, 2) de las anomalías que se fueran presentando y 3) de los sistemas de significado, control que permitía al gobierno negociar con cada una de las organizaciones tomando en cuenta sus diferentes miras y pretensiones.

Pese a que la gobernabilidad se ha vuelto compleja desde el año 2000, dicho proceso ha mostrado señales de una mayor erosión a partir del proceso electoral de 2006. Esto se ha debido, por una parte, a

la encarnada competencia electoral que se registró en dicha coyuntura electoral, sobre todo entre el PAN y el PRD, particularmente si se compara esta contienda altamente competitiva con las otras que tuvieron lugar en 2000 y en menor medida con la que se desarrolló en 1988,<sup>7</sup> jornadas electorales que tienen como común denominador que en ellas compitieron por el poder las tres grandes fuerzas políticas que mayor desarrollo han tenido en el México contemporáneo: el PRI, el PAN y el PRD. Pero la gobernabilidad se erosionó a raíz de la contienda electoral de 2006 pues los militantes y simpatizantes del PRD y una porción de la sociedad no reconocieron y siguen sin reconocer la legitimidad de dichos comicios.<sup>8</sup>

El modo *sui generis* en que el presidente Felipe Calderón tuvo que tomar posesión de su cargo, en una tribuna “secuestrada” tanto por el PRD como por otras fuerzas de oposición, en una sede política acordada por fuerzas militares y por integrantes del ejército, pareció ser una clara evidencia de la competitividad y de la conflictividad de las elecciones de 2006. La competitividad se manifestó en el estrecho margen de votos que obtuvo para que el candidato del PAN, Felipe Calderón fuera designado presidente de la república frente al candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador. Una evidencia de la conflictividad con que fue percibida la candidatura del abanderado del PRD entre algunos sectores sociales y organizaciones políticas, dio lugar a una tentativa de desafiarlo con el propósito de dejarlo fuera de la contienda electoral. Pero tal toma de posesión pareció constituir, a la vez, una especie de presagio de una mayor turbulencia que se presentaría en la arena política con el arribo del nuevo gobierno, lo que ha repercutido indudablemente en la gobernabilidad del país, tornando la conducción del país en una “cuestión” intrincada.

<sup>7</sup> Las elecciones de 1988 fueron más competitivas que las del año 2000, muestra de lo cual es que el sistema electoral “se cayó”, lo cual originó dudas sobre la veracidad de dichos comicios. Pero las elecciones de 1988 tuvieron, además, una connotación especial, pues a partir de tal contienda, el PRI se dividió y la fracción que encabezó Cuauhtémoc Cárdenas fundó el PRD.

<sup>8</sup> Tal situación contrasta con la que tuvo lugar en la contienda del 2000, ya que en dicha jornada electoral no hubo fuerzas que negaran la legitimidad de los resultados electorales. Es más, en esta ocasión se manifestó un amplio consenso entre las diversas fuerzas sociales e incluso entre grupos políticos antagónicos en torno al hecho de que 71 años de hegemonía priista habían sido suficientes, y que el país requería un cambio en el mando político.

Esta erosión de la gobernabilidad a raíz de la sucesión presidencial del 2006 tiende a mostrar cómo la gobernabilidad se asocia también a un proceso de legitimidad, es decir, a la manera en que los ciudadanos, o por lo menos un segmento de ellos, percibe la legalidad y la legitimidad de la transmisión del mando político. En este sentido, el proceso de gobernabilidad no sólo se relaciona con el desempeño eficaz que un gobierno logra en un periodo de tiempo determinado; con la viabilidad con la que logra hacer realidad las políticas y con las nuevas iniciativas origina transformaciones en la sociedad, lo cual constituye una de las connotaciones más usuales del concepto de gobernabilidad,<sup>9</sup> sino que tal fenómeno también se relaciona con un proceso de legitimidad. Esto demuestra que el proceso de gobernabilidad tiende a fluctuar en virtud del desempeño del gobierno en el poder, pero también en función de las condiciones en que un partido llega al poder es decir, del grado de consenso y de legitimidad que alcanza en su arribo a la gestión pública.

No existe, empero, una conexión fácil entre el desempeño del gobierno y su legitimidad en el arribo al poder como se evidencia en los siete años de gobiernos panistas (de 2000 a 2007) que es el periodo que se analiza en este trabajo. La importante dosis de legitimidad con la que Vicente Fox llegó al poder no influyó ni coadyuvó a que éste tuviera un buen desempeño y que su gobierno se calificara como eficaz. Por el contrario, al presidente Vicente Fox se le ha caracterizado como un presidente que no supo gobernar, y su sexenio se ha catalogado como un sexenio perdido, por lo menos desde el punto de vista de las políticas que era necesario poner en marcha para impulsar la reforma

<sup>9</sup> Dicha connotación de la gobernabilidad como gobierno eficaz es asumida por lo que se conoce como la corriente realista de la ciencia política. En ella se ubican pensadores como Maquiavelo, Hobbes, Luhman y Weber, quienes consideran que el problema central de la política es precisamente el ejercicio eficiente del poder o conservar un grado de gobierno adecuado sobre la sociedad. Como Antonio Camou explica, dos preocupaciones sustanciales para dicha corriente son: 1) cómo puede el sistema asegurar su propia supervivencia y 2) cómo puede aumentar su capacidad operativa (Camou, 2000: 171).

económica (Lajous, 2006; Pastor y Wise, 2005).<sup>10</sup> Por otra parte, la dosis de ilegitimidad con que arribó al poder el gobierno de Felipe Calderón no impidió que durante su primer año de gobierno se aprobaran varias reformas pendientes (por ejemplo, la fiscal, la de la ley de pensiones, de

<sup>10</sup> La historiadora Alejandra Lajous (2006) califica a Vicente Fox, como un presidente que no supo gobernar en virtud de un cúmulo de razones. Por ejemplo, carecía de un claro sentido de lo que es el Estado, y le faltaba oficio político: lo último se manifestó en que siempre se mantuvo alejado del PAN que lo postuló como candidato a la Presidencia; es más, durante su gobierno hubo una falta de coordinación entre el Poder Ejecutivo y la diputación del PAN; además, se enfrentó y subordinó al Poder Legislativo: las más duras batallas las libró con los legisladores, quienes tenían la última palabra en los proyectos prioritarios de su gobierno. Quería contar con el apoyo del PRI para que se aprobaran las reformas que presentaba en el Legislativo; pero, a la vez, lo criticaba de manera muy agresiva; no valoró el peso que todavía tenía el PRI; no se dio cuenta que la desarticulación del PRI terminaría por vulnerar al país, limitando lo que se podía hacer. En su sexenio –agrega A. Lajous– el Estado de Derecho se manipuló siguiendo criterios de conveniencia. Así, durante su gobierno, el delito y la inseguridad crecieron a la sombra de la impunidad. En su gobierno, la mercadotecnia sustituyó a la política. Además, el Presidente Fox claudicaba ante grupos que se oponían a sus proyectos; por ejemplo, la construcción del aeropuerto en Atenco. En varias encuestas la población manifestó que el presidente no tenía las riendas del poder, que existía un vacío de poder en el país. Alejandra Lajous lo critica asimismo pues se inclinaba muy fácilmente a los intereses de grupos particulares, lo cual se manifestó cuando en 2002 emitió un decreto que modificaba el Reglamento de Radio y Televisión que era muy favorable a los particulares, lo que implicaba hacer caso omiso a los esfuerzos de los legisladores por hacer una reforma en los medios. En la dimensión social, destaca Lajous, la desigualdad social aumentó. Por otra parte, en su política exterior, y se manifestaron graves errores en la primera parte del sexenio, cuando Jorge Castañeda fue secretario de Relaciones Exteriores, circunscribió la relación bilateral México-Estados Unidos a una solución completa del problema de la migración mexicana hacia aquel país. Además, México se distanció de Cuba, ya que se colocó en primer plano la cuestión de los derechos humanos en aquel país (Lajous, 2006: 15, 64, 71-72, 76-77, 79-81, 137, 140-141, 143-144). Además, su sexenio ha sido calificado por Manuel Pastor Jr. y Carol Wise (2005) como un sexenio perdido debido a los desafíos económicos que no supo enfrentar. Por ejemplo, orquestar la reestructuración microeconómica del país cuando ésta ya había sido puesta en marcha, elevar la productividad, incrementar el crecimiento económico, diseñar políticas públicas innovadoras y pragmáticas, amortiguar las profundas desigualdades del ingreso que prevalecían en el país y, sobre todo, idear una estrategia que le hubiera permitido lograr consenso político para lograr la aprobación de las reformas económicas que se había propuesto poner en marcha. Así, durante su sexenio no logró que se aprobara la reforma fiscal, que fue el punto principal de su agenda política, ni impulsar la modernización tanto del sector energético como del sector eléctrico, pues se enfrentó al bloque opositor integrado por el PRI y el PRD que se opusieron a dichas iniciativas. También se le reprocha por no haber apoyado a las empresas nacionales mediante el establecimiento de vínculos entre éstas y el sector exportador, lo que hubiera permitido incrementar el empleo y amortiguar la desigualdad social. Incluso, dichas empresas no podían conseguir préstamos ni de la banca privada ni de la banca pública y tenían que recurrir

los procesos electorales), con lo que su gobierno demostró en el primer año de gestión un importante grado de dinamismo y hasta cierto grado de eficacia operativa. No se puede ignorar el hecho de que en el primer año del gobierno del presidente Felipe Calderón, el PAN logró importantes acuerdos con el PRI en torno a tales reformas, lo que constituyó una cuestión fundamental para que éstas pudieran aprobarse en el primer año de gestión. Muy distinta fue en este aspecto la dinámica política que prevaleció en el sexenio 2000-2006, lo cual se expresó en que el gobierno de Fox, por carecer de un apoyo mayoritario en el aparato legislativo y no lograr acuerdos con otros partidos políticos, fue incapaz de poner en marcha la reforma fiscal, pero tampoco la reforma laboral y la reforma energética que se había propuesto instrumentar.<sup>11</sup>

Sin embargo, otros dos fenómenos se combinaron y dieron lugar a que pese a las reformas que se pusieron en práctica en 2007, desde que comenzó la gestión pública del presidente Calderón prevalezca en el país una gobernabilidad todavía más compleja: 1) el hecho de que las reformas logradas en 2007 hayan tenido resultados magros frente a las proyectos iniciales, sin duda más ambiciosos,<sup>12</sup> y 2) el hecho de que

al financiamiento de empresas que les vendían algunos productos, pero a tasas de interés exorbitantes (Pastor y Wise, 2005: 135, 140, 141). 146, 147, 148-150) Estas críticas al gobierno del presidente Fox no significan que no se reconozcan ciertos logros en su sexenio: la estabilidad macroeconómica, los programas de apoyo social que sirvieron para mejorar la situación de algunos segmentos de población, como los pobres urbanos, la construcción de vivienda, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que fue más allá de lo que la iniciativa originalmente se proponía, la prohibición de la Suprema Corte de Justicia para impedir el despido a trabajadores que rechazaran afiliarse a un sindicato (Lajous, 2006: 6, 16; Pastor y Wise, 2005: 151-152, 154).

<sup>11</sup> Así, durante la administración del presidente Fox, en lo referente a la reforma fiscal, éste propuso, por ejemplo, cancelar el carácter exento y la tasa cero del IVA a los alimentos y a las medicinas, aplicándoles la tasa general (la cual se propuso bajar). La propuesta no prosperó en el Congreso, bajo el argumento de que con un impuesto (el IVA) a los alimentos y a las medicinas se provocaría (por el incremento de precios que implicaría) una reducción de dichos bienes en por lo menos 80% de la población relativamente más pobre. Por otra parte, si durante su sexenio la reforma energética no prosperó, lo que sí se logró fueron los Contratos de Servicios Múltiples, que se ofrecieron al capital privado (las más de veces extranjero) con lo que dicho capital desde entonces puede participar en la extracción del gas natural (sobre estas reformas *cf.*, Tello, 2007: 727s).

<sup>12</sup> La distancia entre lo que se esperaba de las reformas y lo que efectivamente se logró con éstas también parece ser prueba de que los cambios finalmente se tuvieron que ajustar a lo posible, considerando precisamente que la política –como explicaba el destacado filósofo, economista, jurista, politólogo y sociólogo alemán Max Weber (por lo menos en la concepción realista que Weber asumía de tal actividad)– constituye, más bien, el arte de lo posible y no de lo deseable.

la movilización liderada por PRD haya cobrado cierta fuerza en el país como vía para demostrar no sólo la inconformidad de algunos núcleos sociales ante las reformas puestas en práctica por el gobierno, sino a la vez como un mecanismo para ejercer presión, de tal modo que se introdujeran cambios en las reformas e incluso procurar detener ciertas iniciativas del gobierno. Así, los avances en el proceso de democratización del país se han tendido a acompañar por movilizaciones como indicador de una creciente politización en la sociedad. No es que las movilizaciones y los movimientos sociales estuvieran ausentes en la fase autoritaria del país. En México, algunas de las movilizaciones y de los movimientos que se desarrollaron durante el periodo autoritario, como el movimiento estudiantil de 1968, en el que se esbozó la demanda de diálogo y de no represión, y como los movimientos de maestros, de ferrocarrileros y de médicos de las décadas de los años cincuenta y sesenta, que pugnaron por que se eliminara la coacción que prevalecía para que a los afiliados a un sindicato perteneciente al PRI se les obligara a votar por los candidatos de dicho partido (norma que operaba en el corporativismo del país), fueron un factor de primer orden para impulsar el avance de la democracia. Pero en los regímenes democráticos tanto los movimientos sociales como las movilizaciones (que varían en estructura y duración) suelen tener como factor desencadenante la mira de obtener mejoras sociales e influir en cambios sociales y avanzar así en la democracia social, una vez que se ha logrado un avance relevante en la democracia política.

Hasta ahora, en este ensayo se ha analizado la dinámica política que prevaleció en la etapa autoritaria, es decir, cómo se establecieron las relaciones entre los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las relaciones que entablaron distintas corporaciones y el gobierno, la forma en que los vínculos entre las entidades federativas y el centro condicionaron que prevaleciera una gobernabilidad más sencilla que giraba, como afirmó el destacado historiador Daniel Cosío Villegas, en torno a dos ejes fundamentales: el Partido Revolucionario Institucional y el presidente de la república. Y cómo, en la nueva fase de democratización por la que atraviesa el país –que se puede situar a partir del año 2000–, la competencia real y exacerbada entre partidos políticos prueba que se ha desarrollado un sistema de partidos, requisito fundamental de la democracia; el mayor equilibrio entre poderes, requisito importante de la democracia que da lugar, por ejemplo, a que no todas las reformas presentadas por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Unión sean aprobadas

por el Poder Legislativo, pero también muestra cómo las movilizaciones por causas sociales que tienden a acompañar a la democracia política han dado lugar, precisamente, a una gobernabilidad compleja, a una conducción política problemática en el México del siglo XXI, sobre todo si se compara con la que prevaleció en la etapa posrevolucionaria que transcurrió entre los años de 1930 hasta el año 2000, periodo en que la gestión del país era autoritaria.<sup>13</sup>

Pese a que la gobernabilidad se ha vuelto compleja en este periodo que transcurre de 2000 al 2007 y todavía más problemática desde 2006 y en 2007, el sistema político ha obtenido beneficios importantes con el cambio de un sistema autoritario a un sistema que ha evolucionado lentamente hacia la democracia. En primer lugar, importantes contingentes de la población, de las más diversas ideologías, muchos de los cuales rechazaban la política y se conservaban al margen de los procesos electorales, se han ido incorporando al sistema político, construyendo nuevas alternativas o han tendido a fortalecer las ya existentes. Así, el avance incipiente en el sistema democrático del país ha abierto un espacio para nuevos protagonistas y actores que estaban, hasta ahora, al margen del sistema político, garantizando además un espacio, aunque distinto, a las fuerzas, protagonistas y jugadores que previamente tenían un lugar en el sistema político. En segundo lugar, los procesos electorales, pese a las fallas que aún manifiestan, han obtenido mayor legitimidad al ser organizados por el Instituto Federal Electoral (IFE), institución que se desempeña, además, como árbitro entre los partidos, pues distribuye de manera más equitativa los recursos entre los partidos políticos. Dicha legitimidad se desprende también de que los ciudadanos participan de manera importante en la supervisión de los procesos electorales. Un tercer beneficio del avance democrático que se ha registrado

<sup>13</sup> Pese a que en el país siguen prevaleciendo rasgos autoritarios, cabe destacar que desde el año 2000 comenzó a imperar en el país una gobernabilidad democrática que se caracterizó, para mencionar tan sólo dos rasgos: 1) en el hecho que presidente de la república tenga algunos contrapesos a su poder y 2) en que prevalece una competencia efectiva entre partidos políticos, tanto para ocupar distintos puestos de representación popular como para desempeñar cargos de índole administrativa, incluyendo los puestos más altos del Poder Ejecutivo central.

en el país es que los mecanismos institucionales para participar en la vida política se han ampliado, ya que se puede participar en política no sólo a través de los partidos políticos sino mediante agrupaciones políticas que han obtenido reconocimiento legal y apoyo. En cuarto lugar, el avance democrático y el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos, es decir, el hecho de que ahora sean sujetos que siguiendo una serie de reglas formales e informales puedan votar y ser designados o elegidos para ocupar diversos puestos ha influido en que los mismos ciudadanos sean conscientes de sus derechos humanos, que puedan denunciar cuando éstos son violados y que haya una institución, la Comisión Nacional de Derechos Humanos que, independientemente de sus fallas, ha ido estableciendo, aunque con vicisitudes y retrocesos, una mayor certidumbre de la conducta legítima y esperada en dicho ámbito e imponiendo, a la vez, algunos límites al poder que detentan las autoridades políticas. Los avances en este campo han permitido, además, que el país se incorpore paulatinamente al sistema internacional de protección de los derechos humanos. En quinto lugar, pero no por ello menos importante, en 2002 (en el segundo año del gobierno de Fox) mediante la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la creación posterior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), los ciudadanos del país pueden estar mejor informados de lo que hace el gobierno y conocer mejor el uso y el destino de los recursos públicos, lo que tiene una repercusión directa en la democracia, en tanto conduce a un proceso de rendición de cuentas que paulatinamente concede mayor confianza y certidumbre a la sociedad (Tello 2007: 699-704, 743-744).<sup>14</sup> Estos diferentes beneficios obtenidos a raíz de los avances democráticos que se han registrado en el país revisten una importancia fundamental, ya que han ido cambiando de manera sustancial las reglas formales e informales en que se sustenta la relación entre el gobierno y los ciudadanos.

<sup>14</sup> Carlos Tello proporciona algunos datos concretos del avance de tal proceso de información y rendición de cuentas que, como él señala “se abre paso y difícilmente puede detenerse, frenarse”: de junio de 2003 a agosto de 2006 el IFAI recibió más de 150 mil solicitudes electrónicas de información, 128 diarias en promedio. En 11 días hábiles las procesó y dio respuesta a más de 90% de las preguntas de los solicitantes (Tello, 2007: 744, nota 26).

## Estancamiento económico y redistribución social

Sin embargo, la gobernabilidad compleja que impera en el país en el periodo que transcurre entre 2000 y 2007 también se debe a que durante este periodo no se logró superar el estancamiento económico que desde 1982 ha prevalecido y, como consecuencia, no se ha logrado una redistribución social que permita contrarrestar la profunda desigualdad social que prevalece en el país. Esto significa que pese a que la gobernabilidad parece a primera vista como un fenómeno que depende exclusivamente de la dinámica política, por ejemplo de las relaciones entre los tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, así como de las articulaciones que logran gobierno y sociedad mediante la labor de mediación de distintos líderes, corporaciones y agrupaciones, un análisis más profundo del proceso de gobernabilidad muestra que éste también depende del proceso económico y social.

O sea que la gobernabilidad también se vincula de manera importante al crecimiento económico y a la redistribución social que se logra en un país, los cuales que pese a ser fenómenos distintos, tienen una vinculación relativa. La relación entre estos dos fenómenos se manifiesta en el México del siglo XXI en que debido a que no se logró superar en estos años el estancamiento económico, tampoco se puso en marcha una mejor redistribución social. Ahora bien, para comprender la relación de índole relativa que existe entre estos dos fenómenos, es pertinente recordar la metáfora a la que se recurre usualmente y que se expresa en los siguientes términos: “se requiere hacer crecer el pastel para distribuirlo mejor”, lo que significa que es necesario lograr un mayor crecimiento económico para poner en marcha una redistribución social, pese a que el crecimiento económico no garantiza, por sí solo, como por un tiempo se pensó, que automáticamente o por una especie “de goteo” se realice una mejor distribución social. El hecho de que el crecimiento sea un requisito necesario pero no suficiente para propiciar una distribución social pone de manifiesto la vinculación relativa entre dichos fenómenos.

De esta manera la gobernabilidad depende también de que el gobierno pueda impulsar el proceso de crecimiento económico, para que pueda responder, como ya lo han señalado algunos estudiosos del fenómeno, mínimamente a las demandas sociales, por ejemplo de alimentación, educación, salud, vivienda, seguridad social de la población (Camou, 2000: 186-187). O, para decirlo en otros términos, la gobernabilidad

puede irse deteriorando en la medida en que el gobierno no atienda a las demandas sociales mínimas de la población, cuando incluso, pese a la acción mancomunada de gobierno y sociedad, persista la exclusión social. De este modo, la eficacia del gobierno no sólo depende de que éste pueda poner en práctica políticas o impulsar ciertos cambios. La misma eficacia del gobierno, y en consecuencia la gobernabilidad, está en función de que el gobierno pueda ir respondiendo a las necesidades sociales de la población.

Cabe recordar en lo tocante a esta asociación entre gobernabilidad y demandas sociales que las preocupaciones acerca de la gobernabilidad comenzaron a formar parte de las agendas de los políticos de los países desarrollados cuando el Estado de bienestar que se había construido en tales contextos, para mediados de la década de los años setenta comenzó a deteriorarse,<sup>15</sup> cuando debido a la misma crisis de las sociedades desarrolladas aparecieron problemas para que dicho Estado siguiera respondiendo a las demandas sociales de grupos mayoritarios; también cuando surgieron en los mismos contextos desarrollados nuevos movimientos, nuevas identidades y, por ello, nuevas demandas sociales, lo que propició además una creciente diferenciación social. En América Latina, el tema de la gobernabilidad también comienza a adquirir importancia, sobre todo en los años ochenta, con la crisis y los ajustes; es decir, cuando se manifiesta el agotamiento del Estado interventor y se plantea la necesidad de una reestructuración económica, que responda no sólo a la nueva coyuntura mundial de apertura de las economías, sino cuando dicha apertura genera la expectativa de que se van a modificar las estructuras sociales altamente polarizadas. Ahora bien, pese a que la preocupación por la gobernabilidad resurge en virtud de fenómenos inmediatos —como la crisis del Estado de bienestar

<sup>15</sup> De allí que Michael Crozier, Samuel Huntington y Juji Wuatanuki, quienes introdujeron el término de gobernabilidad en los medios académicos de los países desarrollados, hayan señalado en el famoso Informe *Trilateral* que la encrucijada central de la gobernabilidad se origina en tanto las demandas sobre el gobierno democrático aumentan, mientras que se estanca la capacidad de dicho gobierno para responder a éstas (Camou, 2000: 170). Estas tesis influyeron a que en dicho Informe se abogara por un Estado mínimo, para que el mercado retomara las riendas del desarrollo y se procurara disminuir la sobrecarga de demandas sociales (Córdova, 1996: 24-25).

y del Estado interventor y se asocia a una nueva preocupación por el bienestar—, si tal concepto se entiende como sinónimo de un gobierno justo o de un buen gobierno que distribuye en un grado mínimamente aceptable bienes y servicios —que es la acepción con la que el término de gobernabilidad se emplea con un significado distinto al de gobierno eficaz—, lo cierto es que dicho fenómeno constituyó una preocupación desde los clásicos, como lo muestran las preocupaciones de algunos filósofos como Aristóteles y Platón, quienes incursionaron en el estudio de la política (Camou, 2000: 159 -160, 178; Lerner, 2004: 41, 173).

En virtud de que desde 1982, como se mencionó anteriormente, no se han podido contrarrestar en el país el estancamiento económico y la distribución del ingreso desigual, dichos fenómenos se manifiestan a partir del año 2000 en un contexto político distinto, que se caracteriza por una mayor competencia entre partidos políticos y, a la vez, por un mayor despertar de la sociedad civil, por lo que la gobernabilidad en el nuevo milenio se ha ido tornando compleja. La presencia de varios partidos políticos con ideologías y posiciones políticas distintas ha dado lugar a que cada una de tales instancias políticas tienda a enfrentar y hasta a emplear de manera distinta el descontento, producto de la exclusión social y que sus acciones tengan una repercusión tanto en el proceso de gobernabilidad como una expresión más concreta en las urnas. Hasta ahora, de las tres fuerzas políticas más importantes del país, el PRD es el partido que ha promovido a través de diversos medios —que van desde la politización hasta el financiamiento— las movilizaciones para promover la protesta por algunas reformas, incidir asimismo en que realicen cambios en reformas planeadas y hasta detener otras. El PRI aprovecha las estructuras corporativas que edificó en el pasado: aquellas que todavía funcionan para seguir dirigiendo a sectores marginales.<sup>16</sup> Mientras,

<sup>16</sup> Una de las cuestiones que llama la atención es que pese a los cambios que tuvieron lugar desde la década de los años ochenta (desde la época de los ajustes) en las políticas hacia los sectores obreros y a pesar de los cambios que ha habido desde entonces en las condiciones de vida de los obreros y pese al distanciamiento de una gran parte de los afiliados a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) respecto del PRI, es que dichas organizaciones sindicales, salvo una que otra excepción (como el caso del SNTE), considerando la creciente pluralidad de la sociedad mexicana, no procuraron acercarse a otros partidos políticos. Más bien dichas organizaciones se inclinaron por luchar para que se pusieran en marcha reformas en materia de trabajo y por llegar a acuerdos respecto del régimen de retiro con sus homólogos patronales y gubernamentales (Bensusán, 2006: 725-726).

el PAN, como partido en el poder, mediante los programas sociales que tienden a poner en marcha de manera centralista procura garantizar el apoyo de excluidos en los procesos de votación. De ahí que tanto el estancamiento económico como la exclusión social tengan un resultado diverso en la arena política: inciden en la gobernabilidad y hasta la dificultan cuando se convierten en movilizaciones (ya que tornan más difícil que actúe el gobierno y realice transformaciones, a pesar de que a la larga algunas de tales movilizaciones pueden dar lugar a reformas más justas); pero la marginalidad, y sobre todo su conducción política, se convierten, además, en factores que condicionan el tipo de gobierno y partido que llega al poder cuando el malestar social que se desprende de tales fenómenos se expresa en los procesos electorales.

Ahora bien, si las repercusiones políticas del estancamiento económico que se presenta en México desde 2000 a 2007 son diversas, es importante destacar que dicho estancamiento tiende a afectar la gobernabilidad, en tanto tiende a deslegitimar al gobierno por la manera en que funciona como gestor de los asuntos económicos, que es otra modalidad de afectar la legitimidad, la cual no sólo puede verse deteriorada cuando prevalecen dudas de si es legítima o ilegítima la manera cómo un grupo gobernante llega al poder.<sup>17</sup> Respecto del estancamiento económico que prevaleció en el país de 2000 a 2007, cabe destacar que éste se manifiesta en que la tasa de crecimiento promedio anual del PIB durante los seis años de la administración del gobierno de Fox (de

<sup>17</sup> En el terreno político, el concepto de legitimidad también se emplea haciendo alusión al gobierno y a la capacidad del sistema político para engendrar y conservar la creencia entre los ciudadanos de que las instituciones existentes son las más apropiadas para la sociedad, en tanto son capaces, por ejemplo, de gestionar eficazmente los asuntos económicos. Pero como Juan Linz explica, la legitimidad de un régimen democrático (agregaríamos y no de un régimen autoritario) se sustenta, en otro sentido como se explicó anteriormente, en la creencia de que los que han llegado al gobierno lo han hecho por la vía legal, lo que les permite emitir cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacer cumplir sus órdenes, si es necesario (como Linz opina) utilizando la fuerza. En este sentido, la legitimidad de una gestión se asocia, como Antonio Camou explica, a cuál es el fundamento de la autoridad: es decir, implica el dilema de si el gobierno llegó al poder por los procedimientos legítimos establecidos, lo que es distinto de si sus decisiones son legítimas y son aceptadas socialmente por los ciudadanos como legítimas. Camou agrega que un país puede perder gobernabilidad y hasta arribar a una situación de desgobierno en función de ciertas decisiones y acciones que adopte. Éstas y otras aclaraciones sobre distintas connotaciones del concepto de legitimidad pueden encontrarse en Camou (2000. 181-183).

2000 a 2006) fue del orden de 1% en términos reales, muy inferior a 7% que como candidato presidencial había prometido durante su campaña electoral, y que en el primer año del gobierno del presidente Calderón el crecimiento del PIB alcanzó a subir al 3.3%;<sup>18</sup> o que durante el sexenio de Fox el índice del empleo manufacturero disminuyó en 15%; o que durante los primeros cinco años y medio del gobierno de Fox se dio un incremento de 740 mil empleos, muy inferior al millón 300 mil empleos, que prometió crear cada año durante su campaña presidencial; o que la productividad de la mano de obra apenas creció 0.4% al año entre 2000 y 2005; pero también que desde 2000 hasta 2006 las actividades productivas fueron perdiendo terreno, sobre todo en el rubro de las manufacturas.

La distribución social deficitaria que siguió y sigue prevaleciendo en México también ha dado lugar a una gobernabilidad compleja ya que ha dado lugar a una extrema polarización social que se expresa en la concentración del ingreso en un pequeño grupo de la población y en el volumen de pobres que siguen existiendo: aproximadamente la mitad de la población, alrededor de 50 millones de personas. Pese a que entre los estudiosos de la dinámica distributiva se presentan severas divergencias acerca de si ha aumentado o si ha disminuido la pobreza en el país, por ejemplo de 1992 a 2005, lo cual parece depender del método de medición que se emplee y de quién realice el cálculo;<sup>19</sup> en

<sup>18</sup> Dicho crecimiento obedeció a un avance de 4.4% en el sector servicios, de 2% en el sector agropecuario, silvicultura y pesca y de 1.4% en la industria (Cfr. el portal para emprendedores, micro, pequeñas y medianas empresas de México y América Latina, Universo PYME México, PIB en México, cuarto trimestre <[www.universo.pyme.com.mx/index.php?option=com\\_content&1](http://www.universo.pyme.com.mx/index.php?option=com_content&1)>, consultado el 16/01/2009).

<sup>19</sup> Así, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (Coneval), institución gubernamental que emplea una nueva metodología para medir la pobreza, distingue tres niveles de tal fenómeno y concluye, con base en la Encuesta Ingreso-Gasto del INEGI de 2005, que la pobreza descendió de 22% en 1992 a 18% en 2005, en lo que respecta a los *pobres alimentarios* que cuentan con un ingreso por persona insuficiente para adquirir una alimentación mínimamente aceptable para todos los miembros de la familia; que de 1992 a 2005 descendieron de 31% a 25% los *pobres por capacidades* que sí pueden cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, aunque cuentan con un ingreso por persona insuficiente para realizar las inversiones mínimamente aceptables en educación y salud de cada uno de los miembros del hogar; que asimismo descendieron de 54% en 1992 a 47% en 2005 los *pobres por patrimonio* que si bien pueden cubrir sus necesidades mínimas de alimentación, educación y salud, cuentan con un ingreso por persona insuficiente para adquirir mínimos

lo que existe consenso es sobre la enorme desigualdad del ingreso que sigue prevaleciendo en el país, tanto entre los hogares, y entre las diferentes clases y grupos sociales, como entre las diversas regiones del país. La desigualdad social se manifiesta también en el acceso limitado que un volumen importante de la población sigue teniendo, por ejemplo, a los servicios educativos, de salud, de vivienda y de seguridad social, en pleno siglo *xxi*, frente a los privilegios sociales y económicos de un sector minoritario de la población del país (Tello, 2000: 717, 724-725, 732-733, 741-743).

Sin embargo, ni el escaso crecimiento económico ni la magra distribución del ingreso y de satisfactores básicos que siguieron prevaleciendo en el país entre 2000 y 2007 se asocian a la transición que, desde 1977, ha experimentado el país de un régimen autoritario a un régimen democrático, democratización que (como expliqué en el inciso anterior) sí afecta la gobernabilidad, como también repercuten en ella los elementos ya mencionados, procesos que, combinados, han dado lugar a una gobernabilidad compleja. La yuxtaposición de procesos políticos y procesos económicos y sociales de importante magnitud (como el avance en la democracia, el estancamiento económico y la desigualdad del ingreso) tiene indudables repercusiones en la gobernabilidad, en la manera como se va implementando la gestión pública, pero asimismo en los resultados de dicha gestión.

Cabe tener en cuenta que desde 1982 se manifiesta el estancamiento del país antes de que éste avanzara de manera importante en el año 2000 mediante la alternancia en el poder, en el proceso de democratización –aun cuando el proceso democrático se inició en 1977, cuando el Estado promovió la competencia creciente entre partidos políticos mediante nuevas leyes. Por tanto, en la medida que dicho

indispensables de vivienda, vestido, calzado y transporte para cada uno de los miembros del hogar. Mientras que para los investigadores que emplean el Método de Medición Integral de la Pobreza (MMP) que es multidimensional y que tiene tres componentes básicos: ingresos, tiempo y necesidades básicas (NBI), componente que a su vez está integrado por las dimensiones de salud y seguridad social, educación, vivienda –materiales y espacios–, energía eléctrica agua y drenaje, disposición de basura, bienes durables y teléfono doméstico), la pobreza de 2000 a 2003, lejos de disminuir aumentó en términos absolutos (en más de seis millones de personas y en término relativos en más de ocho puntos porcentuales *Cfr.*(Tello, 2007: 741-743).

estancamiento data de momentos previos al avance sólido en el proceso de democratización (a la alternancia política cuando el PAN reemplazó al PRI en el gobierno), no se puede asociar tal estancamiento, como tampoco el crecimiento económico del país, a la fase en que éste fue gobernado de manera autoritaria por el PRI, ya que tal estancamiento comenzó en los últimos gobiernos priistas que dirigieron el país desde 1982 hasta 2000. Aun cuando durante una buena parte de la fase autoritaria en que el país fue gobernado por el PRI, concretamente de 1932 a 1981, el país registró un crecimiento económico acelerado y sostenido. Una voluminosa demanda externa de productos, principal motor de la economía mexicana, ocurrió durante la segunda guerra mundial, que en ese momento creció gracias a un proceso de sustitución de importaciones; mientras que a partir de 1946 la demanda interna se convirtió en motor de la economía. Destacar las irregularidades por las cuales evolucionó la economía mexicana durante el periodo en que prevaleció en el país un régimen autoritario conducido por el PRI, mientras que se registraron más de cinco décadas (de 1930 a 1981) de importante crecimiento económico y casi dos décadas (de 1982 a 2000) de estancamiento económico, impide vincular el crecimiento económico al ejercicio de un mandato autoritario, bajo el argumento de que un gobierno autoritario, siendo que deposita el mandato en pocas manos e implica menores mecanismos de consulta, tiende a propiciar un gobierno más eficaz, capaz de gestionar la economía de manera más eficiente que un gobierno democrático que presupone una distribución del poder más amplia y que recurre, por ello, a consultas también más amplias.

Tampoco la distribución del ingreso profunda y a la vez desigual que siguió y sigue prevaleciendo en el país, se puede asociar a la evolución que México ha experimentado de un régimen autoritario a un régimen democrático. Por una parte, la magra distribución social de 2000 a 2007 se debió, por lo menos parcialmente, al comportamiento que tuvo la economía en ese periodo, es decir, al escaso crecimiento económico. Es más, empleando la metáfora mencionada anteriormente, se podría señalar que aunque de 2000 a 2007 en México “el pastel creció en poca magnitud, no hubo mucho que distribuir”, sin embargo, también el hecho de que la política social haya desempeñado por décadas un papel subordinado y residual frente a la política económica, explica los insuficientes logros y los inmensos rezagos en materia social del país, pese a que por varias décadas, concretamente desde 1932 hasta 1981,

hubo un crecimiento sostenido y acelerado que permitió cierta redistribución social,<sup>20</sup> lo que auspició el “milagro mexicano”. Es decir que el país lograra una sorprendente estabilidad política por décadas, facilitó la gobernabilidad e hizo al país más gobernable y estable, sobre todo comparativamente con muchos otros países latinoamericanos.<sup>21</sup> También explica que de 1982 a 2000 se hayan desmantelado instituciones encargadas de garantizar mayor producción y de abatir pobreza, como la Conasupo y que se hayan eliminado protecciones (como los aranceles) que el gobierno mantenía respecto de productores nacionales –sea en el campo o en la industria–, en virtud de las vigorosas presiones mundiales que comenzaron a surgir en favor de la apertura de las economías, que México, como muchos otros países subdesarrollados, comenzaron a experimentar desde comienzos de la década de los ochenta, influyeron en los magros resultados que se han obtenido tanto en la producción, en el crecimiento económico y en la distribución social, precisamente en el periodo que transcurre de 2000 a 2007.

Ahora bien, la situación no mejoró a partir de 1982 cuando se agotó el camino de la sustitución de importaciones y México cambió de modelo económico dando preferencia a la exportación. Las pocas ventajas comparativas que México ha mostrado frente a otros países que en virtud de tales ventajas (como mano de obra barata, facilidades ambientales y fiscales) han podido lograr una mejor inserción en la economía mundial condicionó el mal resultado económico. Pero también la ausencia de políticas estatales de 1982 a 2007 en algunos terrenos (como el agrícola e industrial) tiende a explicar que en este periodo haya prevalecido y todavía siga prevaleciendo en el país estancamiento económico y, como consecuencia, una profunda desigualdad social.

<sup>20</sup> Carlos Tello precisa que de 1963 a 1981 se manifestó una baja relativa y absoluta del número general de pobres: la población en condiciones de pobreza pasó de 73% del total de población en 1963 a 42% en 1977 y a 41% en 1981. A partir de la crisis de la deuda y la posterior apertura económica, aumentó –agrega Tello– la población en condiciones de pobreza subió de 41% que había en 1981 a 60% en 1984, para después de una serie de movimientos variables, establecerse de 1995 a 2000 en torno a 50%. (Cfr. Tello, 2007: 716, nota, 77).

<sup>21</sup> Dichos países fueron escenarios de golpes de Estado que condujeron a dictaduras militares o experimentaron, por largos periodos de tiempo, la alternancia en el poder de gobiernos democráticos y gobiernos autoritarios.

De 1930 hasta 1982, es decir, por más de cinco décadas, México creció a partir de un modelo de desarrollo que se apoyó en la intensa y extensa participación del Estado en la economía, con lo que se procuraba la justicia social, se protegía la producción nacional frente a la extranjera y se estimulaba la industrialización del país por la vía de la sustitución de importaciones.<sup>22</sup> Dicho modelo permitió que el país lograra por más de cinco décadas crecimiento económico y cierta redistribución social. Sin embargo, la estrechez del mercado interno y los endeudamientos contraídos por el país, sobre todo de 1970 a 1982 dieron lugar al agotamiento de dicho modelo y a que el país se viera en la necesidad de adoptar, desde 1982, un modelo de desarrollo distinto que descansa en el libre juego de las fuerzas del mercado, en el impulso a la exportación como vía de crecimiento económico, en la desregulación de la economía y en la apertura creciente de la economía. Dicho modelo se sustenta, a la vez, en una cada vez menor participación del Estado en la economía.

Por otra parte, desde 1982 hasta 2007 México pone en evidencia la poca viabilidad existente para impulsar la productividad en distintos rubros económicos, de tal manera de contar con una mano de obra competitiva e impulsar un rendimiento mayor de la inversión; asimismo, los resultados desiguales en la apertura comercial, la ausencia de una política industrial que debía acompañar al proceso de apertura de la economía, lo que se debió a que erróneamente se pensó que el proceso de apertura comercial y el de exportación por sí solos impulsarían al resto de la economía y propiciarían la expansión y el fortalecimiento del aparato productivo nacional (cuando lo cierto es que a raíz de la apertura económica se interrumpieron muchas cadenas productivas en virtud del elevado contenido de importación de los bienes que el país

<sup>22</sup> Tello dice citando que dicha intervención del Estado –que fue una de las bases del crecimiento económico del país– se apoyaba en ordenamientos jurídicos. Así, de acuerdo con la reforma del artículo 131 constitucional de marzo de 1951 se estipuló: ‘El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir y suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o [...] realizar cualquier otro propósito en beneficio del país’ (Tello, 2007: 299).

exporta); la falta también de una política de apoyo al campo, al desarrollo rural, cuando todos los países protegen su producción de alimentos de la competencia externa e incluso la estimulan, pues esto resulta más rentable a la larga. El freno que se impuso al sistema financiero como medio para impulsar la producción nacional al restringir de manera drástica las actividades de fomento que previamente realizaba la banca, la baja creación de empleos formales, la inadecuada calidad de la educación, el rezago tecnológico del país y el incumplimiento del Estado de derecho son algunos de los principales factores que explican el estancamiento económico que ha seguido prevaleciendo en el país durante el siglo *xxi* y la escasa redistribución social de las últimas dos décadas (Tello, 2007: 628, 665-671, 685-688, 689, 692, 693, 694, 695; Grupo Huatusco, 2004: 6).

Ahora bien, la combinación de estancamiento económico y de profunda desigualdad social en el país ha tornado compleja la gobernabilidad, ya que a raíz de ambos fenómenos, se han dejado de crear, por una parte, suficientes oportunidades para amplios contingentes de población de conseguir empleos productivos que permitan obtener ingresos suficientes para cubrir de manera satisfactoria las necesidades básicas. Pero, por otra parte, producto de la desigualdad social, los sectores marginales no han desarrollado las capacidades necesarias para ocupar empleos productivos. El escaso crecimiento económico y la poca oferta de empleo han propiciado, a su vez, que emerjan fenómenos como la violencia, producto del desempleo y de la consecuente carestía, pese a que ésta se debe también a otras cuestiones, como el surgimiento y la multiplicación de mafias. Sin embargo, carecer de expectativas hacia un futuro mejor también acelera procesos como el estallido de la violencia, fenómeno que incide de manera importante en la gobernabilidad, tornándola compleja, pues el país, para desarrollarse, requiere un contexto pacífico, en tanto el gobierno, para hacer una gestión eficaz de los asuntos económicos y políticos, requiere de una buena dosis de civilidad, de no violencia.

Así, el estancamiento económico y la escasa redistribución social tienden a influir en la gobernabilidad no sólo porque propician movilizaciones que pueden entorpecer los procesos de gestión gubernamental, sino que tales fenómenos dan lugar al desempleo y la marginalidad que tienen repercusiones en la vida cotidiana, pues son terreno propicio para que aumente la violencia que atenta contra la estabilidad

y gobernabilidad. Ello no excluye que el mismo estancamiento económico y las escasas posibilidades de mayor redistribución social hayan propiciado otro tipo de fenómenos, como la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, fenómeno que tiene efectos positivos y negativos para el país: negativos porque la población con mayor preparación y capacidad productiva es la que tiende a emigrar; positivos ya que los emigrantes han enviado remesas a sus familiares, propiciando con ello un mayor bienestar, aunque para un reducido número de familias.<sup>23</sup> De allí que la falta de un crecimiento económico satisfactorio, e incluso el estancamiento económico y la ausencia de una redistribución social significativa sean variables importantes que inciden en la gobernabilidad. Dejarlas a un lado implica negar que las condiciones económicas y sociales tienen repercusiones en un fenómeno político como la gobernabilidad.

Cabe destacar, por otra parte, que pese a la relación existente entre crecimiento económico y distribución social, los procesos tienden a ser mucho más complicados, ya que dependen de las condiciones económicas y sociales por las que un país atraviesa y son relativamente independientes de la forma en que el país es gobernado: autoritaria o democráticamente. Como han subrayado algunos especialistas en el tema, los procesos de distribución social se manifiestan, por ejemplo, luego de un cataclismo, después de una guerra civil o un proceso de crisis, sin que a la misma democracia ni a los gobiernos autoritarios se les pueda asociar y menos adjudicar la responsabilidad de alcanzar una distribución social significativa e importante.<sup>24</sup>

En síntesis, la gobernabilidad del país se ha tornado compleja también debido al estancamiento y la magra distribución social que ha seguido y sigue prevaleciendo en el país, pese a que dicho estancamiento

<sup>23</sup> Carlos Tello precisaba que para 2007, y pese a que las remesas de dinero de los migrantes a sus familias son recibidas por hogares en todos los deciles, sólo benefician a cerca de 33% de la población pobre del país (2007: 742).

<sup>24</sup> Las ideas que hacen referencia a la distribución del ingreso fueron expuestas por Adam Przeworski (Department of Politics, New York University) en la Conferencia titulada "Democracia y distribución del ingreso", organizada por el Seminario Universitario La Cuestión Social, en colaboración con el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, impartida el 11 de junio de 2008 en la Sala de Usos Múltiples de dicho instituto en el Distrito Federal.

comenzó desde 1982, y desde entonces comenzó a influir en que no existiesen los recursos necesarios para poner en marcha los mecanismos redistributivos que prevalecían en el pasado. Precisamente porque el crecimiento económico y la redistribución social, desde comienzos de la década de los ochenta se comenzaron a alterar, ello explica que veinte años después, es decir, para 2000, la gobernabilidad se haya tornado compleja. Procesos como éste se puede transformar, pues se acumularon problemas que no se atendieron en el momento requerido, aun cuando también algunos procesos que irrumpen y se desarrollan y algunas políticas que se adoptan en un momento dado, pueden alterar la gobernabilidad y hasta conducir a una situación de ingobernabilidad.

### **La gobernabilidad y el menor margen de autonomía del Estado**

Por otra parte, la gobernabilidad en el México del siglo XXI se ha tornado compleja por la menor autonomía que el gobierno muestra en este periodo para poner en marcha nuevas políticas. No es extraño que la gobernabilidad se altere en función del margen de maniobra que el gobierno tiene para actuar, de la autonomía que el aparato político tiene para decidir y poner en marcha políticas, siendo que un gobierno, para ser eficaz, requiere de un margen suficiente de maniobra, de un margen de autonomía.<sup>25</sup> Dicho margen se tiende a transformar en función de condiciones nacionales e internacionales y del peso que adquieren nuevos y viejos protagonistas político-sociales. En la arena política, ninguna

<sup>25</sup> David Easton explicaba que cualquier sistema político depende no sólo de la probabilidad de que las políticas que se ponen en marcha sean aceptadas por la mayoría de los miembros de la sociedad, sino también de la capacidad que existe en tal sistema para tomar decisiones. Agregaba, refiriéndose a este último punto, que si se producen ciertos hechos que impiden a los principales cuadros de un sistema político tomar decisiones (agregaríamos, y llevarlas a la práctica) no hay sistema político que pueda funcionar (Camou, 2007: 187). Sin embargo, tanto en el proceso de toma de decisiones como su puesta en marcha puede variar en función del margen de libertad con el que el gobierno actúa. Dicho margen se reduce si se registra, como en el caso de México, un proceso de pérdida de autonomía, sin que ello implique que los cuadros dirigentes del sistema político se vean impedidos a tomar decisiones e instrumentarlas, lo que constituye una situación extrema, incompatible con el proceso de gobernar.

fuerza política gana o pierde un espacio que implica poder, sin que otros actores políticos ganen o pierdan un espacio. Por tanto, se hace necesario explicar qué procesos han tenido lugar en el país y en el mundo que han propiciado que el gobierno mexicano pierda autonomía para los albores del siglo *xxi* (aunque tal fenómeno se manifiesta desde dos décadas anteriores); asimismo, es necesario mencionar a aquellos actores políticos que han ganado espacios y márgenes de acción respecto del gobierno, en la medida en que tales cambios en las posiciones políticas han afectado la autonomía del gobierno, han tornado intrincado el proceso de gobernar y han dado lugar a una gobernabilidad compleja.

Como se explicó anteriormente, a partir de 1982 se instrumentó en el país un modelo de desarrollo que se sustentó en menor participación del Estado y en mayor inversión privada. Al sustentarse tal modelo en la inversión privada, pero también en las exportaciones que se convirtieron en los principales motores de la economía nacional, se produjo un importante viraje, ya que, precisamente, el Estado dejó de ser rector del desarrollo nacional, como lo dispone el artículo 25 de la Constitución. Los particulares ganaron, en contrapartida, importantes espacios en la conducción del país. La nueva modalidad de dirección de la economía por parte de los particulares se puso de manifiesto, por ejemplo, en la magnitud del aumento de la participación de la inversión privada en el total de inversión. Así, la participación dentro del total de inversión creció de 55% en los años 1981 y 1982 a más de 84% para 2000, niveles en los que se ha conservado durante los últimos años. Pero tal incremento de la inversión privada se debió en mayor medida a la disminución de la inversión pública que al incremento de la privada, disminución que ha implicado menos presencia del Estado y que ha incidido en que el gobierno detente menor margen de maniobra para intervenir.

Dicha transferencia en la rectoría del desarrollo económico del Estado a los empresarios no es una cuestión que surgió desde el año 2000. El proceso de retirada del Estado data de más de dos décadas y se ha acompañado de un proceso de concentración económica que se ha generado tanto en la industria como en el comercio y que ha fortalecido a algunos grupos particulares que han ganado margen de acción frente al Estado y han sustituido a otros grupos privados que se beneficiaron por décadas de las políticas proteccionistas que prevalecieron en el país. La concentración de la actividad económica que ha tenido lugar, sobre todo desde las últimas dos décadas, también ha sido propiciada porque

el camino de la exportación se convirtió en la vía mediante la cual el país ha buscado crecer, y son pocas las empresas que han logrado desarrollar ventajas comparativas suficientes para competir en el mercado mundial.

Efectivamente, con la instauración del nuevo modelo económico, los beneficiarios han sido unos cuantos sectores y grupos, sobre todo los capaces de exportar. Es más, pese a que la exportación ha implicado un aumento importante en el intercambio comercial de México, en particular hacia los países del norte del hemisferio (Estados Unidos y Canadá), no se ha traducido en mayor crecimiento económico para el país, en un aumento de ingreso por habitante, en mayor productividad, en incrementos de los salarios y en mayor empleo.<sup>26</sup> También entre los sectores económicos beneficiados se encuentran grupos privados que encontraron nichos de mercado poco explotados donde pudieron invertir recursos y obtener importantes ganancias. Por último, pero no por ello menos importante, otros sectores económicos que se han beneficiado con la implantación del nuevo modelo económico han sido los grupos privados que compraron empresas estatales (otra evidencia de la retirada del Estado), aprovechando las políticas de privatización que el modelo favoreció, con el propósito de que el Estado obtuviese importantes recursos económicos. Lo cuestionable de los procesos de privatización reside en que las transferencias de empresas estatales a los particulares no se realizaron con la transparencia y la rendición de cuentas necesarias y que los resultados del proceso, desde el punto de vista de la eficiencia, son de lo más variados.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Estos son los resultados del nuevo modelo, tomando en cuenta incluso el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) que se firmó con Estados Unidos y Canadá el primero de enero de 1994. El TLCAN concedió un marco legal, y con ello dotó de seguridad a las relaciones comerciales entre los tres países que habían venido integrándose silenciosamente durante varios lustros (Tello, 2007: 685- 688, 692).

<sup>27</sup> En algunos rubros, a raíz de la privatización se logró mayor competitividad, dinamismo en la producción y mayor formación de capital, como sucedió en la telefonía, la minería, los puertos marítimos y el acero. En contraste, las privatizaciones de la banca comercial, de los fertilizantes, de los ingenios, de las aerolíneas y el programa de concesiones de autopistas y aeropuertos ofrecen resultados magros y, en algunos casos, desastrosos (Tello, 2007).

Por otra parte, el redimensionamiento de la actividad estatal y la consecuente menor autonomía del Estado también se debió a cambios en el marco reglamentario del país: hubo una simplificación administrativa y se eliminaron diversas regulaciones; se liberaron sectores como el financiero y el transporte con resultados no muy satisfactorios en el primer caso, ya que el Estado se retiró de la regulación en una área estratégica como las finanzas, con lo que perdió margen de autonomía para intervenir y fomentar el crecimiento económico sin que el país obtuviera a cambio beneficios importantes. En el rubro del transporte sí se lograron, en cambio, importantes beneficios (Tello, 2007: 681, 682).<sup>28</sup>

Pero el gobierno mexicano ha perdido margen de autonomía, precisamente debido a que debe negociar, y en caso de divergencias y de conflictos se tiene que enfrentar con unos cuantos grupos económicos que se han beneficiado de los cambios económicos que tuvieron lugar en el país, grupos que no sólo tienen gran poder económico, sino que como consecuencia de su supremacía económica detentan gran poder político. La concentración económica que ha ocurrido en los últimos años en el país se ha expresado nítidamente en la Bolsa de Valores, donde unas cuantas empresas han obtenido cuantiosas utilidades que rebasan con mucho lo que destinan a la formación de capital y a la expansión de sus propias empresas; se calcula que no más de 20 compañías han llegado a concentrar 70% de las utilidades que allí se obtienen. Las empresas vinculadas a las telecomunicaciones han sido las que han logrado mayores volúmenes de utilidades; los negocios bancarios vienen en segundo lugar, pese a que no desembolsan un alto volumen de crédito (si se excluye aquel que se destina al consumo). Les siguen, por su volumen de utilidades, la empresa Cementos Mexicanos, la que elabora el refresco Coca cola, la minera Grupo México y las dos empresas televisivas, Televisa y Televisión Azteca (Tello, 2007: 733).

<sup>28</sup> Sin embargo, los procesos de regulación no se pusieron en marcha en todos los campos. Por ejemplo, las telecomunicaciones y la petroquímica continuaron operando como régimen monopolístico, sin abrirse a la competencia económica, lo que en el caso de las tarifas telefónicas ha dado lugar a que éstas sean de las más caras del mundo y que los consumidores sean los afectados por el aumento en el costo de dicho servicio (Tello, 2007). En 2008 comenzaron a surgir tentativas gubernamentales de contrarrestar el monopolio en el rubro de las telecomunicaciones.

Lo que sucede es que la gobernabilidad se torna compleja cuando se trata de instrumentar políticas en una situación de alta concentración económica, mientras unos cuantos grupos económicos obtienen gran capacidad de anteponer resistencias a las iniciativas del gobierno e incluso pueden vetar algunas políticas. En cambio, si el poder económico se encontrara más distribuido entre diversos grupos, si se hubiera desarrollado mayor competencia en las diversas ramas económicas, la capacidad de los grupos económicos de modular y hasta detener las iniciativas políticas tendería a ser menor. Pero, además, la gobernabilidad se ha tornado compleja debido a que en el país sigue prevaleciendo un estancamiento económico. Ante este estancamiento, que presupone mayor vulnerabilidad para el gobierno, los grupos con gran poder económico y político tienen incluso mayores medios para hacerse oír, mayor capacidad de presión y hasta de veto respecto de nuevas iniciativas políticas.

Lo que también sucede en una situación de estancamiento económico y en un panorama de concentración económica como el que impera en el país es que el gobierno se ve presionado a impulsar políticas que contribuyan sobre todo a aumentar el crecimiento económico, postergando la redistribución social, o a costa de ésta, lo que da lugar a que la gobernabilidad se torne compleja, en virtud del volumen de marginados que existen en el país; pero también por el hecho de que los sectores que se habían incorporado a la economía, en virtud de la relación inflación-salarios, han perdido poder adquisitivo. En el caso de los marginados, no tienen medios para satisfacer sus necesidades mínimas y, en el caso de los sectores empobrecidos, se enfrentan a una situación más difícil para satisfacer sus necesidades básicas debido a la pérdida del poder adquisitivo de sus ingresos. Esta prioridad por el crecimiento económico versus la distribución social significa que el gobierno se propone crear nuevas condiciones en las que sea posible la acumulación de capital, y no sólo conservar las ya existentes; emplear incluso su fuerza coercitiva para ayudar a que unos cuantos grupos económicos acumulen capital, aun a expensas de perder sus bases de legitimidad, de apoyo y la lealtad de las mayorías. Ahora bien, si el gobierno en este contexto de estancamiento económico no optara por promover el proceso de acumulación, corre el riesgo de socavar las fuentes de su propio poder,

que deriva de la capacidad productiva sobrante y de los impuestos que obtiene del mismo (Alcántara, 1994: 145).<sup>29</sup>

Pero dicho panorama nacional en que se combina estancamiento económico y concentración de poder económico, ha condicionado también el alcance de algunas políticas que el gobierno mexicano ha instrumentado, y demuestra el menor margen de autonomía y de maniobra que el gobierno tiene para actuar. Tomemos el caso de la reforma fiscal que finalmente se aprobó en 2007, después de los fracasos que mostró el gobierno de Fox para ponerla en práctica.

Precisamente en virtud del estancamiento y la concentración económica prevalecientes en el país en 2007, el gobierno dejó de impulsar (aunque también ha sido el criterio que ha tendido a prevalecer en este campo) una reforma impositiva que pudiera desalentar la inversión de grupos que tienen importante poder económico y político, que gravara de manera directa las ganancias y la formación de capital. Más bien el gobierno se guió por el propósito de proponer una reforma impositiva “tibia” en un contexto de estancamiento económico que a la vez se caracteriza por una concentración económica, con la mira de evitar una confrontación con los grupos de gran poder económico y político y permitirles así seguir siendo los beneficiarios del proceso de acumulación del que depende también el sostén y la actividad del propio Estado. Siguiendo tal criterio, el gobierno se inclinó, mediante la reforma fiscal y el gravamen denominado Contribución Empresarial a la Tasa Única (CETU), que es el meollo de la reforma fiscal, por un impuesto regresivo

<sup>29</sup> Esta necesidad de impulsar el proceso de acumulación a costa de la redistribución social se relaciona con las dos funciones básicas y contradictorias que todo Estado capitalista debe cumplir: la acumulación y la legitimación. Ello implica que en calidad de Estado debe tratar de crear y conservar las condiciones en que sea posible un proceso de acumulación de capital, apoyar así a grupos económicos que se han beneficiado y a nuevos grupos que se pueden beneficiar del proceso de acumulación y, al mismo tiempo, tratar de crear o conservar las condiciones para lograr armonía social. Dejar a un lado una de estas funciones, como en el texto se explica, puede socavar las bases del propio poder estatal, el apoyo que requiere de las mayorías o, en la otra alternativa, disminuir las fuentes de su abastecimiento económico y de su poder como Estado (acerca de esta disyuntiva que se presenta para los Estados capitalistas véase Alcántara, 2004: 145). La necesidad de combinar en un régimen democrático las funciones de acumulación y redistribución, llevó a Hibts a sugerir que a la larga se requiere de un equilibrio dinámico entre acumulación y redistribución como condición de estabilidad para alcanzar la gobernabilidad democrática (Flisfisch, 1989: 120-121).

que no distingue la capacidad diferencial de pago de los contribuyentes, precisamente al establecer una tarifa única de 16% en 2008 y del 19% de 2009 en adelante, por un impuesto que es, además, fácilmente transferible a los consumidores, y por gravar todo aquello —es decir, alimentos, medicinas, compensaciones salariales, aportes a la seguridad social— que el Congreso había rechazado gravar durante la administración del presidente Fox (Ibarra, 2007a: 54).

La repercusión de dicha reforma fiscal es que en virtud de las limitadas recaudaciones a las que puede dar lugar, en tanto no pretende gravar a los grandes grupos económicos que han obtenido y obtienen mayores ganancias, es que no podrá coadyuvar a que el gobierno, con los mayores recursos obtenidos, pueda reactivar de manera importante el crecimiento económico y permitir que dicha instancia impulse la ampliación del mercado interno, lo cual es indispensable para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo social del país. Además, con tal reforma fiscal se repite un pauta errónea, si se considera que en México los gravámenes directos a las utilidades, a las ganancias y a la renta son comparativamente muy bajos frente a los que existen en los países desarrollados y aún en países en desarrollo.<sup>30</sup> Pero con tal reforma fiscal también se perjudica a los consumidores hacia los cuales se puede desplazar el nuevo impuesto y se tiende a afectar de manera negativa a los estratos bajos que tendrán que pagar impuestos, por ejemplo, en alimentos y medicinas. Es más, con los cambios impositivos de 2007, la venta de alimentos y medicinas se encarecerá pues implicará un impuesto que variará con el tiempo entre 16% y el 19%, más que si tal impuesto se hubiera incorporado al Impuesto del Valor Agregado (IVA), lo que hubiera implicado un gravamen de 15%, que es lo que se proponía en la administración del presidente Fox (Ibarra, 2007b: 7). Pese a los límites de la reforma fiscal, no cabe duda que constituye un logro del gobierno de Felipe Calderón desde el punto de vista de la eficacia política, debido a que el mandatario puso en marcha una nueva iniciativa por mucho tiempo

<sup>30</sup> En estos renglones se tiene apenas una carga de 4.7% del producto (2004) —del cual menos de 50% lo aportan las empresas— mientras que en Estados Unidos dichos gravámenes llegan a 11.1% del producto, en Canadá a 15.5%, en Noruega a 20.5%, en Turquía a 6.9% y en Brasil a 14.7% (Ibarra, 2007b:).

paralizada y a que mediante tal reforma fiscal se generarán mayores recursos económicos.<sup>31</sup>

Precisamente el menor margen de maniobra del Estado se manifestó en los alcances de la reforma fiscal aprobada, ya que el gobierno, mediante tal reforma, evitó presionar y obligar a pagar más impuestos a la elite nacional e incluso a la extranjera que se han opuesto a una alta tributación; es más, buscó congraciarse con dichos poderes fácticos, que por su poder económico y político minan el margen de maniobra del gobierno. No presionar a los grupos económicos que han obtenido altas utilidades en el transcurso de los últimos tres quinquenios es grave, ya que dichas utilidades no se han traducido en mayores impuestos, en mayor inversión y ni siquiera han dado lugar a un alza en los salarios. Pero también, no instrumentar una reforma fiscal más enérgica que gravara en mayor proporción a los que obtienen más utilidades, implica pagar un precio: maniatar al Estado para impulsar una política social más agresiva que implique mayores gastos en salud, alimentación, educación y seguridad social.

La necesidad de una reforma fiscal más enérgica en esta situación en que siguen prevaleciendo en el país estancamiento económico, amplia desigualdad social y concentración económica se debe, asimismo, a que las recaudaciones tributarias cayeron a la mitad en el periodo de 1980 a 2006, si se compara con el periodo de 1950 a 1980; pero también a que México es un país de baja tributación, pese a las quejas empresariales (Ibarra, 2007a: 53). Incluso, México ocupó el último lugar en recaudaciones fiscales de todo tipo, pues éstas, por ejemplo, significaron para 2007, 19% del producto, mientras que en los países de la OCDE la tributación llegó a ser de 30%. También el bajo índice de recaudación del país se pone de manifiesto si se le compara con el que existió en ese año con el promedio de recaudación de algunos países. En Estados Unidos la recaudación en 2007 fue de 25.5% del producto, en

<sup>31</sup> Pese a este logro, la reforma fiscal, y específicamente el CETU, han sido objeto de otras críticas. Por ejemplo, David Ibarra explica cómo la calificación oficial del CETU de impuesto directo lo descalifica para ser reembolsado a los exportadores, como sucede con el IVA, y ello se traducirá en una rémora a la competitividad de las ventas foráneas (Ibarra, 2007b: 7-8). Esto es importante en una coyuntura en que incrementar las exportaciones es el camino que se puso en marcha para fomentar el crecimiento económico.

Turquía de 31.3%. Las estadísticas que emite el FMI confirman que para 2007 México se encontraba en último lugar en lo que hace referencia a ingresos gubernamentales (Ibarra, 2007b).<sup>32</sup>

Pero el modelo económico que desde 1982 se comenzó a poner en marcha en el país ha dado lugar a otro tipo de transformaciones que han influido en que el gobierno mexicano tenga menor margen de maniobra. Con el rápido proceso de apertura económica que ocurrió no sólo se eliminaron en pocos años muchos aranceles a los productos,<sup>33</sup> lo que facilitó la importación de mercancías que antes se producían en el país, sino que a la vez se crearon condiciones para que el capital extranjero y las empresas trasnacionales comenzaran a ocupar espacios importantes en la economía del país. Precisamente a raíz de los avances sustantivos en el proceso de globalización, sobre todo en las últimas dos décadas, la inversión extranjera ha llegado a desempeñar en muchos países un papel relevante, lo que también responde a la nueva libertad con la que se movilizan los capitales, aprovechando las modernas tecnologías de información y comunicación (Martinelli, 2003: 294, 303). Por otra parte, a raíz del avance en la globalización, las empresas trasnacionales han cambiado el lugar de producción de sus mercancías, buscando ventajas comparativas. Dichas empresas, a partir de las cuales se moviliza el capital extranjero, se han desplazado hacia países en desarrollo que suelen ofrecer tales ventajas, lo que ha propiciado que en los gobiernos de dichos países se presente como problemática común la pérdida en su margen de maniobra frente a dichos actores externos.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Esto puede ser más grave en el futuro en virtud de la crisis financiera mundial que irrumpió claramente para el verano del 2008, ya que como repercusión de tal crisis el crecimiento de la economía nacional tiende a disminuir con lo que, a corto o mediano plazo, descenderá el volumen de la recaudación de impuestos.

<sup>33</sup> La celeridad del proceso de apertura se manifestó en que en unos cuantos años (de 1983 a 1987) México pasó a ser una de las economías más cerradas a una de las más abiertas del mundo (Tello, 2007, 684- 685).

<sup>34</sup> A raíz de la globalización, como explica Alberto Martinelli, la erosión, pérdida o disminución de soberanía y autonomía de los Estados-nación constituye un fenómeno real que afecta tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. Pero en tal fenómeno se manifiestan, además, particularidades regionales: por ejemplo, en el caso de los países europeos donde a raíz de su creciente interconexión económica, política y cultural se ha producido una concesión parcial de soberanía a instituciones supranacionales como la Unión Europea (Martinelli, 2003: 302-303).

Pese a que se trata de un fenómeno mundial y no exclusivamente nacional, lo relevante es explicar, aunque a grandes rasgos, algunos espacios estratégicos que el capital extranjero y las empresas transnacionales han llegado a ocupar en el país, y cómo tales cambios han influido en que el gobierno pierda margen de autonomía y que la gobernabilidad del país se torne compleja.

Desde 1990 comenzó a llegar al país capital extranjero y a invertir en casi todas las ramas económicas. El sector industrial, y específicamente el manufacturero, quedó abierto al capital extranjero, con excepción de la petroquímica básica, y la producción de armamentos y explosivos. También se comenzó a manifestar una afluencia importante de capital extranjero en el renglón de los servicios, por ejemplo en el turismo y hasta en el sector primario, por ejemplo en las actividades de agroexportación. Una parte considerable de capital extranjero que ha afluído al país se ha dirigido tanto hacia empresas ya establecidas como hacia bienes no comercializables como la banca, las afores, las compañías de seguros, las afianzadoras y los almacenes de depósito. En 1990 se comenzó a permitir la inversión extranjera en la banca, sector que en pocos años ha llegado a transitar al control mayoritario de unos cuantos capitales extranjeros en una proporción mucho mayor que en otros países del mundo.<sup>35</sup> Es precisamente en este renglón, por su carácter estratégico, en el que se puede mostrar cómo la afluencia de capital extranjero afecta el margen de autonomía del gobierno nacional.

<sup>35</sup> En México, un número relativamente pequeño de bancos maneja un porcentaje considerable de recursos. Las tres instituciones más grandes: BBVA-Bancomer, Banamex y Santander, todas ellas en manos extranjeras, controlaban en 2000, 62% de los activos totales de la banca, 57% de la cartera total, 63% de la captación total y obtuvieron 74% de las utilidades netas totales. No se ha logrado, por tanto, una participación diversificada y plural de capital en la banca, que era uno de los propósitos de la reforma que se emprendió en el sector. Por otra parte, México es, entre los países miembros de la OCDE y también entre los países de América Latina, el país con mayor participación de capital extranjero en la banca. En 2003, la penetración de capital extranjero era de 81%, mientras que la situación en otros países era la siguiente: Canadá 6%, Japón 6%, España 8%, Corea 10%, Estados Unidos 21%, Brasil 27%, Venezuela 34%, Chile 42%, Perú 46% y 48% en Argentina. Por otra parte, dicha participación ha crecido rápidamente en pocos años: de 1997 y 2003, o sea, tan sólo en seis años, la penetración del capital extranjero en este sector pasó de 18% a 81%, es decir que se multiplicó en más de cuatro veces (Tello, 2007: 667-669).

Y es que a partir de las reformas emprendidas en el sistema financiero mexicano en la década de 1990, la banca de desarrollo, que siempre había desempeñado en México un papel importante de promoción del crecimiento, fue reduciendo su actividad como agente promotor de la economía, con lo que el margen de maniobra del Estado para intervenir en la economía y modelarla también ha ido disminuyendo. Tal disminución se manifiesta en el margen de acción reducida que detentan actualmente Nacional Financiera, el Banco Nacional de Obras y el Banco Nacional de Comercio Exterior. Incluso desaparecieron instituciones estatales que desempeñaban la función de promoción económica como el Banco Nacional de Desarrollo Rural y Financiera Nacional Azucarera. Lo mismo ocurrió con los Fondos de Fomento que tenían por propósito promover diversas actividades económicas y que fueron establecidos por el gobierno federal en el Banco de México y en la Banca de Desarrollo. Por otra parte, el sistema financiero mexicano no sólo no ha canalizado los recursos de manera eficaz y oportuna hacia la actividades prioritarias y estratégicas, sino que tampoco ha promovido la productividad, la competitividad, el crecimiento de la economía nacional, no ha ampliado el monto de recursos financieros disponibles,<sup>36</sup> ni ha dado lugar a una formación de un mercado de capitales sólido y auténtico tan necesario para financiar a largo plazo la formación pública y privada de capital. En síntesis, el sistema financiero del país no sólo ha dejado de ser un agente promotor del crecimiento, sino que ha llegado a constituir uno de los factores que ha influido en el escaso crecimiento económico de México en las dos últimas décadas.

<sup>36</sup> Así, la captación de recursos monetarios y de ahorro como porcentaje del PIB disminuyó considerablemente después de la privatización de la Banca: en 1994 fue de 32%, en 2000 de 23% y en 2002 de menos de 20%. Por otra parte, como evidencia del papel reducido de la Banca como promotor del desarrollo, el financiamiento otorgado por la banca comercial al sector privado no bancario, que entre 1984 y 1992 creció de 10% del PIB a más de 30%, después del error de diciembre de 1994 cayó a menos de 10% en 2000 y alrededor de 9% para 2002. En diciembre de 2002, dicho financiamiento fue mucho mayor en otros países: en España 110.7%, en Corea 105.3%, en Canadá 69.2%, en Chile 63.8%, en Estados Unidos 61.8% y en Brasil 29.7% (Tello, 2007: 669).

Por otra parte, el nuevo sistema bancario ha dejado mucho que desear, ya que las reformas emprendidas desde 1990 no han sido benéficas para los usuarios del servicio ni para el país, siendo que los bancos obtienen altas utilidades por la vía del cobro de comisiones elevadas y desproporcionadas por los diferentes servicios que prestan (muy superiores de los que cobran los bancos en sus países de origen) y pagan bajos rendimientos, además de que las tasas de interés están por debajo del nivel de inflación. Por otra parte, es claro el apoyo del gobierno a los bancos sin muchas responsabilidades a cambio; por su parte, los bancos, sin asumir riesgo alguno han obtenido jugosos rendimientos como resultado del esquema del salvamento de la banca, que se produjo desde la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y la compra de Cetes. También la ausencia de un marco normativo moderno y adecuado para supervisar las actividades de los bancos, la concentración geográfica del crédito en el Distrito Federal y otras dos entidades (Nuevo León y el Estado de México) mientras 22 entidades, las de menor desarrollo relativo, reciben pocos recursos –indicador de que no se ha avanzado en la federalización de tal servicio, y la recurrencia a prácticas pocos ortodoxas y, en algunos casos, francamente ilegales por parte de los dirigentes y funcionarios de la banca privada–, son indicadores de los diversos problemas que se han presentado en el sistema financiero del país. Pese a tales problemas no se puede desconocer que con las reformas y la apertura del sistema bancario a la inversión extranjera se procuró lograr, y con razón, una mayor capitalización de los bancos que revirtiera en el crecimiento del país (cuestión que, como expliqué, no se ha logrado), atraer nuevas tecnologías y brindar una red más amplia de vínculos con los mercados internacionales para que los bancos pudieran hacer frente a mayor competencia en el futuro (Tello, 2007: 663-665 y 666- 672).

Por otra parte a raíz de la apertura económica del país, en México, como en la mayor parte de los países del mundo, las empresas transnacionales han ocupado espacios cada vez mayores en distintos rubros de la actividad económica: en el comercio, en los servicios, en la producción manufacturera. Como ejemplo, cabe mencionar la expansión en México de Wall Mart, la transnacional más grande del sector comercio (Brambila, 2008: 8); también como en la mayor parte de los países, el margen de maniobra, y hasta la soberanía de los gobiernos, son desafiados precisamente por las empresas transnacionales que han ganado gran poder a raíz

de la globalización y de la apertura de los mercados.<sup>37</sup> Dichas empresas, por su extensión y organización mundial, además por controlar las innovaciones tecnológicas y crear modelos de consumo que tienen gran impacto en los países, asumen tareas que antes desempeñaban los Estados, como las de supervisar y regular la competencia mediante las leyes del comercio exterior. En la actualidad, dichas empresas circunscriben y limitan la competencia, poniendo e imponiendo barreras a aquellos que pretenden competir. El gobierno del país, como muchos otros, al no seguir desempeñando la función de regular la competencia, evidencia que ha perdido margen de maniobra

Por otra parte, nuevos procesos externos dieron lugar a cambios que muestran el menor margen de maniobra del gobierno. Por ejemplo, la crisis que vivió el mundo en 2006 por los altos precios del petróleo de entonces y por la competencia en el abastecimiento de tal recurso llevó a un encarecimiento de alimentos, debido, por lo menos en parte, a la mayor demanda de maíz que sirve tanto para consumo alimenticio (por ejemplo para hacer tortillas) como para la elaboración de biocombustibles.<sup>38</sup> Precisamente en enero de 2007 se produjo en el país un aumento del precio de la tortilla que constituye un elemento básico de la dieta nacional. A partir de tal aumento, cuyo origen fueron razones externas y del que se beneficiaron los monopolios y oligopolios del ramo (los acaparadores del grano) y no los pequeños productores privados y ejidales, el gobierno se circunscribió a poner en marcha un Programa Nacional de Verificación y Vigilancia de las tortillerías para inhibir el cobro de un incremento injustificado en el precio de tal

<sup>37</sup> Dichas empresas, beneficiadas por el crecimiento de los mercados transnacionales, por el aumento de la información y por las tecnologías de ésta controlaban para 2003, 70% del comercio internacional (Martinelli, 2003, 300).

<sup>38</sup> Según el Instituto Internacional de Investigación sobre Política Alimentaria (IIPA), los subsidios al etanol en Estados Unidos han tenido como efecto que un tercio de la producción de maíz se dedique a producir biocombustibles, comparado con 5% de la década pasada, lo que ha dado lugar a que disminuya la oferta de maíz para consumo alimentario y de ahí que aumente el precio de maíz (con el consecuente aumento del precio de las tortillas en el país). Es más, según el IFPRI, el incremento en la demanda de los biocombustibles (etanol y biodiesel) explica aproximadamente 30% del incremento promedio de precios tanto en los granos básicos como en las oleaginosas. Sobre la crisis alimentaria a nivel mundial véase Lustig (2008: 32-37).

producto en detrimento de los consumidores, aunque lo idóneo hubiera sido incrementar la oferta, articular nuevas cadenas libres de acaparamiento y coyotaje y apoyar a los productores del maíz para asegurar el volumen suficiente del producto a un precio accesible (Alcocer, 2007). Se procuró así evitar el enfrentamiento con poderes fácticos que controlan dicho producto, aunque esto disminuye el margen de maniobra del Estado para procurar beneficios para las mayorías.

Hasta ahora se explicó cómo el gobierno del país ha tendido a perder autonomía frente a importantes grupos económicos nacionales que detentan gran poder económico y político y frente a actores externos —el capital extranjero y las empresas transnacionales—, fenómenos que debido a que se han combinado con otros procesos, han dado lugar a una gobernabilidad compleja. Pero el gobierno del país también durante el periodo 2000 y 2007 (aunque ya hay antecedentes de dicho fenómeno con anterioridad) ha perdido margen de autonomía frente a corporaciones que agrupan sindicatos que funcionan como verdaderos cacicazgos. Precisamente tales corporaciones disminuyen la posibilidad de instrumentar nuevas políticas. Desde finales de la década de 1980, por ejemplo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha obstaculizado la descentralización educativa y aparece por su poder político como socio indispensable para realizar reformas en el nivel de enseñanza básico.

Esta pérdida de capacidad de acción del Estado en el mundo del trabajo se manifestó no sólo para poner en práctica nuevas políticas, sino también para prevenir y resolver conflictos en tal esfera y se ha explicado por la visión predominantemente gerencial de las relaciones laborales que ha prevalecido desde las tres administraciones gubernamentales anteriores. Un ejemplo del agotamiento en las capacidades de arbitraje y aun represivas del Estado en la esfera del trabajo se mostró en el conflicto que se presentó en el sindicato minero en febrero de 2006, cuando se pretendió destituir a su líder Napoleón Gómez Urrutia. Incluso en tal conflicto, y como expresión de que la globalización ha estrechado nexos entre distintos sectores y grupos en el plano mundial, la solidaridad internacional del sindicalismo se mostró eficaz para limitar la represión contra el líder al nombrarlo presidente del Consejo Regional de la influyente Federación Internacional de Trabajadores Metalúrgicos, cuando hasta ese momento el sindicalismo internacional se había limitado a denunciar las fallas de las organizaciones sindicales mexicanas

sacando a la luz las transgresiones cometidas contra los trabajadores (Bensusán, 2006: 714-717).

En este inciso se ha analizado cómo diversos poderes fácticos —corporaciones sindicales, empresarios nacionales con gran poder económico y político, empresas trasnacionales y capital extranjero— tienen la fuerza para condicionar el ejercicio de la acción del Estado e incluso para neutralizar su acción y minar su margen de autonomía. Un común denominador de estas fuerzas es, empero, que son necesarias para impulsar el desarrollo del país, y que simultáneamente constituyen sostenes políticos del gobierno, pese a que pueden vetarlo con su acción, influir en que no sea eficaz y en que finalmente no se alcance la competitividad en el crecimiento económico ni la eficacia que se requiere para el combate a la pobreza y la distribución del ingreso.<sup>39</sup> Lo contradictorio es que tales poderes fácticos no sólo han crecido bajo la protección de las autoridades políticas sino que congraciarse con algunos de tales poderes (por ejemplo, con los empresarios nacionales con gran poder económico y político, empresarios extranjeros y algunos sindicatos como el de los trabajadores de la educación) se torna necesario para que el gobierno pueda gobernar y obtener apoyos de los que depende su porvenir. De tal modo que si bien estos poderes fácticos, al neutralizar la acción del gobierno minan la gobernabilidad y la hacen compleja, un mínimo de acuerdos con tales poderes, que representan a las élites (por ejemplo a las empresariales y a las obreras) es condición necesaria aunque no suficiente para lograr gobernabilidad.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Jacqueline Peschard define los poderes fácticos como aquellos que tienen la fuerza para condicionar el ejercicio de la acción del Estado mexicano, cuando no para amenazarlo y neutralizarlo. María Amparo Casar considera que en virtud de la posibilidad que tienen los poderes fácticos de minar la eficacia de la acción del Estado, constituir al mismo tiempo un veto a la acción política y ejercer una influencia determinante para que no se logre crecimiento económico y la distribución del ingreso, pueden hacer más daño que los pleitos y la falta de acuerdos entre la clase política, entre los partidos, entre los legisladores, entre el presidente y el Congreso (Fernández, 2007: 48-49)

<sup>40</sup> Como Antonio Camou esclarece, sin los acuerdos entre élites, la probabilidad de caer en situaciones críticas crecen y crecerán de manera significativa, por no decir de manera casi segura, lo que puede afectar la gobernabilidad y hasta propiciar situaciones de ingobernabilidad, aun cuando —como el mismo autor agrega— en una sociedad pueden llegarse a acuerdos entre elites, pero el nivel de conflictividad puede ser tal que impida al gobierno lograr estabilidad (Camou, 2000: 188).

Por último, pero no de importancia menor, el gobierno mexicano tiene un margen de maniobra menor, lo que vuelve a la gobernabilidad un proceso complejo en tanto se enfrenta a un nuevo poder fáctico que ha socavado la autoridad del Estado: el poder del narcotráfico,<sup>41</sup> que desde 2007 se ha comenzado a combatir en el país de manera drástica.<sup>42</sup> El que dicho poder haya llegado a controlar una parte del territorio nacional e imponer allí sus mandatos ha tendido a minar el monopolio que el Estado debe tener para controlar el territorio nacional, recurriendo incluso de manera legítima al empleo de la violencia. Tal poder violaba, además, el poder unívoco que Estado y autoridades gubernamentales deben tener como poder formal para recaudar —por vía de los impuestos— los recursos para gestionar la conducción del país (Moreno, 2007: 2). Por ello, su combate ha adquirido prioridad, pese al costo que tiene no sólo en lo económico sino en vidas humanas y a la peligrosidad que reviste y como reconoció la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que su combate se deposite en el ejército (Díaz, 2007, s.p.). Entre otras razones por la probabilidad de que dicha instancia

<sup>41</sup> El poder del narcotráfico se debe al quebranto del régimen autoritario, quebranto que precisamente propició que dicho poder adquiriera creciente autonomía y se llegara a constituir en un poder fáctico (entrevista con Luis Astorga, investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, especialista en el tema del narcotráfico, 1º de agosto de 2008). El hecho de que el narcotráfico sea un nuevo poder fáctico muestra que dichos poderes cambian, ya que surgen nuevos y otros dejan de desempeñar tal papel. Pablo González Casanova arroja luz (en su libro *la Democracia en México*) acerca de cómo, para 1964, fecha en que publicó su libro, los caciques como poder fáctico prácticamente desaparecieron, cómo el ejército se convirtió en un instrumento del Estado moderno (y, se podría agregar, dejó de ser poder fáctico en tanto se subordinó a la autoridades civiles que están al frente del gobierno), cómo la Iglesia, pese a su papel importante, no parecía que fuera a desempeñar un papel tan relevante como en el pasado y cómo los empresarios nativos, los financieros, las grandes empresas extranjeras y las potencias que los protegen constituían, ya para esas fechas, poderes fácticos, los factores reales de poder, que el Estado mexicano debía tener en cuenta en sus grandes decisiones (González Casanova, 1964: 85).

<sup>42</sup> Un estudioso de la seguridad pública, Carlos Antonio Flores Pérez, revisó todos los boletines de prensa de la Procuraduría General de la República (PGR) entre 2000 y 2006 y llegó a la conclusión de que durante el sexenio de Fox la lucha contra la corrupción vinculada al narcotráfico virtualmente se colapsó. Es más, aun cuando en el gobierno de Zedillo se ordenó la detención de varios servidores públicos de alto nivel, incluyendo a un gobernador y varios generales vinculados al narcotráfico, el gobierno de Fox no procedió judicialmente contra ningún alto funcionario (Aguayo, 2007a: s.p.)

(al ser responsable de combatir tal poder) lo enfrente, como algunas experiencias nacionales han puesto en evidencia, cometiendo graves violaciones a los derechos humanos.<sup>43</sup>

Por más poderoso que sea un Estado para preservar la seguridad en una época de terrorismo no puede ser una tarea que desempeñe éste por sí sólo, pues requiere de otros Estados y de sus servicios de inteligencia (Martinelli, 2003, 303). La lucha contra el narcotráfico, por la cercanía geográfica de México con Estados Unidos y porque es ahí donde se demanda la droga que es el sustento de dicho poder, exige la colaboración entre las dos naciones. El combate a tal poder fáctico se legitima debido a que el narcotráfico busca resquebrajar la moral de los cuerpos de seguridad, amedrentar a la sociedad, erosionar el poder de los gobiernos estatales y locales y debilitar al gobierno nacional. De allí que tal poder fáctico implique inestabilidad y, por tanto, una amenaza grave a la gobernabilidad (Aguayo, 2007b: s.p., Castañeda, 2007a: s.p.).

Ahora bien, pese a que el gobierno ha perdido margen de autonomía en años recientes cuando México ha transitado hacia la democracia, el proceso de democratización y la presencia de una ciudadanía activa pueden constituir una manera de contrarrestar el poder y la influencia de los poderes fácticos. Ya que las fuerzas proclives a la democratización pueden ser una ayuda para contrarrestar privilegios y poderes que se sustentan en un estatus económico y político privilegiado. Los límites (cuyos alcances reales no me propongo analizar en este trabajo) que se le impusieron al consorcio Televisa durante 2007 parecieron ser una comprobación de tal aserto. Ello resulta evidente precisamente cuando políticos provenientes de partidos con distintas ideologías, recurriendo a la ley, minaron entonces el poder de tal consorcio para difundir

<sup>43</sup> Ahora bien, en Brasil imperan otros cuatro argumentos para no involucrar al ejército en el combate al narcotráfico: 1) el clásico: “se sabe cuando sacar a la tropa de los cuarteles, pero no como regresarla”. Debido a que en Brasil hubo largos periodos de injerencia directa del ejército en el gobierno (por ejemplo, de 1964 a 1985) no constituye éste un temor menor; 2) el económico: es más caro tener a la tropa fuera de los cuarteles. Este factor no es secundario, puede dar lugar a problemas graves de presupuesto y desatar una carrera por otras demandas como educación, salud, etc.; 3) “La desventaja de la postergación: usar al Ejército inevitablemente implica posponer [...] la solución permanente [...] una policía nacional eficaz y dotada, y 4) El argumento [...] quizá más acertado, consiste en la falta de preparación del Ejército brasileño para lo que finalmente es una labor policíaca” (Castañeda, 2007b: s.p.).

mensajes políticos y aprovechar las elecciones para obtener ganancias extraordinarias.

En síntesis, la gobernabilidad compleja que impera en el México del siglo XXI es consecuencia del menor margen de autonomía del gobierno, del escaso crecimiento económico del país, de la escasa distribución social y del avance en la democracia. Interesa finalizar este ensayo haciendo explícitas, a partir de las dimensiones que se han empleado en el análisis, algunas reflexiones de lo que parece necesario hacer en el porvenir. Aunque conviene aclarar que la gobernabilidad, como algunos estudiosos del fenómeno han advertido, depende también de otros factores como el combate a la corrupción, la transparencia en los asuntos públicos y el grado de vigencia que un país manifiesta en lo que se refiere al cumplimiento del Estado de derecho.<sup>44</sup>

### **Breve prospectiva: algunas reflexiones mirando hacia el porvenir**

Para que México en los años venideros pudiera arribar a un proceso de gobernabilidad menos complejo e intrincado que permitiera coadyuvar a consolidar el sistema político y alcanzar una mayor legitimación social

<sup>44</sup> Por ejemplo, en la perspectiva del Banco Mundial, institución que ha abordado ampliamente el tema de la gobernabilidad, México perdió gobernabilidad del año 2000 al 2006. En un estudio en que se incluyen 200 países, a México se le otorgó para 2006 la calificación de 36 en una escala de 1 a 100, inferior a la que obtuvo en 2000. Según a estos cálculos, México descendió de 2000 a 2005 en estabilidad política, vigencia del Estado de derecho, efectividad gubernamental y control de la corrupción. De tal modo que en 2006 quedó muy por debajo de Finlandia (que obtuvo una calificación de 98), de varios países europeos y de varios países de América Latina. Por ejemplo de Chile (que obtuvo una calificación de 76) de Costa Rica (70) y de Uruguay (66) (Tello, 2007: 749-750). Pero para 2007 el Banco también señalaba que la gobernabilidad del país se veía afectada por la captura del Estado mexicano por parte de diversos grupos de interés, ya que, por ejemplo, algunos de los sindicatos de trabajadores públicos afectaban el suministro de bienes y servicios públicos y algunas elites económicas minaban el poder del Estado. Es más, en opinión del Banco, grupos con intereses creados en muchos sectores han sido un obstáculo inamovible para la realización de algunas reformas tendientes a reorganizar, por ejemplo, el sistema educativo o a proporcionar mejores servicios de seguridad pública. Dichos grupos de interés (en la perspectiva del Banco) tienen capacidad para movilizar resistencias fuera de los escenarios electorales y de los espacios legislativos formales y obstaculizan así la realización de reformas (Banco Mundial, 2007: VIII-IX).

sería necesario, de acuerdo con los parámetros que se han empleado en este estudio, lograr que el Estado adquiriera mayor margen de maniobra y de autonomía frente a una serie de poderes fácticos: los grupos empresariales nacionales con mayor poder económico y político y las empresas transnacionales que operan en el país; sería asimismo importante que el Estado avanzara en su combate al narcotráfico y que ganara márgenes de acción frente a corporaciones obreras que detentan gran poder. Pero también sería necesario impulsar un proceso de crecimiento más exitoso que permitiera aliviar en mayor medida la pobreza extrema y reducir la desigualdad social. Avanzar en la democracia también constituye un imperativo para una mejor gobernabilidad, de acuerdo con el análisis realizado en este ensayo, pese a dicha forma de gobierno en tanto presupone que se amplía el universo en el que se discuten y adoptan las decisiones, y una dinámica política más compleja, sobre todo si se compara con la que prevalece en los gobiernos autoritarios.

Sin embargo, es necesario vencer desafíos enormes para actuar en cada uno de uno de estos parámetros y consolidar la gobernabilidad democrática (Flisfisch, 1989, 123-125).<sup>45</sup> Para lograr, por ejemplo, que el Estado pueda tener mayor margen de maniobra frente a grupos económicos y políticos que constituyen simultáneamente apoyos y sostenes para el Estado sería necesario (como se explicó anteriormente) apoyarse en fuerzas internas que impulsan una mayor igualdad en todos los frentes hasta coaligarse con fuerzas mundiales y organizaciones internacionales, que ante las transformaciones que ha implicado la globalización, se preocupan por establecer límites contra fuerzas como el narcotráfico que son fuerzas destructivas que impiden una integración mundial positiva. Supone, al mismo tiempo, apoyar de manera vigorosa a organizaciones mundiales que han abogado por que se establezcan y se delinien límites y responsabilidades crecientes para las fuerzas económicas internacionales, como las empresas transnacionales, que son las mayores

<sup>45</sup> Pero, además, para enfrentar estos desafíos se requiere de esfuerzos políticos premeditados. Ángel Flisfisch explica cómo el orden democrático no puede consolidarse a sí mismo. Partir de este supuesto implica una dañina ilusión. Es más, agrega: “la obtención de un orden adecuado a la solución de problemas de gobernabilidad es el producto de una estrategia política premeditada. Por consiguiente, supone un partido o una coalición de partidos que la definen y la impulsan” (Flisfisch, 1989: 123-125).

beneficiarias del proceso de mundialización de la economía,<sup>46</sup> como es el caso de la ONU que ha apoyado la Responsabilidad Social Empresarial. Ésta es una práctica que fomenta que las empresas trasnacionales se comprometan a preservar el medio ambiente en los contextos donde operan, distribuir algunos beneficios para los que laboran en tales empresas, favorecer más a sus proveedores, a sus clientes y beneficiar a las comunidades de los lugares donde funcionan (Brambila, 2008). Ante una nueva realidad económica, donde las empresas trasnacionales se han fortalecido, aunque también se han visto afectadas negativamente por la crisis financiera mundial que irrumpió con más nitidez en el verano de 2008, se requieren nuevas normas para preservar, por una parte, el funcionamiento y los derechos de dichas empresas, pero se requiere, por otra, concertar acuerdos con ellas para que desempeñen un papel más comprometido en los contextos nacionales donde operan.

En la medida en que, el poder de las empresas trasnacionales radica en su extraterritorialidad, es decir que pueden hacer una distribución internacional del trabajo en el plano mundial y no hay una fuerza política que opere sobre una base global que pueda contrarrestar el poder de dichas empresas,<sup>47</sup> aparece como una posible solución que diversos Estados concerten medidas respecto a tales unidades, aprovechando los bloques regionales que ya existen o que lentamente se están conformando. Dicha concertación se guiaría por el propósito de diseñar y poner en marcha estrategias y normas comunes que regulen los deberes y los derechos de tales empresas, pero debe haber, además, una consideración de las características de cada contexto nacional para definir sus prerrogativas y obligaciones.

Lograr impulsar en el país de manera significativa el crecimiento económico y la redistribución social es asimismo una tarea indispensable y difícil de instrumentar para los próximos años en México, sobre

<sup>46</sup> Manuel Escudero *senior advisor* del Global Compact de Naciones Unidas explicaba que para finales de 2005, de las 100 entidades más poderosas del mundo, 49 eran Estados y 51 eran empresas (Escudero, 2005: 13).

<sup>47</sup> Martinelli explica que la eficiencia de las empresas trasnacionales (a lo que agregaríamos y, en cierto sentido, su poder) radica en que controlan un gran número de actividades económicas de manera eficiente mediante procesos de coordinación, estandarización y rutinización (2003: 300).

todo a raíz de la crisis financiera mundial que irrumpió desde mediados de 2008, con el propósito de contrarrestar la desigualdad social y arribar a una mejor gobernabilidad, a una gobernabilidad más beneficiosa y menos compleja, si se considera que el país ha padecido estancamiento económico desde 1982, año en que se produjo un cambio de estrategia económica en virtud del colapso del modelo que por varias décadas había regido en el país. Recuperar el crecimiento económico mundial pareciera condición para impulsar la expansión económica de México y muchos otros países, aunque no es garantía de una mejor redistribución social. Asimismo, parecería no sólo necesario sino indispensable idear y poner en marcha un modelo que tenga por mira fomentar y ampliar el crecimiento en el desarrollo del mercado nacional como camino complementario de la apertura económica y de la vía de las exportaciones.<sup>48</sup>

Lo anterior requeriría idear y poner en marcha políticas que muestren que es posible allegarse de recursos suficientes para impulsar el desarrollo del mercado nacional y garantizar que tales recursos, mediante nuevas leyes e instituciones se dirijan precisamente a impulsar el desarrollo del mercado nacional. Sin nuevas leyes y nuevas instituciones no parece posible sustentar una variante en el modelo económico que impera en el país. A través de su historia, México ha puesto de manifiesto la relevancia de la legalidad para impulsar la implantación de distintos modelos de desarrollo (comprobación de tal aserto es la vigencia de la Constitución de 1917 y su perdurabilidad, en tanto dicho documento ha servido para guiar por décadas el desarrollo del país); también demuestra la importancia de las instituciones para apoyar por distintas vías el desarrollo y regular la vida política nacional.

Finalmente, del análisis se desprende que la consolidación de la democracia que se ha ido desarrollando en el país también constituye un camino fundamental para mejorar la gobernabilidad, lo que requiere estimular prácticas que puedan impulsar la competencia política equitativa y transparente tanto en el interior como entre distintos partidos

<sup>48</sup> Es importante tomar en cuenta que la crisis económica y financiera mundial que irrumpió con más claridad en el segundo semestre de 2008, que tuvo por origen las hipotecas *subprime*, ha hecho necesario que algunos cambios en tal modelo deban originarse en los países desarrollados.

políticos. También, una vía importante para consolidar la naciente democracia del país es buscar estrategias que permitan una mejor vinculación entre representantes políticos y gobernados, lo que presupone impulsar una mayor participación ciudadana en la política. Consolidar la democracia mediante organizaciones autónomas es asimismo importante para impedir que la democratización del país en los próximos años dependa exclusivamente de los partidos políticos, ejes fundamentales de tal proceso. A la vez es importante examinar el desempeño que han tenido diversas instituciones pilares de la democracia, como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en consolidar el proceso democrático que, a pesar de tropiezos, ha avanzado en el país. Profundizar en otros caminos para intervenir y lograr mejores resultados en lo que se refiere a la gobernabilidad requeriría, por otra parte, de un estudio que no se guíe por el propósito de diagnosticar la naturaleza de la gobernabilidad imperante en los albores del siglo XXI en el país y explicar también las causas de tal gobernabilidad que han sido los objetivos de este ensayo, de tal modo que el propósito de dicho trabajo sea delinear estrategias con el fin de garantizar la construcción de una mejor gobernabilidad que se acompañe de más justicia, eficacia y legitimidad; lo que presupone emplear el concepto de gobernabilidad, en virtud de su carácter amplio e integrador, pero pensando en el porvenir, en el corto, mediano y largo plazo (Camou, 2000: 168-169).

## Bibliohemerografía

- Aguayo Quezada, Sergio. 2007a. "Los desertores". *Reforma*, 30 de mayo.
- Aguayo Quezada, Sergio. 2007b. "Crimen y campaña". *Reforma*, 7 de marzo.
- Alcántara Sáez, Manuel. 1994. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alcocer Jorge. 2007. "Maíz y Estado". *Reforma*, 16 de enero,
- Banco Mundial. 2007. *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
- Bensusán, Graciela. 2006. "Le renouveau syndical au Mexique sous le premier gouvernement de transition". *Relations industrielles*, vol. 61, núm. 4 (otoño): 708-732.
- Bobbio, Norberto. 1987. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brambila, Fidela. 2008. "¿La responsabilidad social o filantropía? La acción de Coca-Cola, Wall-Mart y Mc' Donalds". Tesis para optar por el grado de maestría en Estudios de Relaciones Internacionales. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado, UNAM.
- Castañeda, Jorge. 2007a. "Mecánica informal". *Reforma*, 20 de junio
- Castañeda, Jorge. 2007b. "Lucha contra el narco en Brasil". *Reforma*, 25 de abril
- Córdova, Lorenzo. 1996. "Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 4 (octubre-diciembre): 3-35.
- Camou, Antonio. 2000. "La múltiple in(gobernabilidad)". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 4 (octubre-diciembre): 159-188.
- Díaz Garza, Felipe. 2007. "Es la guerra". *Reforma*, 26 de mayo.
- Escudero, Manuel. 2005. "La verdadera historia de la reforma de Naciones Unidas. ¿Sirve la ONU para resolver los problemas de nuestro mundo?". *El País*, 30 de octubre.
- Fernández Christlieb, Fátima. 2007. "¿Cómo se constituyó Televisa en un poder fáctico?". *Nexos*, año 29, núm. 352 (abril): 48-53.

- Flisfisch, Ángel. 1989. "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. L, núm. 3 (julio-septiembre): 113-133.
- González Casanova, Pablo. 1965. *La democracia en México*. México: Ediciones Era (Serie Popular).
- Grupo Huatusco. 2004. "Estado, mercado y crecimiento económico. Elementos de la agenda de política pública para el crecimiento económico de México". *Resumen general de los planteamientos de los participantes en el Seminario Estado, mercado y crecimiento económico*. Huatusco, Veracruz, 3-5 de junio.
- Ibarra, David. 2007a. "Reforma fiscal a contrapelo". *Proceso*, núm. 1604, 29 de julio.
- Ibarra David. 2007b. "La oposición de la elite a tributar", *Nexos*, año 29, núm. 357 (septiembre): 27-32.
- Labastida Martín del Campo, Julio. 2001. "Legitimidad y cambio de régimen político en México". En *Globalización. Identidad y democracia. México y América Latina*, coordinado por Julio Labastida Martín del Campo y Antonio Camou. México: Siglo XXI Editores.
- Lajous, Alejandra. 2006. *Vicente Fox el presidente que no supo gobernar*. México: Océano.
- Lustig Nora. 2008. "¡Las papas queman! Causas y consecuencias de la carestía de los alimentos". *Nexos*, año 31, núm. 367 (julio): 27-32.
- Martinelli, Alberto. 2003. "Markets, Governments, Communities and Global Governance". *International Sociology*, vol. 18 (2) (junio):
- Moreno, Javier. 2008. "Felipe Calderón Presidente de México. De visita en España, Calderón (1962) explica la guerra contra los carteles del narcotráfico que lanzó hace 18 meses poco después de llegar al poder, las relaciones con sus rivales políticos y sus proyectos de reforma. Yo no me considero de derechas". *El País*, 15 de junio.
- Pastor Manuel Jr. y Carol Wise. 2005. "The Lost Sexenio: Vicente Fox and the New Politics of Economic Reform in Mexico". *Policy Issues. Latin American Politics and Society*, vol. 47, núm. 4 (invierno): 135-160. Academic Research Library.
- Tello, Carlos. 2007. *Estado y desarrollo económico 1920-2006*. México: Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

# **El nuevo espacio político de los empresarios**

**Ricardo Tirado**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Ciencia Política; investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.



Un elemento que caracteriza la acción de los empresarios en el escenario nacional del nuevo siglo es su muy activa y directa participación en el campo político. La pregunta central a la que atiende este trabajo es qué consecuencias se derivan de esta participación para la gobernabilidad democrática. El argumento principal es que esta vertiente de la acción empresarial ha tenido el efecto de debilitar la legitimidad democrática, en tanto que acentúa el carácter ambiguo de la representación política, da más espacios a las políticas públicas de corte pro-empresarial y propicia oportunidades para que se produzcan malas prácticas empresariales.\*

El propósito de este trabajo es describir y analizar la evolución de la acción política de los empresarios en el escenario político nacional en el sexenio del presidente Fox y los primeros dos años de Calderón, con base en un conjunto de acontecimientos que dan cuenta de los elementos que caracterizan esta acción. Esta exposición parte de la identificación de los principales actores económicos y políticos empresariales y una breve alusión a los antecedentes y el contexto económico y político en el que se despliega esta acción. La discusión sobre la acción política de los empresarios atiende a sus relaciones con las instituciones políticas: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los gobiernos de los estados y los partidos y los procesos electorales.

## Los actores empresariales

Hablar de “los empresarios” es válido por economía verbal, pero es tan diverso el universo que integra el conjunto de los empresarios, que en rigor debe hablarse de una pluralidad de actores empresariales y distinguir entre ellos a los principales. Principales por su capacidad de acción y de influencia en la toma de decisiones económicas, políticas y sociales.

De ese modo, pueden diferenciarse dos grandes tipos de actores empresariales: el primero es el constituido por la elite, es decir, los empresarios que están al frente de los más importantes conglomerados

\* Agradezco los comentarios de Matilde Luna y Bertha Lerner a versiones anteriores, pero sólo yo soy el responsable de ésta.

financieros, industriales, comerciales, etc. Entre ellos figuran quienes encabezan las nuevas multinacionales mexicanas, que operan, entre otros, en los campos de la telefonía, la televisión, el cemento, la minería, los alimentos y las bebidas, e incluyen desde luego a Carlos Slim –aunque ningún otro se le equipara– que figura entre los primerísimos lugares de la lista de los más ricos del mundo. A éstos se suman desde luego las empresas multinacionales extranjeras que en materia financiera ocupan la posición central y en muchas ramas representan la mayor parte de la producción. También deben mencionarse aparte, por el gran poder que han acumulado, las dos grandes empresas de la televisión, que han rebasado su papel de actores económicos para convertirse en actores políticos muy importantes. Todos estos grupos tienen un acceso expedito a las más altas instancias del estado y deben ser vistos como grupos de poder económico, pero también político.

Otro tipo de gran actor empresarial es el constituido por las más conspicuas organizaciones empresariales; son éstas las articuladas en el complejo que corona la “cúpula de cúpulas” o Consejo Coordinador Empresarial (CCE) que agrupa a siete organizaciones, entre las que destacan el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). Como cada una de esas siete organizaciones aglutina a un número muy variable de organizaciones y de empresarios de muy distintos tamaños, la diversidad del conjunto es muy grande. Alberga así tanto a la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco) que cuenta con decenas de miles de afiliados, en su gran mayoría medianos comerciantes asociados a las cámaras de cada ciudad, y la Coparmex que tiene unos 38 000 asociados inscritos en centros empresariales locales, como al CMHN que reúne a los más grandes empresarios del país.<sup>1</sup> En el conjunto de las organizaciones destacan el CCE, por ser justamente la organización paraguas que engloba y representa a prácticamente todo el empresariado mexicano. Otra que es tanto o más importante es el mencionado CMHN, en primer lugar porque funciona como un club que afilia exclusivamente a los 40 o 50 más grandes empresarios, pero también porque es la organización más influyente en el seno del CCE y

<sup>1</sup> Sobre el CMHN, véase Briz (2006).

las otras organizaciones. Finalmente, es también notable la Coparmex, porque desde los viejos tiempos de la indiscutible hegemonía del PRI, se distinguió siempre por su beligerancia en defensa de los intereses empresariales y fue el semillero de muchos empresarios que de sus filas pasaron luego a la política a través del PAN.

Estas tres organizaciones actúan con lógicas y en espacios distintos: el CCE aparece como la voz de todo el empresariado y se ocupa de los grandes asuntos de carácter general: las reformas estructurales, las grandes políticas del gobierno que afectan a todos los empresarios y especialmente a la elite y la política. El CMHN opera en cambio con gran discreción; en general se pronuncia poco en público, pero se sabe que se reúne con frecuencia con el presidente y ahí sus miembros manifiestan con franqueza sus propuestas y disensos. Por su parte, la Coparmex suele abordar los asuntos políticos en un tono más incisivo y de manera más pública. Por otro lado, existe también la Cámara Americana de Comercio, que aglutina a prácticamente todas las empresas estadounidenses y a las nacionales más importantes; su actuación se caracteriza por la discreción, pero es tomada muy en cuenta.

De estos dos tipos de actores empresariales, sin duda los más importantes son los grandes empresarios, porque además de que acumulan personalmente una gran cantidad de recursos económicos, políticos, culturales, simbólicos y de otra índole, también tienen una gran influencia en sus organizaciones gremiales; es decir, aunque no necesariamente de manera directa y mecánica, los grandes empresarios ejercen una influencia decisiva en varias de las más importantes organizaciones y en la cúpula de cúpulas de todo el conjunto: el CCE. Cabe señalar que en coyunturas de conflicto entre los empresarios y el gobierno, y otros actores políticos y sociales relevantes, las organizaciones devienen en actores políticos especialmente importantes.

Otro tipo de actor empresarial lo constituyen los individuos que, ostentando una identidad de carácter empresarial, se desempeñan en el campo de la política, como candidatos de partidos políticos o como funcionarios públicos que desempeñan cargos de responsabilidad gubernamental, sea por elección o por designación.

Todos estos actores están articulados a densas redes de gobernanza que contribuyen a la coordinación social entre ellos y los demás actores sociales y políticos de la sociedad.

Finalmente, no puede omitirse mencionar que en los márgenes de estas redes operan otros “empresarios”: los grupos de traficantes de drogas que en los últimos años, con ingresos anuales mayores a varias decenas de miles de millones de dólares, han ganado un poder político social tan grande que ahora algunos observadores hablan de regiones sustraídas a la soberanía del estado mexicano y hasta de un estado dentro del estado.

### **Contexto: mucha pobreza, mucha inequidad y poco crecimiento**

Son elementos importantes, en el contexto de las relaciones que aquí interesa tratar, la gran pobreza que prevalece en México, la muy inequitativa distribución del ingreso nacional y el mal desempeño de la economía en las últimas décadas.

En efecto, alrededor de la mitad de los mexicanos perciben ingresos que los sitúan por debajo de la “línea de pobreza” y una parte significativa de ellos es descrita como “pobres extremos”. Además, México figura entre los países que tienen una distribución de la riqueza muy inequitativa.

Por otro lado, desde hace ya casi un cuarto de siglo, el desempeño de la economía nacional ha sido en general lento. Los nuevos núcleos de crecimiento dinámico, ligados a la exportación, no tienen la capacidad para incluir y jalar al resto de la economía, pues los eslabonamientos productivos son muy débiles. Lo anterior se manifiesta en la generación de pocos empleos, el crecimiento de la informalidad, la criminalidad, la migración, y en general en una escasa capacidad para dar oportunidades a millones de mexicanos que ansían mejorar su condición.

El anterior cuadro económico negativo hace que el número de los pobres no se reduzca sensiblemente y que tampoco la distribución del ingreso mejore, lo que trae consigo tensiones sociales que dificultan la gobernabilidad democrática de la sociedad mexicana.

Si no hay un mínimo de satisfacción de las necesidades de la población, se puede producir descomposición que puede desembocar en inestabilidad y explosividad social y política.

## Los empresarios: del autoritarismo a la democracia

### *El presidencialismo autoritario*

Por la gran concentración de poder que tenía en sus manos el presidente de la república, muchos estudiosos reconocieron una excepcionalidad del régimen político que imperó en México desde la Revolución hasta más o menos las tres cuartas partes del siglo xx. Precisamente para explicar esa singularidad del orden político mexicano, con diferentes ópticas se dieron explicaciones que recurrieron a conceptos como bonapartismo, gran autonomía relativa, presidencia imperial y régimen autoritario.

En efecto, visto en clave de autoritarismo (Linz, 1975), el régimen mexicano se caracterizaba por una muy alta concentración de poder y una escasa movilidad de los actores sociales y políticos, a través de un exacerbado presidencialismo que dominaba a los poderes legislativo y judicial y los gobiernos de los estados. Otro elemento clave de control era el PRI, un partido casi único al que se favorecía en las elecciones y conjuntaba las grandes corporaciones de trabajadores, maestros, burócratas y campesinos. Finalmente, el control se redondeaba con un sometimiento de los medios de comunicación que sólo dejaba pequeños resquicios a las voces opositoras y el uso selectivo y dosificado de la violencia.

Estas características permitieron al régimen excluir a los actores empresariales de participar directamente como actores políticos legítimos, y al gobierno adoptar unilateralmente algunas importantes decisiones que afectaron los intereses de los actores empresariales.

No obstante lo anterior y pese a algunos conflictos importantes surgidos de las decisiones unilaterales de los presidentes, en los tiempos de la posrevolución, las relaciones entre los grandes empresarios y la elite política de la república fueron acercándose.

Es un hecho conocido que los grandes empresarios fueron haciéndose de un “derecho de picaporte” que les daba acceso rápido y directo a los presidentes y los secretarios de estado que tomaban las más altas decisiones. Ahí ellos planteaban los problemas de sus negocios personales, pero también sus puntos de vista respecto de los enfoques y las políticas del gobierno.

Esto dio lugar a una versión mexicana del llamado *crony capitalism* o capitalismo de amigos, que se basa en las relaciones estrechas

entre los titulares de los puestos oficiales y los hombres de negocios, y se traduce en permitir a conveniencia prácticas monopólicas y oligopólicas, otorgar concesiones y protecciones especiales, asignar contratos y permisos oficiales, dar facilidades fiscales, etc. Y al calor de estas relaciones se generaron también, en múltiples casos, negocios en los que miembros de ambos sectores compartían canonjías y ganancias.

Estos procesos y el crecimiento de la posguerra mostraron desde la década de 1960 que la elite de los empresarios había embarnecido y adquirido un poder de veto frente a algunas decisiones del gobierno que pretendían afectar sus intereses.

### *La emergencia política de los empresarios*

En el último tercio del siglo xx, fue claro que el mundo y la sociedad mexicana habían cambiado y esas transformaciones se manifestaron en nuevos actores que desde distintas posiciones político-ideológicas reartaron al autoritarismo del régimen encarnado en los presidentes de la república. Luego de la represión del 68, el régimen inició un titubeante proceso de liberalización política, tratando de recuperar la legitimidad perdida.

La tibia liberalización iniciada se vio afectada al principio de la década de 1980 por sucesos como la gran crisis económica y la nacionalización de la banca, que desarticuló al poderoso núcleo de los grupos financieros, pero funcionó como catalizador de las diversas oposiciones de la derecha contra el autoritarismo.

En medio de la crisis y fuertemente presionado desde fuera, el gobierno dio un vuelco en su estrategia y sus políticas de desarrollo. Para ello, los presidentes de la nueva tecnocracia que accedió entonces al poder se aplicaron a restañar las relaciones con los grandes actores empresariales, consultando y acordando con los miembros de esa elite las decisiones de política más importantes. Fue así que se privatizaron muchas de las empresas públicas y se procedió a realizar una rápida apertura de la economía.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Sobre este tema véase Teichman (1995).

Mientras eso sucedía en las cúpulas, el PAN abrió sus puertas a muchos candidatos empresariales muy motivados, los neopanistas, que rápidamente comenzaron a ganar municipios importantes y más tarde las gubernaturas de algunos estados. De esa trayectoria son paradigmáticas las carreras de gerentes y pequeños y medianos empresarios como Ernesto Rufo, Francisco Barrio y Manuel Clouthier.<sup>3</sup>

Por esa época se hizo manifiesta la presencia de grupos compactos de ideologías extremistas que estaban integrados por empresarios y activistas muy identificados con ellos,<sup>4</sup> que actuaban concertadamente para ganar el control de algunas de las organizaciones gremiales más importantes y, en un segundo momento, hacerse luego de los puestos de dirección y las candidaturas partidarias del PAN para los llamados “neopanistas”. Fue así que surgieron políticos como Luis Felipe Bravo Mena (que fue asesor de Clouthier), Bernardo Ardavín, Jorge Ocejo Moreno, Antonio Sánchez Díaz de Rivera y Carlos María Abascal, todos ellos dirigentes de la Coparmex; Carlos Medina Plascencia, Ramón Martín Huerta, Ramón Muñoz Gutiérrez y Vicente Fox Quezada de la Asociación de Industriales de Guanajuato y Eduardo García Suárez y Emilio Goicoechea de la Concanaco (García, 2007).

El avance panista en la década de 1980 se dio sobre todo a costas del PRI en el norte del país, y en la de 1990 sólo avanzó mucho donde la competencia era exclusivamente entre el PRI y el PAN, y no prendió ahí donde logró implantarse la oposición de izquierda representada por el neocardenismo y el PRD. Y en la medida en que el PAN fue conquistando más gubernaturas en la década de 1990, se fue volviendo una alternativa para los grandes empresarios.

Las relaciones de los grandes empresarios con los otros partidos tienen también sus peculiaridades. En el PRI, sin duda, la relación con los grandes empresarios se fue mermando. En 1988 prácticamente todos los grandes empresarios estaban con el PRI, y en 1994 todavía seguían ahí casi todos, aunque se notaban algunas defecciones;<sup>5</sup> pero para 2000

<sup>3</sup> Véase Mizrachi (2003).

<sup>4</sup> Entre esos grupos figuran, por ejemplo, el DHIAC (Desarrollo Humano Integral, A.C.), Ancifem y, desde luego, El Yunque (Delgado, 2003 y 2004).

<sup>5</sup> Juan Sánchez Navarro, por ejemplo, criticó en 1993 la famosa cena en la que Salinas pidió gordos donativos para el PRI a un grupo de la elite. Véase Salas-Porras (2000).

el panorama era otro. En efecto, desde que Fox ganó la candidatura presidencial panista, cada vez más los miembros de la elite económica optaron por apoyar al PAN o apoyar simultáneamente al candidato de ese partido y al del PRI. Y una vez que Fox ganó, el giro hacia el PAN y su entorno se hizo muy claro, en primer lugar por razones eminentemente pragmáticas, pero también porque tenían mayores afinidades ideológico-políticas con ese partido (Tirado, 2004).

Para 2006, aunque algunos grandes empresarios financiaron la campaña de Roberto Madrazo (destacadamente Jorge Hank Rohn),<sup>6</sup> cuando se hizo patente que la candidatura tenía pocas posibilidades de ganar, ese apoyo se le fue adelgazando. Persisten sin embargo en las filas de los simpatizantes del PRI muchos empresarios de tamaños menores, sobre todo en aquellos estados donde los gobernadores provienen de ese partido.

De las relaciones entre los grandes empresarios con el PRD y los gobiernos perredistas, puede decirse que son mucho menos cercanas. Sólo recientemente se hicieron más visibles, cuando el jefe de gobierno López Obrador cultivó relaciones con algunos constructores y ciertos grandes empresarios, destacadamente con Slim, pero también con Salinas Pliego y Moisés Saba. Pero durante la campaña electoral, en la medida en que su movimiento se radicalizó, los apoyos empresariales se le fueron disipando. La crítica de Slim al plantón de Paseo de la Reforma después de la elección pareció la ruptura entre ellos. Pero en algunas plazas de provincia, sobre todo en el centro sur del país, el partido mantiene el apoyo de empresarios de menores tamaños. En esta región, el PRD reclutó, por ejemplo, a Zeferino Torreblanca, empresario que fue presidente de una organización empresarial local y ganó la gubernatura de Guerrero. Otras ligas con empresarios que aportaron recursos al partido, como el muy señalado caso de Carlos Ahumada, resultaron nefastas para la organización política.

Finalmente, es de mencionarse el caso de empresarios como Víctor González Torres, "el doctor Simi", quien ha pretendido casi comprarse un partido para que lo postule a la presidencia de la república. Aunque hasta ahora esos propósitos se le han frustrado, no es remoto que él o algún otro gran empresario pudieran lograr un propósito similar.

<sup>6</sup> Otros grandes empresarios vinculados con el PRI son Rodolfo González Barrera (Bello, 2007: 410), Carlos Peralta, Carlos Hank Rohn y el político-empresario Miguel Alemán Velasco.

### *La nueva situación*

Concurriendo con otros actores que incidieron en el proceso de transición democrática del país, el empresario Vicente Fox ganó la presidencia de la república en 2000 como candidato del PAN, inaugurando así la fase de frágil democracia en la que el país se encuentra ahora. Concluido ese sexenio y los dos primeros años de Felipe Calderón en la presidencia, puede decirse que en lo que va del nuevo siglo han gobernado al país dos gobiernos de un partido, que son más cercanos a los actores empresariales que quienes los antecedieron en el poder.

Pero, como se verá más adelante, esto se compensó en parte porque el poder se descentralizó con la autonomización y fortalecimiento de otros poderes públicos; son estos, el poder legislativo y el poder judicial y los gobiernos de los estados, además de algunos organismos autónomos como el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.

### **La relación actual entre la elite empresarial y el ejecutivo**

Es propio de una economía de mercado que los empresarios tengan una influencia política muy grande. Esto se debe a que, como ha sido teorizado, hay una dependencia estructural del estado respecto al capital, en el sentido de que si el gobierno realiza reformas que reducen la capacidad de que las empresas obtengan ganancias, éstas dejan de invertir, con lo que la economía puede entrar en crisis y eso tendrá consecuencias políticas que pueden ser graves para el estado (Przeworsky, 1990: 55-57).

En efecto, quienes están al frente de los conglomerados son actores muy importantes por la densidad de su capital, el tamaño de sus inversiones, el monto de los activos líquidos a su disposición y el peso que tienen sus empresas en la producción y en el empleo. De ahí que las decisiones que toman, como las de no invertir más y, peor aún, las de desinvertir y exportar sus capitales, pueden provocar desórdenes económicos que impactan fuertemente a toda la sociedad y desestabilizan al estado. Si la acción de los conglomerados se produce concertada y simultáneamente, el impacto de sus efectos sobre toda la vida económica, social y política se multiplica geométricamente y puede ser devastador para cualquier gobierno.

Pero además de esta dependencia estructural que es propia de toda economía de mercado, puede hablarse también de una relación más o menos cercana o distante entre la elite política y la empresarial que es resultado del juego político propio de cada formación social y que tiene como consecuencia una capacidad mayor o menor de los actores empresariales para influir en las decisiones de los poderes públicos. Esto permite que haya distintos estilos de desarrollo capitalista.

### *La normalidad de un país de mercado*

Con la pérdida del PRI de la mayoría absoluta en la cámara de diputados en 1997 y la alternancia en la presidencia después del triunfo del PAN en 2000, la superpresidencia había desaparecido y se había efectuado la transición a la democracia.

Con esta transición, con la retracción del estado y la globalización, los actores empresariales fueron consolidándose como actores centrales en muchos ámbitos de la sociedad y comenzaron a tener una más activa y directa participación en las instituciones políticas.

Comparando con el pasado reciente –los gobiernos de los tecnócratas De la Madrid, Salinas y Zedillo– lo nuevo en los gobiernos de los presidentes Fox y Calderón es una cercanía más estrecha con los más grandes empresarios; ahora no sólo hay apertura y acceso directo y rápido al poder, sino que ellos forman parte del gobierno mismo.

En efecto, ahora ya no hay sólo una relación entre ambas elites, pues en la misma cúpula del poder político hay representación de los grandes grupos empresariales. No se trata de una representación jurídica ni descriptiva ni simbólica, sino de la representación general de un sector de referencia: los grandes grupos empresariales, a través de la cual se expresarán sus puntos de vista y sus preferencias en el seno mismo de la dirección del gobierno y el estado.<sup>7</sup> Lo anterior no excluye que además funcione, en forma simultánea y paralela a esa representación general, una representación directa del conglomerado específico del que proviene la persona misma que desempeña el cargo.

<sup>7</sup> La representación jurídica implica un mandato, es decir, un encargo acotado; la representación descriptiva pretende un simulacro de diversos componentes de la sociedad; la simbólica tiene por objeto dar a un sector o categoría discriminada o minoritaria, a través de uno de los suyos, un lugar visible que lo reivindique.

Esto, sin embargo, como se verá más adelante, tiene algunos contrapesos importantes; algunos de ellos son el congreso dividido en el que fuerzas políticas opositoras impiden al presidente y su equipo sacar adelante las leyes que pretenden, y el poder judicial que en un momento dado puede declarar la inconstitucionalidad de una ley aprobada. Dicho lo anterior, debe reconocerse que es amplio el campo de acción del ejecutivo que es inmune a la acción de los poderes legislativo y judicial.

La cercanía y confusión virtual entre ambos tipos de actores –la elite empresarial y la elite política– es en primer lugar ideológico-política. En efecto, como lo muestran las declaraciones de principios, las plataformas y los programas de los partidos, la ideología panista coincide más con el programa neoliberal y por eso es más cercana a la de los grandes empresarios que las del PRI y el PRD en las que se postulan otros principios y aún resuenan ecos de posturas que eran más radicales.

Por otra parte, la cercanía se mostró en la presencia de los empresarios en las campañas políticas de los dos candidatos panistas a la presidencia de la república. Muchos actos de campaña contaron con la presencia y la adhesión de empresarios a las plataformas políticas, los programas y las candidaturas de Fox y Calderón. También recibieron estos candidatos de los empresarios importantes apoyos pecuniarios y de otra índole para realizar sus campañas.

En el caso de Fox, hay información de que grandes empresarios le canalizaron recursos (Ortiz, 2005; García, 2007) y fue muy conocida la intervención del grupo Amigos de Fox que, según su principal dirigente, recolectó de los empresarios fondos para la campaña que muchas veces fueron ocultados mediante triangulaciones (Korrodi, 2003). Estas conductas fueron investigadas por el Instituto Federal Electoral (IFE) y al final ameritaron la imposición de una importante sanción pecuniaria al PAN (Córdova y Murayama, 2006).

Más tarde, en cuanto asumió el poder, el propio presidente Fox dijo y repitió que el suyo era un gobierno “de empresarios” y “para empresarios”, y la composición de su gabinete así lo confirmó. En efecto, para la constitución de su equipo, Fox consideró a varios grandes empresarios –un Azcárraga del sector turístico, la señora Aramburuzavala de la más grande exportadora de cerveza– y a directivos de Avantel, Dupont, Vitro, Bacardí, Nestlé, Comex, IBM de México, Cydsa, Telmex y Banamex, entre otros. Al final, muchos de los designados fueron altos directivos de grandes empresas privadas e incluso algunos propietarios

de ellas (Aguilar y Castañeda, 2007: 31-40). De ese modo, la elite empresarial, especialmente la de Monterrey, quedó muy bien representada ahí (Zárate *et al.*, 2004).

Muy demostrativa de la gran influencia empresarial fue ya la designación del secretario de Hacienda del presidente Fox, pues actuando juntos los más grandes empresarios, lograron que Fox descartara su primera opción. Luego se generó una competencia en cuyas pujas participación los miembros más distinguidos de la elite empresarial: por un lado Carlos Slim y Ricardo Salinas Pliego, y por otro Roberto Hernández, Lorenzo Servitje, Lorenzo Zambrano y Alfonso Romo, en la que al final se impuso la preferencia de los cuatro últimos en favor de Francisco Gil (Aguilar y Castañeda, 2007: 31-40).<sup>8</sup> Estas diferencias en las preferencias de los grandes empresarios, como se vio repetidamente a lo largo del sexenio, reflejaban los intereses encontrados de sus grandes grupos.

Además, el presidente instruyó a sus secretarios de estado para que estuvieran abiertos a los empresarios. Así lo atestigua uno de ellos, a quien Fox le dio la instrucción precisa de que debía “entenderse con los empresarios”, y él “cumplió plenamente” con esa exhortación (Aguilar y Castañeda, 2007: 39).

Fue muy palpable a lo largo del sexenio foxista la gran apertura de su gobierno a las solicitudes de los grandes grupos. Tal vez la más grande exhibición de esa apertura fue el silencio complaciente del gobierno, cuando las televisoras promovieron la Ley Federal de Radio y Televisión, mejor conocida como Ley Televisa, que les aseguraba la permanencia y ampliación de sus privilegios, presionando en plena campaña a los tres candidatos presidenciales principales y a los partidos para que instruyeran a sus diputados y senadores a fin de que, como lo hicieron con contadas excepciones, aprobarán en sus términos la muy discutible propuesta de ley (Trejo, 2007).

En el caso del presidente Calderón, durante la campaña el candidato panista fue acaparando el apoyo empresarial ayudado por Fox, quien “orientó” a los grandes empresarios para que concentraran sus apoyos económicos en su candidato y, si era el caso, para que abandonaran a Madrazo y cambiaran de bando (Aguilar y Castañeda, 2007:

<sup>8</sup> El libro de Aguilar y Castañeda es particularmente interesante, porque sus autores fueron actores o testigos directos de lo que cuentan y además hicieron largas entrevistas a Fox.

340-345). Y está documentado que grandes empresarios patrocinaron la campaña de Felipe Calderón;<sup>9</sup> entre ellos figuran personajes de la talla de Aramburuzavala, Servitje y Arango que, como militantes panistas los dos últimos, hasta lo acompañaron al IFE a inscribir su candidatura. Además, como fue bien conocido y discutido, hubo la intervención directa del CCE y otras agrupaciones empresariales, haciendo propaganda política ilegal en su favor durante la campaña.<sup>10</sup>

Por otro lado, fue notable el desempeño político de Slim jugando a la posición del gran árbitro “neutral” que le permitiría encauzar el proceso y quedar bien con todos los candidatos del 2006. Ello mediante el *Acuerdo de Chapultepec*, para el que convocó a empresarios, políticos, sindicalistas y académicos en torno a objetivos compartibles por todos (Relea, 2007: 45) y, más tarde, con contribuciones económicas para los dos punteros de la contienda presidencial.<sup>11</sup>

No puede desdeñarse la importancia de los apoyos recibidos por los candidatos, más aún cuando los resultados electorales son tan apretados, pues generan al gobierno del candidato ganador que recibió el apoyo una especie de “deuda” a favor de quien dio el apoyo.

De cualquier manera, hay indicios de una intención de Calderón de cambiar la relación con los grandes actores empresariales. Entre ellos están la menor visibilidad de la presencia empresarial en su gabinete y la aprobación panista (impensable sin el visto bueno presidencial) a la reforma constitucional de 2007 que limitó la compra de propaganda política en los medios electrónicos.

Sin embargo, hay otros signos que indican titubeos en la toma de esa decisión, ellos son la falta de una iniciativa de ley de radio y televisión del gobierno luego de que la Suprema Corte declaró inconstitucionales partes sustantivas de la aprobada en 2006, el relevo de Creel en la coordinación de la bancada panista del senado y el nombramiento del secretario de Gobernación, Mouriño, quien antes de ocupar su puesto, dijo, tenía intereses en “cerca de 80 empresas de uno de los grupos

<sup>9</sup> Víctor Hugo, Michel, “La IP donó 210 mdp en 2006”, *Milenio*, 11 de marzo de 2008.

<sup>10</sup> Véase al respecto el dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006).

<sup>11</sup> Sobre estas contribuciones véase la nota de Michel ya citada.

empresariales más importantes del sureste mexicano” y muy pronto se vio envuelto en señalamientos de conflicto de intereses y tráfico de influencias que negó.<sup>12</sup>

### *Las políticas beneficiarán más a los empresarios*

Todo gobierno dispone de un abanico más o menos amplio de políticas públicas viables, entre las que puede elegir. Al hacerlo opta por una tónica y un estilo de desarrollo específico y decide también, aunque sea implícita e indirectamente, quiénes se van a beneficiar más de los resultados de su acción y quiénes menos.

Una consecuencia evidente de una mayor cercanía o hasta presencia de los actores empresariales en el gobierno es que habrá una mayor influencia empresarial en la toma de las decisiones de políticas. Y esta mayor influencia hará que las políticas que son seleccionadas tiendan a ser más pro empresariales, lo cual significa que los intereses y preferencias de este sector serán considerados de manera prioritaria sobre los de otros sectores de la sociedad.

La representación de los grandes empresarios en la cúpula del poder es legal, pero involucra muchos riesgos, porque implica comprometer la acción del estado en determinado sentido. Un riesgo equivalente, en otra dirección, sobrevendría si, por ejemplo, se dieran lugares en el gabinete a los dirigentes de grandes sindicatos.

De ese modo, es de esperar que, por ejemplo, las demandas de creación de oportunidades para los excluidos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más pobres tiendan a ocupar rangos inferiores de prioridad en comparación con las demandas que promueven los actores empresariales.

Esto se reflejará en cuestiones básicas, como las políticas de ingresos y de gasto públicos, intervenciones tan importantes que puede decirse que son de las que caracterizan mejor el sentido de la acción de un determinado gobierno, pues ellas resuelven cómo, quiénes y en qué monto deberán pagar los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto

<sup>12</sup> “Versión íntegra del discurso de Juan Camilo Mouriño”, *El Universal*, 28 de febrero de 2008.

de ingresos del gobierno y cómo y de qué manera se hará uso de esos recursos; es decir, quiénes y en qué proporción se beneficiarán del gasto público que se ejercerá.

Esto se aplica también, por ejemplo, al uso que se dio a los ingresos públicos extraordinarios que por un monto de más de 700 000 millones de pesos ingresaron a las arcas de Pemex y el erario federal por concepto de los elevados precios del petróleo durante el sexenio 2000-2006. Se dice que una parte importante se canalizó a las haciendas públicas estatales y municipales, pero el resto –más de la mitad– se usó como gasto corriente del gobierno federal, aunque en realidad no hay certeza sobre el destino final de tan importante cantidad de recursos.<sup>13</sup>

### *Las demandas empresariales*

En términos generales, la elite empresarial tiene grandes coincidencias de política, pero el conjunto de sus demandas no constituye propiamente un proyecto de desarrollo.<sup>14</sup>

Una demanda principal es que se mantenga en orden el conjunto de las grandes variables macroeconómicas de las que dependen la estabilidad y el equilibrio de la economía.

Otra demanda es que se eliminen los obstáculos a sus actividades, que se simplifiquen los trámites administrativos y se suprima toda clase de cortapisas. En este contexto, una de las reformas en las que más se ha insistido es la laboral, cuyo contenido principal se refiere a una desregulación en la contratación de trabajadores, permitiendo la adaptación flexible a las nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo, la descentralización y la subcontratación, los horarios cambiantes, la polivalencia, etc. El sentido de esta reforma ha sido cuestionado por los sindicatos y se ha postergado por el entendimiento que se ha dado entre los empresarios y la vieja burocracia sindical, intermediados por los gobiernos panistas. En efecto, tanto los grandes grupos como el empresariado en general han preferido que no se haga la reforma, a cambio

<sup>13</sup> Véanse Moreno (2007) y Gabriel Xantofila, "Excedentes petroleros del sexenio de Fox se dedicaron al "dispendio", *El Sol de México*, 11 de mayo de 2008.

<sup>14</sup> Véase una presentación de las propuestas del CCE en CEESP (2006).

de asegurar el control autoritario sobre los trabajadores a través de las viejas corporaciones sindicales, el sindicalismo blanco y los contratos de protección.

También es una solicitud constante que se abran nuevas oportunidades de negocios, que se brinden las condiciones, apoyos y estímulos adecuados; que se desarrolle la infraestructura necesaria de todo tipo: de energía, de transporte (carretero, marítimo y aéreo), de telecomunicaciones, etc., y junto con ello, claro, que se oriente el gasto público a la inversión pública que apoye esos propósitos.

Y en los últimos tiempos, ante el incontrolable ascenso de la criminalidad, especialmente la vinculada al narcotráfico, pero también al secuestro y al robo, muchas veces con violencia, etc., se ha ido colocando entre las más importantes demandas la de la seguridad para las personas, las familias y los patrimonios. Destacados empresarios han hecho fuertes críticas a la ineficacia del estado ante un fenómeno que los hace sentir amenazados.

También se ha hablado mucho en estos tiempos de otras dos “reformas estructurales”: la energética y la fiscal. La primera se refiere a asegurar el abasto de energía para la economía y se vincula con una mayor apertura a las inversiones privadas en el sector energético (el petróleo y la electricidad), removiendo las fuertes barreras jurídicas políticas que existen para ello. En general, los grandes actores empresariales coinciden en que la realización de la apertura atraería más inversiones que asegurarían al abasto nacional y darían un mayor impulso a la economía nacional, pero en realidad son pocos los grupos nacionales que podrían y querrían invertir realmente en el sector.

La reforma fiscal alude a la realización de una reforma tributaria que sobre todo asegure al estado muchos más recursos. Desde hace décadas se ha dicho que hay la necesidad de aumentar la carga fiscal que cobra el estado, ya que México es uno de los países con menor carga fiscal en el mundo. Esto hace que el gobierno, pese a las grandes aportaciones que le hace Pemex, padezca de un endémico problema de finanzas públicas. Y los empresarios, en general prefieren que se gaste menos,<sup>15</sup> probablemente ante el temor de que sean ellos los que tuvieran que hacer las aportaciones adicionales necesarias para un gasto mayor.

<sup>15</sup> También Aguilar y Castañeda (2007: 114) observaron eso.

Por eso, en términos generales el empresariado se inclina por que dicha reforma se base en impuestos al consumo, que son indirectos y regresivos, y no por medio de impuestos al ingreso que son, en términos generales, directos y progresivos. De ahí que la pieza central de la reforma fiscal que ellos prefieren es el incremento a la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y su ampliación a los bienes y servicios que ahora están exentos de él. El primer intento de reforma fiscal de Fox se basó en un IVA generalizado de 15%;<sup>16</sup> mismo que en el segundo se redujo a sólo 10% también generalizado, acompañado de reducciones al Impuesto Sobre la Renta de las empresas y las personas.

No en vano connotados empresarios como Carlos Slim (Lajous, 2007: 166) y Roberto Hernández<sup>17</sup> cabildearon ante Elba Ester Gordillo, entonces secretaria general del PRI y jefa de la bancada priista en la cámara de los diputados, para persuadirla de aprobar la reforma fiscal del gobierno, y luego otros líderes empresariales la ayudaron, a su vez, a presionar a los diputados para que votaran a favor de esa iniciativa (Raphael, 2007: 226) que finalmente, por muy poco, no pasó.

Tampoco se advierte mucha insistencia de los empresarios en que se ponga fin a la gran evasión y elusión fiscal que son reconocidas, pues hay la fuerte presunción de que quienes no cumplen son en general deudores fiscales dedicados a actividades empresariales, a diferencia de los asalariados que son causantes cautivos. Al respecto, el propio Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) cita a la Secretaría de Hacienda diciendo que la evasión fiscal es de casi 40% y que en ISR e IVA ascendió a casi 280 000 millones en 2005, 3.4% del PIB.<sup>18</sup> Además, es también muy grande la cantidad de impuestos que se devuelven luego a quienes los pagaron y los impugnan judicialmente, y en general la devolución se hace a los más grandes contribuyentes. Entre 2000 y 2005, según la Auditoría Superior de la Federación, las devoluciones ascendieron a 679 691 millones de pesos, de los cuales, 79% correspondió al IVA y 15% al ISR. En 2005, estas devoluciones fueron de 149 850 millones

<sup>16</sup> Sobre la primera etapa de la reforma fiscal véase Velasco, 2007.

<sup>17</sup> De la intervención de éste se supo por las grabaciones clandestinas de sus conversaciones telefónicas con la maestra Gordillo que luego se hicieron públicas.

<sup>18</sup> Véase la publicación del CEEP, *Punto de Vista*, del 10 de marzo de 2006.

de pesos, cantidad superior en 99% a lo registrado en el año 2000 y un grupo de 100 grandes contribuyentes terminaron pagando cantidades ridículas, menores a cien pesos por concepto de impuestos sobre la renta y al valor agregado.<sup>19</sup>

De cualquier manera, en 2007 se aprobó el Impuesto Empresarial a Tasa Única que es complementario del Impuesto Sobre la Renta, cuyo objetivo fue, se dice, eliminar las prácticas elusivas y evasivas de impuestos y ampliar la base de los contribuyentes.

Hasta aquí se ha hablado de las demandas más generalizadas, pero hay destacados casos individuales que se distinguen, dentro del conjunto, porque operan en actividades económicas que precisan para hacerlo de concesiones o permisos que debe dar la autoridad, porque utilizan en su desempeño bienes públicos como el espectro radioeléctrico, el espacio aéreo, las carreteras, etc. Entre ellos destacan las grandes empresas del sector de radio, televisión, telefonía y, en general, de telecomunicaciones: Telmex, Televisa y Televisión Azteca, quienes han disfrutado en diferentes grados y modalidades de situaciones monopólicas u oligopólicas en los sectores en que operan, cobrando muy altos precios por sus servicios. Las crecientes denuncias y quejas de los usuarios y los estudiosos en contra de estos comportamientos oligopólicos, las demandas de los potenciales o actuales competidores para que disminuyan las ventajas de estos jugadores en el mercado y las grandes cambios que han traído las nuevas tecnologías en el sector, han puesto a la orden del día la necesidad de reformas de fondo en el sector; pero los beneficiarios de esas ventajas piden que se mantengan las condiciones en que operan, y han luchado con envidia, entre ellos mismos y contra otros (empresas nacionales y extranjeras, políticos, funcionarios, etc.) para impedir que se quiten sus protecciones en contra de la competencia (Relea, 2007: 27, 30-41; Villamil, 2007: 66-69).

Otro sector que parece tener ventajas especiales es el de la banca, que disfruta de ingresos muy altos por concepto de las comisiones que cobra a sus clientes.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Véase ASF (2008: 8) y Jeanette Leyva, "Devolución de impuestos, privilegio de unos cuantos: ASF", *Instituto Mexicano de Contadores Públicos*, 30 de marzo de 2007.

<sup>20</sup> Víctor Ballinas y Andrea Becerril, "Siguen 'muy altas' las comisiones bancarias; algunas deben desaparecer, coinciden funcionarios", *La Jornada*, 28 de febrero de 2007.

También es especial una práctica política que ha hecho su aparición en fechas recientes. Se trata del apoyo que el gobierno de México brinda a las multinacionales mexicanas que se topan con problemas en los otros países donde operan. Por ejemplo, recientemente se anunció la expropiación de la subsidiaria venezolana de la cementera Cemex, y el gobierno de México intervino en defensa de los nacionales propietarios de la empresa.<sup>21</sup> Igualmente fue conocida la intervención de Calderón ante el presidente del Ecuador para impedir que se afectaran los intereses de la empresa telefónica de telefonía celular de Carlos Slim en ese país.<sup>22</sup>

### Malas prácticas empresariales

Aquí se han tratado, aunque sólo muy brevemente, los casos de aportaciones económicas a los partidos que fueron ocultadas o que rebasan los topes legales y el uso de propaganda prohibida en las que han incurrido los empresarios en los procesos electorales. Al respecto cabe agregar que de la participación ilegal en campañas políticas habla también el hecho de que no se sabe todavía quién costó casi 300 000 *spots* a favor de todos los partidos, que pasaron en los medios electrónicos durante las campañas electorales de 2006, y por el alto costo de los mismos se presume que alguna participación empresarial ha de haber en ellos.

Pero la estrecha cercanía y, más aún, la confusión entre las elites gubernamental y empresarial, genera un ambiente propicio al capitalismo de amigos de que se habló antes, o por lo menos a malas prácticas de otra índole, como son los conflictos de intereses, la corrupción y la colonización y captura del estado. A continuación se hace una descripción y una ejemplificación de algunas de esas malas prácticas, pero de ninguna manera se pretende ser exhaustivo.

<sup>21</sup> David Casas y Cecilia Téllez, "México llama al embajador venezolano a explicar expropiación de Cemex", *Crónica*, 5 de abril de 2008.

<sup>22</sup> "Intercedió Calderón por firma de Slim, confirma el presidente Correa", *La Jornada*, 11 de mayo de 2008.

### *La colonización y captura de las agencias del estado*

Una práctica empresarial indebida es la colonización de las agencias del estado; operación que consiste en hacer que la agencia pública reguladora asuma como propias las reglas hechas por quien va a ser regulado con ellas.

El caso de la Ley Televisa del que ya se habló antes ilustra bien esta práctica, pues la ley que fue aprobada en 2006 para regular al sector en que opera el conglomerado del mismo nombre era totalmente favorable a los intereses de las empresas de medios electrónicos y fue hecha por la propia Televisa, y sólo se le hicieron correcciones muy menores en una comisión legislativa antes de aprobarla en ambas cámaras (Lajous, 2007: 378, Trejo, 2007). Otro tanto se dice que sucedió respecto al reglamento sobre el uso de los tiempos oficiales en los medios electrónicos.

De modo similar, la captura de una agencia pública se produce cuando una empresa logra colocar a una persona leal a ella como funcionario de la agencia cuya responsabilidad es precisamente la de regular la conducta de la empresa. Hay un ejemplo de ello en la captura, reconocida por el propio secretario de Comunicaciones, de la Comisión Federal de Telecomunicaciones por parte de una gran empresa que debe ser regulada por ese organismo (Dresser, 2008).

### *Conflicto de intereses*

El conflicto de intereses en el campo de la acción pública es la situación en que se encuentra una persona que representa o tutela dos intereses contradictorios o en tensión, uno de ellos público y el otro privado. En esa situación, el involucrado está en grave riesgo de incurrir en una conducta que lesiona el interés público, si no se excusa de desempeñarse como “juez y parte” en el caso.

Algunos casos de conflicto de intereses se producen cuando ex directivos de grandes empresas pasan a la administración pública y desde ahí atienden asuntos en los que son partes interesadas las empresas a las que servían apenas un tiempo muy corto antes y respecto de las cuales conservan lazos de lealtad y a veces algo más.

Con esta óptica puede verse el caso del secretario Gil, quien después de servir en la empresa telefónica Avantel pasó a la Secretaría de Hacienda en el gobierno de Fox y desde ahí entró en conflicto con

Telmex, la competidora de su ex empresa. También hay conflicto de interés cuando, al terminar un periodo en el gobierno, un ex funcionario ingresa inmediatamente a una gran empresa en cuyo beneficio puede usar la información privilegiada que obtuvo durante su desempeño público. El mismo secretario de Hacienda Gil ilustra uno de estos casos, pues al concluir su periodo en el gobierno fue nombrado director de una tercera empresa telefónica: la subsidiaria de la española Telefónica en México, fuerte competidora de Telmex en América Latina. Y recientemente se ha informado que el ex secretario incurrió en actos “dudosos”, pues durante su gestión otorgó, a la empresa telefónica que hoy lo tiene como director, ventajas fiscales que las nuevas autoridades hacendarias han cuestionado.<sup>23</sup>

Otro caso reciente que ha sido muy sonado es la acusación de conflicto de intereses que se refiere al secretario de Gobernación Mourillo, a quien se denunció porque, como apoderado legal de una empresa privada de su familia, firmó contratos de servicios con Pemex al mismo tiempo que desempeñaba responsabilidades oficiales vinculadas al área del petróleo.<sup>24</sup> La cámara de diputados integró una comisión que no encontró irregularidades en los actos mencionados.

### *Corrupción*

Varios estudios han encontrado que el fenómeno de la corrupción es de proporciones muy grandes en México. Según Transparencia Internacional, México ocupaba en 2007 el lugar 72 entre 176 países, y tenía una calificación de 3.5, siendo la mejor calificación el 9.4 de Dinamarca y la peor el 1.4 de Somalia y Myanmar.<sup>25</sup> Y un área que es propicia a ella es la de las estrechas relaciones entre los gobernantes y los empresarios. De hecho, la Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005 del CEESP reveló que 24% de las empresas del país gastó hasta 6%

<sup>23</sup> Angelina Mejía y José M. Arteaga, “Telefónica está en la mira del SAT”, *El Universal*, 11 de junio de 2008.

<sup>24</sup> *El Universal*, 29 de febrero de 2008.

<sup>25</sup> Transparency International, Global Corruption Index, 2007, en <<http://www.transparency.org/>>.

de sus ingresos en pagos de sobornos, esto es, por lo menos 52 000 millones de pesos.<sup>26</sup>

La corrupción, en el campo de lo público, es una conducta que se desvía de los deberes reales y formales de un rol público con la intención de obtener ganancias pecuniarias o de estatus para el propio agente o para otros.

Los actos de corrupción pueden asumir muchas maneras, algunas de las cuales constituyen delitos que la legislación penal tipifica y sanciona, como peculado, soborno, tráfico de influencias, etc.

En México se habla mucho de la corrupción en las altas esferas del gobierno y de vez en cuando estallan grandes escándalos, pero en general los casos específicos denunciados son difíciles de documentar porque la información es escasa, poco precisa y se distorsiona para usarla como arma política.

Uno de esos casos que fue muy comentado involucró al ex presidente Salinas y a su hermano Raúl, quien tenía cuentas millonarias en dólares en bancos extranjeros con nombres falsos que acreditaba con pasaportes mexicanos expedidos ilegalmente. Fue conocida la participación de varios grandes empresarios en la trama atribuida a Raúl Salinas, quien habría recibido grandes sumas de dinero por favores que el gobierno les haría y otras que se usarían para, dijo él, hacer “inversiones”. Por otro lado, las autoridades suizas aprobaron entregar al gobierno de México una parte importante de la suma depositada por Salinas en sus bancos.

En el sexenio de Zedillo se habló mucho de la existencia de una gran cantidad de créditos dudosos que muchos banqueros hicieron llegar al Fobaproa (Fondo Bancario de Protección al Ahorro) para que fueran ilegalmente rescatados, ya que no reunían las características de los que sí podían serlo.

Durante el gobierno de Fox se acusó al mismo presidente de haber incurrido en actos de corrupción a favor de él mismo y su familia. En particular se ha insistido en que se favoreció ilegalmente a los hijos de su esposa para que se beneficiaran en sus actividades de negocios,

<sup>26</sup> CEESEP Boletín de prensa, Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005, 17 de agosto de 2005, y “La IP es cómplice de la corrupción, acepta Coparmex”, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 19 de agosto de 2005.

y existe una comisión de la cámara de diputados que formalmente está investigando el asunto.

Un caso específico de corrupción es el tráfico de influencias, que se entiende como el uso de los contactos y relaciones que posee alguien en la esfera pública para obtener, violando las reglas, una decisión pública a favor de algún particular.

Al respecto, durante el sexenio de Fox, destacó la conducta de su esposa, quien por una parte recibía donativos de grandes empresarios para su fundación *Vamos México*, y por otra, facilitaba contactos a los donadores ante diversos funcionarios públicos, dando lugar a repetidas denuncias (véase Lajous, 2007: 174-180). Era una intermediaria útil, señalan Aguilar y Castañeda, porque “una audiencia, asistencia o ayuda presidenciales [...] se obtenían con mayor celeridad y facilidad gracias a su injerencia” (2007: 377). Uno de esos casos fue la intermediación que Sahagún realizó entre Televisa y Creel para que se produjera el llamado “decretazo” que de un plumazo redujo de manera drástica los tiempos oficiales que los medios electrónicos están obligados a proporcionar al estado (véanse Lajous, 2007: 141-143 y Aguilar y Castañeda, 2007: 375).

Un caso más fue el del secretario de Gobernación Creel del gobierno de Fox, quien autorizó la concesión de permisos para casas de juegos de azar a la empresa Televisa y luego esa televisora lo apoyó durante su campaña por la candidatura del PAN (véanse Lajous, 2007: 347-349, y Aguilar y Castañeda, 2007: 332).

También fue muy controvertido el caso de la venta de Banamex a Citygroup por parte de Roberto Hernández, viejo amigo de Fox, en una operación que además fue declarada exenta de impuestos (Páez, 2007: 229-231).

Un caso muy escandaloso fue la revelación de las conversaciones telefónicas en las que el líder de la bancada priista en el senado, Emilio Gamboa, prometía al empresario Kamel Nacif que impediría que se aprobara una ley en materia de juegos que no era del agrado del empresario y además se da a entender que Nacif entregaba dinero a ese político o a su partido.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Véase Alfonso Zarate, “La pornografía del poder”, *Diario Monitor*, 14 de septiembre de 2006.

Finalmente, otra mala práctica, ejemplo de los extremos a que pueden llegar los poderes fácticos ante la pasividad del gobierno federal que los deja hacer, fue la intervención directa de Televisión Azteca para apropiarse por la fuerza de las instalaciones de Canal 40, con el que tenía un diferendo de negocios (véase Lajous, 2007: 140).

## **Relaciones entre los empresarios, los poderes legislativo y judicial, y los gobiernos estatales**

### *El poder legislativo*

Con la transición a la democracia, el legislativo escapó a la férula del presidente y el PRI; pues la importante presencia numérica en él de diputados y senadores de diferentes partidos independientes lo convirtió en un poder verdaderamente autónomo que toma por sí mismo decisiones muy importantes.

La falta de mayoría en las cámaras por parte del partido en el gobierno ha dado lugar a los gobiernos divididos, en los que el partido gobernante no logra en las cámaras del congreso las mayorías necesarias para gobernar solo. Menos aún cuando pretende realizar políticas que necesitan de cambios constitucionales, pues éstas requieren de mayorías especiales. El hecho de que el partido en el gobierno no tenga una mayoría cómoda fortalece la autonomía del legislativo, a veces hasta el grado de complicar en exceso los acuerdos más necesarios.

A causa de esta nueva autonomía del congreso, y puesto que ahí se pueden tomar decisiones muy importantes que en un momento dado afectarán sus intereses, ha aparecido en los actores empresariales un mayor interés en el congreso. Esto se refleja, por ejemplo, en el número de legisladores federales de extracción empresarial en los últimos tiempos.<sup>28</sup>

Por otra parte, la referida importancia del poder del congreso ha generado la aparición de una importante actividad de cabildeo. Para

<sup>28</sup> En 2003 eran 3% de los senadores y 3.4% de los diputados (Ortiz, 2005: 338).

eso han aparecido despachos de profesionales organizados por antiguos legisladores o políticos que conocen bien las entrañas del sistema, cuentan con personal muy calificado y obtienen ingresos muy altos por sus servicios.

Aunque el cabildeo en sí mismo es una actividad legal, a través de la cual las partes involucradas allegan información, análisis e interpretaciones para persuadir a los legisladores respecto de la adecuada resolución de los problemas sobre los cuales se va a decidir, es un terreno muy propicio a malas prácticas, más aún cuando esa actividad no se sujeta a reglas que prevengan el conflicto de intereses, el tráfico de influencias, el soborno y otras prácticas similarmente negativas.<sup>29</sup>

En el antes mencionado caso de la Ley Televisa se mostró, más que una actividad de cabildeo, el despliegue de un gran poder político por parte de la principal empresa televisora –seguida por Azteca y otras firmas– para doblegar al congreso, pero también estuvo acompañado de acciones de cabildeo por parte de representantes de la empresa que se acercaron a los legisladores para persuadirlos de que apoyaran la propuesta de ley (Lajous, 2007: 378-384).

En cambio, cuando se tramitó y aprobó, con los votos de los tres partidos principales, la reforma constitucional de 2007 que limitó la compra de propaganda política en los medios electrónicos y la mandó a los tiempos oficiales, las grandes televisoras suscitaron un intenso mega cabildeo argumentando la libertad de expresión, que tuvo uno de sus más vistosos episodios en la áspera confrontación televisada entre los principales comunicadores de noticias y los legisladores, misma que fue seguida de un programa especial en el que los comunicadores y algunos empresarios expresaron su descontento e hicieron graves reclamos a los partidos y a los legisladores. Y aunque se realizó la reforma, muy pronto se habló de violaciones a las nuevas disposiciones por parte de algunas de las empresas e incluso de la exclusión en los noticieros de los senadores que encabezaron la reforma constitucional que tanto molestó a las empresas de medios.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Existen varias propuestas para reglamentar el cabildeo. Véase Gabriel Xontamitla, “Exigen regular cabildeo en el Congreso”, *El Sol de México*, 20 de abril de 2008.

<sup>30</sup> Véase Felipe Díaz Garza, “Las televisoras versus la cámara de senadores”, en <<http://foro.forosmexico.com/showthread.php?t=497>>.

Además, aprobada la reforma, en el senado se presentaron datos estadísticos de una violación al espíritu de la prohibición de hacer propaganda a favor de los gobernantes en funciones, pues muestran que el gobernador del Estado de México y el jefe de gobierno del Distrito Federal han aparecido con una frecuencia desusada en la televisión, en la forma no de anuncios, que ahora están prohibidos por la ley, sino de supuestas informaciones, entrevistas y comentarios sobre sus labores como gobernantes.

El asunto no termina aquí, porque falta la legislación que debe llenar los huecos que dejó la declaración de inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley Televisa y la ley reglamentaria de la reciente reforma constitucional.

Finalmente, vale la pena mencionar otros casos de prácticas de cabildeo en los que los métodos usados han sido poco éticos y así han trascendido a la opinión pública. Entre esos casos se mencionan los que tenían por objetivo impedir que se aumentaran los impuestos al consumo de tabaco. Al respecto, un diputado denunció que varios de sus colegas de los distintos partidos (incluido el de él) habían recibido dádivas de las empresas fabricantes de cigarrillos para que se opusieran a esos incrementos.<sup>31</sup>

### *Los empresarios y el poder judicial*

De manera paralela a lo sucedido en el Congreso, también se ha dado un proceso de fortalecimiento y autonomización del poder judicial federal, que apunta a la consolidación de una estructura de tribunales federales que gozan de cierta capacidad para resistir las presiones del poder ejecutivo y los poderes fácticos, entre ellos, destacadamente, los actores empresariales (Inclán 2007). Y en la medida en que esas decisiones autónomas los pueden afectar, el interés de los empresarios en este poder ha aumentado.

En los últimos años, la Suprema Corte había ido mostrando su independencia respecto del poder ejecutivo a través de varias sentencias

<sup>31</sup> Jorge Herrera, "Cigarreras frenan con dádivas leyes antitabaco", *El Universal*, 28 de octubre de 2005.

adversas al presidente de la república en asuntos importantes. Pero lo que constituye realmente un hito es la independencia que mostró frente a los grandes grupos empresariales en uno de los asuntos más importantes que se han ventilado ante los tribunales. Se trata de la resolución dictada por la Corte en contra de la Ley Televisa, misma que quitó validez a partes torales de la ley que las televisoras y sus aliados habían logrado imponer a prácticamente toda la clase política.

En otro orden de cosas, también han suscitado controversia los litigios y las actividades de cabildeo ante los tribunales por parte de importantes despachos de abogados a cuya cabeza figuran legisladores, mismos que generaron una discusión sobre el posible conflicto de intereses y tráfico de influencias por parte de esos litigantes.

Al respecto destacó la intervención del senador Diego Fernández de Cevallos, quien, al mismo tiempo que se desempeñaba como senador y hasta presidente del senado, litigaba como abogado en contra de los gobiernos federal y del Distrito Federal.

En efecto, el senador litigó contra el gobierno del Distrito Federal en el conocido caso del predio San Juan y fue también famoso el caso de Jugos del Valle en el que el mismo senador Fernández logró que la Secretaría de Hacienda le devolviera a esa empresa más 1600 millones de pesos por concepto de IVA que supuestamente le había cobrado indebidamente (Lajous, 2007: 218).<sup>32</sup>

De ahí que legisladores del propio PAN propusieran lo que en los corrillos legislativos se llamó “Ley AntiDiego” que tuvo por objeto impedir el conflicto de intereses y el tráfico de influencias por parte de quienes desempeñan cargos públicos y al mismo tiempo defienden a particulares.<sup>33</sup>

### *Los gobiernos de los estados y los actores empresariales*

Un caso más de nueva autonomía es la de los gobernadores de los estados que en los últimos años, con el desmonte del hiperpresidencialismo que era propio del régimen autoritario, se han hecho de un poder más autónomo en sus entidades federativas.

<sup>32</sup> Miguel Badillo, “Se queja Diego de acoso permanente”, *El Universal*, 5 de enero de 2000.

<sup>33</sup> Francisco Reséndiz, “Avanza proyecto contra tráfico de influencias de legisladores”, *El Universal*, 30 de marzo de 2007; “Presentan panistas proyecto para ‘Ley AntiDiego’”, *El Porvenir*, 24 de abril de 2007.

Y aunque ciertamente no hay muchos gobernadores surgidos de los medios empresariales, sí pueden mencionarse algunos. Destacan al respecto los panistas Carlos Medina Placencia y Vicente Fox, gobernadores de Guanajuato, Fernando Canales Clariond de Nuevo León, Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes y Francisco Garrido Patrón de Querétaro.

Por el PRI se puede mencionar a Benjamín Reyes Clariond que fue gobernador de Nuevo León y a Eduardo Bours Castillo que lo es de Sonora; este último fue antes presidente del Consejo Coordinador Empresarial, tesorero de la campaña presidencial de Labastida y senador.

En esos estados, se repiten al nivel local los riesgos que antes se señalaron cuando se habló del poder del gobierno federal en manos empresariales; esto es, el riesgo del poder local al servicio de los empresarios.

Por otro lado, es también muy patente que en los estados donde no se ha dado la alternancia en la gubernatura, este poder se ha vuelto muy fuerte, tanto que se habla de la “feudalización” de algunos de esos estados, por ejemplo Oaxaca, Puebla y Veracruz. En estos casos, los gobernadores priistas controlan a los poderes legislativo y judicial de sus estados y en buena parte a las instituciones supuestamente autónomas que deben organizar, arbitrar y cuidar las elecciones.

Y aunque esos gobernadores no tienen origen empresarial, al menos en un caso se vio que los poderes públicos fueron puestos al servicio de un empresario. Se trata del escandaloso caso del gobernador poblano Mario Marín, quien a solicitud del empresario Kamel Nacif persiguió ilegalmente a la periodista Lidia Cacho que lo había denunciado por sus relaciones con redes de pederastas.

Al menos una mención merecen las actividades de los “empresarios” del narcotráfico que, aprovechando los enormes recursos que les brinda su negocio, parecen haber ingresado dinero a las campañas políticas, han entrado en colusión con presidentes municipales, gobernadores de algunos estados y funcionarios federales, sobre todo de las fuerzas represivas, y se han constituido en un verdadero poder económico, político y social que controla porciones crecientes del territorio nacional.

Finalmente, otro tipo de intervención social y política interesante es la que se ha dado a través de las grandes fundaciones empresariales que han surgido en algunos estados. Particularmente interesante es la

Fundación del Empresariado de Chihuahua, que después de conseguir que el estado canalice a su tesorería el producto de un impuesto especial, en los últimos años ha desarrollado un extenso programa de desarrollo social y cívico que no ha podido menos que proyectarla al plano político, aunque no necesariamente partidario. La fundación comenzó como auxiliadora de los damnificados de una tromba en 1990, se consolidó luego como impulsora de proyectos filantrópicos de asistencia a grupos vulnerables, pero luego se ocupó del fortalecimiento de la sociedad civil y ahora aparece como una impulsora de programas y proyectos de desarrollo (Martínez y Mendiola, s/f).

## Conclusiones

El conjunto de los empresarios, pero sobre todo la elite empresarial, participa ampliamente en redes de gobernanza en las que coordina su acción con otros actores políticos y sociales. Se trata de redes que, penetrando en muchos ámbitos, les aseguran una gran presencia en la sociedad.

En cuanto a las relaciones entre las elites empresarial y política, puede decirse que al ganar Fox la presidencia se produjo una representación de los grandes actores empresariales en el seno mismo del gobierno. Esta presencia ha tratado de ser moderada en el gobierno de Calderón, pero continúa.

La representación de los grandes empresarios en la cúpula del poder es sin duda legal, pero involucra riesgos. Esto es así porque, aunque no implica mandato alguno, tampoco es sólo descriptiva o simbólica, pues su desempeño en el espacio mismo de la deliberación y toma de decisiones tiene un efecto en la orientación de las decisiones de política.

Al confundirse o fusionarse las elites económicas con las políticas, se potencia su influencia y se propicia que se produzcan sesgos en las políticas en un sentido favorable a un grupo de referencia altamente interesado.

En efecto, esa presencia –representación– influye de manera importante en la elección de las políticas públicas del gobierno y en la adopción de políticas públicas pro empresariales, con lo que se corre el riesgo de agudizar aún más la exclusión, la desigualdad y la injusticia que privan en México, con graves problemas para la gobernabilidad.

Además, aumenta el riesgo de malas prácticas en las relaciones entre los empresarios y los gobernantes.

Todo lo anterior suscita la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones, porque oscurece la relación entre el mercado, el estado y la sociedad civil, relación caracterizada por una tensión entre la autonomía y la interdependencia entre estos diferentes tipos de instituciones, o dicho en otros términos, una difícil relación entre el poder, el dinero y la justicia.

En efecto, en países con la problemática social de México, la imagen de una estrecha cercanía o de confusión entre las elites empresarial y política contribuye a desacreditar la idea de que el estado está al servicio de todos y disminuye la legitimidad del gobierno y el estado, pues alimenta la imagen de que sólo se trata de una oligarquía.

La presencia empresarial en la cúpula del poder erosiona también la legitimidad de la democracia, porque auspicia la imagen de que el juego democrático atañe solamente al cambio de los gobernantes. Y aunque sin duda la relación entre la democracia y el desarrollo no es clara ni directa, esa presencia alienta la idea de que el proceso democrático es ajeno a las acciones que efectivamente pueden llevar a superar los graves problemas económicos y sociales que agobian a la población.

Para facilitar la gobernabilidad es conveniente evitar la representación empresarial en la cúpula del poder político y es necesario también, por otra parte, establecer instituciones que prevengan, limiten y corrijan las malas prácticas empresariales.

## Bibliografía

- Aguilar V., Rubén, y Jorge G. Castañeda. 2007. *La diferencia. Radiografía de un sexenio*. México: Grijalbo.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación). 2008. *Áreas de opacidad y riesgo en el estado federal mexicano. Oportunidades de mejora*. México: Editorial Color.
- Bello, Alberto. 2007. "Rodolfo González Barrera, el banquero improbable". En *Los amos de México*, compilado por Jorge Zepeda Patterson. México: Planeta.
- Briz Garizurieta, Marcela. 2006. "El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: una organización eficaz de intervención política de la elite empresarial". Ponencia presentada al Coloquio de Investigación de Organizaciones de Acción Colectiva, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, D.F., 5 y 6 de abril.
- CEESP (Centro de Estudios Económicos del Sector Privado). 2006. "Diez acciones para impulsar la productividad y el bienestar". *Punto de vista*, del 9 de marzo al 3 de abril, México.
- Córdova, Lorenzo, y Ciro Murayama. 2006. *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Cal y Arena.
- Delgado, Álvaro. 2003. *El Yunque: La ultraderecha en el poder*. México: Plaza y Janés Editores.
- Delgado, Álvaro. 2004. *El ejército de Dios: Nuevas revelaciones sobre la extrema derecha en México*. México: Plaza y Janés Editores.
- Dresser, Denisse. 2008. "Mexico y los monopolios", presentación en la Reunión Anual de la Canitec, 24 de abril, 2008.
- Fraustro Crotte, Salvador. 2007. "Lorenzo Servitje, una apuesta por el PAN". En *Los amos de México*, compilado por Jorge Zepeda Patterson. México: Planeta.
- García Valencia, Tonantzin. 2007. "El acceso de los empresarios al poder político directo". Tesis de Maestría en Ciencias Políticas y Sociales, México: UNAM.
- Inclán, Silvia. 2007. "Reforma judicial y consolidación democrática". En *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances, retrocesos*, compilado por Fernando Castañón, Julio Labastida y Miguel Armando López Leyva. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

- Korrodi, Lino. 2003. *Me la jugué. El verdadero amigo de Fox*. Grijalbo, México.
- Lajous, Alejandra. 2007. *Vicente Fox. El presidente que no supo gobernar*. México: Océano.
- Linz, Juan. 1975. "Totalitarian and Authoritarian Regimes". En *Handbook of Political Science*, vol. III, Macropolitical Theory, coordinado por Fred Greenstein y Nelson Polsby. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Luna, Matilde. 2006. "El sector privado en el proceso de cambio político en México". México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, inédito.
- Martínez, Carlos y Guadalupe Mendiola (s/f), "La Fundación del Empresariado de Chihuahua", inédito.
- Mizrachi, Yemile. 2003. *From Martyrdom to Power. The Partido Acción Nacional in Mexico*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Moreno, Rocío. 2007. "La falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en los ingresos petroleros excedentes". Ponencia presentada al VII Seminario de Investigación sobre el Tercer Sector, Universidad Autónoma Metropolitana, 2-3 de octubre. México, D. F.
- Ortiz Rivera, Alicia. 2005. "Empresarios y acción política-partidista en el cambio democrático de México 1982-2000". Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México.
- Páez Varela, Alejandro. 2007. "Roberto Hernández Ramírez, el villano favorito". En *Los amos de México*, compilado por Jorge Zepeda Patterson. México: Planeta.
- Przeworski, Adam. 1990. *Capitalismo y social democracia*. México: Alianza Editorial.
- Raphael, Ricardo. 2007. *Los socios de Elba Esther*. México: Planeta.
- Relea, Francisc. 2007. "Carlos Slim, liderazgo sin competencia". En *Los amos de México*, compilado por Jorge Zepeda Patterson. México: Planeta.
- Salas-Porrás, Alejandra. 2000. "¿Hacia un nuevo mecenazgo político? Democracia y participación electoral de los grandes empresarios en México", *Estudios Sociológicos*, vol. XVIII, núm. 52.
- Teichman Judith A. 1995. *Privatization and Political Change in Mexico*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Tirado, Ricardo. 2004. "Las organizaciones empresariales y la construcción de la democracia". En *La sociedad civil en la construcción de la democracia*, compilado por Ortega, Alberto, et al. México: Miguel Ángel Porrúa e Ibergob-México.
- Trejo, Raúl. 2007. "El monopolio monocromático", *Nexos*, núm. 355, julio.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2006. "Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo", 5 de septiembre.
- Velasco, José Luis. 2007. "Pluralismo político, desequilibrios sociales e indecisión: el fracaso de la reforma fiscal en el gobierno de Vicente Fox" En *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances, retrocesos*, compilado por Fernando Castaños, Julio Labastida y Miguel Armando López Leyva. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Villamil, Jenaro. 2007. "Emilio Azcárraga Jean, las trampas del *raiting*". En *Los amos de México*, compilado por Jorge Zepeda Patterson. México: Planeta.
- Zárate, Alfonso, Cosme Ornelas y Roberto Hernández. 2004. *Fox: los días perdidos*. México: Océano.



**Católicos integristas y gobernabilidad.  
Su problemática ante la separación  
Iglesia-Estado y en los tiempos actuales**

**Fernando M. González**

Investigador titular "B" del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.



El Estado se constituye así mismo como una plaza pública vacía de religión: pero ni los ciudadanos ni la sociedad están también vacíos, sino todo lo contrario: nunca se repetirá bastante: laico o secular son conceptos que se aplican al Estado, no a los ciudadanos.

José María Ruiz Soroa, "Religion en democracia",  
*Claves de razón practica*, núm. 182, mayo de 2008, p. 11.

## Introducción

Este texto describe una situación que se da en el espacio en el cual la religión y política se relacionan de diversas maneras —en forma de pugna, guerra, relaciones medianamente cordiales, o de franca cooperación—; en los dos primeros apartados, ofreceré una somera visión de cómo la separación entre las iglesias y el Estado tuvo efectos traumáticos para un conjunto de católicos en México, pues implicó el hecho de no sentirse representados plenamente en el ámbito político, de tener que participar embozados en esa instancia o por la intermediación de terceras personas. Y, además, vivir íntimamente la experiencia de percibirse escindidos entre sus convicciones religiosas y sus actos públicos. Actos que dejaron de traslucir de alguna manera sus convicciones en el campo político.

De igual modo, en el tercer apartado, daré algunos elementos que permitan vislumbrar lo que significó la fundación, en 1939, del Partido Acción Nacional (PAN) y el retorno mediatizado de los católicos a la arena política.

Por último, en el cuarto apartado, utilizaré como contrapunto un caso que ha ocurrido recientemente en el estado de Jalisco y que tiene que ver con los denominados mártires cristeros. Este caso se ubica en las antípodas de lo que expongo en los dos primeros apartados, pero permitirá observar el camino recorrido y una de las maneras en que se intenta 'restaurar' el orden previo a la fractura de larga data, que se vuelve claramente manifiesta cuando se proclaman las denominadas Leyes de Reforma, a mediados del siglo XIX. El caso analizado tiene que ver con los católicos integristas.

Este intento de restauración en realidad remite a la instauración de una nueva forma de relacionar las convicciones religiosas con las políticas, tanto en el plano individual como en el gubernamental, pues busca reformular las maneras en las que el largo reinado del Partido

Revolucionario Institucional (PRI) se comportó respecto a las iglesias y, sobre todo, frente a la católica.

El reconocimiento jurídico otorgado de nuevo a las iglesias por parte del régimen del presidente Salinas de Gortari –1992– ¿significó una forma de gobernar más justa y equitativa? La respuesta no se puede dar con un sí o un no expedito. En buena medida, este texto tratará de describir por qué amerita detenerse en diversos aspectos antes de responder.

Lo que sí representó fue la transformación —en las postrimerías de los regímenes priistas— de una concepción de laicidad que ya no ponía el énfasis en su lado anticlerical, sino más inclinado hacia lo irreligioso. Es decir, se trataba, en lo posible, de conceder el mismo estatuto y de tratar equitativamente a todas las iglesias. Sin embargo, en la medida en que la Iglesia Católica seguía siendo la mayoritaria, la situación inevitablemente se complicó. Veamos.

## La separación Iglesia-Estado: posibilidades y limitaciones

¿A qué me refiero con limitaciones? Por lo pronto, al hecho que el acto de separar iglesias y Estado —corazón del postulado de laicidad— nunca puede ser radical, en la medida que supone separar tanto la política de la religión, como lo público de lo privado.

Mínimo cuatro razones sustentan esta afirmación. Primeramente, basta analizar la trayectoria histórica de la Iglesia Católica en diferentes países, y más específicamente en el nuestro, para hacerse una idea de que, si bien constituir un partido político como brazo largo del clero se volvió muy problemático,<sup>1</sup> ello no impidió que la dimensión política —que no puede ser comprendida ni totalizada por la política partidaria— se haga presente en las actividades cotidianas de la iglesia jerárquica y en muchos de sus fieles.

Segundo, cuando se habla de la aparentemente neta distinción entre lo público y lo privado, se tiende a ‘perder de vista’ que no se trata de categorías fijas y discriminadas de una vez y para siempre. Por ejemplo,

<sup>1</sup> Por ejemplo, el Partido Católico Nacional, que existió de 1910 a 1914.

cuando los católicos, que inicialmente abominaban de los derechos humanos porque emanaban de la ‘pérfida’ Revolución Francesa, deciden asumirlos y transforman la concepción de lo privado que les pretendía imponer la liberal Constitución de 1917. Esta Constitución, en el texto que resume el espíritu de lo que por entonces iba a ser el artículo 129,<sup>2</sup> decía:

Una nueva corriente de ideas trae ahora el artículo 129, tendiendo no ya a proclamar la simple independencia del Estado, como hicieran las Leyes de Reforma, que parece que se sintieron satisfechas de sacudir el yugo que hasta allí habían soportado los poderes públicos, sino a establecer marcadamente la supremacía del poder civil sobre los elementos religiosos, en los que se ve, naturalmente, a lo que toca a la vida pública. Por tal motivo, desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la iglesia son independientes entre sí, porque esto fue reconocer, por las Leyes de Reforma la personalidad [jurídica] de la iglesia, la cual no tiene razón de ser, y se la sustituye por la simple negativa de personalidad a las agrupaciones religiosas [...] La ley respeta la creencia en el individuo [...] De este modo, sin lesionar la libertad de conciencia, se evita el peligro de esta personalidad moral, que sintiéndose fuerte por la unión que la misma le reconocería, pudiera seguir siendo otro peligro para las instituciones.

La propuesta —como se comprenderá— era de ‘triple banda’, debido a que apuntaba no sólo a la independencia y a la separación entre ambas instituciones, sino a la supremacía del Estado sobre la(s) iglesia(s). No obstante, en un segundo movimiento, al ‘disolver’ jurídicamente la(s) instancia(s) sobre la(s) que declaraba su supremacía, inutilizaba el primer postulado adelantado. La propuesta parece confundir lo privado con lo íntimo, lo cual tiene sus consecuencias.<sup>3</sup>

Aquí se inserta la tercera razón: al salvar la libertad de conciencia, individualizando a cada uno de los creyentes, pretendía eliminar ‘de un plumazo’ el tema de que el catolicismo (y las otras agrupaciones religiosas) no sólo es (son) un asunto de creencia individual, sino que está(n) enmarcado(s) y atravesado(s) por diversas instituciones, y además

<sup>2</sup> Más tarde, el 130, el cual rigió hasta 1992.

<sup>3</sup> Retomaré esta cuestión al final del texto.

tiene(n) una dimensión cultural. Es decir que ni siquiera las diferentes instancias religiosas pueden aspirar a totalizar al conjunto de creencias y prácticas religiosas de los individuos.

Fue precisamente porque el gobierno no tomó suficientemente en cuenta lo que acabo de describir que, diez años después, se produjo el conflicto armado denominado la Cristiada (1926-1929). Resultó que los creyentes estaban cultural e institucionalmente constituidos, y no podían ser reducidos a una pura suma de conciencias individuales. Su institución, aunque era jurídicamente ‘inexistente’, actuó ‘con todo’ en el terreno político simbólico. Por ejemplo, suspendiendo el culto público en los templos,<sup>4</sup> lo que constituyó una situación conflictiva para la población y la hizo radicalizarse.

Y después de tres años, cuando la cúpula eclesiástica negoció —en junio de 1929— con el gobierno el fin de las hostilidades sin considerar a los alzados y restauró el culto en los templos, una parte sustancial de los descontentos calmó sus ímpetus guerreros, aunque no necesariamente su disconformidad con el ‘supremo gobierno’.

Cuarta razón. Además, existen zonas de intersección inevitables entre la moral que vehiculan las iglesias y las políticas laicas y secularizadas. En la medida en que precisamente los católicos —lo mismo sucedió con las otras denominaciones— y su jerarquía decidieron que sus creencias no podían quedar acotadas en el ámbito de su conciencia o en el de los templos y atrios —como lo pretendía el liberalismo de los revolucionarios de 1917—, entonces, las razones para manifestar su fe fueron pasando del número de sacerdotes permitido y del registro en las instancias gubernamentales —causa casi directa del levantamiento armado— a la lucha por el ‘alma’ de los niños, lo que hizo de la educación el campo de batalla privilegiado en la inmediata post Cristiada hasta bien entrada la década de 1970. Y, después, hacia los vastos terrenos de la biopolítica, que promete una expansión privilegiada, ya que engloba igualmente el reconocimiento o no de los homosexuales que la posibilidad de legalizar sus uniones,<sup>5</sup> el uso del condón, la aceptación o

<sup>4</sup> Aunque se intentó sustituirlo con una red clandestina de oratorios ‘privados’.

<sup>5</sup> Y lo que implica respecto de nuevas formas de pareja y familia, que no se reducen al contradictorio y paradójico modelo de la ‘Sagrada Familia’.

no del divorcio, la despenalización o no del aborto, el uso de la denominada ‘píldora del día siguiente’, la polémica alrededor de la eutanasia, los experimentos con células madre, etcétera.

Lo que el Estado considera como políticas de salud o simplemente como respeto de la pluralidad de opciones morales, las iglesias lo ven como la defensa de la vida y de un modelo de la familia, o posibilidades de pecar o de envenenar lo que consideran como buenas costumbres. En la medida en que aspiran al monopolio de la moral —la cual pretenden que sea pública, gratuita y obligatoria—,<sup>6</sup> la que aparentemente deducen directamente de una ley natural que está marcada por la ley divina, con toda confianza intervienen en el debate público debido a la misión que tienen encomendada por el Invisible y las Santas Escrituras vistas como revelación.

Todo lo anterior permite afirmar que la separación entre las iglesias y el Estado, si bien ha sido de gran utilidad, no termina por ser total y está sujeta permanente a posibles contenciosos, crispamientos e inevitables negociaciones, valorados —según los casos y actores— como avances o retrocesos.

Y como la biopolítica se juega nada menos que en una arena de tres pistas: la de la vida, la del placer-sexualidad y la de la muerte, y la Iglesia católica cree firmemente que debería decir la última palabra al respecto, el enfrentamiento más o menos ríspido con el Estado y las organizaciones intermedias secularizadas es inevitable. Lo que no quiere decir que los postulados de laicidad sean insostenibles, sino que deben ser mejor calibrados en sus posibilidades y limitaciones.

Habría que aclarar —siguiendo a Jean Daniel— que el concepto de laicidad no puede ser reducido a la separación entre los espacios estatales y religiosos ni tampoco a la pura tolerancia.

La tolerancia no es la laicidad, la primera es pasiva, la segunda, activa. La tolerancia se acomoda a todas las manifestaciones públicas de las religiones. La laicidad defiende al individuo contra su grupo de origen, a la mujer contra el padre opresor, garantiza que se pueda cambiar de religión o declararse ateo. Con la tolerancia se instauran comunidades. Con la laicidad se construye una nación (Daniel, 2008).

<sup>6</sup> Como los libros de texto en tiempos del presidente Adolfo López Mateos.

## La separación Iglesia-Estado: una fractura histórica con efectos de largo plazo

En lo que se refiere al caso mexicano, entender lo que acabo de señalar supone, a su vez, aludir a una fractura ocurrida más o menos hace ciento cincuenta años, cuando se proclamaron las denominadas Leyes de Reforma,<sup>7</sup> que tuvieron efectos traumáticos de largo plazo. Esta fractura ha cambiado de contextos y contenidos, pero persiste —en su representación más formal— en una parte de los católicos más activos y se puede detectar mínimo a partir de tres elementos.

El primero tiene que ver con la experiencia dolorosa de *un corto circuito ocurrido entre las convicciones religiosas y las militancias políticas*. Aquellas dejan de fluir en los actos externos y las ceremonias, y no solamente ahí en la medida en que —como ya adelanté— el catolicismo no es solamente una religión que se vive en cada conciencia, sino una manera de vivir el lazo social. Las Leyes de Reforma *instauran una dualidad entre el incipiente ciudadano y el creyente*. Es decir, impactan la ‘línea de flotación’ de la cultura integrista en el sentido de Emile Poulat, que se sintetiza en el lema que *post factum* registra lo ocurrido: “restaurar todo en Cristo”.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Los efectos de las Leyes de Reforma se articulan con aquellos más amplios que afectaron a la iglesia europea. Jean Meyer toca este punto claramente cuando señala que “La Revolución Francesa provocó una reacción, una disidencia que encerró a la Iglesia Católica en un callejón sin salida: gastó sus fuerzas intentando vanamente confesionalizar al estado. Tardó mucho en reconocer que el estado liberal tenía la misma legitimidad que el Imperio Romano. [En México y no sólo ahí...] contra el estado liberal que pretendía despojarla de lo que sin serle propio había sido suyo durante siglos [...] se levantaría la Iglesia católica y los católicos. Así, radicalizaron al liberalismo, a los liberales y aceleraron, de manera involuntaria, la laicización de las instituciones religiosas que culminó con la separación de la iglesia (de las iglesias porque, por primera vez, se abre a los protestantes la posibilidad de una existencia formal) y el estado” (Meyer, 2003: 16-17).

<sup>8</sup> Se entiende por integrista a una manera de ser católica que juzgaba a la modernidad como ‘falsa’ en sus principios y ‘perniciosa’ en sus efectos. Como lo recuerda Emile Poulat, el famoso texto que condensa esta posición papal fue *El Syllabus* (1864), en el cual no se habla de ‘modernidad’ sino de ‘sociedad reciente’. Poulat describe así al integrista cristiano: “rechazando el dejarse reducir a las prácticas de culto y a las convicciones religiosas, y comprometido en la edificación de una sociedad cristiana según la enseñanza y bajo la conducción de la iglesia. [Integrista que además es] intransigente, lo cual señala la ruptura dramática producida por la Revolución Francesa [...] El intransigentismo católico intentó constituirse en una gigantesca institución total, autosuficiente [...] en todos los dominios, incluido el político, sindical, educativo y científico. Esa fue una utopía. Enfrentada a otras instituciones [con pretensiones] totales como ella, la Iglesia Romana es un totalitarismo fallido” (Poulat, 1983: 100 y 251).

Es como si antes de las Leyes de Reforma hubiera existido un acoplamiento no tan problemático entre religión y política, o entre religión y su práctica social, y aquella hubiera regido como factor estructurante y totalizante del espacio social.<sup>9</sup> Al respecto, Emile Poulat señala:

El día que se forma una nueva cultura exterior a la iglesia y pretende su autonomía [...] se inicia un dualismo y, en consecuencia, un principio de conflicto. Que ciertos elementos católicos sean sensibles a ese dualismo e intenten superarlo, he ahí el principio internalizado (Poulat, 1983: 22).

El segundo elemento consiste en que una vez instaurada la citada dualidad, se genera una manera de actuar proclive a la *clandestinidad*. Por ejemplo, el clero aprende a camuflar sus propiedades y a utilizar prestanombres, y los políticos católicos no pueden casarse en el templo abiertamente ni asistir a los rituales como simples ciudadanos. De otro lado, los abiertamente anticlericales marcarán la pauta sobre el comportamiento público de los políticos por más de un siglo.

El tercer elemento se puede percibir en la conformación de un *sentimiento de persecución con visos conspirativos* que muchos católicos tienen respecto de un cúmulo de acciones emprendidas por las instituciones estatales. Sentimiento y percepción que va tomando diferentes rostros. Para ellos, el gobierno no cesa en su intento de destruir a la iglesia o de reducirla a su mínima expresión, socavándola al máximo.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Se puede afirmar que previo al efecto de la Revolución Francesa y sus sustanciales resultados, una transformación anterior se había operado ya en una parte de Europa, transformación que Michel de Certeau detecta en los inicios del siglo XVII con respecto a lo que Marcel Gauchet denomina “la salida de la religión”, y que en México empezó realmente a tener efectos ‘visibles’ a mediados del XIX. Con relación a Europa, De Certeau afirma: “el mundo no es ya percibido como hablado por Dios, él se vuelve opaco, objetivizado y separado de su locutor supuesto”. De Certeau, 1987: 257. Y en el comentario que hace a un texto de Leszek Kolakowski —“Chrétiens sans eglise. La conscience religieuse et le lien confessionnel au XVII siècle”, Gallimard, París, 1969— abunda en el tema, al precisar: “Kolakowski se sitúa en el corazón de la cuestión que hiere y organiza todo el cristianismo de Europa occidental en los inicios del siglo XVII; la tensión entre la conciencia y la institución traumatiza literalmente la experiencia cristiana a partir del momento en el que la sociedad entera cesa de ser un lenguaje religioso. Y, después, el problema resurge constantemente a pesar de sus metamorfosis o sus laicizaciones” (De Certeau, 1973: 113-114).

<sup>10</sup> Respecto a los inicios de la ‘persecución’, no todos sus ideólogos coinciden. Cito a uno de ellos porque me parece representativo. Se trata del padre Jesús García Gutiérrez: “Es un hecho innegable que en México hay una verdadera persecución religiosa [...] pero no todos

La cultura defensiva que se va consolidando se manifiesta espasmódicamente a lo largo de siglo y medio, y se cristaliza en sociedades reservadas<sup>11</sup> en las que se presta el juramento de guardar secreto, siguiendo el modelo de la masonería.<sup>12</sup>

Estos tres elementos se articulan de múltiples formas, dando lugar a diversas maneras de responder, tanto a la voluntad restauradora como a la supuesta —y a veces no tanto— voluntad destructora por parte del Estado. En los momentos en que esta última no opera, las inercias pueden ser tales que mantienen la posición defensiva intacta en el ámbito católico.

En síntesis, las Leyes de Reforma —al proclamar la separación entre los espacios gubernamentales y eclesiásticos— descolocan a la Iglesia y la obligan a reformular el modo en que se sitúan ante los diferentes gobiernos. En lo inmediato, el territorio que antes manejaba “y que sin serle propio, había sido suyo durante siglos” (J. Meyer) se restringe con este trastrocamiento del espacio público.

están de acuerdo en la fecha en que comenzó esta persecución. Para unos, la inmensa mayoría, este estado de persecución data de 1917, año en que fue expedida la Constitución Política vigente; para otros, la minoría, se remonta a los tiempos de la guerra que llaman de Reforma, y poquísimos son los que saben que es preciso remontar a mediados del siglo XVIII el plan general de persecución religiosa del que forma parte la nuestra” (García, 1939: 5). Se trata de una conferencia que el citado sacerdote dio alrededor de 1937 a un grupo de católicos para promover la Acción Católica. A su vez, habría que investigar la obra de José de Maistre (1753- 1821) y sus relaciones con grupos antimasones, antisemitas rusos, y demás. Y también al abate Barruel, quien en los finales del siglo XVIII sostenía que la masonería estaba en el origen de la Revolución Francesa. Tampoco hay que dejar de seguirle la pista a un libro fundamental para la inspiración de sociedades secretas, titulado *Los protocolos de los Sabios de Sión*, texto antisemita y antimason que en el México de la década de 1930 circuló profusamente. Y, por último, a la revista jesuita *La Civiltà Cattolica*, fundada en 1865 y que tanto contribuyó a la difusión del antisemitismo. En fin, queda todo por hacer para dar cuenta de la historia intelectual de estas corrientes y su difusión en México.

<sup>11</sup> Reservadas en el sentido que algunos miembros del alto clero saben de su existencia y, en general, mantienen cierto control, a diferencia de la masonería que por casi dos siglos es considerada como sociedad secreta y condenada por la institución del papado.

<sup>12</sup> O incluso sobre un modelo previo al nacimiento de la masonería (1713), me refiero a dos sociedades reservadas católicas que surgieron en Francia a mediados del siglo XVII como lo fueron La Cabale des Dévots (1627-1666) y L´A a de Toulouse.

El signo más evidente de la separación se objetiva visualmente cuando se decreta la prohibición de conjuntar ceremonialmente a los poderes eclesiásticos y estatales en el templo y en los actos públicos.<sup>13</sup> Como si coincidir públicamente en un mismo espacio pudiera provocar una especie de ‘incesto’ político-religioso. Ello no será obstáculo para que ambos sigan inevitablemente relacionándose fuera de la mirada pública. La cultura clandestina no solo abarcará a los miembros del clero y a los políticos católicos, también a las relaciones entre las dos instituciones. Del lado del clero se conoce como el Síndrome de Nicodemos, ese fariseo que veía a Cristo de noche y fuera de la vista de sus pares.

Luego, se instituyen los espacios y las prácticas paralelas. Por ejemplo, junto al matrimonio religioso se instituye el civil; a su vez, el Estado se hace cargo de la educación básica. Esto da lugar a una fatigosa contienda entre ambas instituciones. Además, el Estado cuestiona los votos religiosos porque atentan contra la representación del ciudadano, y restringe el uso de los signos religiosos manifiestos al espacio mixto del templo, no más allá del atrio. También, se apropia de la calle. Por último, se apodera de una buena parte de la infraestructura económica de la iglesia, aunque la jerarquía eclesiástica se resiste y logra constituir —como ya señalé— la red de prestanombres, algunos de los cuales se quedan con parte de sus bienes.

De ahí en adelante, los individuos aprenden a pensarse divididos entre dos fidelidades: como ciudadanos —en buena medida, imaginarios (F. Escalante)— y como creyentes. Las dos instituciones nacionales que pretenden totalizarlos se los disputan e intentan hacerlos escoger entre una u otra. La separación se incorpora a la subjetividad.

“El poder normativo de lo fáctico” (Norbert Lechner) que esta separación genera penetra en las conciencias y enmarca las conductas. A partir de ese momento, se tiende a considerar que las creencias son del orden estrictamente privado o más bien, íntimo, lo cual no implica que deban ser cuestionadas radicalmente como tales, pues la mayoría de

<sup>13</sup> “Los juaristas habían decretado (4 de diciembre de 1860) igual protección a todos los cultos como efecto de la libertad religiosa, por esa misma ley se prohibió además que las autoridades y los ejércitos asistieran a los actos religiosos que nunca permitió se celebraran fuera de los templos. Por el contrario, Maximiliano restableció el catolicismo como religión de Estado” (Ramos, 1995: 259-260).

los reformadores, que son fundamentalmente anticlericales por la pugna entre instituciones, no son necesariamente irreligiosos ni anticatólicos.

La fractura se ahonda cuando la jerarquía eclesiástica contribuye a traer a un príncipe extranjero, Maximiliano. Este acto potencia al máximo la separación ya en sí conflictiva, cargándola con el tatuaje de la traición, a pesar de los equívocos y desilusiones que produjo ese emperador supuestamente conservador para los propios católicos.<sup>14</sup>

Volver a investir el espacio social y político les llevaría —a los católicos— casi medio siglo. El porfiriato permitió la consolidación del clero y de ciertas minorías activas de laicos: ambas partes aprenden en ese tiempo a sostener un *modus vivendi* en el cual el radicalismo de las leyes será atenuado por él *como si* de la aplicación espasmódica y discrecional de éstas. Aprendizaje que servirá algunas décadas después, cuando ya haya pasado el conflicto armado denominado la Cristiada —1926-1929—, para regular las relaciones entre las dos instituciones.

En la primera década del siglo xx, una minoría pretende reconquistar el espacio público a partir del pensamiento social inspirado en la *Rerum Novarum* de León XIII, y se lanza rápidamente a la lid política por medio del llamado Partido Católico Nacional (PCN) —1910-1914—, pero es barrida por los revolucionarios a mediados de 1914 y, en el límite, acusados de una segunda traición: haber apoyado, junto con la jerarquía eclesiástica, a Victoriano Huerta, el asesino del presidente democráticamente elegido: Francisco I. Madero. Debido a la desarticulación del PCN, y al ascenso de los revolucionarios que venían del norte, la jerarquía eclesiástica tuvo que exiliarse. A su vez, el paso dado por la Constitución de 1917: la inexistencia jurídica de las iglesias —como ya adelanté— fue más allá de la separación juarista y consolidó la fractura.

<sup>14</sup> “Por un lado, Maximiliano se obstinó en usar a los conservadores para ejecutar en contra de ellos mismos las leyes para cuya abolición habían traído a México al archiduque. Por otra parte, quería implantar un régimen de corte radicalmente liberal a partir de una victoria militar intervencionista ¡contra aquellos nacionales que tenían esas ideas liberales! Finalmente, tenía la intención de que la iglesia, que había avalado la implantación de la monarquía, colaborara en convencer al pueblo de la conveniencia de la nacionalización de los bienes del clero impulsada por los republicanos” (Ramos, 1995: 264).

Al final del conflicto armado de 1926-29, la jerarquía eclesiástica decidió tomar la rienda de las organizaciones que se autonomizaron durante el conflicto y ponerlas bajo la égida de la Acción Católica (AC) —postrimerías de 1929—;<sup>15</sup> la AC contaba con organizaciones ‘fundamentales’ y otras denominadas ‘confederadas’ (Aspe, 2003: 85).

Del conjunto de las organizaciones de la guerra cristera, algunas desaparecieron —la U<sup>16</sup>— o quedaron reducidas a su mínima expresión —las Brigadas y la Liga Nacional de la Defensa Religiosa—;<sup>17</sup> otras más —la Asociación Católica de la Juventud Mexicana (ACJM), muy activa en el conflicto armado—, terminaron por plegarse a regañadientes a las directivas de la jerarquía eclesiástica. Al mismo tiempo, surgieron otras más, públicas y secretas.

Entre las organizaciones públicas, una importante es la Unión Nacional de Estudiantes Católicos (UNEC), la cual nació en diciembre de 1931 y fue dirigida por el jesuita Ramón Martínez Silva. Esta organización se posicionó, fundamentalmente, en el mundo universitario y entró en pugna territorial con la ACJM. La UNEC era una organización de ‘banderas desplegadas’, como se decía; es decir, abominaba del secreto.<sup>18</sup> Este grupo mantuvo una cierta distancia de la política más oficial de la iglesia, aunque estuvo ligado de manera ‘confederada’ a la ACM.

<sup>15</sup> La Acción Católica Mexicana siguió una estrategia emanada del Vaticano, pero tuvo que implementarla en la delicada situación del final del conflicto armado. “Cuatro ramas conformaban el organismo: la Asociación Católica de la Juventud Mexicana (ACJM), [...] La Unión de Católicos Mexicanos (UCM), integrada por varones católicos mayores; la Juventud Católica Femenina Mexicana (JCFM), que reunía en su interior a las jovencitas católicas y, por último, para señoras, la Unión Femenina Católica Mexicana (UFCM). [...] Cada rama en cada nivel [nacional, diocesano, parroquial...] contaba con un asistente eclesiástico. [...] Un presidente laico avalado plenamente por la iglesia completaba la estructura fundamental de la Acción Católica en nuestro país” (Aspe, inédito: 3).

<sup>16</sup> Organización reservada fundada en Santa María, Morelia, en 1915 por el entonces rector del seminario de Morelia, Luis María Martínez, y el licenciado Adalberto Abascal. Fue la organización más importante respecto a la lucha armada de 1926-1929.

<sup>17</sup> La Liga Nacional de la Defensa Religiosa, fundada en marzo de 1925, fue muy importante durante el conflicto armado y rival de la U.

<sup>18</sup> Ramón Martínez Silva había fungido como uno de los intelectuales más connotados durante el conflicto armado: estaba a favor de la Liga y era enemigo de la U y las Brigadas Santa Juana de Arco, contra las cuales hizo un escrito reclamando que abandonaran los juramentos secretos y se plegaran a las directivas de la Liga. Esta carta la mandó al arzobispo de Guadalajara, Francisco Orozco y Jiménez, quien la hizo efectiva. La U no le obedeció y las Brigadas, solo en parte. Para una información pormenorizada al respecto, ver González, 2001.

María Luisa Aspe —inspirada en Richard Sennett— comenta la ‘dependencia desobediente’ de la UNEC respecto de las directivas de la jerarquía. Compuesta por jóvenes en general de clase alta e intelectuales brillantes, esta organización apoyaría a Manuel Gómez Morín en su gestión como rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y, luego, en la fundación del PAN. Igualmente, participó en el Consejo Universitario y en otras organizaciones estudiantiles, tales como la Federación de Estudiantes Universitarios y la Confederación Nacional de Estudiantes.

En el grupo de las organizaciones secretas se encuentran las denominadas legiones, creadas por Manuel Romo de Alba en San Juan de los Lagos, Jalisco, alrededor de 1930. Romo pretendió constituir dicha organización en una de acción directa. No obstante, a mediados de esa década, fue neutralizada en dichas pretensiones y mediatizada, entre otros actores, por algunos jesuitas como el padre Eduardo Iglesias. Una vez que Romo fue desplazado, terminó por constituirse —transformada y ampliada— la llamada Base u Organización, Cooperación y Acción (OCA) —1936— del Movimiento Nacional Sinarquista.

Resumiendo, es necesario señalar que la interacción entre la jerarquía eclesiástica y los movimientos más activos de los militantes católicos dio lugar durante esas dos décadas —1930 y 1940— a cuando menos una triple estrategia.

1) La estrategia por la cual la jerarquía eclesiástica intentó encuadrar con firmeza a una serie de instituciones bajo el control de la ACM, introduciendo un doble mensaje que la historiadora María Luisa Aspe ha descrito con precisión:

La Acción Católica Mexicana llevaba en su organización, en sus estrategias y en sus fines una contradicción sustancial: por un lado, se proponía formar a sus militantes en las líneas duras del integralismo y la intransigencia, es decir, como convencidos colaboradores en la reconstrucción del orden social cristiano y, por el otro, se les impedía estatutariamente incurrir en política partidista (Aspe, 2003: 88).

Esa contradicción que instituye lo que se podría denominar *integrismo paradójico* —producto de su doble mensaje— tiene por efecto una acción

política que se debatirá entre la transgresión y lo *interruptus*.<sup>19</sup> Parte del procesamiento de esta contradicción se trasluce en dos textos que lo inspiran y que fluctúan entre el apoliticismo y el compromiso total con la sociedad, acordes con la política vaticana, pero que dejan un margen de maniobra a su implementación local.

El primero fue emitido por el obispo Fulcheri de Zamora, en abril de 1930, y en realidad se inspiraba en la doctrina de las dos potestades que se encuentra, entre otros lugares, en las encíclicas de León XIII *Inmortale Dei*-1 (noviembre de 1885) y *Arcanum*-10 (febrero de 1880); en ambas se reseña la sabia distribución que había instituido Dios para el gobierno del género humano: las cosas sagradas y el culto divino, que le corresponden a la iglesia, y las que corresponden al gobierno civil o a la política a la autoridad civil. Y se basan en la sentencia evangélica: “Dar al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”, lo cual supone una armonía que eufemiza o elimina el conflicto.<sup>20</sup>

El segundo escrito se refiere a la carta pastoral colectiva del episcopado mexicano dada a conocer en 1935, titulada “*Sobre los deberes cívicos de los católicos*”, en la que se lee:

Si es el fin primordial de la iglesia el bienestar espiritual de las almas a base de su doctrina, sus enseñanzas tienen trascendentales consecuencias en

<sup>19</sup> Y en este punto no hay que olvidar lo que precisamente analiza Jean Meyer respecto a la política vaticana —que va de Pío IX a Pío XI—, en su doble movimiento. El primero tiene que ver con la recentralización del poder papal, que comienza con la declaración de la infalibilidad papal en 1870, pasa por la reforma que reorganizó a la curia romana en 1908, y está aunada a la promulgación del Código del Derecho Canónico en 1917. “En esta obra culminaba la autoridad pontificia y la centralización romana. El Codex da al papa la libre nominación de todos los obispos [...] y suprime muchos privilegios episcopales en beneficio de la Santa Sede [y...] pone fin a las libertades y particularismos nacionales y diocesanos: la autoridad romana llega al último de los sacerdotes, el papa es *unicus et authenticus fons* (fuente única y auténtica) para la legislación, jurisdicción y administración”. (Meyer, 2003: 287). El segundo, complementario, tiene que ver con la estrategia puesta en juego para controlar y subordinar los partidos, sindicatos y movimientos católicos a la “pirámide de poder pontifical, y especialmente de los partidos políticos, expresión del odioso ‘pluralismo’” (Meyer, *ibid.*).

<sup>20</sup> “Actas y decretos del Concilio Plenario de la América Latina, MDCCCXCIX, Roma, tipografía 1906”, Decretos del Concilio, capítulo XI, pp. 64-65.

los demás campos en que el hombre se mueve y actúa en sociedad; porque no sólo es patrimonio suyo cultivar la piedad en los estrechos límites de los templos o los santuarios íntimos de las conciencias, sino orientar y dirigir la vida integral del hombre por medio de sus doctrinas.<sup>21</sup>

En esta cita se hace un llamado a los laicos para llevar a cabo una acción integral en la sociedad que no resguarde la doctrina solo en las conciencias, en la piedad o en los límites del templo. Con ella se da un paso sustancial, ya que esta vez no se trata de suponer la perfecta división de tareas entre las instancias eclesiásticas y gubernamentales, sino que los creyentes deben investir el espacio social y político en su conjunto, aunque el texto aluda solamente a los ‘deberes cívicos’ y eluda los políticos. Son ellos quienes, al tratar de materializar la doctrina, trastocarán la suave armonía de estas potestades, reiniciando el conflicto entre ellas.

El hecho que esta pastoral se haya escrito en el año de 1935, en pleno fragor de la pugna por la ‘educación socialista’, no parece accidental. Se puede pensar que es un intento de recapitulación de lo que había ocurrido desde los ‘arreglos’ de 1929 a esa fecha, y probablemente es una confesión eufemizada de que la estrategia instrumentada por medio de la ACM había sido rebasada y, por ello, era urgente pensar en otra más extensa y compleja.

2) La segunda estrategia eclesiástica fue permitir un cierto juego socio-político a otras organizaciones que surgieron después de los ‘arreglos’ de junio de 1929 —la UNEC y el Sinarquismo— hasta que dejen de serles útiles. Esto no quiere decir que dichas organizaciones fueran análogas y tuvieran la misma concepción y acción política.

3) Finalmente, la tercera consistió no sólo en tolerar con magnanimidad las *sociedades reservadas*, sino incluso en promoverlas, aunque estaban proscritas como mínimo desde un siglo antes. Como la jerarquía las conocía y tenía un relativo control sobre ellas, permitió que prosperaran.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Episcopado Nacional, “Carta pastoral que dirige a los cabildos, al clero secular y regular y a todos los fieles de la República sobre los deberes cívicos de los católicos, *Gaceta Oficial del Arzobispado de México, México*, 1935 (Aspe, 2003: 88).

<sup>22</sup> Lo mismo había hecho con la U en la década anterior y con la Brigadas Santa Juana de Arco hasta que los dirigentes de la Liga y sus asesores jesuitas entraron en conflagración con éstas.

Tal fue el caso, por un tiempo, de las legiones y, luego, de la Base que las continuó. En este último caso, con la condición de que abandonaran sus pretensiones de acción directa. Las otras dos más significativas que surgieron al calor del conflicto educativo —los Tecos (Guadalajara, 1933) y los Conejos (México, 1936)— tuvieron diferente suerte: los Conejos fueron disueltos por el arzobispo de México alrededor de 1948(?) y los Tecos, en cambio, continuaron decididamente su labor por algunas décadas más.

Si se revisa los cuestionamientos y las condenas emitidas por la jerarquía eclesiástica respecto a las sociedades reservadas, se podrá comprobar que no se trató de una estrategia centralizada —como la que puso en juego con la ACM— sino de una actuación casuística, definida según el momento y las circunstancias.

Por ejemplo, el arzobispo de Guadalajara, Garibi Ribera, inicialmente dejó que prosperaran los Tecos y se enfrentó con ellos muy tardíamente, cuando éstos atacaron la incipiente universidad jesuita, en mayo de 1958. A su vez, en la Puebla de las décadas de 1950 y 1960, el obispo Octaviano Márquez cobijó a la sociedad secreta denominada El Yunque (1953). Y en la de 1960, Miguel Darío Miranda, ya como arzobispo primado de México, condenó al Movimiento Universitario de Renovadora Orientación (MURO), el cual fue una derivación de El Yunque, debido a las acciones violentas emprendidas por esta organización.

Si la propuesta de la AC produjo un doble mensaje, el fomento y tolerancia de las sociedades reservadas desdobló y potenció la contradicción al presentar de nuevo un mensaje paradójico. Al mismo tiempo que las condenaba, las promovía. Con lo cual, quienes creían la primera parte del mensaje se sentían desconcertados y traicionados cuando descubrían la complementaria.

Finalmente, dado que la política vaticana de entreguerras consistió en operar una larga serie de concordatos con los diferentes estados,<sup>23</sup> en la que importaban poco las ideologías de éstos y más la disposición a hacer las concesiones necesarias —como las de entregar “la cabeza de Juan en bandeja de plata, liquidar los movimientos laicos, sindicatos y

<sup>23</sup> Uno de cuyos estrategias principales fue Eugenio Pacelli, el futuro Pío XII.

partidos que pudiesen molestar a los estados” (Meyer, 2003: 288)—,<sup>24</sup> se entiende la facilidad con que la jerarquía nacional se desembarazó de la UNEC, de los Conejos o del Sinarquismo, en la década de 1940. No hay que olvidar que este pragmatismo eclesiástico estaba dispuesto a jugar simultáneamente diferentes cartas.

## La fundación del PAN como un intento de introducir de nuevo a los católicos en la política partidista

Acción Nacional nació en 1939 como un frente de oposiciones capaz de acoger a grupos y fuerzas dispares, sustentado en una serie de principios inspirados tanto en la doctrina social de la iglesia católica, como en el liberalismo político. La primera reflejaba el componente católico del partido que encabezaba Efraín González Luna, mientras que el segundo expresaba los fines liberales trazados por [Manuel] Gómez Morín, heredados del maderismo. [...] Los miembros de la UNEC constituían, en 1939, más de la tercera parte del CEN. [...] El sello liberal que Gómez Morín (1939-1949) imprimió en Acción Nacional definió la línea política, por lo menos en los años en que estuvo al frente del partido. Sin embargo, también aceptó siendo él mismo católico la formación religiosa de esos panistas, incorporando en la doctrina del partido postulados inspirados en el pensamiento social cristiano, [como] el del bien común (Martínez, 1999: 2-3).

<sup>24</sup> El canciller católico alemán Brüning, quien había criticado acerbamente los Tratados de Letrán (1929) porque le parecía que no era posible pactar con regímenes totalitarios, fue amargamente lúcido en las apreciaciones consignadas en sus memorias: “sólo la diplomacia papal puede lograr algo, creía Pacelli. El sistema de los concordatos los llevó, a él y al Vaticano, a despreciar la democracia y el sistema parlamentario [...] gobiernos rígidos, una rígida centralización, unos tratados rígidos, abrirían una era de orden estable, una era de tranquilidad y paz” (Meyer, 2003: 293). A su vez, el sacerdote Ludwig Kaas, presidente del Zentrum, partido del catolicismo alemán al que le tocaba destruir para plegarse a las demandas de Hitler, escribió en 1933, a propósito de los Tratados de Letrán, lo siguiente: “la iglesia autoritaria debería entender mejor que los demás al estado autoritario. Nadie podría entender mejor la pretensión [romana] de una ley globalizadora como la que pide la iglesia [el Codex de 1917], sino el dictador, quien, en su propia esfera, ha establecido el edificio fascista, radical, indiscutido e ‘indiscutible’” (Meyer, *ibid.*). Sin comentarios.

Vistas así las cosas, la fundación del PAN parece ser, en parte, el producto de la corriente del catolicismo que no amaba las catacumbas y había andado lo suficiente como para repensar el *integrismo paradójico* propuesto por la jerarquía. Por lo tanto, el citado partido les sirvió para intentar resolver parcialmente la contradicción en que los había colocado la línea instaurada por la ACM con respecto a la militancia política.

Y —dato importante— sus líderes habían aparentemente sacado las consecuencias de la separación ‘inaugurada’ por las Leyes de Reforma y la larga contienda al respecto. Separación que parecían habían aceptado como algo irreversible, aunque no así lo postulado por la Constitución de 1917. En cambio, sí habían entendido los efectos que trajo la derrota cristera, a saber: la imposibilidad de reconstituir un partido católico como el PCN y, menos aún, utilizar la opción armada para dirimir el conflicto con el gobierno. Y a diferencia de los miembros de la Liga Nacional por la Defensa de la Libertad Religiosa, decidieron no entrar en un conflicto con la jerarquía católica a propósito de los Arreglos de 1929 y por lo tanto, no reclamarle nada, y tampoco consideraron conveniente alinearse con el integrismo paradójico que proponía abiertamente la jerarquía de la iglesia.

Gracias a ello, permitieron una salida política a la minoría de católicos que no querían quedar de nuevo disociados entre sus convicciones religiosas y sus actos políticos ni tampoco bajo el ‘férreo’ control de la jerarquía eclesiástica. Y eran más o menos conscientes de que esta vez el liberalismo político se insertaba con pleno derecho entre sus convicciones religiosas y sus acciones públicas. Y que, por lo tanto, la lógica de las acciones públicas no se podía deducir automáticamente de las convicciones religiosas.

Por cierto, existe un texto no público, emitido por una comisión de cardenales, presidida por el cardenal Eugenio Pacelli —futuro Pío XII—, que se reunió el 20 de diciembre de 1931 para discutir el caso mexicano, que cuestionaría lo que acabo de afirmar con relación a esta minoría de panistas nueve años antes de la fundación de dicho partido.

Ese texto fue enviado el 1 de enero de 1932 al delegado apostólico en México, Leopoldo Ruiz y Flores, uno de los dos artífices principales de los Arreglos de junio de 1929. En él se lee lo que el autor que lo cita interpreta con pertinencia como el típico ‘no, pero sí’ de la política

eclesiástica.<sup>25</sup> Y que —como bien añade— introduce “un criterio fundamental que ilumina [...] las décadas subsiguientes” (Olimón, inédito). Veamos.

Por lo que corresponde a la formación de un partido político, conviene tener presente los siguientes puntos: a) no es oportuno que el episcopado, el clero, los católicos en cuanto tales, formen un partido que pudiera ser tenido como representativo de la iglesia y de la religión católica. b) Tampoco los laicos deberán formar un partido ‘católico’ en el sentido señalado, es decir, que involucre a la iglesia en luchas y cuestiones políticas. c) Sin embargo, el episcopado, con prudencia y sin comprometerse, procure la formación, por parte de algunos laicos distinguidos, de un partido político que, sin denominarse católico para evitar todo equívoco, esté basado en principios cristianos y garantice la defensa de los derechos de Dios y de la iglesia.<sup>26</sup>

He aquí la descripción nítida de una estrategia de política eclesiástica en la cual la jerarquía aspira a mantener bajo su control al grupo de laicos que la ‘representarían’ en el territorio de la política partidista. Como se podrá apreciar, no se trata de una convicción democrática<sup>27</sup> ni de sacar las consecuencias de las Leyes de Reforma ni de la Cristiada, sino de una propuesta de marchar nuevamente embozados —dadas las circunstancias—<sup>28</sup> y, sobre todo, de no comprometer a la jerarquía ‘para evitar todo equívoco’ (!).

Esta estrategia se puede decir que se materializó, en buena medida, con el nacimiento del PAN en 1939. No obstante, mientras no existan pruebas que demuestren lo contrario y documentos a la mano, no parece plausible reducir el nacimiento de ese partido a la sola inspiración emanada de Roma y reciclada por el episcopado local. Y menos aún de considerar que los líderes de dicho partido aceptaron sin más este tipo de “sugerencia”. Habría que añadir esta cuarta estrategia a las tres descritas anteriormente.

<sup>25</sup> O más bien, aparentemente no, pero sí.

<sup>26</sup> Cardenal Pizzardo a Ruiz y Flores, 1 de enero de 1932, Prot. 13/32, 7 pp. (Olimón, inédito).

<sup>27</sup> No existen las condiciones históricas ni institucionales para ello.

<sup>28</sup> La cultura de la clandestinidad, a la que ya he aludido. Y el delicado contexto de la inmediata poscristiada.

María Luisa Aspe señala que la información en los archivos católicos permite detectar lo que se ha denominado como la ‘confesionalidad’ de Acción Nacional (AN).

Se trata, en realidad de una circunstancialidad histórica comprensible: la formación religiosa apologética de los jóvenes católicos, su sello apostólico, así como su visión integralista de la fe los impulsaba a participar activamente en la vida de toda la nación. Al mismo tiempo, los lineamientos de la iglesia [...] les impedían actuar en política. De ahí que, al paso de los años, se fueran sucediendo renunciadas a las organizaciones católicas —de manera casi natural— de personas que meses más tarde militarían en el PAN (Aspe, inédito: 15).

Esto terminó por encerrar al PAN, en gran parte, en una militancia mayoritariamente católica,<sup>29</sup> lo cual llevó a que, en diferentes momentos, algunos de los militantes más connotados de este partido —como uno de sus presidentes, José González Torres (1959-1962)— confundiera “el trabajo político con el trabajo apostólico”.

Según Adolfo Martínez, el PAN comenzó a enfilar hacia la Democracia Cristiana (DC) desde finales de 1958, y más decididamente durante la presidencia de González Torres. En su discurso inaugural como jefe nacional de la sección juvenil, Hugo Gutiérrez Vega expresó: “nuestra meta es la Democracia Cristiana”.

El intento de introducir la Democracia Cristiana provocó una fuerte tensión que obligó al siguiente presidente nacional, Adolfo Christlieb Ibarrola (1962-1968), a redefinir el rumbo del partido en contra de aquellos que creían en la función “redentora y cristiana” de la política. Christlieb es un buen ejemplo del mestizaje católico y liberal de la tradición panista. Primero, puso freno a la “agresiva campaña anticomunista emprendida por su antecesor” (Martínez, 1999: 10)<sup>30</sup> y, luego, se dedicó a definir las relaciones que debían guardar política y religión. Veamos.

<sup>29</sup> En un principio, se invitó a profesionistas y empresarios, quienes si bien simpatizaron con este partido, no llegaron a militar, salvo honrosas excepciones (Aspe, *loc. cit.*).

<sup>30</sup> Hay que recordar que durante la presidencia de González Torres se había implementado, en algunos lugares de la república (Puebla, México, Monterrey, Guadalajara, entre otros), una campaña con el lema “Cristianismo sí, comunismo no”, como respuesta al clima persecutorio condensado en la representación del inminente asalto de la ‘amenaza comunista’ vía Cuba y, desde dentro, por los libros de texto únicos del gobierno de López Mateos, en los cuales se pretendió ver la mano de Moscú en el corazón de la SEP.

En Acción Nacional rechazamos la utilización de especificaciones o etiquetas religiosas en la actividad política porque sabemos que siempre que en México se han mezclado con el catolicismo las actividades políticas, han surgido graves factores de división, al identificarse contingencias discutibles de la política con las concepciones esenciales de la vida cristiana. Hemos criticado en forma expresa que las actividades de cualquier partido sean presentadas como la autorizada expresión cristiana de la política, porque nos oponemos a que se rebajen las convicciones religiosas del pueblo, al ser manejadas por cualquier partido como simples tácticas o motivaciones oportunistas.<sup>31</sup>

Para Christlieb —muy consciente de la larga marcha del conflicto entre la Iglesia y el Estado en México— ya no era posible una conexión y traducción automática entre la fe y la política, ya que la segunda —terreno en donde se juega al máximo la contingencia— abría posibilidades que podían comprometer y rebajar seriamente las convicciones religiosas, al ser utilizadas oportunistamente en las diferentes coyunturas.

La convicción religiosa, privada o colectiva, no permitía ver claro en las disyuntivas que se abrían en el ejercicio político. En el mejor de los casos, servían de inspiración y para que cada cual tuviese razones para justificar su compromiso político. Tampoco se podía, sin más, apostar a la posibilidad de que fuera posible confesionalizar la política, incluso teniendo como guía las directivas de la doctrina social de la iglesia. Además, ya era demasiado tarde para añadirle la expresión religiosa a un partido político. La fractura instaurada por las Leyes de Reforma se había interiorizado de una manera lúcida en esta posición, en la que no se permitía, a esas alturas, abanderar reclamos históricos.

El mencionado presidente terminó por expulsar del PAN a los jóvenes simpatizantes de la DC que se negaron a atenuar sus acentos confesionales. En pocos años vendrían nuevas transformaciones en AN, y eso permitiría nuevamente la manifestación de esa tensión interna que habita en AN entre las dos maneras dominantes de concebir la religión y política. La posición asumida por Christlieb —que consistía en avanzar decididamente la cuestión de la relación entre fe y política— no libró al PAN de su parte integrista. Y con la llegada de Fox a la presidencia de la

<sup>31</sup> Adolfo Christlieb Ibarrola, *Escritos políticos*, México, Editorial EPESSA, pp. 559-560 (Martínez, 1999: 10).

república comenzaría a manifestarse con más fuerza a partir de signos externos ostentosos, pero sin que sus actores terminaran de digerir y medir las transformaciones ocurridas durante ese siglo y medio.

También, se producirían nuevas corrientes, como la representada por la gente que había formado el grupo denominado Desarrollo Humano Integral A.C. (DHIAC), en las postrimerías del sexenio de Luis Echeverría. Los miembros de este grupo decidieron dejar de ser parte de la oposición fiel y paciente que soportaba con relativo estoicismo la permanente derrota. Se propusieron tomar el poder en el año 2000 y lo lograron. Ciertamente, no actuaron solos, pero contribuyeron de manera significativa al triunfo del PAN.

Pasemos ahora al siguiente punto, con el contexto previo como referencia y el supuesto de que la fractura, en sus diferentes vicisitudes históricas, tuvo efectos de largo plazo. Fractura que se comenzó a resignificar en la década de 1970 y de manera vertiginosa a partir de 1992, cuando el gobierno del presidente Salinas nuevamente reconoció la personalidad jurídica de las iglesias.

También, el hecho que está escrito en la Constitución que los sacerdotes son ciudadanos y que, por lo tanto, pueden votar, los introduce en el territorio de la política partidista pero no de manera plena. Es decir, conserva de la Constitución de 1917 la individualización de los sacerdotes, suponiendo nuevamente que son ciudadanos como los otros, pero manteniendo la 'ficción' de que no estarían cruzados y afectados sustancialmente por su institución de pertenencia y referencia. Lo que —como se comprenderá— no dejaría de traer problemas que serán resueltos con la emisión de decretos. Como bien lo señala Roberto Blancarte, el hecho de que el papa

Sea al mismo tiempo cabeza de la Iglesia Católica y del Estado del Vaticano genera también una ambigüedad importante, ya que el Papa se presenta como un jefe de iglesia y un jefe de Estado, cuando es necesario, aun si prácticamente la totalidad de sus visitas son pastorales [...] Esta ambivalencia se transmite en las formas de representación política. El nuncio es, al mismo tiempo, el representante del Papa ante los obispos nacionales y el representante del Sumo Pontífice ante el gobierno mexicano.

[...] En realidad, las únicas relaciones entre México y la Santa Sede son eminentemente políticas y, en buena medida, de corte simbólico. [...] Pues el Estado de la Ciudad del Vaticano no es productor de bienes industriales o servicios (Blancarte, 2007).

Esto no quiere decir que el conjunto de los sacerdotes votarían automáticamente según las directivas de la cúpula, pero sí que en ciertas circunstancias —como ha sucedido en varias ocasiones— éstas podrían presionarlos, transnacional o nacionalmente,<sup>32</sup> a inclinarse por tal o cual política o partido.

A su vez, si la Constitución mexicana no prohíbe que los sacerdotes se ‘metan en política’, promueve con ellos un tipo de ciudadanía diferenciada, ya que no podrán realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Y además, no podrán ser candidatos mientras no abandonen el ejercicio sacerdotal. Esto último coincide con el Derecho Canónico que rige a los sacerdotes. Lo primero devuelve ‘por la ventana’ lo que había arrojado ‘por la puerta’ debido a que cuando prohíbe a los sacerdotes ese tipo de proselitismo, reconoce implícitamente su lazo institucional y, por lo tanto, su no igualdad con el resto de los ciudadanos. En síntesis, su doble pertenencia como individuos-ciudadanos y como adscritos a una institución transnacional.

Ahora bien, ¿qué pasa cuando en los centros neurálgicos del propio Estado habitan grupos que hacen eco de las enseñanzas eclesiológicas? Las cosas se complican y la separación instaurada por la laicidad —que va contra la pretensión de instaurar el privilegio político de una fe y de ponerse al servicio de una heteronomía de origen divino— sufre sus embates y tiende a perder sus límites y su nitidez. A su vez, lo que he denominado como integrismo paradójico adquiere otro sentido.

<sup>32</sup> Tampoco estoy afirmando que las cúpulas eclesiológicas nacionales siempre actúen al unísono.

## **Un caso de simbiosis eclesiástica-gubernamental manejado desde lo simbólico y lo económico: el santuario de los mártires de la Cristiada**

Para entender lo que ha ocurrido de una manera desembozada, aunque no inédita, con el santuario de los mártires, hay que hacer todavía una pequeña escala en algunos hechos sucedidos previamente.

En el final de la década de 1950 —diciembre de 1958— se vio y vivió en directo, gracias a multitudinarias recepciones —y travesía México-Guadalajara en automóvil descapotable—, al primer cardenal mexicano, José Garibi Rivera, en la prefiguración de lo que dos décadas después daría lugar a la franca transformación del régimen de visibilidad dentro del cual el gobierno y la jerarquía eclesiástica reglamentaban sus relaciones públicas.

El hecho de que en 1958, en lugar de una imagen religiosa, un eclesiástico se mostrara públicamente como personaje casi sacralizado y recorriera una porción del centro del país para ser objeto de homenajes, sin sufrir represalias por parte del Estado, era un caso inédito en el México post cristero.<sup>33</sup> Sin embargo, las autoridades gubernamentales tuvieron bastante cuidado en no ir a recibirlo ni estar a su lado, ni menos ir al templo.<sup>34</sup>

Cuando en Jalisco —y también en otros estados— a ambas autoridades les tocaba asistir a la ceremonia de bendición e inauguración, por ejemplo, de una agencia de coches o del Club de Industriales, se las arreglaban para no coincidir en la hora, respetando todavía la separación visual y repartiéndose estrictamente las funciones de bendecir e inaugurar. Digamos que todavía se estaba en la primera fase del cambio de la visibilidad; al menos, una de las partes empezó a mostrarse de manera diferente y la otra no la atacó.

En cambio, con la primera visita papal —1979— se ‘inauguró’ la segunda fase de la transformación de la visibilidad,<sup>35</sup> y el presidente

<sup>33</sup> Y no sólo de la post Cristiada.

<sup>34</sup> Aunque lo felicitaron por medio de cartas.

<sup>35</sup> Utilizo fechas que considero significativas, pero, por razones de espacio, no menciono el proceso.

López Portillo recibió al pontífice en su calidad de jefe de Estado, diciéndole: “lo dejo con su gente”, y aprovechó la ocasión para deslizar en el oído del polaco —supuestamente— la petición de su madre: invitar al papa a ofrecer una misa ¡nada menos que en la residencia presidencial!, actividad que, al parecer, se llevó a cabo en privado.

Éste es un ejemplo paradigmático sobre las cuestiones no resueltas en el marco jurídico-constitucional que se instituyó a partir de las Leyes de Reforma. Situación que alrededor de veinte años después, en la quinta visita papal, volvió a resurgir con otros matices, pero no exenta de conflicto. Esta vez con el primer presidente no priista y, además, creyente católico declarado.

Desde la primera visita papal, se puso en funcionamiento un dispositivo visual televisivo y un ritual total que podríamos denominar como papanóptico, en el que se configuró —o más bien se consolidó— algo que recuerda a la cinta de Moebius y que se perfeccionó en las siguientes visitas. Entiendo por dispositivo papanóptico al que permite tener presente en directo —y diferido, gracias a la televisión y a la radio— al citado personaje en los ámbitos más variados, que van desde los aparentemente más privados —digamos, las alcobas— a los más públicos, lo que se entendía por la calle en el antiguo régimen de visibilidad.

Cada visita papal implicó la renuncia temporal del gobierno a controlar dicho espacio público y a no interferir en la mezcla inextricable de fe y espectáculo que despertaba en los que, simultáneamente, fungen como ciudadanos, televidentes y creyentes. Por otra parte, la televisión y sus comentaristas podían hacer explícitas sus convicciones religiosas sin ningún pudor, e incluso invitar a algunos sacerdotes a dar explicaciones al público.<sup>36</sup> Como si de alguna manera se siguiera la lógica del carnaval en el que, momentáneamente, se suspenden ciertas normas.

Lo verdaderamente importante de todo esto es que una manera de concebir el espacio público por parte del Estado llegaba a su fin. Y eso, mínimo, en tres ámbitos:

<sup>36</sup> Otro espectáculo armado según los cánones de los programas musicales y en mestizaje con la presentación de un ritual religioso es el del 12 de diciembre, en el cual los artistas, sobre todo de Televisa, van a cantarle las mañanitas a la Virgen de Guadalupe.

1) El que sirvió por más de cien años para reglamentar los conflictos espasmódicos entre ambas instancias. Me refiero al control que se concedía el gobierno en lo que constituía las comunicaciones dentro de los templos y el límite externo de éstos, y que incluso muchas veces comprendía los atrios, y —como ya señalé— lo que se entendía hasta entonces como la calle.

2) La disolución de la distancia que escenificaba la separación entre ambos poderes: lo que anteriormente denominé como la evitación de una especie de incesto visual, y que se disolvió con la invitación del presidente electo Carlos Salinas a su toma de posesión —diciembre de 1988—; tercera fase que culminó lo que empezó a dibujarse con la travesía-homenaje del cardenal Garibi.

Este acto fue reforzado con una célebre frase pronunciada por el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, quien —pocos días después— respondió así a la interrogante de los periodistas acerca del significado de esa invitación: “en suma, debemos partir de un hecho concreto: la iglesia existe” (La Jornada, 8 de diciembre de 2008). Frase casi teológica, que le devolvía oficiosamente a la iglesia la existencia jurídica que le había sido negada en la Constitución de 1917.

Este acto inaugural constituyó también un paso sustancial de lo oficioso a lo oficial, al modificarse los artículos constitucionales —en 1992— que habían servido de pretexto para provocar, en buena medida, la guerra cristera. Con ello se explicitó el pasaje de una laicidad anticlerical —Reforma— y antirreligiosa —1917— a una irreligiosa.

3) La necesidad de repensar el ‘nuevo’ espacio público en las coordenadas del modelo instaurado por los medios masivos y su inevitable cinta de Moebius.

Esta transformación sigue siendo, hasta la fecha, muy difícil de entender para los grupos católicos más conservadores, en la medida que siguen concibiendo al espacio público como homogéneo y, por lo tanto, como si no existiera uno diferenciado, en el que sea posible —para los ciudadanos y creyentes— elegir o abstenerse. Además, dicho espacio está habitado por una pluralidad de posiciones que no pueden reducirse a una, ni siquiera en el ámbito católico.

Al confundir a los ciudadanos con feligreses —amparados en la consabida cifra de 88% de católicos— se tiende a deducir que, si son mayoría, son homogéneos y, por ello, el resto de los ciudadanos puede quedar englobado o, sencillamente, resultar no significativo.

## El caso del santuario de los mártires y las limosnas gubernamentales

Vamos a tratar el caso de un grupo de católicos políticos que todavía supone que el hecho de ser creyentes debería pasar solo por uno de los cauces políticos, fundamentalmente por el PAN y, sobre todo, por el intento de restauración del orden social-cristiano. Católicos que no se han enterado de que serlo constituye una pertenencia plural y que ya otros de sus correligionarios han zanjado la cuestión entre fe y política de otras maneras, por ejemplo, votando por el PRD o por el PRI.<sup>37</sup> Y que, además, no siguen a ‘pie juntillas’ las directivas de las autoridades eclesiásticas que están enmarcadas en la biopolítica.

Es decir, a estas alturas, efectivamente existe una individualización de los creyentes con relación a su institución que implica diferentes formas de instaurar una distancia y que los diferencia sustancialmente de aquellos católicos formados en los tiempos de la guerra cristera o en el corazón de la llamada ‘Guerra Fría’. Católicos post conciliares que sí cayeron en cuenta de que existió el Vaticano II.

Pasemos, entonces, a enfocarnos en estos integristas, quienes al hacer mucho ruido pueden dar la impresión de que son hegemónicos, partiendo del tema del santuario de los mártires cristeros.

Como antecedente que debemos considerar sobre los mártires está el del ahora gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, quien cuando era presidente municipal —2003-2006— en Guadalajara promovió una nueva edición de las obras del líder civil cristero, Anacleto González Flores, quien fue fusilado por el gobierno el 1 de abril de 1927, en plena contienda armada. En uno de los prólogos<sup>38</sup> del libro, González Márquez escribió:

Él [González Flores] llegó en la vida hasta donde tenía que llegar [!], cumpliendo la misión que se le había asignado desde lo alto. Guadalajara lo vio morir en circunstancias no precisamente justas, éticas, humanas, y lo supo acoger en su tierra. Su muerte le dolió a los tapatíos y a buena parte de los mexicanos. Por tanto, la Guadalajara de hoy quiere rendirle un homenaje con una actitud de respeto, de cariño, pero *fundamentalmente de disculpa*, la cual llevamos a cabo por este medio.

<sup>37</sup> Y lo mismo es válido para el caso de muchos sacerdotes, hasta donde se puede saber.

<sup>38</sup> El otro lo redactó el arzobispo de Guadalajara, Juan Sandoval Íñiguez.

El Ayuntamiento de Guadalajara, que en términos legales y morales es el representante de los ciudadanos, con mucho gusto se une [en...] esta edición [...] a la intención de la arquidiócesis tapatía de homenajear al abogado, ante la inminencia de ser reconocido como beato, mediante la publicación de sus textos más importantes (cursivas de F.M.G.).<sup>39</sup>

Esta argumentación no deja de ser analíticamente significativa, ya que el citado político, al colocar al ayuntamiento tapatío como el representante de todos los ciudadanos tapatíos en un asunto de este tenor, confunde a los ciudadanos con los creyentes católicos y, simultáneamente, homogeniza a estos últimos en una sola posición y en una sola lectura de lo ocurrido en 1927. Y, además, se atribuye la facultad de pedir disculpas por lo ocurrido en aquellas épocas. ¿Por qué la necesidad de pedir tales disculpas?, ¿disculpas a quién o a quiénes?, y ¿por qué hacerlo desde ese lugar?

Por lo pronto, desde un lugar de gobierno, cuestionan otros actos perpetrados por otro gobierno en tiempos del futuro fundador del Partido Nacional Revolucionario,<sup>40</sup> antecedente del PRI.

He aquí un caso en el que las convicciones religiosas de un político católico se manifiestan ‘sin velos’ y en perfecta continuidad con la jerarquía de su iglesia, precisamente en el lugar irreligioso que debería preservar la laicidad y, por tanto, la equidad entre los ciudadanos y los ciudadanos-creyentes.

Desde ese lugar de gobierno, se privilegia a una de las denominaciones religiosas sin considerar a quienes no participan de esta visión, y menos aún a los que rechazan —con razón— que ese lugar haya sido creado para ejercer ese tipo de funciones. Es decir, la de simple vocero de la estrategia político-simbólica con relación a los mártires de la Cristiada, emprendida por el Arzobispado de Guadalajara y avalada por la jerarquía eclesiástica nacional y vaticana.

Por otra parte, al sostener precisamente al líder Anacleto González Flores, quien optó aunque fuera ‘a regañadientes’ por la lucha armada, el alcalde tapatío introduce —por si hiciera falta— otro problema, ya que dicho personaje —aunque no hubiera realizado un solo disparo—

<sup>39</sup> *Obras de Anacleto González Flores*, Ayuntamiento de Guadalajara, 2005.

<sup>40</sup> Plutarco Elías Calles, mientras fungía como presidente de México: 1924-1928.

estuvo finalmente de acuerdo en que otros mataran a los que eran considerados como enemigos de la iglesia, en aquel conflicto que enfrentó a mexicanos contra mexicanos.<sup>41</sup>

Incluso visto desde los parámetros de lo que es entendido como martirio dentro de la Iglesia Católica, resulta poco ortodoxo.<sup>42</sup> La generación de González Flores, que pertenece a la tercera promoción de los 'mártires' de aquella época, mínimo contiene a cuatro personajes que estuvieron a favor de la lucha armada e implicados, de diferentes maneras, en ella.<sup>43</sup>

Con estos antecedentes, es muy entendible que Emilio González —ya como gobernador— hubiera decidido apoyar no solo las ceremonias de beatificación de los citados cristeros, sino el siguiente paso de la estrategia de la jerarquía eclesiástica tapatía: la construcción de un santuario a los mártires.

Desde el inicio, el mencionado santuario estuvo envuelto en diferentes tipos de polémicas, sea de tipo jurídico o histórico. En noviembre de 1997, se había elegido el denominado Cerro del Tesoro como el sitio para la edificación, lo que fue avalado por el Cabildo de Tlaquepaque, Jalisco. Sin embargo, debido a que el predio elegido pertenecía a los seis miembros de la familia Aguilar Valencia y estos no terminaban de ponerse de acuerdo, se decidió cambiar el lugar al Cerro del Cuatro. El santuario tiene que manifestar su preeminencia y dominar desde las alturas.

El 25 de octubre del año 2000, el cardenal Juan Sandoval Íñiguez colocó la primera piedra de dicho santuario

<sup>41</sup> Ver al respecto: González, 2001. Por otra parte, el citado presidente municipal promovió en 2005 un libro titulado *Guadalajara: historia y geografía*, en cuya página 71 se puede leer: "Plutarco Elías Calles [...] desde su momento como presidente —1924-1928—, para encubrir sus errores y retrocesos, había desatado una oleada de socialismo". Además de que se le atribuye ser socialista al mencionado presidente —o al menos de utilizarlo para "encubrir sus errores"—, el socialismo parece que viene en "oleadas" (!). De este tipo de 'rigor histórico', Emilio González Márquez se torna aval.

<sup>42</sup> Porque no sólo fue fusilado "por odio a la fe" y sin defenderse, sino por ser considerado el líder civil de la rebelión en Jalisco.

<sup>43</sup> Me refiero además de González Flores, a Miguel Gómez Loza, Luis Padilla y José Luis Sánchez del Río.

Frente a un grupo de feligreses que mostraban los retratos de los mártires. Sin embargo, abajo del cerro también había medio centenar de personas del Ejido de Santa María, solo que ellos llevaban pancartas en las que decían que los terrenos eran suyos, mientras eran vigilados por decenas de policías.

A raíz del anuncio de la construcción del santuario y los conflictos legales de juicios agrarios y de particulares que salieron a relucir, el Arzobispado de Guadalajara decidió realizar el proyecto donde originalmente había decidido hacerlo: en el Cerro del Tesoro (*Público*, 29 de diciembre de 2000: 6).

A estas protestas le siguieron aquellas de los constructores, en la medida en que el primer promotor del santuario de los mártires y también postulador de su causa, el presbítero Oscar Sánchez Barba, “fue demandado por los constructores porque desapareció con ochenta millones de pesos” (*La Jornada*, 25 de marzo de 2008). Digamos que hasta el 2007 la situación había sido suficientemente complicada y beligerante como para que no se olvidara, aunque fuera de esa manera oblicua, que se trataba de homenajear a mártires que eran el producto de una guerra civil, con claras connotaciones religiosas.

Sin embargo, las cosas no iban a quedar ‘de ese tamaño’, dado que parecería que la construcción del citado santuario estuviera atravesada por un sino polémico irreductible. El siguiente episodio de la serie corrió a cargo del ya citado gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, quien anunció —el 24 de marzo de 2008— en una rueda de prensa y acompañado del cardenal Sandoval, que donaría noventa millones de pesos del erario para la edificación del mencionado santuario, entregando un cheque con los primeros treinta millones.<sup>44</sup>

Intentando aparentar la perfecta división del trabajo entre los poderes civiles y los supuestamente solo espirituales, González Márquez justificó el donativo diciendo:

Sin desconocer que esta obra tiene objetivos espirituales de quienes lo impulsan, el gobierno del estado ve la posibilidad de una gran derrama económica en la capital de nuestro estado.

<sup>44</sup> La noticia fue comentada por *La Jornada* y *Público*, entre otros, el 25 de marzo de 2008.

Cuando se dice que el turismo religioso es importante en el mundo, que tiene capacidad de compra y deseos de visitar lugares nuevos, yo escucho derrama económica. Y este es el interés del gobierno del estado en apoyar el proyecto del santuario de los mártires de forma decidida (*La Jornada*, 25 de marzo de 2008).

Señalé que aparentemente en esta argumentación la división del trabajo y funciones entre la instancia gubernamental y la eclesiástica parecía clara: de un lado, derramas económicas gracias al ‘turismo religioso’ y, del otro, ‘derramas espirituales’, gracias a los frutos emanados del santuario, todo en ‘ejemplar armonía’. No obstante —como ya adelanté—, el gobernador de Jalisco, cuando era presidente municipal, sin pensar en las ‘derramas económicas’, sino en homenajear al líder Anacleto González Flores, no reparó en los gastos de publicación para dar testimonio de sus creencias religiosas ni de su particular interpretación de la historia sobre el conflicto armado, utilizando un puesto de elección popular. Y, sobre todo, pidiendo perdón a nombre de todos los tapatíos al propio mártir y a su iglesia.

La división de tareas se mostraba impracticable, ya que en realidad se trataba de apoyar, sin el más elemental espíritu crítico, la estrategia simbólica política y el revisionismo histórico de la jerarquía eclesiástica de Guadalajara. Digamos que González Márquez fungió como el doble del pastor espiritual de los tapatíos, disponiendo además del erario público de manera por demás discrecional y desde un lugar que no está destinado a este tipo de labores.

Por esta razón, el cheque ofrecido para la construcción del santuario no puede ser desligado de esta primera operación, aunque esta vez el gobernador aluda al ‘turismo religioso’ —como supuesta única justificación—, que introduce una nueva variable en el asunto ya de por sí complicado.

El infatigable gobernador, no conforme con este acto, decidió explicitar en una cena —el 23 de abril de 2008—, el denominado ‘banquete del hambre’<sup>45</sup> las razones de su *manera discrecional* de gobernar, lo

<sup>45</sup> Específicamente, se trató del decimocuarto banquete, en el que una minoría ‘selecta’ comió bien a fin de reunir fondos para la mayoría que no logra hacerlo habitualmente. El camino de la caridad con ‘buena conciencia’ no tiene fronteras. En dicho banquete, dada su generosa manía de ofrecer donativos, otorgó quince millones a la Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos, A.C. —organización ligada a la Iglesia católica de Guadalajara— (ver *Reforma*, 25 de abril de 2008).

que no es habitual entre los políticos maestros en el arte del eufemismo. Y, de forma por demás insólita, rompió con los parámetros habituales acostumbrados entre las autoridades civiles y religiosas, ya no digamos con los invitados a la mencionada cena y el conjunto de la ciudadanía.

Este episodio —con el aporte novedoso que a continuación voy a describir— forma parte de la larga marcha que va de las relaciones primeramente clandestinas, continúa por las discretas y desemboca en las públicas, entre la Iglesia católica y el gobierno,<sup>46</sup> con el añadido de una manera de concebir a la democracia y a las minorías. Y muestra fehacientemente cómo se puede acceder al gobierno utilizando los mecanismos de la democracia, pero sin ser necesariamente un demócrata. Esto último es lo que me parece más serio de lo que se explicitó ‘sin velos’ esa noche. Veamos cómo el gobernador respondió a quienes lo habían criticado por sus donativos discrecionales.<sup>47</sup>

Yo tengo poco de gobernador, pero a lo mejor ya se dieron cuenta que a mí lo que algunos poquitos dicen me vale madre, así de fácil, yo sé lo que se tiene que hacer en Jalisco.

[...] Señor cardenal don Juan Sandoval, qué desmadre traemos. ¿Sí o no?, nos estamos haciendo famosos, don Juan [...] Digan lo que quieran, perdón señor cardenal, chinguen a su madre.

Yo estoy aquí para cumplir un compromiso ante mí mismo, ante mi conciencia, ante la conciencia de la gente que votó por mí y que dice: ‘no más hambre en Jalisco, ¡no más hambre en Jalisco!’ [a gritos].

Este dinero no es mío, yo no lo tengo, todo lo que he trabajado en la vida es para dárselo a mis hijos [...] esto es lo único que tengo. Pero el dinero del pueblo me ha sido confiado a mí y yo tengo la autoridad y la responsabilidad para decirle a los pobres de Jalisco: este cabrón —Don Juan, ¿dónde anda don Juan que no lo veo?, está todo muy oscuro ¿Me absuelve de esta también?—, este cabrón lo único que quiere es que la gente en Jalisco ya no sufra por el hambre.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> En este caso, con una fracción del gobierno, que ciertamente no es la federal.

<sup>47</sup> El 11 de octubre de 2007, Emilio González regala al Vaticano un nacimiento con costo de 773 490 pesos. El 3 de marzo de 2008, su gobierno dona un millón de pesos para el templo de La inmaculada Concepción; el 24 de marzo de 2008, había adelantado treinta millones para el Santuario de los Mártires y, al día siguiente, anunció otra cantidad equivalente para el Santuario de la Virgen de Talpa. No son ciertamente todos los donativos.

<sup>48</sup> Los dos primeros párrafos en el diario *Reforma* del 25 de abril de 2007.

Si antes como presidente municipal sabía lo que le convenía al conjunto de los tapatíos respecto a la Cristiada —por lo pronto, pedir perdón a nombre del municipio a los asesinados—, ahora como gobernador sabe, con la notable clarividencia del iluminado, qué le conviene a su conciencia —que felizmente ‘coincide’ con la de aquellos que votaron por él— y al ‘pueblo’. Nada más y nada menos que eliminar el hambre y promover las devociones auspiciadas por su iglesia.

En cuanto al triste caso de los que no votaron por él, a esos ‘poquitos’ les comunica, por si aún no se habían enterado, que lo que dicen le “vale madre” y “que digan lo que quieran [y...] chinguen a su madre”. Pocas veces en el México moderno, y de manera tan explícita, un político de ese nivel muestra a ‘cielo abierto’ su desprecio por la minoría crítica.<sup>49</sup>

Ahora bien, en su discurso, González Márquez se dirige en primer lugar a su pastor, el cardenal Sandoval, con quien juega puerilmente a pedirle disculpas por sus palabras. Quién mejor que su guía espiritual para que lo vaya purificando con absoluciones ‘al vapor’ por las palabras que los muy hombres y bragados emiten ‘al calor de las copas’, mientras parece no caer en cuenta del profundo desprecio que muestra por los ciudadanos del territorio en el que pretende gobernar, empezando por los de su propio bando, a quienes amalgama en una sola posición y pretende representar.

El segundo aspecto que hay que considerar en el acto del gobernador es que este ‘atentado’ fallido a la cultura cortesana y reverencial tan internalizada lo haya precisamente llevado a cabo un proclerical confeso ante un príncipe de la iglesia, y no un jacobino trasnochado. Esto es precisamente lo que produce el malestar en los reflejos condicionados de un tipo de cultura católica tan acostumbrada a sentirse cuestionada y perseguida desde la orilla anticlerical, y no desde su propio territorio.

Sin duda, el gobernador no pretendía atacar a su jerarquía, al contrario; aunque, al parecer, henchido de la segura impunidad que le da el hecho de sentirse en mayoría, se permitió comprometer y volver cómplices

<sup>49</sup> La famosa frase emitida por el presidente Salinas de Gortari a los miembros del PRD: “ni los veo ni los oigo”, sin duda, los ninguneaba a placer, pero no añadía algo considerado como una clara ofensa.

a los presentes —obviamente, sin consultarles— de su nueva humorada. Pero, como parece saber siempre lo que a cada uno le conviene y sobre todo, al “pueblo católico”...

Desconozco si el gobernador de Jalisco es de El Yunque; lo que está claro es que su estilo de gobernar muestra una de las maneras más cerriles de hacerlo a nombre del integrismo católico, en un contexto en el cual no solo la laicidad ha hecho su camino, sino también la secularización de la sociedad. Cuando hablo de esta última, me refiero a lo que Marcel Gauchet define como “la salida de la religión”.

Yo entiendo por ella la constitución de una manera de estar juntos que prescinde de la religión. Lo social y lo político dejan de tener necesidad de ella para definirse y organizarse. Las creencias religiosas no desaparecen [...] Simplemente no tienen el mismo papel [...] de otro modo dicho, eso que singulariza la modernidad es la emergencia de una organización de lo colectivo que por primera vez en la historia [...] hace aparecer a [la estructura religiosa en] su carácter de institución secundaria (Gauchet y Debray, 2003: 6).

Crear que es posible, en actos como los descritos, borrar siglo y medio de un proceso muchas veces ríspido, en el que no se ha ahorrado la efusión de sangre y los arreglos de todo tipo para llegar a algo finalmente más civilizado y respetuoso para las partes, sería ingenuo. Y a las pruebas me remito. Después de haber recibido más de seis mil quejas por el donativo en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco —algo también inédito—, el Patronato Pro Construcción del Santuario de los Mártires anunció que devolvería el lunes 23 de junio los treinta millones que había recibido (*Milenio Diario*, 19 de junio de 2008).<sup>50</sup> Lo que se esperaba, y más después de que el cardenal Sandoval había adelantado, el 13 del mismo mes, lo siguiente:

<sup>50</sup> Lo cual hizo puntualmente, esta vez sin reflectores, el tesorero de la Fundación Pro Construcción... Julio García Briseño. Devolvió los 30 millones, más 563 mil 553 pesos que se generaron por intereses. *Milenio diario*, 24/VI/2008.

Como pastor de esta iglesia de Guadalajara, estimo que la paz y la concordia en la sociedad deben estar por encima de cualquier otra cosa. Por tal motivo, y tomando en cuenta las inconformidades que se han dado a propósito de los recursos que el gobierno del estado de Jalisco aportó para la obra de caridad del Santuario de los Mártires de Cristo, le pido a la Comisión de Finanzas de la Fundación [...] considere la posibilidad de devolver dichos recursos. La armonía y caridad cristianas forman parte importante del reino de Dios, que el Señor nos manda buscar en primer lugar.<sup>51</sup>

Esta declaración fue hecha en el momento en que el cardenal Sandoval partía por un mes a Roma, con lo que —como señala el director del periódico *Público*— evitaba por lo pronto, el tener que responder a cualquier interrogación. No obstante, justo es señalar que tanta concordia que destila el mensaje fue acompañada en días previos por una de sus típicas declaraciones, en las que con su vehemencia habitual dijo: “los burros no van al cielo”.

El citado prelado, aunque fuera de manera implícita y a regañadientes, tuvo que reconocer que la respuesta crítica de un grupo de ciudadanos, entre los cuales se incluía un buen número de católicos, no permitía homogeneizarlos como lo había hecho el gobernador, ni tampoco era posible despreciar a las minorías.

Resumiendo, la combinación entre las protestas de los ‘poquitos,’ y muy probablemente una ‘sugerencia’ del gobierno federal al gobernador, así como el hecho de haber calibrado —el propio cardenal y sus allegados— los inconvenientes de añadir al ya largo contencioso alrededor del santuario una obstáculo más, terminaron por inclinar la balanza hacia el lado señalado.

Al final, a quien le toca sacar las castañas del fuego, puestas ahí por el obsequioso gobernador, es al propio cardenal, porque el primero, después de sus declaraciones atinó solo a disculparse, al día siguiente, diciendo:

No suelo hablar así, no es la educación que recibí [...] Ayer me equivoqué, si de algo sirve ofrezco una disculpa a Jalisco. Jalisco no puede tener un gobernador con ese léxico (*Reforma*, 25 de abril de 2008).

<sup>51</sup> Comunicado emitido por la oficina del Arzobispado de Guadalajara (Cobián y López, 2008).

Como si la cuestión hubiera sido de léxico o del tipo ‘niño, no digas malas palabras’, cuando realmente era lo más secundario de lo que ahí se jugó. La cuestión tenía que ver fundamentalmente con la discrecionalidad en la asignación de recursos públicos y la relación entre estos y las convicciones religiosas del político citado. Y además con el desprecio demostrado contra sus críticos.

¿Esto quiere decir necesariamente que el cardenal y el gobernador renunciarán sin más en el futuro a este tipo de convenios? No lo puedo asegurar. No es improbable que decidan realizarlos fuera de los reflectores, porque su hábitus político —que no pasa por los usos y costumbres de las prácticas democráticas— no los predispone a rendir cuentas de sus actos. Ambos son representantes fieles de esos católicos que sienten que por la herida causada por la Reforma y sus diversas vicisitudes históricas deben ser reivindicados contundentemente. Ellos sienten que por fin le llegó su momento a la representación política que se les negó por muchos años.

Termino recordando que este tipo de ‘ayudas’ y de relaciones entre jerarcas y gobierno no comenzó con el PAN ni se le debe sólo a El Yunque o sucedáneos. Es más, puedo afirmar con cierta seguridad que no terminará con estos. Solo basta recordar que Luis Echeverría, cuando era presidente, puso especial empeño en promover la primera visita papal —la que finalmente benefició al siguiente gobierno, el de López Portillo—. Y, además, apoyó firmemente la construcción de la nueva Basílica de Guadalupe.

Adicionalmente, no hay que olvidar que —hablando de basílicas y santuarios— en otro acto inédito, el presidente Zedillo —el 25 de marzo de 1999— se dio el lujo de inaugurar la Catedral de Ecatepec. La nota de la periodista Marcela Turati describe así el hecho:

Construida con donativos de amigos de Onésimo Cepeda, obispo de Ecatepec, y con la presencia del presidente Ernesto Zedillo, ayer fue inaugurada la catedral de esa diócesis, la última que se construirá en este milenio y la más grande de América Latina.

[...] Antes de tomar los hábitos, [el citado obispo] fue banquero corredor de bolsa y socio de Carlos Slim.

En la misa de consagración de la catedral, se encontraban el banquero Alfredo Harp Helú; el director de la Lotería Nacional, Carlos Salmón; el líder sindical Carlos Romero Deschamps; el gobernador de Sinaloa, Juan S. Millán; el fundador de los Legionarios de Cristo, Marcial Maciel.

[...] Al terminar la misa, llegaron el presidente Ernesto Zedillo y algunos miembros de su gabinete<sup>52</sup> para develar una placa conmemorativa, comer con el obispo y cantarle las mañanitas, ya que ayer también cumplió 65 años (*Reforma*, 26 de marzo de 1999).

Huelgan comentarios. Pero lo que comenzó en la era del PRI y continúa con la del PAN, no excluye al PRD. Precisamente, Andrés Manuel López Obrador, el político que desde una de las izquierdas —al igual que el gobernador de Jalisco— sabe cada vez lo que le conviene ‘al pueblo’, cuando estaba preparando con mucha anticipación su campaña para la presidencia y ejercía el puesto de gobernador del Distrito Federal, decidió donar a la Iglesia católica un predio para la construcción de la Plaza Mariana.

El 8 de abril de 2003 se publicó el ‘decreto desincorporatorio’, mediante el cual López Obrador cedió el terreno a la Fundación Plaza Mariana, presidida por el cardenal Norberto Rivera Carrera.

Inmediatamente, los comerciantes ahí establecidos impugnaron por ‘ilegal’ la donación, con el argumento de que ellos son propietarios de sus locales y de que López Obrador solo intentaba conseguir el apoyo de la iglesia y obtener el ‘voto guadalupano’.

[...] En una declaratoria publicada el 28 de diciembre de 2005 en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, el gobierno capitalino catalogó como de ‘dominio público’ el predio en disputa, con lo que se adjudicó su ‘posesión provisional’.

Esta maniobra jurídica fue la que le permitió al gobierno, pocos días después, el 4 de enero de 2006, desalojar a los comerciantes establecidos mediante un operativo policiaco en el cual intervinieron más de mil elementos de la Secretaría de Seguridad Pública capitalina, de la Policía Auxiliar y de la Procuraduría General de la República.

El líder de los comerciantes, Jesús Badillo, comenta: “Debido a lo acuerdos entre López Obrador y el cardenal, de buenas a primeras, nos tumbaron nuestros locales. [Lo que pedimos es] que se nos regresen nuestros espacios o, por lo menos, que se nos indemnice justamente, pues aclaro que nosotros no nos oponemos a la construcción de la Palaza Mariana, que será en beneficio de todos los mexicanos (*Proceso*, 1571: 37-38).

<sup>52</sup> Por ejemplo, Francisco Labastida, quien fungía como secretario de Gobernación.

En este caso los 'juaristas', a diferencia de lo ocurrido en Guadalajara, no protestaron, como lo recuerda Luis González de Alba:

Tan delincuente fue López Obrador como Emilio González Márquez [...]. Pero es notable la diferencia en los medios y en la respuesta social. Hace [...] cinco años no hubo una sola queja ante la Comisión de Derechos Humanos del DF (González de Alba, 2008).

Con las hemiplejías perceptivas que provoca la militancia, no es posible entender que al proceso de separación hecho ley por las Leyes de Reforma aún le falta un buen trecho por recorrer y múltiples facetas por dilucidar. No es despreciable el camino recorrido, pero en lo referente a la gobernabilidad, la falta de equidad por parte del gobierno en el trato a las iglesias deja mucho que desear.

A su vez, la relación que debe existir entre las creencias de los políticos y la arreligiosidad de los lugares desde donde se ejerce el gobierno, o de los usos partidistas del poder religioso y de sus símbolos, queda bastante problematizada, como lo muestran algunos hechos ocurridos en las dos últimas décadas.

## Epílogo

Como justamente lo señala Pierre Rosanvallon, el problema de la relación entre poder mayoritario y voluntad o interés general no ha sido verdaderamente reflexionado

Se actúa como si el mayor número valiera por la totalidad. Primera asimilación desdoblada en una segunda: se identifica la naturaleza de un régimen con sus condiciones de establecimiento, la parte valiendo por el todo, y el momento electoral como si valiera por la duración del mandato (Rosanvallon, 2008).

La convicción de algunos políticos, que vienen de una tradición católica, y de los grupos constituidos en la cultura del complot, la clandestinidad y la persecución, es que siendo mayoritarios y habiendo sido sometidos por años a las convicciones y acciones de una minoría anticatólica, es el momento de hacer valer su mayoría. Como ya lo señalé, un dislocamiento histórico los habita, pues no terminan de enterarse de

que el contexto se ha transformado y ya no se trata de imponerse a los rivales de una manera tal que implique su apabullamiento y cubrirlos literalmente con su creencias, volviéndolos invisibles.

Esta inversión que pretenden pasó primeramente por el postulado de no ser “hipócritas”, como sus antecesores del PRI. El caso del finado Carlos Abascal es un buen ejemplo de esto último. En su última aparición pública para recibir el doctorado *honoris causa* de la Universidad Anáhuac a cargo de los Legionarios de Cristo, y en la que fue declarado, “un soldado de México”, Abascal dijo:

Afirmo que hoy, más que nunca, la vida pública requiere de mujeres y hombres de vigoroso carácter moral, con una sólida formación espiritual y un compromiso indeclinable de ser cristianos de tiempo completo y al servicio de la nación.

[...] de hecho, es indispensable devolverle a la democracia fundamentos sólidos de valores eternos derivados del orden natural de las cosas, pues la democracia despojada de valores estables tiende a la anarquía, pues sólo prevalecería la creación de convencionalismos para la convivencia por la vía de la construcción de mayorías parlamentarias.

[y remató así] la mayor censura a dios en la vida pública proviene de cristianos que se autocensuran para hacer lo políticamente correcto a los ojos de los demás (Abascal, 2008).

Abascal sostiene que, dado que la relación con dios es personal pero no privada, se debe respetar los credos religiosos en el marco de una laicidad positiva. Pero al mismo tiempo afirma que la democracia debe referirse a “valores eternos” que emanan directamente de su convicción religiosa —o de un supuesto “orden natural” —, de lo contrario se cae irremediabilmente en la anarquía.

Pero además habla de los católicos vergonzantes que se autocensuran. Curiosamente lo declaró en un lugar en el cual el arte de la censura ha sido elevado a grado supremo. Lugar del cual aceptó, al parecer sin gran problema, ser honrado. Le faltaron tres meses para enterarse, por si no lo había hecho antes, de otra parte de la doble vida del fundador de la legión. Y sobre todo, de un avatar más de la historia en episodios de una impostura, sostenida a ciencia y conciencia por los que lo premiaban.

Los católicos metidos a políticos que aprovechan la democracia sin necesariamente ser demócratas —como el caso entre otros, del gobernador de Jalisco— comparten con sus rivales de otras partidos una

cultura que reduce la relación con los ciudadanos a su condición de votantes fugaces y sin ningún poder de control y fiscalización con el resto del mandato, como lo señala Rosanvallon.

El interés de mayor número no puede ser asimilado sin más a aquel de mayoría. El “pueblo” no se aprehende como un bloque, se capta más bien como una adición de situaciones específicas. Las sociedades contemporáneas se comprenden cada vez más a partir de la noción de “minoría”. Las condiciones de una buena representación se han transformado,

[lo cual implica a la vez] mejorar la democracia “electoral - representativa” [...] Y la concepción misma de instituciones de interés general [...] de instituciones reflexivas e imparciales.

Es introducir una confusión el abogar por un rebasamiento de los partidos y por la realización de una política de buenas voluntades. Pero es arrojar una confusión simétrica querer insertar en todas partes elecciones de tipo partidista (Rosanvallon, 2008).

Al parecer, el Partido Acción Nacional no se ha dado tiempo para reflexionar en una nueva manera más moderna de hacer política. Hasta la fecha no ha tocado los pilares más antidemocráticos en los cuales se sostenía la manera de gobernar del PRI. Por ejemplo, los sindicatos. Y además, contribuyó con su voto a debilitar al máximo a una de las instituciones “más reflexivas e imparciales” que había costado tanto trabajo constituir, el IFE.

Ni ejercicio diferente del quehacer político, ni inserción en la historia de México de una manera creativa. Daré un ejemplo al respecto.

El 13 de enero de 2009 fue inaugurado el sexto Encuentro Mundial de las Familias por el presidente Felipe Calderón. Encuentro en cual se reiteraron las tradicionales posturas de la jerarquía católica con respecto al aborto, las parejas homosexuales, el legítimo y único modelo de familia, etcétera, y se evitó en lo posible hablar de las actividades sexuales del personal eclesiástico, fuesen de tipo heterosexual, homosexual o pederasta. O simplemente, cuando no quedó otra posibilidad, se les redujo a casos personales para no tener que enfrentar los comportamientos institucionales que se utilizan para silenciarlas al máximo y poder seguir predicándole a los fieles el auténtico matrimonio y la verdadera familia cristiana. En resumen, se trató de separar limpiamente la sexualidad de los fieles y disidentes del catolicismo, de la de su personal.

Lo que me interesa recalcar son las palabras del presidente en un acto de los católicos, y que tienen que ver con una manera de colocarse en la historia de México como miembro del Partido Acción Nacional:

Sean ustedes bienvenidos, como ya dijeron aquí los señores cardenales, a esta tierra de María de Guadalupe y de San Juan Diego, también de los mártires de la persecución, y también, no puedo omitir el comercial, del primer santo mexicano, que es además mi patrono, que es san Felipe de Jesús (versión estenográfica, 14 enero de 2009).

Como bien lo señala la investigadora Soledad Loaeza, ha sido difícil para los miembros de ese partido, y más generalmente para los católicos, colocarse de manera legitimada en la Historia Patria como forjadora de la identidad nacional, la cual traía aparejada una identidad política que se traducía en que:

Ser mexicano implicaba ser liberal, y quien no era esto último podía ser lo primero, pero siempre bajo sospecha.

De manera que los panistas, adversarios y críticos del liberalismo, y luego de Álvaro Obregón, de Plutarco Elías Calles y de Lázaro Cárdenas [...] han vivido desconfiados, rumiando su memoria, en el exilio de la historia nacional expropiada por el estado de la revolución

[...] No se identifican con el doctor Mora y tampoco con los positivistas como Justo Sierra y Gabino Barreda [...] Tampoco aplauden a Emiliano Zapata, ni a Francisco Villa, que les representan la peor cara de la violencia revolucionaria, y no pueden verlos como parte de un pasado glorioso, pero creen que si lo admiten públicamente corren el riesgo de ser acusados de antipatriotas.

[...] En documentos y discursos de pensadores y políticos de Acción Nacional hay referencias a autores católicos, casi todos europeos; es notable la ausencia de los liberales mexicanos que, en cambio, pueblan el universo de priistas y perredistas.

[Y remata así...] Uno de los capítulos pendientes de la democracia mexicana es la revisión de una historia oficial que ha estado dominada por esos símbolos y los clichés del ala radical de la revolución (Loaeza, 2009: 17).

Y en efecto, urge revisar los clichés de este tipo de historia, para que los católicos puedan con toda legitimidad sentirse mexicanos de pleno derecho, y sin estar sujetos a suspicacias de parte de los que pretenden apropiarse de la Historia Patria.

A falta de poder insertarse con tranquilidad en la genealogía ofrecida por sus opositores políticos, se ofrece una alternativa de recambio articulada por una lógica religiosa. Empezando por un símbolo que se pretende generalizar y hacer que cubra con su manto a la nación, la virgen de Guadalupe. Y continuando con dos alusiones a los considerados mártires, uno, el misionero Felipe de Jesús que muere en Japón intentando expandir el catolicismo, y los otros, los mártires de la guerra cristera, calificada como producto de los tiempos de la *Persecución*.

Ya en 2000, la Conferencia del Episcopado Mexicano dio a conocer una carta pastoral titulada “Del encuentro con Jesucristo a la solidaridad con todos”, en la cual se ofrece una visión que comprende la Conquista, la Independencia, la Reforma, la Revolución, la Cristiada y el *modus vivendi*.

En ese texto se entremezcla de manera discrecional una versión que pretende ser histórica, pero que presupone la intervención de otra de corte religioso y salvífico, lo cual implica según esto la necesidad de descubrir y comprender las diferentes formas en que Dios ha ido manifestando sus designios en la Nación. Y este deber, según los obispos, implica a católicos y no católicos, dado que supone un “deseo escondido en el corazón de cada hombre de conocer a Dios” (17).

Aludiendo a la Conquista, ésta se describe como un encuentro complejo de dos culturas marcado por luces y sombras. Encuentro que “revistió particular dramatismo” porque se enfrentaron intereses disím-bolos que, por parte de los conquistadores, implicaron tanto la expansión de España por el intermedio del poderío militar, como “la evangelización de los nativos con la fuerza del amor” (18). Y, por otra parte, la confianza frustrada de los aztecas, depositada en los conquistadores que supuestamente vendrían a cumplir sus profecías, y en la posibilidad de los pueblos sojuzgados por aquéllos de librarse de su dominio.

En esta visión eclesiástica de la historia de la conquista parece presuponerse una nítida diferencia entre la conquista militar y la espiritual, como si sus lógicas no hubieran estado conformadas como las dos artes de un mismo proyecto. Y aunque se habla de abusos ocurridos, éstos parecen haber corrido fundamentalmente a cargo de los administradores de la fuerza militar, y no de la espiritual.

Sin embargo, y es el dato que me interesa resaltar para articularlo a la visión del presidente Calderón, ocurre el acontecimiento guadalupano que transforma lo que parecía una forma clásica de colonización, de un territorio que no de una nación que no existía,

En una realidad cualitativamente nueva, fruto de una gracia que asume, purifica y plenifica el drama de la historia. [En resumen...] No fue la violencia de la espada ni la conversión forzada sino la misteriosa atracción de María de Guadalupe la que llevó a ambos pueblos y culturas [...] a una nueva manera de comprenderse y relacionarse desde la fe en Jesucristo [...] Lo hizo uniendo en una sola imagen y mensaje, la fe y la devoción católicas. ("Del Encuentro...", 2000: 19-20).

En esta visión, la Guadalupana neutraliza la violencia de la espada que acompaña aquella de las conversiones forzadas, gracias a una "misteriosa atracción" que termina condensando en una sola imagen y fe a las dos culturas y pueblos. Digamos que lo que iba a ser la futura nación le debe a la citada Virgen el primer fundamento. Más tarde, ya constituida ésta se podrá declinar mexicano con católico, como formando las dos caras de una misma identidad. Hasta que llegaron los liberales y juaristas y dieron al traste con esta concepción, dividiendo de nuevo a los mexicanos.

El presidente Calderón se hace todavía eco de esta visión. Marcel Gauchet me parece que resume de manera precisa parte de la problemática central a la que me he referido a lo largo de este escrito.

Decir que las convicciones religiosas han irrevocablemente pasado del lado de lo privado, es simplemente registrar el hecho fundamental de que las religiones han perdido su lugar de ley pública, en un mundo en el cual está excluido que ellas ofrezcan la norma englobante de la existencia colectiva.

[...] Pero esta privatización no significa la relegación de las creencias en el secreto del fuero interno de donde ellas no deberían salir. Lo privado no es lo íntimo. Las religiones son elementos constitutivos eminentes de la sociedad civil.

[...] Las convicciones religiosas están hechas para ser manifestadas y reivindicadas en el espacio público. Pero están constituidas para inscribirse en dicho espacio a título privado. Entendemos por ello que no pueden reaclamar más que el ser consideradas como una parte de ese espacio público pluralista, y que han de permanecer distintas, en todos los casos, del principio de la autoridad pública. Son privadas en el sentido de que no pueden reivindicar el estatuto de verdad oficial exclusiva (Gauchet, 2007: 326).

Resumiendo, a los católicos políticos mexicanos les falta mínimamente reflexionar en tres cosas: en una democracia que trascienda lo puramente electoral y enfrente las zonas antidemocráticas heredadas del PRI; en una concepción de laicidad y de secularización que trascienda las representaciones de una pugna ya rebasada entre el estado y la iglesia, y finalmente, hacer un análisis que dé cuenta de su inserción en la historia patria que no tenga que pasar por las hemiplejias del antijuarismo, o de los mártires cristeros que sólo murieron por Cristo Rey, pero no mataron por él.

## Bibliografía

- Abascal, Carlos. 2008. "Es usted un soldado de Cristo". *Milenio diario* (27 de noviembre).
- Aspe Armella, María Luisa. 2003. "El discurso de la Acción Católica Mexicana y los discursos católicos-cristeros y de la Unión Nacional de Estudiantes Católicos, 1929-1956". Tesis de maestría en Historia. México: Universidad Iberoamericana.
- Aspe Armella, María Luisa. Inédito. "El universo católico mexicano y el surgimiento del Partido Acción Nacional (1929-1958)".
- Ayuntamiento de Guadalajara. 2005. *Obras de Anacleto González Flores*. México: Ayuntamiento de Guadalajara.
- Blancarte, Roberto. 2007. "La Iglesia Católica como institución política". *Milenio diario* (9 de octubre).
- Cobián, Felipe, y Víctor M. López Álvaro. 2008. "Devolver la macrolimosna". *Proceso*, 1650 (15 de junio).
- Daniel, Jean. 2008. *Le Nouvel Observateur* (26 de febrero).
- De Certeau, Michel. 1973. *L'absente de l'histoire*. París: Repères Mame.
- De Certeau, Michel. 1987. *La fable mystique, XVI-XVII siècle*. París: Gallimard, tomo I, segunda edición.
- Decretos del Concilio*. 1906. "Actas y decretos del Concilio Plenario de la América Latina, MDCCCXCIX, Roma, tipografía 1906", capítulo XI.
- "Del encuentro con Jesucristo a la solidaridad con todos". 2000. 25 de marzo. Carta pastoral publicada por la Conferencia del Episcopado Mexicano.
- García Gutiérrez, Jesús. 1939. *Acción Anticatólica en Méjico*. México: Editorial Helios.
- Gauchet Marcel. 2004. *Un monde désenchante?* París : Les Éditions de L'atelier / Les Éditions Ouvrières.
- Gauchet, Marcel, y Régis Debray. 2003. "Un échange. Du religieux, de sa permanence et de la possibilité d'en sortir". *Le Debat*, 127 (noviembre-diciembre).
- González de Alba, Luis. 2008. "La plaza mariana de AML0". *Milenio diario* (14 de abril).
- González, Fernando M. 2001. *Matar y morir por Cristo Rey*. México: Plaza y Valdés / Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Loeza, Soledad. 2009. "Tú conmemoras, ellos conmemoran..." *Nexos*, 373 (enero).
- Martínez Valle, Adolfo. 1999. "Los militantes católicos y el PAN: una historia política. 1939-1962". *Este País*, 102 (septiembre).
- Meyer, Jean. 2003. *El sinarquismo, el cardenismo y la iglesia, 1937-1947*. México: Tusquets Editores.
- Olimón Nolasco, Manuel. Inédito. "Meses dramáticos para la iglesia en México, de diciembre de 1931 a febrero de 1932".
- Poulat, Émile. 1983. *Le catholicisme sous observation. Entretiens avec Guy Lafon*. París: Le Centurion.
- Ramos Gómez Pérez, Luis. 1995. "El emperador, el nuncio y el Vaticano". En *Estado y sociedad en México, siglo XIX*, coordinado por Álvaro Matute, Evelia Trejo y Brian Connaughton, 259-260. México: Ediciones Miguel Ángel Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rosanvallon, Pierre. 2008. "Comment réinventer la démocratie?" *Le Nouvel Observateur*, núm, 2287 (4-10 de septiembre).
- Ruiz Soroa, José María. 2008. "Religión en democracia". *Claves de Razón práctica*, 182 (mayo): 11.

## Periódicos y revistas

- Diario Milenio*, México, 19 de junio de 2008.
- La Jornada*. 1988. 8 de diciembre.
- La Jornada*. 2008. 25 de marzo.
- Proceso*, 1571. 2006. 10 de diciembre: 37-38.
- Público*. 2000. 29 de diciembre.
- Público*. 2008. 25 de marzo.
- Reforma*. 1999. 26 de marzo.
- Reforma*. 2007. 25 de abril.
- Reforma*. 2008. 25 de abril.



## II. Gobernabilidad, gobernanza y espacios



# **Hacia una transformación de la governabilidad en el territorio nacional**

*Angélica Pérez Ordaz*

Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos y doctora en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Administración Pública, ambos grados obtenidos en el Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; profesora de Carrera en el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM.



El trabajo que se presenta a continuación permite abordar un tema central para comprender la importancia de una transformación de la gobernabilidad en el territorio nacional y destacar la importancia de políticas públicas eficientes que den sustento y legitimidad al gobierno en un contexto de profundas desigualdades sociales y complejos problemas económicos y políticos que afectan las democracias débiles, cómo la de México.

Gobernabilidad y gobernanza constituyen el pilar que da sustento y viabilidad a los gobiernos. Son una condición necesaria para impulsar la democracia y el desarrollo económico, político y social de los territorios. Una eficiente acción gubernamental constituye uno de los principales instrumentos para la gobernabilidad, pues es a través de ella que el gobierno puede interactuar con los diversos actores sociales y económicos. Un gobierno se sustenta en la viabilidad de sus acciones y la eficiencia de su respuesta a las demandas de su población. No se debe olvidar que el Estado es plenamente responsable del desarrollo. Integración y cohesión social, desarrollo económico y redistribución equitativa del ingreso son funciones inalienables del Estado y sus instituciones.

Las profundas transformaciones ocurridas durante las últimas décadas a nivel mundial han orientado de manera trascendental la acción de los gobiernos en la sociedad, sin que esto, en la mayoría de los casos, se haya concretado en una mejor calidad de vida para su población. Dicha problemática agudiza las dificultades que tienen para mejorar el desempeño económico-social y político de sus territorios,<sup>1</sup> donde la

<sup>1</sup> El territorio constituye el sustento físico y material donde interactúan los diversos actores que lo confluyen y que se expresan a través de procesos económicos, políticos y sociales. Se erige como uno de los elementos constitutivos del desarrollo económico, político y social de un país, de una región y de un pueblo en busca de condiciones de vida satisfactorias que permitan solventar sus necesidades básicas y competir de una manera equitativa en el ámbito internacional. El espacio es una dimensión de la realidad material donde el hombre y la naturaleza se interrelacionan para que éste transforme y adapte el medio físico en función de sus necesidades; al mismo tiempo, este proceso de adaptación configura el territorio como superficie y las formas de organización de la sociedad en cada etapa de su desarrollo. El espacio está formado por un conjunto de actores que interactúan estrechamente y dan lugar a procesos de transformación de una totalidad que sufre modificaciones en su estructura a partir de la existencia dinámica de la sociedad, de sus acciones, de las configuraciones territoriales y materiales del espacio y de la propia división del trabajo como motor de la vida social y de la diferenciación espacial (Santos, 2000. Espacio y territorio constituyen los elementos vitales donde el hombre se expresa a través de procesos económicos, políticos y sociales. Es aquí donde se configuran sus formas de organización reflejadas en instituciones, organizaciones e instrumentos esenciales para su desarrollo.

governabilidad<sup>2</sup> es un asunto de primer orden para traducir las demandas y/o preferencias ciudadanas en políticas públicas efectivas.

En este sentido, se entiende por gobernabilidad –en un contexto democrático– la capacidad de los gobiernos para formular e implementar políticas públicas que impulsen el bienestar y la democracia en sus territorios; significa avanzar, ampliar y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas (O'Donnell, 1979) que den lugar a una mayor expansión de los derechos de las personas para alcanzar una vida larga y saludable, adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos y obtener los recursos necesarios para acceder a una vida digna, capacidades fundamentales para la realización del desarrollo humano. En esta dirección, es fundamental que los gobiernos implementen y reorienten las políticas públicas hacia el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población de sus países. Lo que desde el enfoque de la gobernanza significa que una mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar; al mismo tiempo, permitirá elevar la confianza y la legitimidad de los gobiernos. Lógica basada en parte en principios democráticos y en parte en nociones administrativas y de eficiencia (Peters, 2005).

Se considera que en la actualidad el desarrollo humano adquiere una connotación estrechamente ligada al discurso gubernamental;

<sup>2</sup> Apoyada en la gobernanza o gobierno participativo. En esta perspectiva, es importante diferenciar el concepto de gobernanza (o entramado institucional) del de gobernabilidad (capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional, por lo tanto, es un asunto que compete solo al gobierno), dichos conceptos no son excluyentes sino complementarios, por lo que su distinción resulta ineludible para el reconocimiento analítico tanto del objeto de estudio como de las variables dependientes e independientes del mismo, es decir: su causalidad. Se entiende por gobernanza los procesos de interacción entre actores estratégicos o relevantes, los cuales cuentan con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos (Coppedge, 1996); es decir, son actores con poder de veto sobre una determinada política. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales clave...), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente...), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas), o de la pretendida autoridad moral (iglesias), etc. (Prats, 2000). La gobernanza se basa tanto en principios democráticos como en elementos administrativas y de eficiencia.

sin embargo, la sociedad espera que se refleje en el desarrollo de sus territorios y en un incremento sustantivo de su calidad de vida. Para el gobierno, es necesario que se convierta en un eje que, al mismo tiempo, guíe su acción y fortalezca su legitimidad.

México de cara al siglo **xxi** tiene una distribución polarizada<sup>3</sup> de la riqueza y de sus habitantes en el territorio nacional, lo que plantea grandes desafíos para los gobiernos. De ahí la necesidad de avanzar hacia un paradigma de desarrollo diversificado, equitativo e incluyente, que propicie una distribución territorial de la población en función de las potencialidades de un desarrollo local sustentable y sostenido. En esta perspectiva, la construcción de un espacio integrado mediante el fortalecimiento de una visión estratégica de política, constituye una de las vías elementales para alcanzar el desarrollo económico y humano, mitigar la pobreza e incorporar a las personas a los beneficios de una sociedad más equitativa. No se debe olvidar que el espacio se construye sobre la base de fenómenos de aprendizaje colectivos y por la calidad de los vínculos que se tejen entre los diversos actores que lo conforman, resultado de una construcción social. La mejoría del entorno económico y social de los territorios, así como de su equipamiento, contribuirá poderosamente a reducir la vulnerabilidad de la población y a ampliar sus expectativas de desarrollo humano.

Los gobiernos requieren instrumentar políticas que garanticen la cobertura de los satisfactores básicos para su población. Se hace urgente que Estado, gobierno y sociedad conformen una red de relaciones y acciones para propiciar la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad, y en esta medida impulsar el desarrollo humano de sus pueblos. Los acuerdos entre los diversos actores son un asunto de primer orden para impulsar los procesos de desarrollo y gobernabilidad. Solo los gobiernos son capaces de desarrollar y supervisar la implantación de políticas que

<sup>3</sup> Las condiciones de mayor rezago económico, social y demográfico se manifiestan ampliamente en las localidades rurales cuya población es menor a 2 500. Su ubicación geográfica tiene una importancia decisiva para determinar la estructura de oportunidades a la cual tiene acceso la población. La cercanía o alejamiento de las ciudades, así como la disponibilidad de vías y medios de comunicación, determinan diferentes oportunidades de obtener un empleo bien remunerado, una vivienda adecuada a las necesidades de las familias y acceder a servicios básicos como educación y salud.

involucren a toda la sociedad y que son vitales para configurar el futuro de los países y su propia legitimidad.

La gobernabilidad en el territorio implica, entonces, *cómo* garantizar el desarrollo y quién tiene la tarea de dinamizarlo. De ahí la necesidad de una estrecha coordinación entre los representantes de los diferentes niveles de la administración: federal, estatal y municipal, y los actores sociales, para que, apoyados en un marco institucional, sean capaces de consensuar una estrategia de desarrollo de largo plazo que tenga implicaciones en los diversos ámbitos de la vida económica, política y social de los territorios, mediante políticas públicas territorializadas, y al mismo tiempo, sean el pilar de una estrategia de gobernabilidad que abra espacios hacia mejores niveles de desarrollo humano.

Es decisiva la coordinación entre los diversos actores (responsables políticos y actores de la sociedad civil) como eje para resolver conflictos de forma legítima y mejorar el impacto de las políticas.<sup>4</sup> La organización de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno<sup>5</sup> y administración, así como los agentes económicos y las asociaciones ciudadanas, es un importante avance en el camino de adaptación de las políticas públicas a la realidad de cada territorio, donde se logren consensos dirigidos a la conformación de una estrategia de desarrollo de largo plazo que tenga implicaciones en todos los ámbitos de la vida económica, política y social, que al mismo tiempo que permita el diseño de políticas públicas sobre la base de una estrategia para la gobernabilidad, también impulse el desarrollo humano dentro del territorio. En este sentido, es

<sup>4</sup> Dicha coordinación se erige como el punto de partida para posibilitar la concreción de los programas de desarrollo, definir los principios de la acción pública, delimitar los proyectos de desarrollo y negociar los medios necesarios para su puesta en práctica.

<sup>5</sup> No se debe olvidar que los diversos actores electos –gobernadores, presidentes municipales, diputados, etc.– tienen un papel esencial dentro del entramado político, lo que determina un tipo de relación mutuamente dependiente entre el espacio local y el central, que se define en función de una doble relación de estos actores electos con su territorio de referencia y con los círculos de poder estatales y/o federales. A su vez, la limitación temporal y territorial del poder del servidor público condiciona la puesta en marcha de las políticas públicas. La necesidad de revalidar su poder le incita a dinámicas corto-placistas, contradictorias con la filosofía de unas estrategias de desarrollo que se sitúan en el medio plazo. El carácter territorial de su poder, por otra parte, le obliga a maximizar sus resultados en el estado o municipio, o a lo sumo circunscripción en la que es electo, imposibilitando una lógica territorial de escala, vertebradora para todo el país (Fourquet, 1990).

importante abrir *policy windows* (ventanas políticas) que permitan que la apuesta por el desarrollo de los territorios se incorpore rápidamente a la agenda de las autoridades y de los actores y se dé lugar a la conformación de una *policy network* –red de políticas públicas a nivel local, estatal y federal– que sea la responsable de impulsar la gobernabilidad y el desarrollo del territorio.

Desde esta perspectiva, la primera función de la red local sería la elaboración de un diagnóstico de la situación en dicho territorio, lo que supone un fidedigno ejercicio de ingeniería política, al contar con el consenso de todos los actores involucrados. El diagnóstico de la realidad y el planteamiento de las soluciones a los problemas deben realizarse de forma consensuada entre la sociedad civil (actores socio-profesionales, culturales, asociaciones, etc.), el cuerpo legislativo y el gobierno, donde se establezca una dinámica ascendente (*bottom-up*) que, partiendo de un territorio determinado, se asuma por las diferentes autoridades estatales y/o municipales, para lo cual es necesario que estudien, adopten y/o modifiquen los esquemas de ordenación; por otro lado, en el marco de una filosofía descendiente (*top-down*), estas mismas autoridades deben garantizar la puesta en marcha de las medidas contempladas a través de su financiamiento.

De esta forma, se obliga a un proceso de concertación entre los diversos actores involucrados en el territorio, el cual se presenta como una alternativa de solución a las crecientes disparidades entre el mundo rural y el urbano, al mismo tiempo que se fortalece a la sociedad con una mayor calidad de vida, y también al gobierno con una más eficiente gobernabilidad.

La territorialización de las políticas públicas conlleva a la gobernabilidad y a una eficiente gobernación, apoyadas en un sistema gubernativo que al mismo tiempo que impulse en diferentes estructuras los esfuerzos de los diversos actores involucrados, determine el contenido de las políticas que se diseñen e implementen desde estas redes a favor del desarrollo y ordenación del territorio.

## México al inicio del siglo xxi

En México, con el proceso de industrialización y urbanización que se da a partir de la década de 1940, se pasó de un país rural a uno

predominantemente urbano, caracterizado por el crecimiento de sus ciudades y, al mismo tiempo, por una marcada polarización territorial. Un análisis del Consejo Nacional de Población (Conapo) así lo demuestra, ya que al terminar el siglo xx. (1990-2000), siete de cada diez personas residían en localidades rurales (de menos de 2 500 habitantes) y sólo una de cada diez vivía en las 33 ciudades (de 15 mil y más habitantes) existentes en esa época. En contraste, el sistema nacional urbano ingresó al siglo xxi con 372 ciudades, donde se encuentran establecidas alrededor de siete de cada diez personas (en las 24 ciudades del país con más de 500 mil habitantes), aproximadamente 60 millones de residentes urbanos (asentados en 187 municipios), mientras que en el ámbito rural residen sólo dos de cada diez, con una población mayor a los 24 millones en más de 198 mil asentamientos de menos de 2500 habitantes, los cuales se ubican en 1930 municipios rurales. La población que vivía en localidades de transición rural-urbana (entre 2 500 y 14 999 habitantes) pasó de 11.2 millones a 13.3 millones. Durante el siglo xx el número de ciudades del país creció 11 veces y la población urbana aumentó casi 46 veces, en contraste con la población rural que tan sólo duplicó su tamaño original, resultado de la constante migración rural hacia las urbes (Conapo, 2001). Esta tendencia indica la profundización del proceso de urbanización con la consecuente necesidad y exigencia de importantes inversiones en infraestructura económica (carreteras y caminos, electricidad, agua, drenaje, alcantarillado y comunicaciones) e infraestructura social (salud y educación),<sup>6</sup> así como equipamiento y servicios. Y por supuesto, demandará una mayor superficie para uso urbano que será exigida al ámbito rural.

En la década de 1980, con la entrada en escena de las políticas neoliberales al ámbito mundial, y particularmente a México, y la transición del paradigma de producción fordista<sup>7</sup> hacia el sistema postfordista

<sup>6</sup> Hoy por hoy se habla de diversos tipos de infraestructura vitales para el crecimiento económico y el desarrollo humano; se han rebautizado los anteriores conceptos. Hoy se habla de infraestructuras duras (carreteras, vías férreas, energía, puentes, etc.), infraestructuras suaves (escuelas, hospitales, etc.) e infraestructuras verdes (se refiere básicamente a los recursos naturales con que cuenta un país). La infraestructura constituye un elemento fundamental de apoyo a las políticas de una unidad territorial (comunidad local, región, país o incluso la región transnacional) para lograr maximización de sus recursos (capital territorial).

<sup>7</sup> Característico de la producción masiva (de un producto con altos volúmenes) e impulsado por el Estado benefactor después de la Segunda Guerra Mundial, tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo.

o toyota,<sup>8</sup> se sentaron las bases de modelos de organización industrial sustentados en la especialización flexible y soportados en la fragmentación territorial de los procesos productivos (modelo territorial flexible), lo cual afectó tanto al ámbito urbano como al rural, en la medida en que se manifestó un mayor crecimiento urbano y metropolitano a partir de la relocalización de las actividades manufactureras en ciudades medias y pequeñas, conformando distritos industriales o aglomeraciones territoriales que dieron lugar a desarrollos megalopolitanos, donde quedaron incluidas áreas urbanas y rurales con una jerarquía bien definida dentro del conjunto industrial. En este contexto se manifiesta una creciente selectividad y exclusión territorial, donde se utiliza a los segmentos más competitivos y dinámicos de las economías, por lo que al mismo tiempo se generan espacios integrados y excluidos y se acentúan las diferencias a nivel nacional e internacional.

En las sociedades industriales, los límites entre el territorio rural y urbano cada vez son más difíciles de identificar, debido al constante crecimiento de la urbanización sobre los espacios rurales, que transfieren sus formas de organización y consumo y transforman profundamente sus condiciones de vida. Se manifiesta así un nuevo fenómeno llamado periurbanización, que ha modificado la distribución territorial tanto de las actividades económicas como de la población, con lo que se establece un nuevo contexto socioespacial.

El punto de coincidencia entre los diferentes enfoques que han estudiado este fenómeno en el mundo se establece al concebir el proceso de periurbanización como una fase de transición de una sociedad industrial a una post-industrial, donde los espacios rurales pueden ser “favorecidos” y en los cuales es posible observar una urbanización difusa, identificándose los espacios rururbanos o periurbanos, representados por la formación de coronas o espacios periféricos concéntricos que varían en función del nivel de desarrollo del país donde se ubican y en los cuales se entrelazan actividades económicas y formas de vida que manifiestan características tanto de los ámbitos urbanos como de los rurales (Ávila, 2001).

<sup>8</sup> Modelo de producción multiproducto y flexible altamente tecnificado (de alto valor, donde la maquinaria sustituye la mano de obra y se establecen relaciones flexibles entre las empresas y los trabajadores) que surge como respuesta a la crisis capitalista de la década de 1980.

## Territorios periurbanos

En los países en desarrollo, como México, los territorios periurbanos se caracterizan por la expansión incontrolada de las urbes hacia el ámbito rural, la migración del campo a la ciudad, el mercado ilegal de tierras y la inseguridad urbana, la desterritorialización y la fragmentación,<sup>9</sup> etc. Esto ha dado lugar a nuevas tendencias regionales, reflejadas en la formación de grandes urbes llamadas megalópolis y metápolis,<sup>10</sup> cuyos espacios son sumamente diversos, no necesariamente contiguos, y alojan a un gran número de habitantes. Tal es el caso de la región central de México (formada por el Distrito Federal, los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo) donde se manifiesta una relocalización de la industria y la población, y un fortalecimiento de los servicios, con importantes diferencias en sus niveles de desarrollo económico y social.

Aun cuando el estudio de las regiones se ha desarrollado desde diversas disciplinas con múltiples debates y controversias, no se ha conseguido un acuerdo, por lo que se ha llegado a postular un gran número de *tipos* de región que están dados en función del objetivo que se persigue. En el marco del capitalismo, la región se ha usado como instrumento para alcanzar la síntesis geográfica que disociaba espacios físicos y sociales a finales del siglo XIX, y también como herramienta para implantar un desarrollo (en una primera etapa, concebida como modernidad<sup>11</sup>

<sup>9</sup> La fragmentación territorial consiste en otorgar a cada unidad territorial menor un peso específico independiente de los demás, es decir, un papel y un conjunto de actividades definidas y controladas a partir de la escala mundial de la economía. Lo anterior no significa que no existan ya actividades destinadas a las entidades locales, sino que se privilegiará en el futuro a aquellas actividades que tengan alguna relación económica con la integración global. No es una simple cuestión administrativa o una reivindicación regionalista, sino el sustento de la flexibilización del territorio a partir de unidades menores. La flexibilización territorial descansa sobre la eliminación progresiva de los mecanismos de control y de organización del territorio, antes promulgados por el Estado encargado de la regulación territorial (Hiernaux, 1999: 154).

<sup>10</sup> En los llamados sistemas metropolitanos o metapolitanos, la metapolización se define como el proceso hacia la concentración de las riquezas materiales y humanas en aglomeraciones más importantes, y la metápolis, como un conjunto de espacios dentro de los cuales todos o una parte de los habitantes, de las actividades económicas y de los territorios están integrados en el funcionamiento cotidiano de una metrópoli (Hiernaux, 2003: 61).

<sup>11</sup> Se entiende como un tiempo de la historia social y expresa la coincidencia de una época que se relaciona con el pasado, la antigüedad, a fin de considerarse a sí misma como el resultado de la transición de lo antiguo a lo nuevo (Habermas, 1983).

y más tarde, como posmodernidad<sup>12</sup>), en función de sus necesidades de expansión y fortalecimiento (Ramírez, 2003: 6). Dicho desarrollo, si bien transformó el escenario local, regional y mundial, también es cierto que profundizó las desigualdades sociales y territoriales entre los países y al interior de éstos.

En la actualidad, las entidades territoriales e instituciones estatales de diverso orden dividen el territorio para cumplir funciones administrativas. En México normalmente se parte de la división general del territorio, agrupando unidades menores (estados y municipios) en función de la escala o nivel territorial en el cual se ejercen funciones de ejecución de obras y prestación de servicios. Existen 31 estados o entidades federativas, con 2451 municipios, y un Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital del país. Los estados de la federación mantienen autonomía interna. El supremo poder de la federación está dividido en legislativo, ejecutivo y judicial.

<sup>12</sup> En términos económicos, en el marco del capitalismo es común dividir la sucesión de paradigmas desde la Edad Media en tres momentos distintos, cada uno de ellos definido por el sector dominante de la economía: un primer paradigma en el que la agricultura y extracción de materias primas dominó la economía, un segundo en el cual la industria y la fabricación de bienes durables ocuparon la posición de privilegio (fordismo), y un tercero y actual paradigma en el cual la provisión de servicios y la manipulación de la información están en el centro de la producción económica (postfordismo). La modernidad involucra el pasaje del primer paradigma al segundo, del predominio de la agricultura al de la industria. Modernización significa industrialización. Podemos denominar al pasaje desde el segundo al tercer paradigma, desde la dominación de la industria a la de los servicios y la información, un proceso de posmodernización económica, o mejor aún, de informatización.

Configuración territorial de México e indicadores geográficos y demográficos por entidad federativa, 2006									
Entidad	Superficie territorial <sup>1/</sup>		Total de municipios	Población (millones de hab.) <sup>13</sup>			Localidades <sup>3/</sup>		
	(km <sup>2</sup> )	% respecto al total nal.		Urbana <sup>2/</sup>	Rural <sup>2/</sup>	Total	Urbanas	Rurales	> 10 000 hab.
Total Nacional	1 959 248	100	2,451	78 986 852	24 276 536	103 263 388	3190	184748	811
Aguascalientes	5 272	0.27	11	864 550	200 866	1 065 416	25	1826	6
Baja California	71 505	3.65	5	2 644 801	199 668	2 844 469	48	3918	15
Baja California Sur	73 948	2.91	11	558 657	196 073	754 730	28	2595	6
Coahuila	15 015	7.69	38	2 246 697	248 503	2 495 200	44	3894	19
Colima	5 466	0.28	10	497 570	70 426	567 996	17	1095	6
Chiapas	73 628	3.76	118	2 049 747	2 243 712	4 93 459	149	19237	31
Chihuahua	24 562	12.55	67	2 738 858	502 586	3 241 444	46	12095	14
Distrito Federal	1 525	0.08	16	8 690 550	30 366	8 720 916	32	450	25
Durango	122 792	6.27	39	1 014 680	494 437	1 509 117	41	5968	9
Guanajuato	31 032	1.58	46	3 410 955	1 482 857	4 893 812	118	8511	39
Guerrero	64 791	3.31	79	1 792 955	1 322 247	3 115 202	127	7066	23
Hidalgo	20 664	1.05	84	1 227 057	1 118 457	2 345 514	112	4442	23
Jalisco	79 085	4.04	124	5 816 604	935 509	6 752 113	179	10464	70
México	21 419	1.09	125	12 200 214	1 807 281	14 007 495	437	4378	105
Michoacán	58 585	2.99	113	2 694 541	1 271 532	3 966 073	177	8965	38

<sup>13</sup> El número de habitantes que tiene una población determina si ésta es rural o urbana. De acuerdo con el INEGI, una población se considera rural cuando tiene menos de 2 500 habitantes, mientras que la urbana es aquella donde viven más de 2 500 personas. (Continúa)

Entidad	Superficie territorial <sup>1/</sup>		Total de municipios	Población (millones de hab.)			Localidades <sup>3/</sup>		
	(km <sup>2</sup> )	% respecto al total nal.		Urbana <sup>2/</sup>	Rural <sup>2/</sup>	Total	Urbanas	Rurales	> 10 000 hab.
Morelos	4 961	0.25	33	1 388 042	224 857	1 612 899	87	1276	23
Nayarit	27 103	1.38	20	630 985	318 699	949 684	45	2547	11
Nuevo León	64 742	3.3	51	3 962 457	236 835	4 199 292	49	5169	20
Oaxaca	93 147	4.75	570	1 650 795	1 856 026	3 506 821	161	10025	33
Puebla	34 155	1.74	217	3 800 708	1 582 425	5 383 133	266	6082	49
Querétaro	12 114	0.62	18	1 116 697	481 442	1 598 139	66	2518	9
Quintana Roo	39 201	2	8	971 623	163. 86	1 135 309	23	1800	9
San Luis Potosí	63 778	3.26	58	1 509 965	900 449	2 410 414	60	6827	15
Sinaloa	58 359	2.98	18	1 846 736	761 706	2 608 442	85	5790	18
Sonora	180 605	9.22	72	2 054 480	340 381	2 394 861	63	7320	20
Tabasco	24 612	1.26	17	1 094 299	895 670	1 989 969	100	2430	17
Tamaulipas	79 686	4.07	43	2 638 914	385 324	3 024 238	46	7452	17
Tlaxcala	4 052	0.21	60	835 576	232 631	1 068 207	101	1138	20
Veracruz	72 005	3.68	212	4 310 762	2 799 452	7 110 214	284	20294	78
Yucatán	43 577	2.22	106	1 509 298	309 650	1 818 948	97	2228	19
Zacatecas	73 829	3.77	57	782 962	584 730	1 367 692	60	4498	17

(Finaliza)

1/ Cifras Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1998 (INEGI). No incluye superficie insular.

2/ Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 2006, para Sexto Informe de Gobierno.

3/ XII Censo Nacional de Población y Vivienda, 2005.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y Conapo.

En la configuración del espacio territorial de México existen grandes disparidades económicas y sociales que significan uno de los retos más importantes de los gobiernos a resolver en el corto y mediano plazos. Al mismo tiempo lo son: la alta concentración de la población y la industria en las grandes ciudades y la gran dispersión de pequeños asentamientos rurales, especialmente en la región sur-sureste del país. Por ejemplo, las actividades con importantes economías de escala, como las manufactureras, se ubican alrededor de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara. De ahí que uno de los principales factores que reflejan el desigual desarrollo entre las regiones del país lo constituya la aglomeración de la actividad económica, que en México se ha concentrado en un número relativamente pequeño de ciudades, alrededor de las cuales gravitan localidades menores que se han convertido en periferias de las primeras, donde la construcción de infraestructura económica favorece a los mercados del centro y del norte del país, y pone en desventaja a la región sureste,<sup>14</sup> lo que acentúa la desigualdad económica regional. Esta desventaja en aglomeración y comunicación se observa en el hecho de que Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Puebla y Guerrero tienen un tercio de las localidades con menos de 2500 habitantes y una proporción similar está alejada de carreteras, ciudades o centros de población. En este sentido, es fundamental que los gobiernos implementen políticas públicas que disminuyan los sesgos regionales y se reorienten hacia una desconcentración urbana que favorezca el desarrollo equitativo del territorio.

La aguda concentración de la población en las áreas urbanas es un fenómeno relativamente reciente que data de principios de la década de 1970. Por su ritmo de crecimiento y por sus dimensiones, la urbanización del país ha sido un proceso que rebasó la capacidad gubernamental de planeación, atención y administración del crecimiento de las ciudades. Además, se verificó primordialmente durante una época. (1975-1995) en que se produjeron crisis económicas recurrentes que afectaron de manera muy seria los ingresos y el empleo de la población y obligaron a realizar severos ajustes en las finanzas públicas, lo que provocó un efecto

<sup>14</sup> La región sur tiene el 36% del total de las localidades aisladas de todo el país.

multiplicador en el rezago social de las ciudades. A la par que aumentaron los flujos de migrantes hacia las áreas urbanas más desarrolladas del país en busca de empleo y de mejores condiciones de vida, los recursos públicos y privados para el financiamiento del espacio urbano se tornaron cada vez más escasos e insuficientes (*Diario Oficial*, 2002). El espacio territorial donde se asienta la mayor parte de la población mexicana es preponderantemente urbano, donde habita 66% de la población total del país. Esta tendencia se expresa en la concentración de servicios especializados de alto nivel en las grandes ciudades; la aparición de procesos de desconcentración industrial a corta distancia, como ocurre en el conglomerado megalopolitano del centro del país; la formación de nuevas regiones industriales en torno a la ubicación de plantas ensambladoras, principalmente en la región norte del país y en las ciudades fronterizas; el posicionamiento de algunas de esas ciudades como nodos del sistema de transporte internacional (el caso de Nuevo Laredo en la frontera norte y los puertos de Manzanillo, Veracruz y Tampico, entre otros), y el deterioro de regiones y ciudades como producto de la pérdida de dinamismo de ciertas actividades económicas, como ocurre en algunas ciudades dedicadas a la minería o a la explotación y refinación de petróleo (Conapo, 2000). Así, al iniciar el siglo *xxi*, los centros urbanos siguen concentrando volúmenes considerables de población, servicios e infraestructura, personal calificado y recursos económicos, lo cual los convierte en escenarios privilegiados del proceso de modernización; a su vez, en un gran número de asentamientos que se dispersan a lo largo del territorio nacional vive una pequeña proporción de la población en condiciones sumamente precarias (Conapo, 2001: 14).

Conforme las localidades se encuentran más alejadas de las ciudades, el grado de marginación aumenta. Estos datos confirman que las personas que viven en los asentamientos dispersos y aislados enfrentan las peores condiciones sociales con los más bajos índices de desarrollo humano. Esta situación, constituye un desafío para la gobernabilidad, pues sus habitantes enfrentan una estructura de oportunidades sociales adversa. En este sentido, es necesario impulsar nuevas estrategias de intervención pública para identificar aquellas localidades que, con pequeños incrementos en su infraestructura de servicios, podrían contribuir a atender las necesidades de la población asentada en las comunidades aledañas.

## Desarrollo regional

Hablar de desarrollo regional no sólo implica un mayor crecimiento, o una mayor satisfacción de necesidades fundamentales como alimentación, salud, educación, sino también la reducción de las desigualdades sociales, del desempleo y la pobreza<sup>15</sup> en el territorio. El desarrollo regional es un proceso acumulativo, en tanto que permite un mejoramiento de las capacidades humanas y de la productividad que favorece el crecimiento. La regionalización del territorio está en función de la política de desarrollo de cada país (económica, social, cultural, ambiental) y de su manejo político-administrativo.

En México se habla de zonas y regiones geoeconómicas, debido principalmente a sus grandes dimensiones, aunque también existen subregiones y microregiones. Existen regiones con complejos productivos más o menos estructurados, en función del grado de desarrollo y de las diversas condiciones naturales o económicas locales.

<sup>15</sup> Cuando se habla de pobreza se hace referencia a la inexistencia o insuficiencia de ingresos con que cuenta una persona para hacer frente tanto a sus necesidades biológicas de sobrevivencia, como a las sociales y culturales dadas por un determinado desarrollo societal. Significa la pérdida cualitativa de las condiciones de vida, de bienestar y de los derechos sociales de un pueblo. Es una condición de carencia o de inadecuada satisfacción de las necesidades básicas, donde impera la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad y de medios o recursos para modificar esta situación. La pobreza debe ser analizada desde una perspectiva multidimensional que no se limite al ingreso, sino que se extienda al acceso de satisfactores como vivienda, alimentación, educación, salud y empleo, entre otros (Torres y López, 1993: 137-138).

La desigualdad se expresa claramente en la acumulación de la riqueza y en la diferencia de ingresos entre los individuos, las familias y en las diferentes regiones de un país. En términos monetarios, se expresa en una inequitativa distribución del ingreso, lo cual distorsiona el funcionamiento de toda la economía: paraliza sectores, desperdicia recursos humanos, materiales y financieros, y determina las relaciones con el exterior. No distribuir el ingreso, lleva a no crecer a mediano y largo plazo, a tener un pobre mercado interno y bajos niveles de productividad. La desigualdad persistente y extrema se da fundamentalmente en los países pobres donde el consumo es tan bajo que deprime los niveles de actividad económica, afecta los niveles de producción y de productividad. El nivel global de desigualdad de un país, región o grupo de población (y, de forma más general, la distribución del consumo, la renta u otros parámetros) es también una dimensión importante del bienestar de dicho grupo. La pobreza y la desigualdad están fuertemente relacionadas: dado un ingreso medio, cuanto más desigual es la distribución del ingreso, mayor será el porcentaje de la población que vive en la pobreza.

Desde la década de 1950 se han aplicado diversas regionalizaciones en México. Ha prevalecido el enfoque geográfico para la definición de las regiones, y el sectorial para su operación. Sin embargo, la acción pública no ha logrado vincularse de manera amplia con las necesidades propias de cada región. Es común encontrar que cada dependencia y organismo sectorial del poder ejecutivo federal y de las entidades federativas ejercen sus atribuciones y recursos sin considerar en su justa dimensión el impacto regional de sus acciones, y mucho menos el que provocan los demás sectores en un mismo espacio regional.

Diversos estudios indican que el desarrollo económico y social ha sido heterogéneo en las diversas regiones del país. Los indicadores del bienestar, particularmente de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, muestran desequilibrios profundos. La cuestión regional en México tiene dos dimensiones: la primera son las marcadas desigualdades en las macrorregiones del norte, centro, sur, las costas del Golfo y las del Pacífico; la segunda, corresponde a las microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social.

Con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se establecen las siguientes regiones:<sup>16</sup> *Noroeste*, integrada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; *Noreste*, integrada por los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas; *Centro*, formada por el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos y Tlaxcala; *Occidente*, integrada por Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas y; *Sur*, que concentra los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

<sup>16</sup> Esta nueva regionalización busca promover los proyectos de desarrollo de gran escala en el marco de las áreas que se han denominado “meso-regiones”, es decir, unidades de proyectos –cada una incorpora varios estados– para coordinar la intervención estatal y dar mayor voz a los gobernadores. Éstos participan, conjuntamente, con representantes del gobierno federal, en mesas de negociación y planeación lideradas por el presidente de la república. Este nuevo enfoque ha sido apoyado por la creación de los fideicomisos mesoregionales –que también podrían recibir donaciones de fuentes privadas– que permiten a los gobiernos estatales financiar los estudios de factibilidad y las propuestas de proyectos (OCDE, 2002: 4.

En términos generales, la región norte y las zonas metropolitanas del valle de México, Puebla y Guadalajara concentran la mayor infraestructura productiva y tienen los mejores niveles de desarrollo humano. En cambio, en el sur se observan los más altos grados de marginación y rezago social.

Las zonas metropolitanas del centro tienen una vasta infraestructura y población numerosa, lo que les ha permitido constituirse en el principal mercado del país, mientras que sus zonas adyacentes han tenido un menor ritmo de desarrollo, reflejado en altos índices de marginación y pobreza.

El norte del país, por su parte, ha mantenido el dinamismo del crecimiento propiciado por las inversiones en infraestructura hidroagrícola, industrial y de comunicaciones que se consolidaron en décadas pasadas. Hoy esta región se beneficia de su posición estratégica en una economía con mayor acceso a los mercados del exterior. Esto contribuye a que algunas de las principales ciudades fronterizas estén sujetas a importantes movimientos migratorios, que las obligan a hacer frente a enormes deficiencias en su infraestructura urbana.

En el sur, persisten enormes desventajas en la creación de oportunidades de bienestar y empleo, acentuadas en las zonas que tienen una población indígena mayor. Esta parte del país se caracteriza por tener los niveles más altos de marginación y menores índices de desarrollo humano; de ella proceden los mayores flujos migratorios hacia el centro y norte de la república, pese a que cuenta con los recursos naturales más abundantes y las reservas energéticas más amplias del país (Conapo, 2000).

Con respecto a las regiones costeras del Pacífico y del Golfo de México, aún no se consolida su infraestructura vial y portuaria, turística e industrial, en especial la dedicada a la explotación y la comercialización de hidrocarburos y a productos de la pesca, que cuentan con la ventaja de su situación estratégica respecto al comercio exterior. Como respuesta a esta situación, se requiere impulsar una mayor infraestructura económica de apoyo interregional y de desarrollo social, de modo que sea posible mejorar el aprovechamiento de las potencialidades productivas y elevar los índices de bienestar.

En general, la inversión pública en infraestructuras tanto duras como suaves ha sido insuficiente, debido a la limitada disponibilidad de recursos financieros que ha forzado a los gobiernos a disminuir los

gastos en los sectores social y de infraestructura básica, lo que, aunado a reducciones en recursos para mantenimiento, ha incrementado los niveles de marginación y pobreza característicos de algunas regiones y la tasa de deterioro físico de la infraestructura básica.

Lo anterior es resultado de la ausencia de un enfoque regional en el gobierno y en la administración pública, el cual ha tenido como consecuencia una baja eficiencia de las políticas públicas tendientes al desarrollo regional. No existen acciones concurrentes de la administración pública federal en las regiones del país, como tampoco ocurre en las regiones de los estados. La consecuencia es que no se ha logrado que el proceso de desarrollo responda a prioridades de las regiones, con lo que se ha agudizado el desequilibrio territorial. De ahí la importancia de contar con una política regional que articule los programas sectoriales de acuerdo con los impactos que se requiere generar en el plano de las regiones para impulsar su capacidad productiva y un desarrollo más equilibrado (Cenecorta, 2002: 67).

La medición más común del desarrollo económico y la riqueza de un país para fines comparativos lo constituye el indicador del Producto Interno Bruto por habitante. En México, en cada entidad federativa, es muy variable y diferenciado, marcándose un importante patrón de desigualdad regional. Este indicador muestra el desarrollo en términos monetarios, sin embargo, no muestra el bienestar, es decir, las capacidades y posibilidades que el dinero permite gozar. De ahí la propuesta del PNUD para medir el bienestar a partir del Índice de Desarrollo Humano (IDH), donde se pondera la riqueza en términos monetarios con otros indicadores de bienestar, como la esperanza de vida, el alfabetismo y la escolaridad.

Para la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI),<sup>17</sup> el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza se ha mantenido en niveles elevados a lo largo de la última década: la proporción de pobreza

<sup>17</sup> Antes de 1980 utilizaban el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) o método multidimensional directo, el cual se apoya fundamentalmente en los servicios básicos e infraestructura de la vivienda. Después de ese año se adoptó, el Método de Líneas de pobreza o método directo unidimensional cuyo principal indicador es el ingreso.

se estancó cerca de 53% desde 1992 hasta 2000, pero el número de personas que viven en pobreza ha aumentado, debido al crecimiento de la población nacional (de 45.4 a 52.4 millones).<sup>18</sup> La incidencia desigual de la pobreza entre las diferentes regiones también ha persistido. En 1992, la región del sur-sureste registró el porcentaje más alto de habitantes que viven en la pobreza (70.3%), seguido muy de cerca por el centro-oeste (59.2%); mientras que en el centro, la pobreza afecta a casi la mitad de la población (49.9%). En contraste, las regiones del norte tienen, aproximadamente, sólo un tercio de sus poblaciones totales viviendo en la pobreza (en el noreste, 39.8% y en el noroeste, 32%).<sup>19</sup> Para finales de la década de 1990, el porcentaje de habitantes pobres en las regiones del sur-sureste y del centro permaneció casi sin cambio; aumentó a ritmo constante en el centro-oeste y noroeste, y disminuyó únicamente en el Noreste.<sup>20</sup>

La falta de una política social de Estado apoyada en políticas públicas de largo plazo, la inexistente coordinación entre las entidades federales y entre los niveles de gobierno y la sociedad, la falta de recursos e infraestructura y el nulo impulso real al combate a la desigualdad han limitado el crecimiento económico de México, el cual ha sido insuficiente para disminuir la pobreza extrema, primordialmente en las zonas rurales y particularmente indígenas. Las políticas sociales del gobierno para combatir la pobreza y la desigualdad han sido insuficientes tanto en el espacio rural como en el urbano. Resultado de instituciones débiles y falta de contrapesos. Los mayores costos y la falta de infraestructura han limitado el crecimiento económico, que ha sido insuficiente para

<sup>18</sup> En contraparte, las estimaciones hechas por Julio Boltvinik, y fundamentadas en el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), el cual combina las variables del NBI y del LP e integra un indicador de exceso de tiempo de trabajo, para obtener un índice integrado de pobreza por hogar que permite calcular todas las medidas de pobreza (entre otras, la incidencia, la brecha de pobreza, el índice de pobreza de Sen), indican que el número de pobres asciende a aproximadamente 87 por ciento de la población total del país.

<sup>19</sup> Cálculos de la Oficina de Recursos Estadísticos, Presidencia de México, basada en el Censo Nacional de Población y Vivienda, INEGI, 2000.

<sup>20</sup> Las disparidades entre las cinco meso-regiones del país son aún más graves en términos del número de personas que viven en condiciones de extrema pobreza (según la definición del INEGI), con el sur-sureste siempre en el lugar más rezagado. Resultados similares pueden encontrarse en el índice de marginación creado por el Consejo Nacional de Población (Conapo).

disminuir la pobreza. De ahí la necesidad de que los gobiernos busquen una mayor inversión social que permita el acceso de la gente pobre a los recursos sociales. Es necesario que aumenten los ingresos fiscales y se establezcan sistemas de salud pública, y educación de alta calidad para disminuir la brecha de desigualdad social en el país.

A principios de 2007, México tenía 18 millones de mexicanos viviendo en pobreza extrema, prácticamente lo que se tenía en 1994. La cual se localizaba en municipios pequeños, primordialmente con mujeres y niños. Según estudios recientes elaborados por el PNUD y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), este tipo de pobreza extrema algunas veces se agudiza en regiones indígenas, principalmente porque no ha existido voluntad para adoptar compromisos de largo plazo que permitan institucionalizar las políticas públicas. Los estudios del PNUD y la CDI confirman que durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se integraron seis municipios a la lista de los más pobres del mundo. Once municipios mexicanos en total mantienen un índice de desarrollo humano similar al de pueblos africanos.

La apertura económica ha favorecido menos a las zonas rurales y su población está cada vez más marginada. La naturaleza aislada de numerosas comunidades con escasa población se ha traducido, a menudo, en la falta sustancial de acceso a una amplia gama de servicios públicos básicos (como la educación, el cuidado de la salud, la oferta de agua, caminos y electricidad), así como de programas gubernamentales que no alcanzan a cubrir áreas tan remotas.

Las condiciones de vida resultantes han provocado la emigración hacia zonas urbanas congestionadas y a Estados Unidos. Con este panorama de elevada concentración y dispersión en diferentes regiones, los retos más grandes en términos de organización espacial y planeación consisten, por un lado, en fortalecer a las pequeñas y medianas ciudades con potencial de desarrollo, así como en regular la expansión de las áreas metropolitanas más grandes. Por otro lado, es necesario fortalecer la conectividad entre las diversas regiones del país y responder a las necesidades de localidades remotas mediante la creación de infraestructura económica y social para asegurar el acceso de la población a los servicios (OCDE, 2002<sup>a</sup>: 4).

Es necesario que el gobierno conciba el desarrollo regional como un proceso localizado de cambio social sostenido, que tenga como finalidad el progreso permanente de la región, de la comunidad regional

como un todo y de cada individuo residente en ella. El desarrollo regional presupone la existencia de crecimiento económico y del desarrollo de capital humano para que se dé lugar a una mayor calidad de vida y desarrollo humano en el territorio, donde el papel del Estado adquiere día a día mayor fuerza, pues no se puede dejar el problema de las disparidades regionales por cuenta del juego de las fuerzas de mercado, en nombre de los principios neoliberales.

Las cuestiones económicas y políticas que separan el “centro” de las “periferias” y, en otro ámbito, lo “rural” de lo “urbano”, continúan en primer plano. Repensar este asunto, ya no como una situación dicotómica o como una disyuntiva entre las partes, sino por medio de la innovación y de la gestación de posibles acuerdos que pueden ser realizados entre ellas, parece ser una de las grandes tareas para los gobiernos y sus sociedades. El ámbito de la gestión abre nuevos espacios en torno al ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, donde los componentes calidad de vida y desarrollo humano son el centro de focalización y donde el concepto de “habilitación” del territorio y sus recursos naturales en el presente, y el debido resguardo de las generaciones futuras, son el nuevo paradigma del desarrollo (*Gross et al.*, 1998). Por tanto, el desarrollo regional debe concebirse como un conjunto inseparable de crecimiento, equidad, sustentabilidad, participación, desarrollo humano y equilibrio espacial y territorial.

## Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial de un país, región o entidad, es el resultado de la incidencia espacial de las políticas sectoriales de desarrollo (económico, social y cultural), ambientales y de manejo político-administrativo del territorio.

De cara al siglo **xxi**, la distribución polarizada (dispersión-concentración)<sup>21</sup> de la población mexicana plantea grandes desafíos para la

<sup>21</sup> Como se ha mencionado, las condiciones de mayor rezago económico, social y demográfico se manifiestan ampliamente en las localidades rurales cuya población es menor a 2 500, y su ubicación geográfica tiene una importancia decisiva para determinar la estructura de oportunidades a la cual tiene acceso la población. La cercanía o lejanía de las ciudades, así como la disponibilidad de vías y medios de comunicación, determinan diferentes oportunidades de obtener un empleo bien remunerado, una vivienda adecuada a las necesidades de las familias y acceder a servicios básicos como educación y salud.

política económica y social de los gobiernos. De ahí la necesidad de establecer una política de ordenamiento territorial como estrategia de planeación que vincule las políticas de desarrollo con el modelo territorial actual y futuro. Por lo tanto, se establece una relación de doble vía: las políticas sectoriales de desarrollo, ambientales y político-administrativas constituyen directrices o determinantes para las políticas de ordenamiento territorial, y estas últimas establecen, a su vez, el modelo territorial de largo plazo que guiará la formulación de objetivos y estrategias de desarrollo.

Los planes de ordenamiento están en estrecha relación con los planes de desarrollo, los cuales, a partir de sus acciones sobre la actividad productiva, la infraestructura, de transporte, de servicios públicos y sociales, etc., inciden sobre el orden territorial. Cuando esta incidencia no es espontánea, sino orientada, dirigida, planificada, entonces los planes de desarrollo se convierten en planes de ordenamiento territorial. De esta forma, se ordenan las actividades que se realizan en el territorio en cuanto a su localización y a la distribución regional equilibrada de los beneficios y oportunidades asociados con tales actividades.

Del mismo modo, los planes de ordenamiento y desarrollo del territorio, al incorporar estrategias de manejo sostenible de los recursos naturales y preservación de condiciones ambientales adecuadas para la vida humana, se convierten en planes de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, lográndose así la integración entre ordenamiento, desarrollo y sustentabilidad.

La ordenación del territorio es una política que permite maximizar su eficiencia económica garantizando, al mismo tiempo, su cohesión social, política y cultural en condiciones de sustentabilidad. En particular, es una estrategia que, al considerar plenamente la dimensión espacial, tiene como objetivo hacer no sólo compatibles, sino complementarias las aspiraciones locales y regionales con las estrategias nacionales.

De esta manera, representa para México una herramienta esencial para ofrecer una respuesta institucional al reto de la superación de la pobreza, en los territorios, de comunidades y de individuos, y encauzar a las regiones hacia una mayor igualdad y a la población hacia un mayor desarrollo humano. Por lo tanto, el objetivo fundamental de la ordenación del territorio es abatir la desigualdad regional. La ordenación del territorio es esencialmente una función pública, una política y sobre todo, un instrumento al servicio de objetivos generales, como el uso

adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos (Zoido-Lobaton, 1998).

En la actualidad se plantea el desarrollo desde el territorio en función del desarrollo local, el cual se define como un proceso orientado a partir del resultado de una acción de los actores o agentes que inciden (con sus decisiones) en el desarrollo de un territorio determinado. Estas decisiones no solamente se toman a una escala local, sino que existen decisiones tomadas en otra escala (por ejemplo, en el ámbito nacional o internacional) y que tienen incidencia en el desarrollo de un territorio dado. La preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define un proceso de desarrollo local.

El desarrollo local, además de ser una estrategia político-institucional, tiene que ver con las acciones que, tomadas desde el territorio, incrementan la creación de valor, mejoran las rentas y aumentan las oportunidades de empleo y la calidad de vida de los habitantes de la localidad. Estos objetivos no pueden ser abordados exclusivamente por la acción de las instituciones públicas, sino que son el resultado de la multiplicidad de acciones del conjunto de actores (económicos, sociales, políticos, tecnológicos) que operan y toman decisiones en el territorio, o que, sin estar localizados en el territorio, inciden en él (Cavestany, 2005).

La nueva identidad territorial, puede desarrollarse a partir de factores que movilicen a las personas y a las organizaciones en función de objetivos comunes, única manera de construir adhesiones e interacción social.

Es urgente que los cambios y las preocupaciones de los gobiernos que se relacionan con la gestión del desarrollo territorial se orienten hacia el reforzamiento de la competitividad dirigida a disminuir las disparidades territoriales, y el impulso de las políticas sectoriales o multi-sectoriales en el espacio rural y urbano. Una salida satisfactoria a esta problemática la constituye una estrecha colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, con la creciente participación de la sociedad. En este sentido, se da la posibilidad de compartir ideas, evaluar, analizar y promover soluciones innovadoras en políticas de desarrollo. Estas políticas a su vez promoverán y apoyarán políticas de desarrollo territoriales para los países, regiones y comunidades locales.

En el mundo, la necesidad de una adecuada gobernanza está creciendo en importancia y se ha identificado como uno de los desafíos

mayores de los gobiernos de hoy. Una nueva manera de hacer política consiste en asociar a todos los actores afectados por un determinado problema para que las políticas públicas sean el resultado de una concertación entre los actores asociativos, institucionales y socio-económicos. Por lo tanto, el papel que juega la gobernanza en el desarrollo territorial consiste en la coordinación, comunicación y colaboración entre actores en los diferentes niveles de gobierno (sociedades verticales) y entre una gama amplia de actores que vienen del público y del sector privado, así como de la sociedad civil (sociedades horizontales). Se plantea la necesidad de un cambio hacia un paradigma espacio-territorio en función de las necesidades de la sociedad y donde el papel del desarrollo cobra cada día más fuerza para lograr los objetivos económicos y sociales de los gobiernos. La gobernanza eficiente aparece hoy como la única solución capaz de enfrentar este cambio de paradigma adecuadamente. Las sociedades verticales se plantean la necesidad de tener un mayor acercamiento entre niveles del gobierno para expresar sus demandas y tomar parte activa en las políticas y en la toma de decisiones. En las sociedades horizontales se plantea la tendencia creciente a que los ciudadanos participen en la hechura de políticas públicas que incidan en el desarrollo de sus unidades territoriales.

La necesidad de desarrollo en las sociedades se vuelve claramente visible cuando una diversidad de actores tiene que ser involucrada. Es muy importante la orientación de este tipo de compromisos y el uso de mecanismos para adquirir apoyo de los diversos actores de la sociedad, ya que para algunos, y a primera vista, puede parecer que el desarrollo no siempre proporciona efectos positivos sobre sus espacios territoriales (acceso al desarrollo económico, al bienestar social, al empleo, a la educación, etc.) y para otros, sólo puede provocar efectos negativos (migración, contaminación, rupturas culturales, etc.). De ahí la necesidad de impulsar proyectos de desarrollo con la participación y apoyo de todos los actores gubernamentales y sociales, tendientes a mejorar el desarrollo endógeno<sup>22</sup> de una región a partir del impulso de sus sectores

<sup>22</sup> Solo para poner algunos ejemplos: las infraestructuras pueden impulsar el desarrollo endógeno de una unidad territorial a partir de su contribución para un traslado más rápido y eficiente de bienes, personas y servicios, al aumento en la velocidad de comunicación, al desarrollo de recursos de energía sustentables, etc. Los efectos económicos se reflejan a corto plazo en el empleo y a largo plazo en el efecto de la productividad en el espacio territorial, pero también en la competitividad de la región o unidad territorial o país frente a otros (desarrollo exógeno). Los efectos sociales, en un mayor desarrollo humano.

económicos y sociales. La cooperación entre los diversos actores de la sociedad es un asunto de primer orden para impulsar los procesos de desarrollo y una eficiente gobernanza (OCDE, 2002).

La política gubernamental, para ser eficiente, debe comprometerse en la consecución de objetivos de desarrollo no solamente económicos, sino también sociales, ya que el proceso de globalización por el que atraviesan las economías genera grandes conflictos entre los objetivos del crecimiento y los del desarrollo. En este sentido, la necesidad de un equilibrio entre regiones *ganadoras* y *perdedoras*<sup>23</sup> resulta apremiante.

### Globalización y territorio

Los cambios que ha traído el proceso de globalización se reflejan en una transformación de los patrones de localización, organización y aprovechamiento de los recursos en el ámbito mundial. Este proceso ha modificado el territorio y, por ende, la configuración regional. Se presenta un proceso industrializador, regido por la organización flexible, lo que propicia dentro de los territorios diversas utilidades; sin embargo, los recursos materiales han sido rebasados en importancia por los recursos intangibles (conocimiento, información, estrategias, cultura empresarial, etc.). A su vez, la especialización ha sido cambiada por complejidad, flexibilidad y maleabilidad. De modo tal que se transita de la regionalización del capitalismo monopólico a la regionalización del capitalismo global con una nueva dimensión espacial que se le ha denominado *glocalización*,<sup>24</sup> donde las acciones globales (comercio, producción, flujos,

<sup>23</sup> Se considera “ganador” a un territorio cuando en un periodo es capaz de aprovechar las condiciones del entorno para auto-transformarse a manera de dar paso a un proceso estructural de desarrollo, acoplado a la complejidad de la globalización. Una región es competitiva cuando sostenidamente en el tiempo las funciones realizadas por el ente territorial son más eficaces y eficientes que las realizadas por sus competidores. Básicamente, se habla ahora de funciones ligadas a la inserción del territorio en el entorno (competitividad hacia fuera) y de funciones ligadas a la atracción de factores de crecimiento hacia él (competitividad hacia adentro). Una importante calificación, las categorías de “ganador” o de “perdedor”, se inscribe en un contexto normalmente nacional; la de “competitividad” lo hace en un contexto global (Boisier, 1999).

<sup>24</sup> Por supuesto que en el juego de la competitividad glocalizada no sólo hay ganadores. Por el contrario, los procesos de globalización y reestructuración, al tiempo que brindan oportunidades a los territorios mejor dotados, impactan negativamente y hasta marginan los espacios que no cuentan con tales condiciones.

etc.) y las características del territorio local se combinan para dar paso a esta forma de mercado (Rodríguez y Cota, 2001).

Los territorios entran a una nueva dinámica de relaciones, donde las corporaciones pretenden ubicarse estratégicamente con el fin de alcanzar otros mercados que no necesariamente son de productos finales, sino también factores productivos, incluidas mano de obra e infraestructura. Eso empieza a generar lo que se denomina la competitividad territorial y al mismo tiempo se origina la integración regional, donde los espacios (regiones y países) territoriales competitivos se caracterizan por una continuidad y donde la revolución tecnológica y la infraestructura juegan un papel prioritario en la disminución de tiempos y distancias, incluso nulificándolas en cuanto al traslado de ideas, conocimiento e información, así como la toma de decisiones en tiempo real. Se conforma un vínculo local-global,<sup>25</sup> donde se crean vínculos en espacios sociales transnacionales, caracterizados por mayor espacio, estabilidad en el tiempo y densidad social en sus redes de relaciones locales y globales (Rodríguez y Cota, 2001). Al mismo tiempo, se exige una mayor descentralización interna y mercados abiertos al capital. El nuevo contexto de las regiones hace que se inserten en el plano internacional de una manera distinta que en el pasado. Se dirigen a asumir el papel de gestoras de su propio desarrollo que antes era realizado por los gobiernos nacionales.<sup>26</sup> Se debilitan los planteamientos de la “soberanía nacional” a favor de los de la globalidad, la cual expresa una creciente interdependencia

<sup>25</sup> La relación global-local significa una nueva forma de reactivación económica, donde una vez más se concentra la inversión de los recursos en los espacios locales altamente desarrollados y en donde las regiones atrasadas entran marginalmente con ciertos sectores que son competitivos a nivel internacional, pero que mantienen una interdependencia sobre la inversión extranjera que a fin de cuentas es la que obtiene las mayores ganancias de los procesos productivos mundiales. Lo global significa la búsqueda de una visión integradora dentro de la producción y los mercados, y lo local como aquello tangible donde se encuentran los pilares para el desarrollo de las actividades globales. El localismo es la estrategia de la empresa que practica la globalización (Rodríguez, 2001).

<sup>26</sup> La globalización está propiciando el debilitamiento del Estado-nación a través del impulso a procesos de descentralización y de autonomía territorial, en donde los niveles subnacionales se articulan a la economía internacional. En este proceso, las teorías del desarrollo regional han incidido en la formulación de políticas públicas que se sustentan en las concepciones contemporáneas surgidas del paradigma del mercado como regulador de los asuntos que conciernen a la sociedad (Vargas, 2000).

de las economías nacionales y la emergencia de un sistema transnacional bancario-productivo-comunicativo que es dominante, y cuyo ascenso coincide con un debilitamiento real de la soberanía de los Estados-nación (González, 1996: 45).

Si bien es cierto que la globalización incide en la integración económica (desarrollo del comercio, capital, tecnología), también es cierto que es un proceso que genera mayor desigualdad social tanto al interior como al exterior de las regiones, por lo que resulta paradójico: por un lado construye y por el otro destruye. El mundo actual se enfrenta a grandes retos, donde la combinación perversa de una rápida transformación tecnológica y un cambio acelerado de antiguos esquemas de decisión gubernamentales debilita a muchos países (Kliksberg, 1994: 19-22). El Estado nacional pierde relevancia frente al Estado transnacional (McMichael y Myhre, 1991). Surge el concepto de Estado-regional concebido como zonas económicas naturales, cuyos límites son dibujados por la invisible mano de los mercados globales de bienes y servicios y cuyos encadenamientos primarios tienden a darse con la economía global y no con sus naciones anfitrionas (Teubal, 1995: 46).

## El desarrollo en México

El desarrollo en México se ha caracterizado por marcadas desigualdades regionales que se manifiestan en la marginación de una gran proporción de la población en profundas disparidades en infraestructura, servicios públicos, ingresos per cápita, grados de escolaridad, calificación laboral; en la excesiva concentración económica y poblacional en grandes zonas metropolitanas en el mercado y asfixiante centralismo político y cultural, con su desigualdad en la asignación de recursos fiscales; en las desigualdades territoriales y la ausencia y deficiencia de planeación espacial resultado de la falta de una política integral de desarrollo regional que corrija las consecuencias espaciales y de distribución del ingreso ocasionadas por la mano invisible del mercado, cuya tendencia espontánea estriba en generar y profundizar la pobreza y las desigualdades en el territorio. El problema del desarrollo en México se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de

sus beneficios. Se conforma así una estructura carente de oportunidades para las comunidades y las expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan al control personal, familiar y comunitario, por ejemplo, la falta de acceso a educación, salud, empleo, productos y servicios, etc. y los relacionados con la residencia en localidades pequeñas, con relación a la cercanía o lejanía de carreteras, lo que las margina aún más del desarrollo.

El desarrollo se construye como un proceso para ampliar las preferencias de la gente; aumentar la participación en procesos democráticos y su habilidad para tener voz y voto en las decisiones que modelan sus vidas; proveer a los seres humanos de la oportunidad de desarrollar sus más altos potenciales y de permitir a las sociedades y a sus gobiernos organizarse para trabajar juntos. Simultáneamente, el desarrollo se define como el medio para lograr los objetivos de desarrollo de una nación, y de promover crecimiento económico, igualdad y autoconfianza nacionales (Ramírez, 2003).

La brecha que separa a los países ricos de los pobres será el principal problema al que se enfrentará la humanidad en los próximos años, resaltando las presentes diferencias económicas mundiales, la vasta y extrema pobreza enfrentada al exceso de riqueza y el muro de la insolidaridad (Kliksberg, 1994: 37). El gran desafío en México consiste en reducir la desigualdad en todas sus manifestaciones y, en particular, aliviar la pobreza y disminuir la marginación, tanto por razones de justicia social como para lograr un clima sociopolítico estable que estimule el desarrollo humano (Sánchez, 2000: 33). Es necesario establecer las condiciones para que la población tenga acceso a la salud, a la educación, al empleo y a mejorar sus ingresos y al mismo tiempo, que se amplíen los servicios que permitan mejorar su calidad de vida.

Es urgente que la política de desarrollo social busque cerrar las brechas entre las distintas regiones y microregiones del país a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presentan desventajas más acentuadas. Un factor clave en este sentido son las inversiones en infraestructura que, paralelamente a las capacidades de desarrollo locales, logren vincular a las regiones atrasadas con las más desarrolladas (Cenecorta, 2002: 73). Los objetivos de la política de desarrollo deben ser consistentes con los retos que demanda la inserción del país en la globalización, las demandas sociales y económicas, los crecientes

procesos de urbanización, metropolización y metapolización, así como la urgencia de desarrollo del ámbito rural (Cenecorta, 2002: 74).

De ahí la importancia de que México fortalezca su proceso de desarrollo, de lo contrario los problemas a enfrentar por el Estado se vislumbran cada vez más difíciles de resolver. Es decir, convertirse en un país competitivo, que no quede rezagado del desarrollo. La integración regional parece requerir políticas adicionales que extiendan los beneficios a una mayor parte de la población. Con la elevada concentración y dispersión de la población en diferentes regiones, los retos más grandes en términos de organización espacial y planeación consisten, por un lado, en fortalecer a las pequeñas y medianas ciudades con potencial de desarrollo, así como en regular la expansión de las áreas metropolitanas más grandes. Es necesario orientar las políticas hacia los tres desafíos de política más apremiantes para México: aliviar la pobreza, impulsar la competitividad y aumentar la conectividad.

## A manera de conclusión

Una transformación de la gobernabilidad en el territorio significa dinamizarlo, crear espacios de diálogo entre los diferentes actores que favorezcan el reconocimiento de los retos más importantes, debatir a través de un esquema común de orientaciones para garantizar el futuro del territorio, obtener recursos para concretar los acuerdos en función de las especificidades de los diferentes espacios que se definan. Se hace urgente la ordenación y/o reordenación del territorio y la obligación de dar una respuesta adecuada a espacios que combinan entornos rurales y urbanos con una determinada cohesión y una similitud de intereses específicos que en la actualidad no se ven plasmados en ningún espacio institucional. Así también, la definición de dinámicas territoriales, el planteamiento de los problemas de desarrollo, los niveles más adecuados para su tratamiento, la definición o redefinición de territorios diferenciados para implementar las políticas públicas en función de las características locales y del conjunto del territorio.

Es por tanto ineludible diseñar una nueva forma de gobernar sustentada en: a) el reconocimiento, conocimiento mutuo y amplia concertación de todos los actores involucrados, b) la negociación propositiva a lo largo del proceso, donde las decisiones sean aceptadas por todos,

c) una aplicación efectiva y, d) una evaluación compartida por los diversos actores.

Una transformación de la gobernabilidad en el territorio significa la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, la adquisición de conocimientos individual y socialmente valiosos y la oportunidad de obtener los recursos necesarios mediante el acceso a la salud, la educación y el ingreso, como capacidades fundamentales para la realización del potencial humano y, en este sentido, alcanzar mejores condiciones de vida. La ampliación de las oportunidades de los seres humanos de desenvolver sus potencialidades es una tarea vital para la legitimidad y acción de los gobiernos en la sociedad.

Los gobiernos, a través de su gestión, deben transformarse en ámbitos altamente eficientes y con un mayor grado de responsabilidad frente a la sociedad. Una adecuada política pública redundaría en el buen desempeño económico y social de cualquier país, donde la gestión pública adquiere un rol relevante en la legitimación y viabilidad de los gobiernos. En este sentido, su actuación constituye una de las principales estrategias para la gobernabilidad, pues es a través de ella que el gobierno puede interactuar con los diversos actores sociales y económicos.

De ahí la necesidad de crear espacios de diálogo y concertación que habiliten la hechura de políticas públicas encaminadas al fomento del desarrollo, que al mismo tiempo, permita al Estado a través del gobierno y la administración pública dar respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad y donde la población sea partícipe en las políticas que afectan directamente su vida. No se debe olvidar que un gobierno se sustenta en la viabilidad de sus acciones y la eficiencia de su respuesta a las demandas de su población.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ávila Sánchez, Héctor. 2001. "Ideas y planteamientos teóricos sobre los territorios periurbanos. Las relaciones campo-ciudad en algunos países de Europa y América". *Investigaciones Geográficas* 45. México, UNAM.
- Boisier, Sergio. 1999. *Desarrollo regional y proceso de inserción internacional de las regiones* [disponible en línea:] <<http://empleados.uniandes.edu.co/~lcombari/insintl.ppt>>.
- Cavestany, Barreiro Fernando. 2005. "Urgencias políticas y lucha contra la pobreza en América Latina". *Gobernanza. Revista internacional para el desarrollo humano*. Edición 24.
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). 2001. *Programa nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006*. México: CDI [disponible en línea:] <[http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=175](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=175)>.
- Cenecorta Iracheta, Alfonso X. 2002. "Notas sobre desarrollo y planeación regional en México". En *Actualidad de la investigación regional en el México central*. México: UNAM / El Colegio Mexiquense / El Colegio de Tlaxcala / Plaza y Valdés.
- Conapo. 2000. "Índices de desarrollo humano y social" [disponible en línea:] <[www.conapo.gob.mx/00cifras/6c.htm](http://www.conapo.gob.mx/00cifras/6c.htm)>.
- Conapo. 2001. "Índice de desarrollo humano municipal" en *Índices de desarrollo humano 2000* [disponible en línea:] <[http://www.conapo.gob.mx/m\\_en\\_cifras/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html)>.
- Conapo. 2002. <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/indices/pdfs/002.pdf>>.
- Conapo. 2003. "Atender los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas" en *Informe de ejecución 2003-2004 del Programa Nacional de Población 2001-2006*.
- Conapo. 2006. *Estimaciones del Consejo Nacional de Población, para Sexto Informe de Gobierno*.
- Conapo. *Localidades rurales*. <[http://www.conapo.gob.mx/distribucion\\_tp/5.html](http://www.conapo.gob.mx/distribucion_tp/5.html)>.
- Coppedge, M. 1996. "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES / PNUD.

- Diario Oficial. 2002. "Desarrollo territorial y desarrollo económico" (27 de marzo) [disponible en línea:] <[http://dof.terra.com.mx/anexos\\_graficos/27032002/16sedesol.pdf](http://dof.terra.com.mx/anexos_graficos/27032002/16sedesol.pdf)>.
- Fourquet, F. 1990. "La Mascarade d'Ordiarp". *Bulletin du Musée Basque* 129.
- González Casanova, Pablo. 1996. "Globalidad, neoliberalismo y democracia". En *El mundo actual: situación y alternativas*. México: CIIH / UNAM / Siglo XXI.
- Gross, F. Patricio, Carlos de Mattos, Daniel Hiernaux y Daro Restrepo (comps.). 1998. *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica / Instituto de Estudios Urbanos, vol. 24, núm. 72.
- Habermas, Jürgen. 1983. "La modernidad un proyecto incompleto". En *La posmodernidad*, compilado por Hal Foster. México: Kairós.
- Hiernaux, Daniel. 1999. "Los fundamentos territoriales del liberalismo contemporáneo". En *El pensamiento único: fundamentos y política económica*, compilado por Elvira Concheiro. México: UAM / UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Hiernaux, Daniel. 2003. "Dinámicas metropolitanas y reestructuración de la región centro de México: ¿hacia la metápoli?" En *Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial. Estudio comparativo México-Francia*, coordinado por R. Diana Villarreal González, Dominique Mignot y Daniel Hiernaux. México: UAM-X / Porrúa.
- INEGI. 1998. *Cifras. Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*. México: INEGI.
- INEGI. 2000. *Encuesta de seguimiento del Programa de desarrollo informático 1995-2000*. Aguascalientes: INEGI.
- INEGI. 2001. *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. Tabulados básicos. Aguascalientes: INEGI.
- INEGI. 2006. *XII Censo Nacional de Población y Vivienda 2005*. México: INEGI.
- Kliksberg, Bernardo. 1994. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión". En *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP / Fondo de Cultura Económica.
- McMichael, Phillip, y David Myhre. 1991. "Global Regulation vs. The Nation-State: Agro-Food Systems and the New Politics of Capital". *Capital & Class* 43 (primavera).

- O'Donnell, G. 1979. *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*. Berkeley: Insitute of International Studies.
- OCDE. 2002. *Politics of Territorial Development: The Paper Of Infrastructures*. Londres: OCDE [disponible en línea:] <[www.Oecd.Org/Doc/M00030000/M00030395.Doc](http://www.Oecd.Org/Doc/M00030000/M00030395.Doc)>.
- OCDE. 2002<sup>a</sup>. *Estudio territorial de México*. París: OCDE.
- Peters, Guy. 2005. "Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" *Foro Internacional* XLV 4, Colmex, México.
- Prats, J. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad" [disponible en línea:] <<http://www.iigov.org/revista/>>.
- Prats, J. 2000. "Previendo crisis de gobernabilidad democrática, un aspecto olvidado de la cooperación política". *Revista Electrónica Dhial 3* [disponible en línea:] <<http://www.iigov.org/dhial/>>.
- Ramírez Velázquez, Blanca R. 2003. *Modernidad, posmodernidad globalización y territorio. Un recorrido por el campo de las teorías*. México: UAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez Bautista, Juan Jorge, y María del Rosario Cota Yánez. 2001. "Lo global y local, una relación para hacer regiones en el ámbito mundial" [disponible en línea:] <[http://fevaq.economia.umich.mx/Publicaciones/EconYSoc/ES09\\_05.pdf](http://fevaq.economia.umich.mx/Publicaciones/EconYSoc/ES09_05.pdf)>.
- Sánchez Almanza, Adolfo. 2000. *Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales*. México: IIE UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- Santos, Milton. 2000. *La naturaleza del espacio*. Madrid: Ariel.
- Teubal, Miguel. 1995. *Globalización y nueva ruralidad en América Latina*. Buenos Aires: CONICET / Centro de Estudios Avanzados.
- Torres Salcido, Gerardo, y Rosalía López Paniagua. 1993. "Cultura política y pobreza". En *Funciones del Estado en el desarrollo económico y social*, coordinado por Rodolfo García Zamora. Ciudad Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez / UAZ / J.P.
- Vargas, T. Martha C. 2000. "Globalización, desarrollo regional y atomización del Estado-nación" [disponible en línea:] <<http://region.itgo.com/280conclusiones.htm>>.
- Zoido-Lobaton, Pablo. 1998. "Governance Matters". Banco Mundial, Policy Research Working Paper 2196. Washington: Banco Mundial.

# **Gobernabilidad y gobernanza en la administración local**

**Roberto Moreno**

Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; integrante del Consejo Asesor de la Sociedad Civil de la Representación en México del Banco Interamericano de Desarrollo; profesor de Carrera del Centro Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México Amecameca e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.



## Planteamiento introductorio

El estudio de la administración estatal en México ha ido a la zaga con relación a la profundidad y diversidad con las que se han abordado los aspectos relativos a la administración federal y la administración municipal; los objetos de estudio que se han desarrollado teniendo como eje central el gobierno y la administración central o municipal, han sido más profusos que aquellos que abrazan a la administración intermedia, a la administración regional, provincial o departamental. Es hasta años relativamente recientes cuando estudiosos como Carlos Almada, Ignacio Pichardo Pagaza y Gustavo Martínez Cabañas efectúan aportaciones de gran interés en el conocimiento de la administración estatal; más recientemente, Rolando Barrera Zapata, María del Pilar Conzuelo Ferreira, Carlos Gómez Díaz de León y José Martínez Vilchis han llevado a cabo estudios y análisis publiadministrativos o político-administrativos de gran relevancia en torno al objeto que me ocupa. Así mismo el estudio monográfico de las 31 entidades federativas impulsado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) que incluyó, en lo fundamental, un perfil socioeconómico, la organización de la administración pública respectiva, los sistemas administrativos para la gestión pública, los avances en la profesionalización de los cuadros al servicio de las administraciones públicas estatales, las tendencias de las relaciones intergubernamentales en curso y las experiencias tenidas en las entidades federativas en materia de modernización administrativa. Es importante subrayar la labor del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), al impulsar la investigación y publicaciones en materia de gobierno y administración local; este Instituto ha destacado en el concierto nacional a través de lo cual ha alimentado tanto a la academia como a la función pública de temas de gran interés y relevancia en diversas cuestiones y asuntos de las citadas administraciones locales; así mismo es de subrayar la labor editorial impulsada por los Institutos de Administración Pública de los estados de Querétaro y Puebla, este último inclusive publica la revista *Gobierno y gestión* que mantiene la consistencia en su aparición cuatrimestral y, finalmente de parte del Instituto Nacional de Administración Pública que, durante varios años mantuvo la publicación de la *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*.

La estructura con la cual se presenta y despliega el presente capítulo parte de un planteamiento introductorio, seguido del desarrollo del contexto reciente que cubre aproximadamente dos décadas y busca situar aquellos procesos que impactan de manera fundamental a los gobiernos y sociedades locales; a continuación se analizan los aspectos y elementos básicos que distinguen la administración pública, la gestión pública, la gobernabilidad y la gobernanza con el objeto de teorizar, de ubicar un marco explicativo de los procesos que hoy caracterizan a los gobiernos locales y, destacar los retos y desafíos que enfrentan en la fase final de la primera década del siglo *xxi*; a continuación se desarrolla una periodización con el objeto de situar el desarrollo de la gobernabilidad y la gobernanza en el ámbito de los gobiernos y administraciones públicas locales,<sup>1</sup> se concluye con una reflexión final y se insertan las fuentes de información en que se sustenta el presente texto.

Es importante abundar en que, a partir de la década de 1980 (Almada, 1982; Pichardo Pagaza, 1994; Martínez Cabañas, 1985), la administración estatal empezó a cobrar relevancia e interés por parte de sus cultivadores para analizarla desde diversos enfoques: histórico, territorial, funcional, comparado, político y gerencial. Cabe destacar que en la década de 1990 se redobló el interés en el estudio de la administración estatal. Son diversas las explicaciones y motivos por los cuales con anterioridad había un escaso interés en dicho estudio, entre ellos hay que destacar los siguientes: *a*) la acentuada centralización político-administrativa que ha prevalecido en el país desde antiguo, atenuada en los últimos tres lustros, constituyó quizá el telón de fondo que hacía poco atractiva la investigación en la materia; *b*) la fuerte supeditación de los gobiernos estatales al federal, toda vez que en la mayoría de los casos, si no es que en su totalidad, durante la permanencia del régimen de partido hegemónico los primeros eran nombrados, en primer término, por el ejecutivo federal en turno, y a continuación electos por la población de sus respectivos estados a través de la maquinaria electoral que constituía el Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo que hacía

<sup>1</sup> El término de administración local se refiere fundamentalmente a la administración municipal, en el presente trabajo lo emplearemos de esta manera; sin embargo, cuando hacemos alusión a las administraciones locales, englobamos a la administración municipal y a la estatal.

ver a los gobiernos estatales —con sus excepciones— más como agentes y extensión del poder central que como genuinos representantes, dirigentes y líderes locales; c) la administración estatal y sus atribuciones son de carácter residual, a partir del principio constitucional de que lo que no está reservado al gobierno y a la administración pública federal queda como atribución de los estados federados, racionalidad que aún prevalece en nuestro ordenamiento constitucional; d) escaso estímulo y apoyos públicos para la investigación y desarrollo en materia de política y gobierno, e) en el ámbito académico, las escuelas y facultades que incluyen entre sus licenciaturas las carreras de Ciencias Políticas y Administración Pública aparecen en el último cuarto del siglo pasado, con excepción de la licenciatura de la FCPYS de la UNAM que recientemente ha festejado sus 50 años de fundada.

Como consecuencia de la crisis de 1982-83 se inició un tímido proceso de descentralización, recuérdese que uno de los lemas de la campaña presidencial de Miguel de la Madrid fue el de *Renovación moral de la sociedad y descentralización de la vida nacional*, lo cual no es de extrañar si se toma en cuenta que una de las estrategias para administrar la crisis fue precisamente la descentralización, puesto que haber continuado manteniendo una fuerte centralización político-administrativa no sólo era contraproducente, sino que además limitaba el desarrollo de las regiones y localidades conjuntamente con los gobiernos y administraciones públicas locales. Fue así que se promovió la reforma al artículo 115 constitucional a través de la cual se brindó mayor precisión a las facultades y atribuciones de los ayuntamientos y las administraciones municipales.

En lo político, se generalizó el principio de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de ayuntamientos, con lo que se inició el reconocimiento de las mayorías y las minorías políticas, además de iniciar un largo proceso de aprendizaje y negociación entre éstas para atender los asuntos públicos de los municipios del país.

En la misma década de 1980 se promovió un conjunto de acciones de descentralización que se complementaron en la siguiente, por ejemplo, habría que señalar las habidas en los sectores de salud, educación, desarrollo rural, turismo, educación para los adultos, entre las más significativas, lo que de conjunto se tradujo en mayores quehaceres para los gobiernos de las entidades federativas que, dicho sea de paso, les obligó a incrementar sus capacidades políticas y de gestión. Paralelamente,

el curso que siguieron los procesos políticos impactó de manera fundamental el papel, estatus y posición de los gobiernos de los estados federados, puesto que, por ejemplo, el tradicional presidencialismo entró en un proceso de desgaste, adicionado a la alternancia política en los ámbitos municipal y estatal, el fortalecimiento del sistema de partidos, la pluralización de la sociedad mexicana y las formas de organización que promovieron los ejecutivos estatales como la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago), la cual fue un antecedente esencial de la hoy Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Asimismo hay que añadir que a partir de la iniciativa de la legislatura local del estado de Puebla se promovió la conformación de la Conferencia Nacional de Legisladores (Conale). De igual manera, en el ámbito municipal, es alentadora la integración de asociaciones de presidentes municipales, en este caso atendiendo, en primer término a su filiación partidaria, y a continuación el impulso también a la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm), todo lo cual está propiciando una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales.

Es de destacar que la investigación en materia de administración local hasta antes de la reforma política y su secuela (1977) hacía poca o nula referencia a asuntos vinculados a la democracia o a la gobernabilidad democrática, lo cual, reitero, no era casual, en virtud de lo ya arriba señalado, propio del contexto que se vivía en la época; en todo caso, podríamos afirmar que la gobernabilidad prevaleciente era de carácter vertical y autoritaria, que poco tenía de democrática, dado el peso del presidencialismo prevaleciente y de los factores que lo hacían posible.

Otro de los fenómenos y procesos de que estamos siendo testigos, y del que me ocuparé en mayor medida en el presente capítulo, está vinculado al desarrollo de lo público no estatal (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998), al fortalecimiento de la sociedad civil y sus grupos organizados, a las formas de participación social y ciudadana que se están generando en los espacios locales, que van dando forma a una acción social que asume la atención de los asuntos públicos de manera creciente, lo cual va en paralelo al proceso de democratización que se vive en el país desde la década de 1980. Estamos frente al fortalecimiento de una acción pública que conjunta la acción gubernamental con la acción social; si bien ello es relativamente incipiente y novedoso en nuestro medio, constituye un objeto de estudio que es indispensable abordar, sobre todo cuando se trata de analizar y ponderar el desarrollo de una

nueva gobernanza en los espacios locales que impacta la gobernabilidad en juego.

En efecto, y siguiendo algunos de los postulados explicativos de la gobernanza, donde se destaca la participación de actores estatales-gubernamentales, los no estatales, públicos, privados y sociales que intervienen en la hechura o formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, se hace alusión a lo que constituye una tendencia en ascenso no sólo en el plano federal, sino también en el ámbito regional, estatal y municipal, la tradicional centralización político-administrativa que caracterizó al país la mayor parte del siglo pasado, en donde prevaleció un estado fuertemente intervencionista, ha dado paso a la participación de nuevos actores políticos y sociales abocados a la atención de los asuntos públicos; en este sentido, se imbrica también, en el ámbito de los gobiernos locales, tal proceso; inclusive podría afirmarse que en países como el nuestro, donde el peso del gobierno federal era de tal naturaleza que los determinaba en la mayoría de los asuntos y políticas que llevaban a cabo, la irrupción de la sociedad civil en los asuntos públicos es más pausada y difícil y con una fuerte resistencia de los gobiernos locales. En este sentido, estamos frente a una gobernabilidad esencialmente autoritaria, carácter que se percibe en la mayoría de los estados federados y se magnifica en entidades que han atravesado por conflictos y problemas sociales que han dado pie a movilizaciones de sectores y grupos organizados; el caso de Oaxaca es quizá el ejemplo más representativo; se percibe que el incremento en la autonomía relativa de que actualmente disponen los gobiernos estatales, se orienta hacia ejercicios de poder centralizados.

En suma, estamos en presencia de un conjunto de transformaciones aceleradas, ante cambios estructurales de amplios alcances e impactos; nuevos elementos e ingredientes se añaden día a día, algunos de los cuales son de calibre mayor, como es el caso de la crisis financiera de cobertura mundial hoy en curso. Es por tanto esencial promover un debate que nos permita esclarecer el panorama, orientar nuestras acciones, definir estrategias, efectuar una lectura adecuada y lo más precisa de los signos de los tiempos que corren, y destacar hasta qué punto se trata de un cambio de fondo y cómo impacta a los diversos sectores. En este capítulo me ocuparé de algunos aspectos vinculados a la gobernabilidad y a la gobernanza en los gobiernos y administraciones públicas locales, cuestión que puede representar en el mediano plazo uno de los

procesos más alentadores en la medida en que efectivamente un mayor número de actores y grupos participen en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas y en los asuntos públicos con el concurso de la voluntad política de los gobiernos estatales y municipales y de otros factores y acciones, como la contraloría social, la transparencia y la rendición de cuentas como ejercicios cotidianos.<sup>2</sup>

## El contexto

La administración pública estatal en México a lo largo del siglo xx ha fungido en lo esencial como un apéndice del gobierno federal, ha estado fuertemente supeditada, si no es que de plano subordinada, a los dictados de aquél, cuestión que se acentuó con el advenimiento del régimen de la Revolución que devino en el priista, por cierto uno de los modelos de más larga duración a escala mundial que, como el ave fénix, apunta a resurgir de sus cenizas y proyectarse por algunos lustros adicionales a la cabeza del gobierno federal ante la incapacidad de los costados del centro político, trátese hablando de la geometría política, del centro derecha, centro izquierda, extrema derecha o extrema izquierda. Tal parece que la sociedad mexicana de una buena parte de los estados federados se ajusta más a una fuerza política de centro, acomodaticia hacia uno u otro de los extremos, según convenga a sus claros o turbios intereses; la política no tiene moral, se ha dicho reiteradas veces, lema o proverbio que el aludido régimen priista ha asimilado a la perfección y practica con toda maestría.

Durante el prolongado régimen de la Revolución, la administración y gestión estatales se plegaron a la política emanada del centro político fundamental, encabezado por el ejecutivo federal, porque de él dependía su encumbramiento o, en un momento dado, su caída. El citado régimen, que logró una muy fuerte centralización, un autoritarismo

<sup>2</sup> En un plano continental se subraya que “uno de los factores que obligatoriamente tiene que ser tomado en cuenta para la transformación y consolidación del Estado iberoamericano como instrumento insustituible de nuestras sociedades en el alcance de su bienestar, es la necesidad de afianzar la responsabilización (*accountability*) en la gestión de lo público, garantizando que se haga efectivo el control social democrático” (Tatagibia, 2007: 8).

en múltiples planos, un manejo altamente discrecional de la administración pública, cuyo componente público era de muy baja intensidad, disponía de una organización nacional inherente a la forma de Estado federal de gobiernos estatales y municipales en donde descansaba la implementación de un conjunto de políticas que no lograba concretar a través de su pesada maquinaria.<sup>3</sup>

Tal estado de cosas empezó a cambiar en el último cuarto del siglo pasado, analicemos algunas de las premisas históricas haciendo alusión al contexto político, económico y social, destacando aquellos aspectos que han impactado sustantivamente a la administración y gestión de los gobiernos locales.

Partiendo de un criterio más bien cronológico abordaré, en primer término, el contexto de orden político, en donde es imprescindible hacer alusión a la Reforma Política que arrancó en 1977 que, si bien en sus orígenes fue esencialmente político-electoral, sentó bases que impulsaron la pluralidad política, que por lo demás ya se estaba dando en el país, tanto de grupos y partidos conservadores como de partidos colocados hacia la izquierda del espectro político, aunque hay que decirlo, el régimen político priista aún mantenía un fuerte control; sin embargo, también se estaba consciente de los rendimientos decrecientes y procesos de deslegitimación creciente que acusaba dicho régimen de partido hegemónico, que era acompañado de una administración pública centralizada manejada, como lo hemos señalado, de manera altamente discrecional por parte de la clase política y donde la regla era la definición e implementación de una política gubernamental diseñada *desde arriba*. El concepto de política pública más participativa, inclusiva y consensuada, era sólo la excepción.

Como lo demuestra la historia, la secuela de la Reforma Política en la que originalmente se depositaban escasas expectativas, ha traído consigo un conjunto de cambios que es menester tener en cuenta: a) desarrollo de un sistema de partidos y eliminación, quizá para siempre,

<sup>3</sup> Es importante destacar que a mediados de la década de 1980, el total de efectivos al servicio de la Administración Pública Federal, según el estudio promovido conjuntamente entre el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef). *Tamaño y composición de la Administración Pública Federal*, era de aproximadamente 81% del total de efectivos de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

del sistema de partido hegemónico; desde luego, se trata de un sistema en construcción, no obstante varios partidos están en posibilidades de alcanzar sus fines y compartir el poder político, *b)* elecciones más competidas, *c)* equilibrio y relación entre los poderes públicos menos asimétrica, cuestión que se percibe tanto en el ámbito federal como en el estatal, *d)* reconocimiento y aceptación de diferentes formas y enfoques de hacer política y gestionar la administración pública en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, relativa a lo que podemos denominar alteridad política, *e)* reconocimiento a las mayorías y minorías políticas, aspecto igualmente presente en los citados órdenes de gobierno, *f)* ciudadanización de los procesos político-electorales, *g)* despliegue de mayores libertades individuales y grupales, *h)* alternancia política en los tres órdenes de gobierno, *i)* incremento de la autonomía relativa de los gobiernos estatales y municipales, *j)* descentralización político-administrativa, *k)* ascenso en la construcción política y legal de la ciudadanía, *l)* incremento de lo público no estatal asociado a la acción pública social, *m)* presencia de los denominados gobiernos divididos, tal como lo percibimos en diversas áreas geográficas, iniciando en el Distrito Federal y en una buena cantidad de los estados federados, en los cuales el ejecutivo estatal es de un partido político, la conformación de las legislaturas locales de diferentes partidos y las cabeceras municipales donde se asientan los poderes estatales de otro partido político, *n)* desarrollo de relaciones intergubernamentales de carácter horizontal en contraste con las verticales prevalecientes hasta hace escasos años, entre otras de las modificaciones.

En el ámbito económico habría que situar el cambio estructural hacia mediados de la década de 1980, cuando se cierra un largo periodo correspondiente al modelo económico proteccionista de “crecimiento hacia adentro” o de sustitución de importaciones que buscó fortalecer el mercado interno y su tránsito a otro de apertura al mercado mundial, dándose un paso definitivo a partir de las negociaciones, firma y admisión de México al antiguo GATT en 1986; y a inicios de la siguiente década con la negociación, firma y puesta en vigor de tratados de libre comercio, arrancando con el de México-Chile y con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que constituyen el punto de partida de una serie de tratados que colocan al país entre los que mayores tratados de esta índole ha firmado en un plano mundial, no cabe duda, todo un cambio estructural en este aspecto (Moreno, 2009: 95).

Desde luego, en el plano económico-político los impactos de la crisis financiera que se desencadenó con el problema inmobiliario en la Unión Americana y al que siguieron la quiebra del cuarto banco de mayores dimensiones en ese país, Lhemann Brothers; la debacle, para denominarla de alguna manera, de Islandia, y la reacción en cadena que ha provocado a nivel mundial, los cuales constituyen todo un fenómeno que está impactando múltiples factores y ámbitos cuya complejidad se irá desbrozando sólo con el tiempo. Lo que en primera instancia se desprende es que la *mano invisible* del mercado ha provocado todo un desbarajuste de dimensiones colosales que ha puesto en evidencia los alcances del liberalismo desenfrenado que se ha impuesto en las últimas dos décadas, que está requiriendo del apoyo y auxilio de la *mano visible* del Estado que obliga a replantear una serie de tesis que se habían venido sosteniendo desde la época de la caída del Muro de Berlín y del resquebrajamiento de la ex Unión Soviética y del “Fin de la Historia” pregonado por F. Fukuyama y, en contraparte, la exhumación de los planteamientos y pensamiento de John Maynard Keynes.

En lo social, los cambios no son menores; de hecho, hacia finales de la década de 1960, la sociedad mexicana dio muestras categóricas de exigir que el acceso a nuevos escenarios, como mayor libertad de expresión, de asociación, etcétera, fuesen una realidad sin cortapisas, lo que se fue logrando con grandes costos sociales. Los saldos de los movimientos estudiantiles del 68, del 71, de la guerra sucia de la primera mitad de la década de 1970 y más recientemente, el costo para los partidos políticos de oposición, en particular el de la Revolución Democrática, también se suman a los referidos costos. En el transcurso, el proceso de diferenciación y reorganización de la sociedad mexicana se fue logrando a pasos ascendentes aunque lentos; nuevas formas de organización y agrupación fueron apareciendo en el panorama: organizaciones de la sociedad civil (osc), organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones no lucrativas, asociaciones del tercer sector, etcétera, que son expresión de un protagonismo creciente de la sociedad civil que ha ido fomentando el fortalecimiento de la capacidad de organización de la propia sociedad. Así, los asuntos públicos y el espacio de lo público se pueblan de manera creciente por las organizaciones sociales, aportando elementos que dan lugar a una acción social propia de una nueva gobernanza.

Asimismo, es palpable que la diferenciación y la organización mencionada, se están dando en muchas de las entidades federativas. Se perfila así una conciencia creciente del poder de la ciudadanía; en sí, la aludida nueva gobernanza postula la atención a los asuntos públicos por parte de diversos actores, tanto gubernamentales como sociales y privados. Llega inclusive a hacerse alusión a la acción pública sin el gobierno. Se trata de uno de los cambios fundamentales que se vislumbran en el ambiente de un conjunto de grandes alcances; desde luego, éstos tienen que ser debidamente ponderados con el objeto de no depositar demasiadas expectativas en las formas y modalidades de la participación social y ciudadana en los asuntos públicos. En una de las facetas de los cambios visibles, Manuel Castells ha afirmado que se trata en lo esencial de un proceso de relegitimación del estado nacional a través de una serie de estrategias tales como la descentralización administrativa y la participación ciudadana en donde:

Se transfieren competencias a gobiernos locales y regionales, al tiempo que se democratiza su elección y se intenta fortalecer su capacidad autónoma de gestión. En algunos casos, esta descentralización va de la par con el reconocimiento de fuertes identidades nacionales, regionales y locales, intentando así hacer compatible el principio de ciudadanía política y la afirmación de la identidad cultural. También han procedido los estados a un reconocimiento creciente de la esfera de acción “para-pública”, mediante el desarrollo de ONG (organizaciones no-gubernamentales) que complementan las políticas públicas, articulando recursos privados y desburocratizando la gestión de programas sociales. A menudo las ONG prolongan su acción en la esfera internacional, en un desarrollo paralelo a la internacionalización cooperativa de la intervención de los Estados. La descentralización del estado-nación y su apertura creciente (al menos formalmente) a la participación acentúan su pérdida de poder pero, por otro lado, permiten restaurar parte de su legitimidad en crisis (Castells, 1999).

En suma, los cambios estructurales que se han promovido y desarrollado en el espacio histórico que nos ocupa no sólo son significativos, sino de una gran trascendencia para los gobiernos locales; se abren nuevos espacios de intervención conjunta con la ciudadanía, nuevas exigencias, problemas inéditos que los impelen a la formulación de políticas públicas y a la innovación en múltiples planos, a dar cabida a la corresponsabilidad en asuntos públicos de la más variada y diversificada naturaleza; son parte de los signos de los tiempos que nos toca vivir.

## De la administración pública estatal a la nueva gerencia pública

Con el objeto de arribar al análisis de la gobernabilidad y la gobernanza en los gobiernos y administraciones públicas locales, me parece esencial efectuar un breve análisis de las estrategias que se han impulsado buscando transitar de la administración pública a la gerencia pública, o bien imprimir a las formas, acciones y actos administrativos inherentes al régimen político de partido hegemónico prevaleciente durante gran parte del siglo xx, modalidades y estrategias identificadas con la nueva gerencia pública, como son la descentralización, la autonomía de gestión, el diseño institucional más horizontal, en contraste con el de carácter vertical, con mayores niveles jerárquicos más propios del modelo burocrático anterior, gestión por resultados, etcétera. En el tránsito de la administración pública a la nueva gerencia pública, apreciamos también un cambio importante de una gobernabilidad autoritaria a una gobernabilidad democrática aún inacabada; así lo percibimos tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas; en estas últimas, la tradicional centralización político-administrativa en el ámbito federal, tiende a reproducirse con relación al orden de gobierno y administración municipal y hacia el conjunto de la ciudadanía.

Es pertinente destacar, en relación con el gobierno federal, que se aprecian brotes de autoritarismo en múltiples acciones, por ejemplo, en la militarización de los cuerpos policíacos, en los operativos que se llevan a cabo en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en donde los daños colaterales que sufre la población son amplios, o en áreas en las que menos se esperaría que se dieran acciones de esta índole, como es el caso de la fase de implementación del servicio profesional de carrera en la administración pública federal, en donde se acude de manera abrumadora a integrar cuadros a la función pública a través de procedimientos discrecionales, deformando el principio de mérito, igualdad y transparencia, y haciendo talco las expectativas de no pocos sectores de que se perfilaran cuadros altamente especializados y cuyo ingreso al sector público fuese con base en el mérito. En el caso de los gobiernos de los estados federados, la gobernabilidad autoritaria es aún más marcada, a partir de que disponen de mayor autonomía, resultado de los avances de los procesos democráticos, de la alternancia política, del acotamiento del presidencialismo y del desarrollo de relaciones intergubernamentales de carácter horizontal.

## De la nueva gerencia pública a la gobernanza

El modelo post burocrático que busca, como hemos destacado, una gestión por y para resultados, promover la descentralización de funciones, estructuras orgánicas horizontales, recuperar la experiencia y tecnologías desarrolladas en el ámbito de la gestión de negocios, sobre todo aquellas supuestamente eficientes, e implantarlas en el sector público, que pretende de conjunto estar más a tono con las exigencias que imponen los avances de la globalidad y de escenarios más competidos y competitivos, añadir valor y calidad de vida a la ciudadanía, además de aportar en todas y cada una de sus acciones elementos que fortalezcan el modelo democrático preservando con ello los derechos humanos, con el objeto de afianzar y consolidar aquél como sistema de vida, de convivencia, donde la transparencia y la rendición de cuentas constituyan una práctica cotidiana, precisamente como un producto del proceso democrático que se vive y como un ingrediente fundamental en la autonomía de gestión.

En tiempos recientes se está haciendo cada más referencia a la gobernanza, explicándola, tal cual lo plantea Renate Mayntz, como una nueva forma de gobernar que incluye la participación de actores estatales y no estatales, públicos y privados que colaboran en la discusión, formulación y aplicación de políticas públicas; se percibe así un mayor acercamiento en lo que tradicionalmente estaba separado, el Estado y la sociedad como lo fue en la época de la monarquía absoluta o lo ha sido en los gobiernos autoritarios, centralizados y despóticos, o como pretenden serlo en gobiernos incluso autocalificados de democráticos, pero que quieren y buscan excluir de los asuntos públicos a la sociedad, a la ciudadanía y a los actores no estatales, todo lo quieren hacer a la sombra, en *lo oscuro* y sin la concurrencia de los públicos interesados o directamente afectados o beneficiados.

Por su parte, Luis F. Aguilar Villanueva destaca que

el concepto de gobernación/gobernanza es distintivamente un concepto poscrisis, en tanto que la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción del gobierno y la gobernación de la sociedad o dirección efectiva de la sociedad. La distinción fue posible de ser pensada y aceptada sólo a raíz de la crisis vivida, en la que había sido evidente que el gobierno no bastaba para dirigir y que había sido factor de desgobierno

en dimensiones importantes de la vida social, pero era algo impensable en el momento del auge del Estado social, cuando la gobernación de la sociedad estaba en manos de poderosos gobiernos soberanos, dotados de autonomía decisoria, y se trataba además de una gobernación exitosa, por cuanto que expandía ininterrumpidamente el bienestar social en los países desarrollados e industrializaba y modernizaba a sociedades rezagadas e inconexas, como las nuestras (Aguilar Villanueva, 2006: 80).

Actualmente, sin embargo, ha quedado fehacientemente demostrado que el Estado y su administración no han hecho la tarea o la han hecho mal, por lo que la sociedad civil organizada ha asumido la atención de múltiples asuntos públicos. Se abre así una nueva fase en la que seguramente se transitará durante muchos de los próximos años; la corresponsabilidad en la atención de asuntos públicos concretos y/o de amplia cobertura, el gobierno con base en políticas públicas inclusivas, la gobernanza del siglo XXI.

Cabe destacar que en la nueva gobernanza, también se afirma que en los últimos tiempos prevalece un reconocimiento creciente de que la capacidad o poder de las instituciones colectivas para definir un rumbo específico dependerá, cada vez más, de la participación activa de los gobernados, y a mayor abundamiento, haciendo un ejercicio prospectivo, algunas señales indican que los gobernados de hoy pueden tornarse en los gobernantes de mañana (OCDE, 2002: 9).

En el esquema y modelo de la nueva gobernanza, se percibe en mayor medida la intersección creciente entre el Estado y la sociedad, en donde también es más manifiesta la exigencia de una mayor transparencia de parte de los actores participantes en la gestión, implementación y evaluación de los asuntos públicos quizá con mayor resistencia de parte del Estado y del gobierno; sin embargo, las presiones desde abajo no cesarán de fortalecerse e incrementarse, lo que obliga a una muy alta profesionalización de los cuadros al servicio de las administraciones públicas; por ello, la era de la improvisación, del compadrazgo, del amiguismo y el nepotismo debe entrar a su fase terminal, esperamos que así lo entienda la clase política que actúa en los tres órdenes de gobierno.

Conviene abundar con Enrique Cabrero, quien ha estudiado el desarrollo de un concepto muy emparentado con el de gobernanza, el de la *acción pública*, acerca de lo cual reflexiona en los siguientes términos:

De hecho, desde la perspectiva de la acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo: un Estado que pierde su monolitismo, que se fragmenta en agencias diversas, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontrados. Una sociedad civil que se bifurca, que se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y de convicciones (Cabrero, 2005: 19).

Asistimos, ni más ni menos, a formas inéditas en nuestro medio para asumir la implementación y evaluación de los asuntos públicos, anteriormente a cargo de los gobiernos y de las administraciones públicas; no fue casual que al tratar de asumirlo todo, dieran lugar al Estado intervencionista que inhibió durante un largo tiempo el desarrollo y la participación de la sociedad.

La era de la administración para la sociedad y con la sociedad ha llegado, la nueva gobernanza está haciendo su arribo, es fundamental que los gobiernos y administraciones públicas de los estados federados estén preparados para ello. Los gobiernos locales tienen ante sí tareas complejas y urgentes, entre ellas apuntar hacia una gestión de la participación ciudadana, desencadenar la energía social en beneficio de la propia sociedad, perfilar una corresponsabilidad en los asuntos públicos con una clara visión de sus efectos y beneficios, desarrollar una gestión de proximidad, es decir, asumir su cercanía geográfica, su roce cotidiano con la ciudadanía, aprender a compartir con ésta lo que tradicionalmente eran asuntos sólo reservados a la administración pública estatal. El papel de los Comités para la Planeación del Desarrollo (Coplade) deben dinamizar su quehacer y ampliar su representatividad y vínculos con múltiples sectores sociales, lo mismo que los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (Coplademun), y brindarle una real vigencia a la legislación en materia de participación ciudadana.

## **Transparencia y gobernanza**

Son prerequisites indispensables de parte de los gobiernos y las administraciones públicas para tender hacia la gobernanza, sin duda, la transparencia y la rendición de cuentas. Avanzar a la moderna gobernanza precisa de altas dosis de confianza de parte de la ciudadanía hacia sus

gobiernos y, en general, hacia las dependencias, entidades y organizaciones de la sociedad civil que reciben recursos públicos que por la vía fiscal, la política monetaria y la administración de la deuda pública recibe el Estado —en su momento a través de la venta de patrimonio público y empresas públicas que, como es sabido, ya es poco lo que queda por vender, restan fundamentalmente los hidrocarburos—, e inclusive del déficit público en que incurren los gobiernos con cierta frecuencia. La transparencia en la ejecución de programas sociales, en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas y en la acción pública gubernamental, es un elemento vital para recuperar y fortalecer la confianza en las instituciones públicas y como factor para un mayor involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Así, en el proceso de construcción de la gobernanza, los gobiernos locales deben asumir múltiples tareas, enfrentar amplios retos, superar inercias y vicios que retrasan la consolidación de la democracia y el arribo a una calidad de vida que es factible de alcanzar en la medida en que más actores participen en su construcción y los gobiernos y las administraciones públicas no impidan, sino que estimulen, la participación creativa social y ciudadana.

En relación con la transparencia, conviene efectuar una serie de distinciones, en particular con la denominada rendición de cuentas y con el acceso a la información pública. En primer término, destacaremos que

El gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de acuerdo con la ley y de modo ético (Guerrero, 2008: 12-13).

Así, en un régimen democrático la ciudadanía está en el pleno derecho de exigir al gobierno toda la calidad y oportunidad en la información que proporciona acerca de sus acciones.

En torno a la transparencia y acceso a la información, la primera vendría a significar “política de transparencia”, mientras que “acceso a la información” significaría “el derecho de acceso a la información. En este caso, tal como consideramos a la transparencia como un instrumento

de la rendición de cuentas, ahora consideramos al derecho de acceso a la información como un instrumento de la transparencia” (Guerrero, 2008: 14).

En suma, el camino a la transparencia, al acceso a la información y a la rendición de cuentas está condicionado por múltiples factores, desde una legislación adecuada y clara, una cultura de exigencia de parte de la ciudadanía hacia las autoridades gubernamentales de un desempeño eficiente y ético, además de un empleo creciente de información generada por el Estado y sus instituciones, de una capacidad de negociación de los grupos organizados e inclusive de un óptimo manejo de apoyos electrónicos y, fundamentalmente, de un contexto y ambiente democrático que ha tenido costos sociales elevados.

Con relación a la gobernanza, la aparición y participación de nuevos actores no estatales en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, pueden facilitar mayores acercamientos entre lo público estatal y lo público social, o bien entre la acción gubernamental y la acción social para que juntas conformen una acción pública que, al dar muestra de su eficacia, favorezcan la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, directamente emparentada a la transparencia, está la denominada publicación de los quehaceres y acciones del gobierno y de la administración pública, la cual constituye un requisito básico para el desarrollo de la vida democrática. Por ejemplo, la aludida información que se desprende de gran parte de las acciones, aplicación de recursos, formulación, implementación y evaluación de planes, proyectos y obras, debe estar al alcance de los grupos organizados y de la ciudadanía en general al momento que ésta lo demande por los conductos, procedimientos y reglas establecidas. Se ha afirmado que la publicación democrática debe entenderse como una correlación de fuerzas y como un sistema dinámico y equilibrado de intereses que evita a los gobiernos incurrir en posturas majestuosas, prepotentes o autoritarias que lo distancian de la vida colectiva. Representa además, un ejemplo de cómo las instituciones pueden funcionar mejor cuando están sujetas a reglas que favorecen la certidumbre en la democracia constitucional. La incorporación de los ciudadanos a los asuntos públicos revela la efectividad de los procesos democráticos, pues articula el ámbito de las libertades modernas con las atribuciones que los gobiernos tienen (Uvalle, 2003).

En síntesis, la transparencia, la rendición de cuentas y la publicación son requisitos, premisas y pilares indispensables para construir un régimen democrático, recurso esencial para lograr involucrar a la ciudadanía en asuntos de su incumbencia, para acercar a las organizaciones e instituciones gubernamentales con las de la sociedad civil organizada, para brindarle continuidad a un proceso que ya ha comenzado y que se proyecta como uno de los mecanismos que están dando y darán más de sí en el futuro, para atender problemas complejos, demandas crecientes que rebasan las capacidades gubernamentales para enfrentarlos con éxito y que las organizaciones de la sociedad civil dispongan de la creatividad e iniciativa para asumirlas, aunque es necesario definir reglas del juego y contar con los recursos para hacerlo posible. La probable capacidad de nuevos públicos y actores no es suficiente, es indispensable demostrarla en acciones concretas y coordinadas; el desarrollo en curso de la nueva gobernanza apunta a que es posible y viable; sin embargo se requiere de una acción deliberada de parte de los gobiernos y las administraciones públicas para darle cauce; de esta manera se tienen ante sí tareas que requieren de cuadros especializados para hacerlo viable, además de incrementar la voluntad política y los recursos para el caso.<sup>4</sup>

## **Los gobiernos locales en el proceso de construcción de la gobernabilidad y la gobernanza**

El proceso de construcción de la gobernabilidad-gobernanza en los gobiernos locales ha atravesado por una serie de fases entre las que, para los efectos del presente capítulo, distinguimos al menos tres periodos: a) el comprendido en la época del modelo corporativo, de partido hegemónico y fuerte centralización político-administrativa de parte del

<sup>4</sup> Alicia Ziccardi ha efectuado consideraciones importantes acerca de la participación ciudadana sus alcances, limitaciones e impedimentos de parte de los gobiernos; así destaca: "La complejidad e ineficiencia burocráticas, así como falta de información respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias latinoamericanas y de los obstáculos que existen para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales, algunos de los cuales están consagrados en las respectivas constituciones", Ziccardi, 2001: 303.

gobierno federal; b) el que podemos calificar de transición a la democracia, que habría que situar desde el inicio de la Reforma Política hasta la alternancia política en el gobierno federal, y c) el que corresponde al espacio temporal de casi una década que concierne a los años transcurridos en el presente siglo. Así procederé a desarrollar un conjunto de planteamientos a tono con los apartados anteriores y con la periodización sugerida.

Durante el prolongado periodo en el que se gestó y desarrolló el régimen político corporativo-clientelar de partido dominante (1929-2000), la gobernabilidad que lograron desarrollar los gobiernos de las entidades federativas estuvo fuertemente marcada por la supeditación que mantuvieron con relación al gobierno federal, por tanto, respecto de las políticas y directrices que marcó éste en los diversos ámbitos de la vida nacional. Cabe destacar que desde la época del régimen porfiriano se tenía un antecedente importante en virtud del control y centralización política logrados entonces, lo cual no era coincidente con el orden constitucional. No fue casual que Emilio Rabasa calificara este lapso de dictadura democrática y, como la historia lo registra, después de la gesta que constituyó la Revolución mexicana, y con la legislación de la tercera constitución federal de México, se revistió al gobierno federal de amplias facultades, cuestión que continuó prácticamente durante todo el siglo xx en que el citado gobierno continuó acumulando atribuciones en detrimento de los gobiernos estatales y de las administraciones municipales.

Tal situación y condiciones hacían ver a los gobiernos de los estados federados como agentes del poder central con una autonomía demasiado relativa, que recordaba la relación establecida en la época del Estado absolutista, cuando los gobiernos provinciales, regionales o departamentales (corregidores, alcaldes mayores, capitanes generales, gobernadores, intendentes, prefectos y subprefectos) eran una extensión del poder central.

Ante esta situación, la gobernabilidad que fueron capaces de desarrollar los gobiernos locales consistió en reproducir, guardada toda proporción, la planteada y casi permitida por el gobierno federal; en este sentido, se trató de una gobernabilidad desde arriba, en donde la política gubernamental fue la regla, los espacios de participación social o ciudadana fueron escasos y, si los hubo, eran iniciativas de los mismos gobiernos y coordinados por las administraciones locales. A título de

ejemplo cabe aludir a los Comités Promotores del Desarrollo (Coprodes) que a continuación se transformaron en Comités de Planeación para el Desarrollo (Coplades) a los que se añadieron los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) y los Convenios de Desarrollo Social (CDS) que han cubierto labores y mecanismos de coordinación entre los órdenes de gobierno y han brindado algunos espacios para la participación de los sectores social y privado en la planeación del desarrollo. En otros aspectos, hay que citar a las denominadas Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material que en el ámbito municipal cubrieron ciertas necesidades donde la concurrencia de la ciudadanía era necesaria.

Estamos así frente a una gobernabilidad dependiente de carácter autoritario, poco proclive a la participación ciudadana, que reproduce a nivel territorial y local las políticas centrales, muchas de las cuales observaban el mismo corte para entidades federativas de características y necesidades específicas. Administrativamente hablando, operaban con base en el modelo burocrático, por cierto, uno que no alcanzaba a cubrir la tipología weberiana, puesto que los cuadros al servicio de las administraciones públicas estatales eran reclutados con base en el principio del amiguismo y el compadrazgo y sólo por excepción con base en el mérito.

En el segundo periodo planteado, iniciado con la Reforma Política, considero que se sientan bases importantes que se traducirán tendencialmente en mayores autonomías para los gobiernos locales, espacio en que se irá asentando una gobernabilidad a la cual se le imprimirán características más acordes con las necesidades y condiciones locales. Las nuevas reglas del juego político-electoral están en la legislación en la materia y el convencimiento inicial del régimen corporativo-clientelar de partido dominante, cuya legitimidad y permanencia dependerían en lo sucesivo de brindar mayores libertades y autonomías a los gobiernos y administraciones públicas locales, así como espacios de participación a la ciudadanía.

A lo anterior hay que añadir los impactos derivados del cambio en el modelo económico prevaleciente, que durante la primera mitad de la década de 1980 era aún coincidente con uno de corte proteccionista y su tránsito a otro, donde la apertura comercial sería su sello característico, representó toda una serie de cambios no sólo en lo económico, sino también en lo político, lo social y lo cultural; fue necesario legislar, actualizar la legislación o desregular, a fin de atraer la inversión extranjera,

brindarle mayor seguridad, respetar los derechos de propiedad, preservar el principio de competencia.

En lo político era indispensable promover el respeto a las reglas del juego prevaleciente, impulsar la vigencia del Estado de derecho, promover los principios democráticos y el respecto irrestricto a los derechos humanos. Culturalmente hablando, fue preciso impulsar el desarrollo de una nueva cultura empresarial, una cultura de la calidad, elevar los estándares educacionales en los diversos niveles y modalidades, todo lo cual propició una gobernabilidad más abierta y de tendencias democráticas.<sup>5</sup>

Con lo anterior, los gobiernos locales cobraron conciencia de la necesidad de promover sus respectivos sistemas productivos ante los avances del nuevo modelo económico y de la globalización en marcha; en este caso, los beneficiarios en primer término fueron los sectores productivos y, en menor medida, el resto de los sectores sociales. Asimismo, con las aplicaciones de los avances científico-tecnológicos, aspectos como la comunicación social gubernamental han variado ante el mayor acceso de la ciudadanía a la información pública y social, ante el incremento de la comunicación interpersonal; y si a esto sumamos los avances derivados de la reforma política y de la reforma del Estado, la gobernabilidad local sufre un proceso de transformación interesante, toda vez que los gobiernos de las entidades federativas se ven compelidos, presionados u obligados a promover una comunicación social más abierta, además de otra serie de medidas y acciones, entre las que encontramos, por ejemplo, el establecimiento de comisiones estatales de derechos humanos, algunas de las cuales observan procedimientos de creación de mayor legitimidad, como en el estado de Baja California, en donde el comisionado o presidente de la comisión local es nombrado por la legislatura local, lo que le imprime una mayor autonomía a su labor. No es el caso de otras entidades federativas, en donde el comisionado es propuesto por el ejecutivo estatal. Desde luego, también impacta

<sup>5</sup> José René Olivos Campos (2006) plantea la gobernabilidad democrática como “un proceso de orden institucional y procedimental que se genera a través de distintos ámbitos de la vida pública, que tiene el propósito de que la acción social, política y ciudadana sea encauzada con normas jurídicas e instituciones gubernamentales para conseguir satisfacer las demandas sociales y el arreglo de los conflictos”.

en la gobernabilidad la labor desempeñada, en este orden de ideas, por los institutos estatales electorales que impulsan un pausado proceso de ciudadanización de los procesos político-electorales.

En el plano de la administración y gestión pública en las entidades federativas, el tradicional modelo burocrático prevaleciente empieza a sufrir una serie de modificaciones que recuperan los postulados de la nueva gerencia pública. Sobre el particular cabe destacar con José Martínez Vilchis (2007), una serie de indicadores que evidencian la presencia de prácticas gubernamentales y publiadministrativas identificadas con la nueva gerencia pública, entre las que hay que mencionar: *a)* la visión del ciudadano como cliente, *b)* la rendición de cuentas, *c)* el mayor empleo de tecnologías de la información, *d)* la descentralización, *e)* la planeación y gestión estratégica, y *f)* la promoción de contratos (*contracting-out/out sourcing*). De esta manera podemos localizar que en el ámbito de la gestión pública existen aspectos novedosos que buscan imprimir una nueva faceta a las administraciones públicas estatales, que impactan el sentido de la gobernabilidad y de una gobernanza de suyo más proclive a la participación de nuevos actores.

En suma, apreciamos que la gobernabilidad en la fase de la transición a la democracia sufre un proceso de transformación significativo: ya no se trata de una gobernabilidad que se pliega en lo fundamental a los dictados y lineamientos del gobierno federal; comienza a observarse un sello propio y, lo que es más, se percibe una gobernabilidad preocupada por la rendición de cuentas, por desarrollar una planeación con mayor visión, a tomar más en consideración las necesidades del público usuario de los servicios que presta, a contar con servidores públicos más profesionalizados, a hacer un empleo más intensivo de las tecnologías de la comunicación e información, buscando con todo ello hacer más eficiente el aparato gubernamental y aproximarlos a la ciudadanía. Así entramos en la tercera fase.

En el periodo que consideramos de la alternancia política en el gobierno federal al momento actual, la gobernabilidad y la gobernanza en los gobiernos locales entran en una nueva fase, habida cuenta de las implicaciones derivadas de la mencionada alternancia política que representó la ruptura del cordón umbilical que unía tradicionalmente al ejecutivo federal con los ejecutivos de las entidades federativas durante la mayor parte del siglo xx, unión que limitó ampliamente las autonomías y el desarrollo de una gobernabilidad menos dependiente y por tanto con un carácter más regional y local.

El fin de siglo traía ya consigo la necesidad de los gobiernos locales de impulsar, conjuntamente con los grupos organizados de sus respectivas entidades, una serie de acciones que se tradujeran en atraer inversión extranjera a sus espacios territoriales, en desarrollar infraestructura para brindar mejores condiciones a la inversión nacional y extranjera, en promover sistemas de incentivos fiscales y de disponibilidad de mano de obra calificada, en suma, en promover sus aparatos productivos. En el plano político los gobiernos estatales, como ya he hecho alusión, emprendieron asociaciones nacionales y regionales con otros gobernadores buscando incrementar no sólo un asociacionismo estratégico, sino su capacidad de negociación frente al gobierno federal, para disponer de una voz más consensada frente a la cámara de diputados y promover iniciativas que les favorecieran y les permitieran acceder a mayores recursos financieros. En el plano social, las entidades federativas han sido el espacio en donde múltiples organizaciones no gubernamentales se han ido gestando, mismas que interactúan con sus respectivos gobiernos y emprenden conjuntamente programas que expresan la corresponsabilidad en asuntos públicos de interés regional y local. Estas manifestaciones son aún incipientes, pero marcan un proceso que se antoja en ascenso.<sup>6</sup>

La participación en los asuntos públicos de la sociedad civil organizada se percibe como un proceso que reviste amplia complejidad, por lo que el desarrollo y consolidación de una gobernanza moderna es aún en las entidades federativas un proceso en construcción; las reglas del juego se están estableciendo a través de la legislación en materia de participación ciudadana, lo que constituye un requisito indispensable, pero no suficiente. Por parte de la ciudadanía todavía prevalecen altas dosis de apatía que impiden emprender iniciativas para organizarse, para impulsar redes de participación, asociaciones, desde las muy pequeñas hasta otras de mayor cobertura y alcances, desde clubes, asociaciones de vecinos, colegios y academias de profesionistas y técnicos, militancia en partidos y asociaciones políticas, etcétera.

<sup>6</sup> Carmen Lucila Álvarez González (2009: 262), en una interesante investigación doctoral, apunta para el estado de Chihuahua que “En México no existe una gobernanza real, por lo que se infiere que este es un proceso en maduración necesario. Se observa —añade— en este escenario la necesidad de fortalecer la relación propositiva entre actores para que el modelo de gobernabilidad democrática funcione, fortaleciendo la legitimidad y liderazgo y la participación ciudadana, y de esta manera influir indirectamente en la visión estratégica”.

Los escenarios que hoy prevalecen evidencian aspectos inéditos, como la mayor autonomía de que disponen los gobiernos locales, la cual se está orientando hacia políticas y programas de carácter local que atienden necesidades prioritarias de la sociedad en las respectivas jurisdicciones; sin embargo existen indicadores que expresan un cierto proceso de enfeudamiento o neo cacicazgos en donde prevalece una fuerte centralización política, discrecionalidad en la aplicación de recursos, fuertes índices de corrupción, control de los gobiernos municipales que restringen o condicionan la autonomía municipal, nepotismo y compadrazgo en la dotación o incorporación de mandos medios y superiores a las administraciones públicas estatales; ello desde luego limita y desalienta el desarrollo de una gobernabilidad democrática y una gobernanza propia del siglo de la información y del conocimiento.

Así pues, los senderos por los que ha venido transitando la conformación de una gobernabilidad democrática aún se ven obstaculizados por problemas de diversa índole, entre los que también hay que considerar los índices de pobreza y pobreza extrema prevalecientes, el grado de desarrollo de una cultura de la participación ciudadana, y la todavía limitada voluntad política para abrir el gobierno y las administraciones públicas hacia una acción pública que conjunte la acción gubernamental con la social en la atención de los asuntos públicos.

## Consideraciones finales

La gobernabilidad y la gobernanza en la administración local ha atravesado por diversas etapas en su proceso de desarrollo; en el primer caso, podríamos afirmar que se trata de una constante, toda vez que la gobernabilidad en las entidades federativas adquiere sus características y matices desde la época del antiguo régimen, periodo en el que los gobiernos locales estaban fuertemente supeditados al gobierno federal, cuestión que prevaleció la mayor parte del siglo xx, coincidente con la gestación y desarrollo del régimen político de partido hegemónico que logró concretar un presidencialismo sólido. Se trató de una gobernabilidad dependiente, subordinada y autoritaria que reproducía en los espacios locales lo que en el ámbito nacional promovía el gobierno federal.

Sin embargo, la gobernabilidad con los perfiles mencionados entró en un proceso de transformación en el último cuarto del siglo pasado,

lo que es perceptible a partir de la reforma política y en un siguiente momento con la reforma del Estado, la cual promovió nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, tales como la actualización de la legislación electoral, la creación de organismos autónomos y la modificación del régimen de gobierno del Distrito Federal, entre otras de las medidas impulsadas. De conjunto hemos presenciado una serie de cambios que impactan la gobernabilidad, como la pluralización de la sociedad, la revitalización de las relaciones entre los poderes públicos, el incremento del juego político, y procesos electorales más competidos bajo la gestión de organismos autónomos, como los institutos estatales electorales.

La apertura comercial y la celebración de tratados de libre comercio que impactaron a las entidades federativas y a las fuerzas productivas locales, aportaron su cuota para brindarle otro perfil a la gobernabilidad en construcción. De igual manera, la diferenciación y participación de la sociedad local, que adopta características específicas en cada entidad, y la creación de diversas organizaciones de la sociedad civil, apuntan a imprimir un nuevo sello a la gobernabilidad que, de ser fundamentalmente autoritaria, transita a una más democrática.

Por lo que corresponde a la gobernanza, considero que a diferencia de la gobernabilidad, no se trata de una constante, sino de un proceso más bien novedoso, propio de los tiempos actuales; el desarrollo de la gobernanza corresponde a una fase más avanzada de las sociedades modernas, que conjuga la actividad y la visión de gobiernos más abiertos, proclives a la participación ciudadana y con una agenda amplia y diversificada para encaminarla y consolidarla y, desde luego sociedades con una cultura de participación ciudadana altamente desarrollada que se expresa en que la ciudadanía forme parte de clubes, asociaciones, redes nacionales e internacionales, partidos y asociaciones políticas, organizaciones vecinales, colegios, academias, organizaciones cuyos fines están orientados a evaluar el quehacer gubernamental, etcétera. En este sentido, la gobernanza en desarrollo en las entidades federativas es un proceso de construcción aún en una fase primigenia. Es menester promover el estudio, el análisis y el debate, a fin de profundizar en las condiciones que pueden favorecer el desarrollo, tanto de la gobernabilidad democrática como de la moderna gobernanza, así como de evidenciar los obstáculos y proponer alternativas para promover el acceso a nuevas etapas de desarrollo; la crisis que hoy se vive atiza la necesidad de proceder en consecuencia.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Almada, Carlos F. 1982. *La administración estatal en México*. México: INAP, serie 2, Administración Pública Mexicana, núm. 2.
- Álvarez González, Carmen Lucila. 2009. "Modelo teórico para evaluar la aportación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) a la gobernabilidad en México". Tesis de doctorado en Ciencias de la Administración, UNAM.
- Bañón i Martínez, Rafael. 2003. *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S. A.
- Bresser Pereira, Luis Carlos, y Nuria Cunill Grau (comps.). 1998. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD / Paidós.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2005. *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camou, Antonio (estudio preliminar y compilación). 2001. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO / IIS-UNAM / Plaza y Valdés Editores.
- Castells, Manuel. 1999. "Globalización, identidad y estado en América Latina". Conferencia dictada en el Palacio de la Moneda, en Santiago de Chile. En *Temas de desarrollo sustentable*. Santiago de Chile: PNUD / Ministerio Secretaria General de la Presidencia de Chile.
- Cunill Grau, Nuria. 1997. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad / Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. 2008. *Para entender la transparencia*. México: Nostra Ediciones.
- Haro Bélchez, Guillermo (coord.). 1999. *Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef). 1987. *Tamaño y composición de la Administración Pública Federal*. México: INAP.

- Martínez Cabañas, Gustavo. 1985. *La administración estatal y municipal en México*. México: INAP.
- Martínez Vilchis, José. 2007. *Nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México*. México: FCPYAP-UAEM / Miguel Ángel Porrúa.
- Moreno Espinosa, Roberto. 1995. *La administración territorial en México, antecedentes históricos*. México: IAPEM-UAEM.
- Moreno Espinosa, Roberto. 2007. "Contradicciones, oportunidades y desafíos de los gobiernos locales en México de cara al siglo XXI". *Ponencia presentada al XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, octubre-noviembre.
- Moreno Espinosa, Roberto. 2009. *Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México*. México: Miguel Ángel Porrúa / UAEM / IAPEM / Cámara de Diputados.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad* 128 (noviembre-diciembre).
- OCDE. 2002. *A Governância no Século XXI. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico*. Lisboa: GEPE-Ministério da Economia.
- Olivos Campos, José René. 2006. *La gobernabilidad democrática municipal en México*. México: Porrúa.
- Pardo López, María del Carmen (comp.). 2004. *De la administración pública a la gobernanza*. México: El Colegio de México.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. 1994. *Introducción a la administración pública de México*. México: INAP-Conacyt, dos tomos.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. 2002. *Introducción a la nueva administración pública de México*. México: INAP.
- Revista Buen Gobierno, pensar en la democracia*. 2007. 1 y 2 (segundo semestre de 2006 y primer semestre de 2007).
- Sánchez González, José Juan. 2002. *Gestión pública y gobernanza*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).
- Secretaría de Gobernación. 2002. "Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental" (11 de junio).
- Tatagibia, Luciana et al. 2007. *Contraloría y participación social en la gestión pública*. Caracas: CLAD.

- Uvalle Berrones, Ricardo (coord.). 2005. *Perfil contemporáneo de la administración pública*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).
- Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), 2003.
- Ziccardi, Alicia. 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Miguel Ángel Porrúa / Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Ziccardi, Alicia. 2001. "Gobernabilidad de las grandes ciudades en América Latina". En *Los desafíos de la gobernabilidad*, compilado por Antonio Camou. México: Flacso / IIS-UNAM / Plaza y Valdés.



### **III. Restricciones a la gobernabilidad**



## **Déficits democráticos**

**Yolanda Meyenberg Leycegui**

Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de México; investigadora titular “C” del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; tutora del Programa en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e integrante del sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.



## Introducción

El mayor déficit que aqueja a la democracia mexicana es su muy débil institucionalización y, aunada a esto, una cada vez más pronunciada personificación de la política. Paradójicamente, desde el inicio de 2000, año en que la alternancia exigió nuevas formas de ejercicio del poder, el cambio ha desplazado brutalmente la voluntad ciudadana y desalentado sus intentos de participación en la definición de un proyecto democrático solvente. En su lugar, se observa un nuevo desequilibrio de poderes en el que el legislativo toma la delantera al ejecutivo, pero no para asumir de manera más responsable su carácter de representante de los intereses de la ciudadanía, sino como defensor de los intereses económicos y políticos de los líderes de su partido dentro y fuera del congreso.

Esta partidización personalizada de la política obedece, a su vez, a la manera y al contexto en que se desarrolló el trayecto hacia la democracia en nuestro país. El hecho de que la elite del partido hegemónico propiciara y condujera la apertura, y que ésta no fuera desmantelada al triunfo de la oposición, ha sido una opción muy costosa en el proceso de cambio institucional.

En México, la alternancia no se encontró acompañada de la memoria histórica de una guerra civil o de una larga y dramática guerra sucia; tampoco implicó la necesidad de una reconciliación nacional como en el sur de Europa y el resto de América Latina. Esto ha generado que nadie, ni la sociedad ni los políticos ni los altos funcionarios públicos adquieran clara conciencia de los costos que acarrea a la democracia nuestra insolvencia institucional.

Existe y ha existido una amplia agenda para la reforma del Estado que ha sido discutida una y otra vez, pero de la que poco ha resultado en términos de eficacia política. En ella se plantean los múltiples problemas que aquejan a nuestra joven y endeble democracia y, entre todos ellos, existen tres que aparecen como ineludibles para que ésta disminuya su condición deficitaria: el rechazo de los resultados electorales, la pobre institucionalización de los partidos y la ausencia de mecanismos contundentes para la rendición de cuentas.

## El rechazo a los resultados electorales

Pese a que el aspecto al que se ha dado más atención en el trayecto del país a la democracia ha sido el de los procedimientos legales e institucionales para garantizar que las elecciones sean transparentes y se apeguen a la voluntad del electorado emitida en las urnas, éste sigue siendo uno de nuestros más importantes déficits democráticos.

En México, el cambio institucional en el ámbito electoral se ha concretado a través de ocho reformas realizadas a lo largo de los últimos treinta años, que han resultado insuficientes para garantizar condiciones equitativas e imparciales en los comicios. Estas reformas tampoco han conseguido promover comportamientos políticos cooperativos, al ofrecer incentivos que puedan ser atractivos a aquellos actores que opten por acatar los acuerdos derivados de las mismas. Por lo demás, las transformaciones reflejadas en el ámbito normativo y en el terreno institucional han sido ajustes graduales que se definen a posteriori de acuerdo con los problemas y los conflictos que emergen de un proceso electoral a otro.

El rechazo a los resultados electorales obedece a los costos de participación en un contexto la alta inequidad de la competencia, además de que aún persisten trabas, en ciertas regiones del país, para que la ciudadanía emita su voto en condiciones adecuadas. Estos dos factores fomentan el discurso en el que se acusa la falta de transparencia de los comicios.

Cabe recordar que hasta hace menos de dos décadas, la elección de los representantes no era producto de la libre expresión de la ciudadanía, sino de la garantía de cuotas de votos para el partido en el gobierno, tarea que se emprendió estableciendo mecanismos para incidir sobre las preferencias del electorado. En una primera etapa, el voto se convirtió en una práctica que se supeditaba a la dotación de beneficios dentro de una estructura corporativa de partido. En una segunda etapa, ante la incapacidad de manipulación del electorado, se optó por alterar los resultados de las elecciones.

Sobre esta base, las ideas de competencia y participación han tenido significados peculiares en el diccionario político de los mexicanos. El primer significado fue el de subordinación a la hegemonía de un solo partido. Hasta 1977, fecha en que se inicia la primera reforma con miras al reconocimiento del pluralismo, el sistema de partidos en México se caracterizaba por el predominio de un partido de gobierno en torno al

cual giraba una serie de partidos satélite y donde existían, también, fuerzas de oposición autónomas con reconocimiento legal, pero con poca presencia política.

La relación entre las expectativas de los actores y los resultados del primer ensayo de apertura resultó insuficiente. Si la cooperación en política es producto de un proceso en el que se articulan las nociones de consenso y bien común con la existencia de incentivos para la participación, el escenario después de 1977 reflejaba un cúmulo de demandas no atendidas que impidieron estas condiciones.

La elite y el partido en el gobierno visualizaban el cambio institucional como un vehículo para mantener el control del régimen, mientras que la oposición lo veía como una puerta de acceso a la democracia. En este sentido, la verdadera apertura a la competencia ha sido uno de los temas recurrentes de las reformas, debido a que en su mayoría, condujeron sólo a logros parciales, observándose en ocasiones retrocesos con respecto a acuerdos previos.

A mediados de la década de 1980, los triunfos de la oposición en el norte del país produjeron un endurecimiento de la legislación; en 1986 y después de 1988, el inesperado avance de la coalición de partidos que integró el Frente Democrático Nacional, llevó al partido en el poder a desarrollar una elaborada estructura para la manipulación del voto. Al tradicional “acarreo” se sumaron prácticas como el relleno de urnas, la inhabilitación de casillas en lugares en los que se preveía el triunfo de la oposición y la alteración del Registro Federal de Electores, entre otras.

El incremento de las presiones de la oposición y la necesidad de atenuar las tensiones en la sociedad hicieron pertinente, a principios de la década de 1990, una nueva revisión a la ley electoral, encaminada a reforzar la limpieza y la transparencia de los procesos electorales.

Antes de emprender el análisis de los cambios en las reglas tendientes a evitar la manipulación del voto, es preciso incorporar otro elemento al análisis. Esto obedece a que para entender las reformas de este periodo se requiere contemplar no sólo las evaluaciones y las negociaciones de los partidos, sino también la participación activa de una ciudadanía que hasta entonces se había mostrado un tanto apática con respecto a las reformas y a sus resultados.

Las demandas y las presiones de la ciudadanía, para que se otorgaran garantías a la emisión del voto y para que se evitara su

manipulación, fueron atendidas a partir de 1990 y hasta 1994, promoviéndose tres acciones en ese sentido: la creación del Instituto Federal Electoral, el establecimiento de la figura de consejeros ciudadanos para supervisar el buen curso de los procesos electorales y la ciudadanización de las actividades de apoyo a la jornada electoral.

La creación en 1990 de un instituto encargado de la organización y supervisión de los procesos electorales, al que después se dotó de autonomía, permitió dar a las elecciones un sentido de utilidad en el que se creaban las garantías mínimas para la expresión y el reconocimiento de la competencia entre partidos. El diseño del IFE y su autonomía significaron un gran avance institucional, si se recuerda que su antecedente de 1977, la Comisión Federal Electoral, se encontraba controlada por la elite en el poder. Ésta estaba integrada por el secretario de Gobernación, quien la presidía, dos comisionados del poder legislativo (controlado por el PRI) y un representante de cada partido político, y tenía facultades amplias sobre todo el proceso electoral.<sup>1</sup>

Las reformas de 1994 y 1996 permitieron una mayor transparencia en cada una de las fases del proceso electoral y propiciaron que los partidos adoptaran un nuevo papel dentro de la dinámica del cambio político. Éstos comenzaron a actuar no sólo como organizaciones en defensa de los intereses que le son propios, sino en su calidad de instituciones de resonancia pública.

Una de las maneras en que el nuevo diseño institucional permitía reforzar la confianza de la ciudadanía en los resultados electorales fue haciéndola corresponsable de la organización de los procedimientos en las casillas. Como una enmienda adicional para ampliar los espacios de participación de la ciudadanía, se aceptó que las organizaciones sociales supervisaran el correcto desarrollo de las elecciones al permitirles la observación de las actividades competentes al proceso.

La reforma logró su objetivo en el nivel federal; las elecciones para presidente de 1994 no desataron la ola de conflicto que sus antecesoras y los contundentes resultados a favor del PRI fueron aceptados por todas

<sup>1</sup> La comisión resolvía sobre el otorgamiento o pérdida de registro de los partidos, interpretaba conforme a la ley normas y disposiciones que regulaban sus actividades, ordenaba el registro nacional de electores y diseñaba la división del territorio en distritos electorales.

las fuerzas políticas. En 1997, la ciudadanía fue testigo de otro importante resultado de las reformas electorales: en ese año, el partido en el poder perdió la mayoría calificada en la cámara de diputados y este hecho, que se ha reiterado en las sucesivas elecciones, ha sido determinante para que la personificación de la política contribuyera a que el debilitamiento institucional se situara como uno de los mayores déficits para la democracia. A partir de entonces, el uso discrecional del voto de los partidos de oposición para la aprobación de las propuestas enviadas por el ejecutivo al congreso se ha utilizado como valor de cambio de favores políticos. En total abandono de su responsabilidad con la ciudadanía, los diputados obedecen las instrucciones de los líderes de las bancadas parlamentarias y son estos personajes quienes se manifiestan con mayor capacidad de decisión ante la opinión pública y la opinión publicada.

Regresando, para concluir, al tema de las reformas, se puede afirmar que hasta 2006, al parecer, éstas habían logrado el objetivo de normalizar los procesos electorales, al menos en el nivel federal. Esto se reflejaba en que el trámite electoral, en gran medida técnico y procedimental, iba poco a poco situándose en su justa dimensión, como sucede en los países de larga tradición democrática, en los que se da por sentada la organización de los comicios y se otorga la mayor importancia a las propuestas políticas (Pérez, 1998).

Fue poco lo que nos duró el gusto a los mexicanos. En 2006, el candidato del PRD a la presidencia emprendió la cruzada propia de un caudillo en cuestionamiento de los resultados de la elección. El partido desempolvó su gastado discurso del fraude y lo refuncionalizó para desprestigiar a las instituciones encargadas de organizar la elección y de avalar los resultados electorales. La resaca producida por el cuestionamiento del PRD a los resultados de la elección y a la actuación del IFE hizo necesaria una nueva revisión de la normatividad electoral en 2007.

En el tema que nos ocupa, el punto importante tanto para el rechazo de los resultados electorales como para el debilitamiento de las instituciones es el de la renovación escalonada de los consejeros del consejo general del Instituto Federal Electoral y de los magistrados del tribunal. Desde una óptica coyuntural, el problema resultaba de una omisión de origen de la participación del PRD en la selección del consejero presidente y de los consejeros del IFE; no obstante, desde una visión de largo plazo, esto abrió la puerta a los partidos para intervenir en la vida interna de una institución autónoma cada vez que sus decisiones

perjudiquen sus intereses. Sentado el precedente de la remoción del consejero presidente, aunque sea por la vía de la reforma, esto lo convierte en una figura vulnerable, ya que su legitimidad no dependerá de su rendimiento institucional, sino del buen parecer que otorguen los partidos hacia su actuación.

El proceso de negociaciones alrededor de las reformas electorales buscaba el acuerdo de los partidos para crear un marco jurídico electoral con un alto grado de confiabilidad, en el que la competencia electoral se ejerciera de manera abierta y la aceptación de las reglas del juego contribuyera a disminuir la incertidumbre y el recelo con respecto a los resultados. En consideración a la ciudadanía, los ajustes a la normatividad tenían como objetivo fomentar una participación democrática, que se asentara en los cánones de una representación delegada y en la proliferación de sentimientos de eficacia y confianza política. No obstante, el cambio en las reglas institucionales no ha tenido los resultados esperados, de acuerdo con el diseño de dichas reglas ni con lo prescrito en ellas.

La importancia que cobran los procesos electorales para la democracia en México hace que la revisión periódica de la legislación se vuelva un requisito indispensable para asegurar su legitimidad electoral. Lo que hay que tener claro es que las reformas por sí mismas no han significado siempre ganancias para la democracia; su carácter, por lo general reactivo, y las negociaciones partidistas de las que han sido producto les han impreso un sello de provisionalidad y las han mostrado deficitarias.

## La fragilidad del sistema de partidos

La débil institucionalización que aqueja a la democracia mexicana no sólo se observa en las estructuras del Estado, también alcanza a los partidos políticos. Su incapacidad para constituirse en organizaciones políticas internamente solventes y externamente propositivas ha impactado a su vez en la fragilidad del sistema de partidos, convirtiéndolo en otro de nuestros déficits democráticos.

De 1977 a la fecha se han registrado y han perdido su registro la mayoría de los partidos que han optado por no desarrollar su vida política a la sombra de las tres principales fuerzas electorales. Esto ha

derivado en una suerte de monopolio electoral que se reparte entre el PRI, el PAN y el PRD sin que, en realidad, los resultados de los comicios sean producto de una afiliación convencida del electorado a lo que estos partidos representan ni exista un compromiso de éstos hacia quienes les apoyan en las urnas. Los partidos se han convertido en entes cerrados con fuertes disputas internas derivadas de un acceso muy reducido a la toma de decisiones y al uso de los recursos.

La alternancia en el poder resultó determinante para la definición de una nueva fisonomía para los partidos políticos. El PRI, ya sin el liderazgo absoluto del presidente de la república, se vio obligado a redefinir su estructura interna de tal forma que se pudieran sentar las nuevas reglas para la distribución del poder. Después de la derrota presidencial de 2000 se opera, nos dice Ricardo Espinoza, una “adaptación funcional” del PRI, una suerte de reinención de sus relaciones internas de autoridad, en las que el tradicional “enlace vertical” va siendo remplazado por “enlaces horizontales” debido a que las relaciones de los dirigentes ya no se establecen con el presidente, sino entre ellos, proceso en el cual los gobernadores empiezan a jugar un papel determinante.<sup>2</sup> Lo otro que ha sucedido es que el cambio en la dirigencia en el 2002 y el triunfo de la fórmula Madrazo-Gordillo marcaron el comienzo de una estrategia basada en la intención de líderes fuertes de tomar el lugar que, en su momento, perteneció al presidente de la república. Esto es, de hacerse del control absoluto del aparato del partido y hacer valer una lógica de poder concentrada en personajes y acotada a la vieja guardia del Revolucionario Institucional.<sup>3</sup> A diferencia del PRD, en el que las disputas internas amenazan con escindir al partido, un PRI conocedor de las consecuencias de la ruptura ha logrado establecer una serie de mecanismos informales para mantener la organización a flote.

<sup>2</sup> Sobre el PRI y sus relaciones internas de autoridad, y la falta de cohesión de la coalición dirigente, véase Espinoza y Mirón, 2004.

<sup>3</sup> La posibilidad de que el control del partido recayera en su “vieja guardia” obedeció a dos cosas: la primera, la derrota de los “tecnócratas” en las elecciones de 2000; la segunda, los candados que ya había establecido el partido en su XVII asamblea, en la que se dejó establecido que los requisitos para acceder los cargos internos y las postulaciones era la acreditación de largos años de militancia en el partido (diez para aspirar a la postulación de la candidatura a la presidencia, por ejemplo).

Contra todo pronóstico, el tránsito del PRI a la oposición no ha significado, de ningún modo, su debacle, sino que ha derivado en una suerte de traslado de su hegemonía del ejecutivo al legislativo con importantes consecuencias para la democracia. El hecho de que cada iniciativa presentada por el presidente de la república sea considerada como una carta de negociación del Revolucionario Institucional para conseguir algo del gobierno, y para mostrar su falta de pericia para dirigir al país, ha generado un muy lento avance de la reforma del Estado y ha dado como resultado leyes deformes que son más el reflejo de los estires y aflojes entre las elites parlamentarias que de los requisitos del cambio democrático.

Por su parte, atrapado en su incapacidad para reconocerse como partido en el poder, Acción Nacional ha mostrado su ineptitud para servir de soporte a los proyectos del presidente de la república y para hacer las gestiones necesarias en vías de su aprobación. Tras su triunfo en el 2000 —a diferencia del PRI, que alineaba la postura del partido a las instrucciones del presidente— una importante fracción del PAN decidió que la postura del partido debía ser más autónoma.

Durante el sexenio de Vicente Fox, Luis Felipe Bravo Mena acuñó la frase de vinculación democrática\* para adjetivar una relación distante pero cordial entre el presidente y su partido. El estilo personal de gobernar de Felipe Calderón se acerca más a las usanzas del PRI, en el sentido de que tanto los miembros del partido en el congreso como la directiva del partido reciben “línea” desde Los Pinos; no obstante, la inexperiencia en la operación política hace de ésta una práctica poco eficaz.

Además de la incapacidad del partido para asumir este nuevo papel, la fragmentación interna —si bien no tan pronunciada como la del PRD, pero no por ello menos digna de atención— comienza a significar costos para el partido. Hasta la elección de 2003, el procedimiento para la selección de dirigentes no había sido motivo de mayores disputas, no obstante el proceso en el cual Germán Martínez asumió el mando, marcó la excepción a esta norma. Y es que el aumento del poder dentro del partido del llamado neopanismo, a resultas del triunfo de Vicente Fox,

\* Clausura de la XVIII Asamblea Nacional Ordinaria del PAN, Guadalajara, Jalisco, 25 de marzo de 2001.

generó fuertes tensiones entre los representantes de esta corriente y los panistas tradicionales —a cuya cabeza se encuentra el presidente Calderón— que se agudizaron ante la disyuntiva de quién de los candidatos de ambos grupos asumiría el control del partido.

Cabe aclarar que hasta que Manuel Espino asumió la dirección del partido, en el PAN había un acuerdo implícito en el que se entendía que la competencia electoral era responsabilidad de los neopanistas y que el control estaba en manos de los miembros históricos del partido. Con Espino al frente del partido y Calderón como candidato a la presidencia de la república, los papeles se invirtieron y, después, los tradicionales desplazaron a los neopanistas en la mayoría de las posiciones importantes. Es de esperarse que los resultados de las elecciones intermedias de 2009 y los procesos de selección de candidatos a gobernador en aquellos estados con importante presencia panista marcarán aún más esta tendencia y que esto afecte las estadísticas electorales del PAN, ya que quienes le han dado mayores triunfos son los neopanistas.

El partido que se vio más afectado por la alternancia ha sido el PRD; su incapacidad para adecuar su estructura interna a las exigencias de una realidad democrática ha llevado al partido a un proceso de deterioro que bien puede resultar en la formación de dos distintas fuerzas políticas, con el consiguiente impacto en su incidencia electoral. En su nacimiento, el PRD recogió algunas de las tradiciones y los vicios de integración política prevalecientes en la política mexicana. A semejanza al viejo PRI, en su cara externa se proyectaba un partido de corte popular, que se servía de los grupos de presión que lograba cooptar como su plataforma básica de acción. Este rasgo ha propiciado que el foco estratégico de la labor del PRD se desarrolle principalmente fuera de los espacios parlamentarios (Heinz, 1974).

El Partido de la Revolución Democrática ha sido producto de la conjunción de un liderazgo carismático-plebiscitario y de la acción de pequeñas burocracias (Weber, 1974: 299). Esto se debió, en gran medida a las características de su origen que han incidido en su incapacidad para proveerse de un sólido cuerpo institucional.

El carácter improvisado que marcó la constitución del PRD, a partir de una coalición disímil e inestable, dio como resultado un partido fragmentado y en ciertos momentos polarizado. Los diferentes grupos y corrientes políticas que conviven en el partido distan mucho de tener una concepción homogénea con respecto a lo que éste debe ser. Esto

ha propiciado desavenencias con respecto al lugar jerárquico de cada uno de los grupos que lo constituyen. También ha habido desacuerdos en relación con las estrategias de largo plazo y con la actitud del partido ante “asuntos coyunturales”.<sup>4</sup>

Esta incapacidad organizativa es, hasta la fecha, la causa de que el potencial político del partido se centró en la palabra de un caudillo y en las decisiones tomadas por una pequeña elite situada a su alrededor.

Los resultados de las elecciones de 2006 han dejado al PRD en una situación delicada; la derrota de López Obrador —el caudillo que sustituyó Cuauhtémoc Cárdenas en el liderazgo del partido— y su decisión de desconocer la institucionalidad de la democracia han generado fuertes tensiones entre sus seguidores y otros grupos con una postura moderada.

El estado de cosas ha llegado a un punto álgido tras los resultados de la elección interna, celebrada en abril de 2008, para el cambio de la dirigencia del partido, debido a la incapacidad mostrada por las instituciones y las normas del propio partido para designar a un presidente que sea considerado como legítimo por todas las partes. Ante esto, ni el intento de arbitraje de Cárdenas y su propuesta de una nueva convocatoria a elecciones, ni la instrucción del Tribunal Electoral de la Federación de que se haga un recuento de las boletas, parecen ser suficientes para des- trabar la situación de poder suma cero en que se encuentra el partido y que lo perfila hacia una escisión.

Termino este apartado con una aclaración sobre cuál es el criterio que hace de la fragilidad del sistema de partidos un déficit fundamental de la democracia: porque esta fragilidad redundaría en el buen desempeño de una de las funciones básicas de esta forma de régimen, la de la representación. El tardío arribo de México a la democracia hace que, en nuestro caso, se agudicen los dilemas que enfrentan ahora las democracias de largo cuño en relación con la (im) pertinencia de los partidos como instituciones de mediación de los intereses complejos y plurales de las sociedades modernas. En este tipo de sociedades, los partidos cuentan con un bono de legitimidad que les permite realizar ajustes

<sup>4</sup> Sani y Sartori (1983) aluden a algunas de estas características en relación con los sistemas de partido.

internos y redefinir estrategias externas con la anuencia de la ciudadanía. En México, la desconfianza hacia los partidos y su mala imagen cierran esta posibilidad para el cambio. Lo otro que se muestra como deficitario es su incompetencia para asumir las responsabilidades que les demanda la democracia. Poco entrenados en el trabajo serio de deliberación y entrampados en sus incoherencias internas, los partidos son incapaces de definir con certeza el rumbo de la democracia.

### **La insuficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas**

La pregunta que lleva al tercer tema relacionado con los déficits de nuestra democracia es cómo la personificación de la política ha tomado la delantera a la constitución de pesos y contrapesos institucionales que propicien que esta forma de régimen se consolide en nuestro país en el amplio sentido de la palabra. Una respuesta posible es que los mecanismos diseñados para que la sociedad llame a cuentas a los políticos y a las autoridades aún muestran carencias significativas.

Al principio de este ensayo señalamos que, paradójicamente, desde el inicio de 2000, año en que la alternancia exigió nuevas formas de ejercicio del poder, el cambio ha desplazado brutalmente la voluntad ciudadana y desalentado sus intentos de participación en la definición de un proyecto democrático solvente. Esto sucede así porque no existen mecanismos institucionales que promuevan la participación y porque la sociedad no cuenta, en muchos casos, con el conocimiento y la información suficientes como para que su participación otorgue un valor adicional a la democracia. La tercera razón que explica este desplazamiento es de índole cultural: la mayor parte de los mexicanos padece de cinismo político porque desconfía de la autoridad y de las razones que están detrás de sus decisiones, además de tener un bajo sentimiento de eficacia con respecto a su participación en política.

El déficit se encuentra, entonces, en el contraste entre lo que dictan los cánones de la democracia y lo que sucede en la realidad. Una sociedad democrática supone la evaluación ciudadana sobre su gobierno, y ésta, para ser efectiva, debe cumplir con dos requisitos: que el ciudadano tenga los elementos para emitir juicios y evaluaciones basados en buenas condiciones de información, y que cuente, además, con facilidades para que su opinión pueda ser divulgada y contrastada con la de otros ciudadanos.

Otro de los supuestos de los que parte la democracia es que el Estado está obligado a rendir cuentas a la sociedad; de ahí la importancia del establecimiento de una base jurídica que haga de la información un bien de interés público.

En el caso de la información pública gubernamental, la posibilidad de llevar un registro regular de las acciones de gobierno y de predecir los resultados de la gestión, a partir del conocimiento acerca del diseño y puesta en operación de las políticas públicas, crea un espacio de empatía entre las autoridades y los distintos grupos de interés que contribuye a fomentar la confianza de la sociedad.

¿Por qué son tan importantes la transparencia y el acceso a la información? Porque permiten al ciudadano de a pie tener un parámetro de la capacidad con la que cuentan las instituciones para proteger a la sociedad en contra de los abusos de poder, y lleva a que ambas partes refuercen su obligación y su disposición a cumplir las reglas. Es pertinente aclarar que por información adecuada no debe entenderse el hecho de abrumar a la sociedad con datos o explicaciones técnicas que son poco claras o inentendibles, y que además pueden conducir al desinterés o desalentar las intenciones de las personas que, en otras condiciones, estarían dispuestas a participar en los asuntos públicos.

En México, las tareas de transparencia y acceso a la información pública se cumplen a través de tres mecanismos: el informe que rinde el presidente de forma anual, las respuestas a las consultas efectuadas a los servidores públicos a través de las unidades de transparencia y acceso a la información, y la participación directa de los ciudadanos en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del gobierno.

El informe presidencial puede ser un ejemplo de información pública limitada, no por su contenido, sino por la incapacidad de los ciudadanos de hacer uso de ella para su propio beneficio. La manera en que la información es emitida no permite que se genere un vínculo de entendimiento y aceptación mutuos que lleven a creer que el otro actúa en beneficio de un colectivo y que dice la verdad.

En el segundo caso, pese a que el acceso a la información fue objeto de discusión en la agenda para la reforma política desde la década de 1970, y que esto dio como resultado la reforma del artículo sexto constitucional, no fue sino hasta la aprobación en 2002 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal que se convirtió en una obligación institucional.

La finalidad de la ley era garantizar que el ejercicio de la ciudadanía estuviera provisto de una información pública ofrecida, sistematizada y manejada de manera transparente. La iniciativa partía del supuesto de que la legislación propiciaría las condiciones para que la información de interés público que genera el Estado fuera del dominio público. Esto permitiría que la información sobre el uso de los recursos, los procesos de gestión y los resultados de la acción pública fuera accesible a quienes estuvieran interesados en conocerla.

La aprobación de la ley tuvo el propósito de fomentar un sistema de gestión abierto en el que los servidores públicos rindieran cuentas a los ciudadanos. La rendición de cuentas se traduciría, a su vez, en un principio de eficiencia administrativa, ya que la publicidad de la información se constituiría en un poderoso mecanismo de supervisión ciudadana.

El primer apartado de la ley se refiere a la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de información que les permita tener un conocimiento directo de las funciones y las acciones que constituyen a la gestión pública; esto permite, asimismo, saber cómo está conformada la estructura, los recursos financieros y humanos que se destinan a cada acción y los resultados de todo el proceso. En el precepto se reconoce también el deber de asegurar que la información llegué a la sociedad en cuanto ésta lo solicite y obliga a cada institución a proporcionar toda la información que le sea demandada.

Cabría preguntarnos ¿cómo es que una ley de esta magnitud no ha sido capaz de resarcir el déficit democrático de la falta de transparencia? Una vez más nos encontramos con el problema de los procesos de institucionalización. El entramado institucional que se deriva de lo que establece la ley y la posibilidad de que la información pública se abra a la sociedad significan un importante avance en la dinámica de rendición de cuentas; no obstante, el hecho de que esta práctica sea muy reciente hace que las dependencias carezcan de una sistematización que les permita responder con agilidad y con eficiencia a las solicitudes que se les presentan.

A este tema debe aunarse el hecho de que no existen todavía códigos de comunicación eficientes entre los solicitantes y los funcionarios públicos como para que los primeros se encuentren satisfechos con la información que les proporcionan los segundos. Lo que recibe el solicitante

disto mucho de ser lo que espera, además de que, cuando la información que pide es políticamente delicada, se aducen argumentos poco convincentes para negársela. Esto, en una sociedad con una cultura política como la nuestra, refuerza la idea de que hay algo oculto, algo que no se quiere mostrar porque es producto de ineficiencia o mal manejo de los recursos públicos. Y puede ser cierto: la corrupción obedece a la capacidad de quienes la practican de ocultar sus actos.

Uno de los aspectos que resulta relevante para reforzar el círculo virtuoso del acceso a la información y su papel de impulsor de la participación ciudadana es la posibilidad de acreditar la veracidad de la información que se ofrece. Sin embargo, la veracidad de la información no es uno de los objetivos explícitos de la ley y, hasta ahora, no existen mecanismos eficaces para contrastar los datos que recibe el ciudadano como respuesta a su demanda, con los resultados reales que se derivan de la gestión pública.

Otro de los vacíos que presenta la legislación vigente es que obliga sólo a las instituciones y a los servidores públicos, no así a los políticos en cuanto personajes públicos dentro y fuera de funciones. Tampoco exige nada a otros actores sociales que reciben recursos públicos de manera indirecta, como los medios de comunicación, cuya información influye determinadamente en la imagen que la sociedad se crea de la democracia y de la política en general.

En relación con lo tercero: el acceso directo de los ciudadanos a la información y su participación en los temas que les atañen, la Ley General de Desarrollo Social otorga, en capítulo V de su artículo tercero, el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social. Y en el capítulo IX del mismo artículo, al aludir a la transparencia, establece que la información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia, y que las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se plantea, también, como una tarea del gobierno, impulsar la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas. El propósito es que los consejos fortalezcan las redes sociales y las acciones comunitarias de

autodesarrollo y ayuda mutua, que sean los propios ciudadanos quienes identifiquen las necesidades específicas de su entorno, ubiquen posibles soluciones, conozcan las mejores formas para gestionar los recursos, y se acerquen a los programas de gobierno para solventar los rezagos de su comunidad.

Si bien estos documentos dan fe de las buenas intenciones del gobierno, las trabas culturales e institucionales que se presentan en la realidad hacen difícil su puesta en práctica. Al respecto, sólo presentamos algunos datos: de acuerdo con la Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, levantada, en junio de 2005 por la Secretaría de Gobernación, 55% de los encuestados se declara poco interesado por la política y 65% piensa que la política es complicada o muy complicada.

La garantía de acceso a la información tampoco ha permitido generar mecanismos que permitan disminuir el nivel de corrupción que aún aqueja a nuestra sociedad ni lograr que el acceso a la información contribuya de manera decidida a esa tarea. Éste es otro de nuestros mayores déficits democráticos. Según cifras de Transparencia Mexicana, nuestro país se encuentra estancado en sus niveles de corrupción; en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 se registra que en 2006 se presentaron más de 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos y que las familias mexicanas destinaron 8% de su ingreso al pago de mordidas en trámites y servicios públicos. De acuerdo con la serie histórica de este índice, no existe una disminución significativa de la corrupción de 2001 a la fecha: el país pasó de 10.1 puntos en 2005 a 10.0 en 2007, mostrando niveles equiparables a los de 2001, cuando el índice fue de 10.6 puntos.<sup>5</sup>

En relación a la percepción, el comparativo 2001-2007 indica un ascenso en la idea de que la corrupción es mayor; en 2001, 35.4% de los encuestados eligió esta opción y en 2007 fue 41.5 por ciento.

La Secretaría de la Función Pública presenta las siguientes cifras sobre sanciones a funcionarios públicos en el Informe de Labores 2006: 3278 sanciones administrativas registradas de enero a julio de ese año a 2455 servidores públicos, distribuidas de la siguiente manera: 8

<sup>5</sup> Comunicado de prensa de Transparencia Mexicana, 15 de abril de 2008.

apercibimientos, 1013 amonestaciones, 852 suspensiones, 181 destituciones, 645 inhabilitaciones y 579 sanciones económicas por un monto de 586.5 millones de pesos.

En cuanto a la causa, 2031 fueron por negligencia administrativa, 129 por incumplimiento de procesos de contratación, 872 por violación a las leyes o normas del Presupuesto de Egresos de la Federación, 209 por abuso de autoridad, 37 por actos de cohecho o extorsión. El origen de las sanciones fue en 1869 casos debido a una queja o denuncia ciudadana, 1090 a una auditoría y 319 a una investigación interna. En el mismo informe se registra una disminución de 10% de las inconformidades respecto a igual periodo el año anterior.<sup>6</sup>

La precaria transparencia de las acciones públicas ha impedido que el acceso a la información se traduzca en la constitución de ciudadanos propensos a sentir confianza por sus instituciones, sus autoridades y sus prácticas políticas; y que todo sirva, además, como aliciente para la participación. En la mayoría de las democracias de viejo cuño existen actividades públicas que son emprendidas por los ciudadanos como algo que forma parte de sus vidas cotidianas. Además, existe una costumbre ciudadana de informarse de lo que pasa en la política y un buen grado de conocimiento de lo que gira alrededor del gobierno. Estos hábitos, que forman parte de la vida democrática, aún no encuentran incentivos para arraigarse en nuestro país.

## A manera de conclusión

Hace más de treinta años, Robert Dahl propuso siete características institucionales para distinguir a los regímenes democráticos de aquellos que no lo son:

- El control sobre las decisiones gubernamentales está constitucionalmente investido en los funcionarios electos.
- Los funcionarios electos son escogidos y removidos de forma pacífica en elecciones relativamente frecuentes, justas y libres, en donde toda coerción se encuentra limitada.

<sup>6</sup> La Secretaría de la Función Pública registra en su página el Informe de Labores de 2006 como la última información sobre el tema que nos compete; véase <<http://www.funcionpublica.gob.mx>> [consulta en abril de 2007].

- Prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en esas elecciones.
- Ellos tienen también el mismo derecho a competir por cargos públicos.
- Los ciudadanos tienen derecho efectivo a la libertad de expresión, en particular a la expresión política, incluyendo la crítica a los funcionarios, a la conducta del gobierno, al sistema económico, político y social prevaleciente, y a la ideología dominante.
- Tienen también acceso a fuentes de información que no están monopolizadas por el gobierno ni por ningún otro grupo aislado.
- Los ciudadanos tienen derecho efectivo a formar e ingresar a asociaciones políticas, como partidos políticos y grupos de interés que intentan influir al gobierno compitiendo en elecciones y por otros medios pacíficos (Dahl, 1981).

A partir de estas características, Dahl enfatiza que las condiciones indispensables para la democracia son: la capacidad que tiene cualquier ciudadano para elegir y ser elegible, su potestad para actuar en representación de otros y su capacidad de llamar —y ser llamado— a cuentas en relación con sus responsabilidades en la vida pública.

El recuento indica que ninguna de estas tres condiciones se da en México en el amplio sentido de la palabra. Esto se debe, en primer lugar, a que la estructura institucional que acompaña la emisión del voto aún no garantiza que éste se ejerza de manera libre ni en condiciones de coerción limitada; y esto restringe al ciudadano su capacidad de elegir. Tampoco es fácil que sea elegible, ya que, aun cuando pertenezca a un partido, la concentración de la capacidad de decisión en un grupo muy selecto no deja mucho margen de maniobra a quienes se encuentran fuera de él.

Sobre la segunda condición, la de la representación, la manera en la que funciona el poder legislativo en México deja un escaso espacio de contacto entre los congresistas y los ciudadanos, más aún, persiste la percepción de que las leyes que se aprueban tienen poco que ver con la creación de un espacio público coherente y funcional a los intereses del grueso de la ciudadanía. Junto con el estreno de un papel más autónomo del que tenían cuando el PRI era un partido hegemónico, los diputados se muestran poco capaces de asumir la responsabilidad histórica que les ha asignado la democracia de hacer coincidir las instituciones con los cambios políticos que trajo consigo la alternancia.

La capacidad de llamar a cuentas, que es la tercera condición a la que apunta Dahl, no corre con mejor suerte que las otras. Ceñida por un marco institucional artificial, la transparencia y la rendición de cuentas todavía no echan raíces, como una práctica cotidiana, en la vida política de nuestro país. Norberto Bobbio indica que en una democracia el poder público se ejerce en público, pero en México, pese a que existe una legislación que propicia la apertura de la información, la gruesa burocracia entrenada en el secretismo de los gobiernos autoritarios muestra poca pericia para adaptarse a las demandas de esta nueva potestad ciudadana.

En la etapa más álgida del desencanto con la democracia, los españoles acuñaron la frase “contra Franco estábamos mejor”. Pese a las dificultades propias de la adaptación a un nuevo régimen, ellos tenían el incentivo de la inserción a Europa. En el caso de México, la frase “contra el PRI estábamos mejor” no tiene la contraparte de un incentivo que permita remontar los obstáculos que derivan en nuestros déficits democráticos.

## Bibliografía

- Bobbio, Norberto. 1987. *The Future of Democracy*. Londres: Polity Press.
- Daadler, H., y P. Maier (comps.). 1985. *European Party Systems. Continuity and Change*. Londres: Sage.
- Dahl, Robert. 1981. *La poliarquía*. Madrid: Taurus.
- Espinoza, Ricardo y Rosa María Mirón (comps.). 2004. *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*. México: AMEP.
- Heinz, Marr. 1974. "Partidos de representación y partidos de integración". En *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, compilado por Kurt Lenk y Franz Neumann. Barcelona: Anagrama.
- Lenk, Kurt, y Franz Neumann. 1974. *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán. 1998. *El sistema político mexicano: entre reformas, expectativas y riesgos*. México: Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, Flacso.
- Sani, G., y G. Sartori. 1983. "Polarization, Fragmentation, and Competition in Western Democracies". En *Western European Party Systems. Continuity and Change*, compilado por H. Daalder y P. Mair, 307-340. Londres: Sage.
- Weber, Max. 1974. "Tipos y estructuras de partidos". En *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, compilado por Kurt Lenk y Franz Neumann. Barcelona: Anagrama.



# **Corrupción y rendición de cuentas**

**Irma Eréndira Sandoval**

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, Santa Cruz; investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.



## Corrupción estructural

Un área fundamental para la gobernabilidad democrática a la que todos aspiramos es sin duda el combate frontal de la corrupción. Este terrible cáncer de nuestra vida pública todavía es un gran peso en el país en casi todos los niveles de gobierno. Transparencia Internacional advierte que casi la mitad de los mexicanos (43%. no sólo desconfían de las estrategias de control y combate de la corrupción sino que una gran parte de ellos también están convencidos de que el gobierno directamente protege y auspicia actividades ilícitas. De igual forma el Barómetro de las Américas ha reportado que de 2004 a 2006 el porcentaje total de la población mexicana que ha sido víctima de la corrupción aumentó cinco puntos porcentuales pasando de 32 a 37%. Este mismo indicador ha señalado que para 2006 México obtiene, después de Haití, el índice de incidencia de corrupción más alto de todo el continente latinoamericano. En 2006 más de una cuarta parte de los mexicanos (28%. se enfrentó a algún tipo de soborno o extorsión y durante 2007 los mexicanos gastaron 27 millones de pesos en mordidas y sobornos, lo cual equivale a 8% de los ingresos de familias con ingresos medios y a 18% de las familias más pobres.

Sin embargo, todos estos alarmantes datos apenas tocan la superficie de un problema cuyo núcleo central no son ni las “mordidas” ni las extorsiones a cargo de servidores públicos y burócratas de bajo nivel, sino la corrupción estructural que invade las funciones centrales del Estado. Conflictos de interés de diverso signo abundan en los más altos niveles de gobierno. Los funcionarios públicos y representantes populares no están obligados a desvincularse de posesiones o inversiones problemáticas para su desempeño público; tampoco cuentan con ninguna obligación de hacer pública su declaración patrimonial. La Ley Federal de Responsabilidades le prohíbe a los servidores públicos recibir pagos o compensaciones por parte de los entes regulados previamente por ellos durante el año siguiente a la finalización de su mandato, pero todos sabemos que esta cláusula raramente se cumple y su violación es vista como una falta administrativa menor. El reciente caso del empleo del ex secretario de Hacienda y Crédito Público Francisco Gil Díaz en un banco transnacional ejemplifica la clara impunidad que continúa reinando en esta área. Otros casos inequívocos de conflictos de interés los tenemos con las designaciones de Fernando González, yerno de la

presidenta vitalicia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como subsecretario de Educación Básica; del ex senador Héctor Osuna como presidente de la capturada Comisión Federal de Telecomunicaciones; y de otros nuevos comisionados de la misma Cofetel.

Originalmente, la bibliografía sobre corrupción tendía a alinearse con la llamada “perspectiva de la modernización” que concebía este fenómeno como algo propio de los países o regiones subdesarrolladas (Leys, 1993). Esta perspectiva sin embargo sucumbió por su propio peso ante la evidencia empírica, pues países con un desarrollo económico menor han venido situándose muy por arriba de México en cuanto al combate a la corrupción. Además, autores como Rose-Ackerman (1998) han señalado que el crecimiento y la bonanza económica pueden coexistir con altos niveles de corrupción en ciertos sectores.

La perspectiva de la escuela moralista (Lomnitz, 2000; Basave, 2006). ha sido dominante en el estudio de la corrupción. Este enfoque, que subraya el carácter individual y el elemento de volición de los actores sociales, circunscribe el problema de la corrupción a la esfera cultural. Otros enfoques como el delictivo-formalista, el microorganizacional (Klitgaard, 1988), el normativista (Garzón Valdés, 1993; Malem Seña, 2000), y los que se enfocan en la economía política (Rose-Ackerman, 1978 y Sapelli, 1998. o en el problema del oportunismo político (Morris, 1991; Weyland, 1998) han contribuido de manera importante a la comprensión del fenómeno de la corrupción. Sin embargo, a la fecha no existe un enfoque que aborde su estudio desde una perspectiva estructural, es decir que de forma sistemática analice las redes y dinámicas políticas más amplias que alimentan el fenómeno de la corrupción en México. El libro reciente de Michael Johnston (2006) empieza a trazar una agenda de investigación más político-estructural sobre la corrupción al trazar una tipología de diferentes tipos de sistemas corruptos. Sin embargo, este trabajo apenas esboza los lineamientos de esta nueva agenda de investigación sin llegar a mayor detalle.

El planteamiento central que desarrollamos en este texto sostiene que la corrupción supone una estrecha red de relaciones y un sofisticado sistema de complicidades que interrumpe el devenir de la rendición de cuentas.<sup>1</sup> Las extorsiones y sobornos que los ciudadanos padecen

<sup>1</sup> El concepto de “rendición de cuentas” lo definimos como un “proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus resultados con objeto de ser sancionados o premiados de manera correspondiente”. Véase Sandoval y Ackerman (2009).

cotidianamente en los semáforos, oficinas administrativas, juzgados y ministerios públicos se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronaje e impunidad. Aquí sostenemos que la corrupción pública —y la corrupción privada asociada a la primera— se encuentra vinculada a la cultura política imperante (Rabotnikof, 2003) y a la falta de democracia que durante tantos años caracterizó nuestro sistema político de partido de Estado. En consecuencia, la batalla contra la corrupción estructural en la gestión pública se imbrica necesariamente con el combate del “clientelismo” y la “captura del Estado”. Estas categorías durante mucho tiempo constituyeron el trípode básico del sistema político mexicano.

La corrupción, además de enriquecer a burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad (Rose-Ackerman, 2001). El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta de forma negativa la competencia política (Fox, 1994). Y finalmente, el rentismo y la captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos y monopolios, incide en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez ha sumido al país en un largo letargo económico del que es imprescindible escapar (Stigler, 1971). Es precisamente esta corrupción estructural con su red de complicidades la que hoy desvirtúa integralmente Estado, mercado y sociedad.

Las reformas en materia de transparencia ayudan a enfrentar este mal. En teoría, en un ambiente completamente transparente y de predominio de información perfecta, no existirían incentivos para abusar de las reglas existentes con objeto de derivar beneficios políticos, patrimoniales, o personales. En teoría, el acceso a la información pública facilitaría la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. En la práctica, sin embargo, la transparencia y la solución de los problemas asociados a la corrupción estructural no siempre se conectan de forma automática.

Cuando los servidores públicos están conscientes de que sus decisiones y comunicaciones podrían ser revisadas y analizadas por los ciudadanos, sería de esperarse que su actuar público estuviera mejor fundamentado y documentado. Pero en los hechos tenemos claros ejemplos de que, cuando los servidores públicos saben que toda la

información plasmada en archivos puede ser requerida por un observador externo, tienden a documentar y justificar lo menos posible. Una reciente encuesta solicitada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) reveló que 30% de los servidores públicos de la administración pública federal opinan que desde que la ley de transparencia está vigente “algunos servidores públicos guardan menos documentos sobre su trabajo”. Asimismo, 25% creen que se guardan menos documentos sobre procesos deliberativos (IFAI-CETA-Probabilística, 2007).

Como ha sido enfatizado por Anne Bellver y Daniel Kaufman (2005: 42): “el aumento de la transparencia a través de mayores niveles de información accesible, relevante y puntual es una condición necesaria, mas no suficiente, para la rendición de cuentas. Los ciudadanos también necesitan la capacidad y los recursos políticos y financieros para ejercer este derecho de forma efectiva”. John Ackerman (2008) también ha señalado que el acceso a la información pública “es una herramienta demasiado desafilada” para poder romper con la fuerza necesaria el monumental círculo vicioso de la falta de la rendición de cuentas. En su planteamiento se elabora el argumento de que la cultura burocrática imperante siempre ha tenido gran interés en “defender la ‘razón de Estado’ y fomentar una confianza ciega de parte de los ciudadanos en su infalibilidad” (Ackerman 2008: 12).

El acceso a la información pública por sí mismo no resuelve los problemas asociados a la corrupción en la gestión pública. La corrupción es un problema estructural, institucional y político que requiere de medidas de la misma índole para ser efectivamente combatida. La transparencia es un paso importante hacia el establecimiento de un verdadero régimen de rendición de cuentas,<sup>2</sup> pero de ninguna manera suficiente para transitar hacia ese fin.

El fenómeno de la corrupción estructural se enfrenta a tres grandes desafíos en materia de transparencia: 1. la contradicción entre el maximalismo ciudadano y el minimalismo organizacional; 2. el problema de la transparencia opaca; y 3. el fenómeno del llamado pluralismo estructural.

<sup>2</sup> No sería ninguna exageración afirmar que con la más reciente reforma al artículo 6º Constitucional se han sentado las bases para una transformación integral de la forma de gestionar los asuntos públicos en todos los ámbitos del Estado mexicano.

1. *Maximalismo ciudadano vs. minimalismo organizacional.* La consolidación de la transparencia depende del proceso de consolidación de una nueva cultura de transparencia en la administración pública y los ámbitos políticos. Muy frecuentemente nos encontramos con dos criterios que chocan. Por un lado tenemos el criterio ciudadano, auspiciado por cierto por la nueva redacción del artículo sexto constitucional e incluido desde antes en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que incorpora de forma explícita el principio de “máxima publicidad” de la información gubernamental y que permite que los ciudadanos tengan acceso a todo excepto lo establecido bajo las reservas de ley.<sup>3</sup>

Por otro lado, frecuentemente nos topamos con el criterio minimalista que todavía caracteriza a vastos sectores de la administración pública, cuyos funcionarios típicamente se guían por el principio de una ‘cautela’ mal comprendida, al permitir el acceso únicamente a lo que está explícitamente establecido en la norma. Este choque del ‘maximalismo ciudadano’ propio del principio de la transparencia encaminada a la rendición de cuentas y lo que podríamos caracterizar como un ‘minimalismo organizacional’ vinculado a la cultura administrativa imperante, es lo que probablemente presenciemos en el reciente caso de las diversas solicitudes interpuestas ante el Instituto Federal Electoral (IFE) para acceder a la información contenida en las boletas electorales de la elección presidencial bajo la garantía constitucional del derecho a la información y la LFTAIPG (Sandoval, 2007c).

A menudo se entiende la transparencia como un aparador limpio y sin cortinas que de forma hermética exhibe los asuntos públicos. Sin embargo la imagen más adecuada debía ser no la de los vidrios limpios, sino la de las ventanas abiertas. Ello, además de aumentar la cantidad de información disponible, robustecería su calidad en función del acceso a otras variables que permiten comprender esta información de mejor manera.

<sup>3</sup> El primer párrafo del nuevo texto constitucional reza que “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”. Asimismo, la LFTAIPG señala en su artículo 6º que “en la interpretación de esta ley y de su reglamento, así como las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados”.

2. *Transparencia opaca*. Un segundo desafío en materia de transparencia lo constituye la proliferación de leyes sombra o artilugios informales para evadir las leyes de Acceso a la Información. Ante la generalización explosiva y a escala internacional de leyes de transparencia, algunos gobiernos y funcionarios públicos que no comparten este tipo de compromisos con la rendición de cuentas han buscado evadir las leyes formales de acceso a la información utilizando procedimientos informales de comunicación y de registro de información (Ackerman y Sandoval, 2006).

A nivel internacional, la experiencia de la Ley de Procedimientos Administrativos en los Estados Unidos es un ejemplo importante en este sentido. Debido a la complejidad de los procedimientos administrativos que tradicionalmente esta ley impone para la formulación de reglamentos formales, las dependencias gubernamentales responden por medio de la utilización de procedimientos informales o ‘reglamentos interpretativos’ que evidentemente no cuentan con los mismos requisitos de transparencia (Johnson, 1998). Así tenemos el paradójico resultado de leyes diseñadas para transparentar la actuación gubernamental que al mismo tiempo empujan el proceder de los funcionarios públicos hacia la opacidad.

Algunos otros autores han señalado que la transparencia opaca se refiere a “formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones [...] [o] a la información que sólo se divulga nominalmente, [...] pero que no resulta confiable (Fox, 2008). Alasdair Roberts (2006) también ha señalado que, cuando nos referimos al derecho a la información, “estamos hablando de la distribución del poder político” y por ello es difícil esperar que los gobiernos estén dispuestos a compartir el poder político *de motu proprio*. Roberts es enfático cuando señala que a menos que los grupos que están en el poder sientan una intensa y permanente presión, los gobernantes consentirán en llevar la transparencia hasta sus últimas consecuencias.

Un caso relevante de esta ‘transparencia opaca’ lo tuvimos en México con el ejemplo del rescate bancario. En su histórica sesión del 2 de diciembre de 2003, el IFAI falló a favor de hacer pública la información contenida en las actas de las reuniones de las juntas de gobierno del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), así como el acta

de entrega del Fobaproa al Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). A partir de ese momento dejaron de hacerse actas formales de las reuniones y desde entonces sólo se redactan minutas de los acuerdos generales, más no de las reuniones de trabajo. En otras palabras, la transparencia opaca de los funcionarios financieros dejó ver la paradójica situación de que sin voluntad política, los logros de la transparencia pueden resultar en una perversa correlación inversamente proporcional en la que a mayores niveles de transparencia, tenemos menores niveles de información formal.

3. *Pluralismo estructural*. Vinculado con lo anterior habría que llamar la atención sobre el fenómeno del llamado “pluralismo estructural” desarrollado en los últimos años en la administración pública a nivel internacional (Roberts, 2004). En la medida que el sector público disminuye, las tareas públicas están siendo desarrolladas cada vez más por corporaciones privadas, organizaciones no gubernamentales, contratistas o entidades paraestatales. Típicamente, las leyes de Acceso a la Información han sido desarrolladas como una forma de controlar al Estado moderno a que Weber dedicara largas horas de estudio. Sin embargo, con los procesos de reformas descentralizadoras y privatizadoras, hoy se configura un nuevo tipo de Estado y, más allá de filias y fobias respecto a los procesos señalados, el Estado que hoy emerge está escapándose de las restricciones impuestas por el régimen regulatorio en materia de acceso a la información. Ello plantea un gran desafío para la transparencia y los derechos de libre información (Valadés, 2006).

Para contrarrestar los efectos asociados al *pluralismo estructural*, habría que extender el alcance de las leyes de Acceso a la Información por encima y más allá del sector público. En México tendríamos que seguir el ejemplo de países como Sudáfrica que en su propia constitución explícitamente garantiza este derecho a toda persona y sobre cualquier entidad pública o privada que maneje información necesaria para la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos sudafricanos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Artículo 32: 1) “Toda persona tiene derecho de: a) acceder a la información en posesión del Estado y b) la información *en posesión de cualquier persona o institución* que sea requerida para el ejercicio o protección de los derechos de la ciudadanía”; 2) las leyes nacionales deben dar efectivo cumplimiento a este derecho y proveerán los medios idóneos para aliviar la carga administrativa y financiera del Estado (Constitución de la República de Sudáfrica, ley núm. 108 de 1996, sección 9, capítulo 2: declaración de derechos, artículo 32, las cursivas son de I.E.S.).

Habría que mencionar también que la reserva incluida en la ley mexicana en contra de la divulgación de cualquier información que pueda “dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país” obstaculiza de manera importante el acceso a información fundamental sobre la gestión pública de la economía y de las variables financieras del país.<sup>5</sup> En un reciente estudio comparativo sobre leyes de transparencia a nivel internacional se revela que ninguna otra LAI en el mundo contiene una cláusula de reserva semejante, que proteja la “estabilidad” económica en forma tan generalizada y abierta (Ackerman y Sandoval, 2006). México no ha estado a la vanguardia en materia de acceso a la información financiera. La Secretaría de Hacienda es la dependencia que más frecuentemente niega acceso a información gubernamental. Una de las áreas clave de opacidad es la información de las dependencias paraestatales y de las figuras jurídicas que operan fuera del presupuesto, como los fondos, fideicomisos y contratos análogos en los que muchas veces de forma engañosa se cruzan dineros gubernamentales y privados (Sandoval, 2007a).

## Hacia un cambio institucional

Para abordar estos tres importantes desafíos en materia de transparencia precisamos de cambios institucionales que nos ayuden a robustecer la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en el país.

En México tanto la Secretaría de la Función Pública como la Procuraduría General de la República (PGR), instituciones orientadas a combatir y castigar la corrupción, se encuentran totalmente subordinadas al presidente de la república; mientras que por otro lado, la institución vinculada al poder legislativo, la Auditoría Superior de la Federación, únicamente puede intervenir después de la presentación de la cuenta pública, es decir, después de que el daño ya fue hecho.

<sup>5</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, título primero, disposiciones comunes para los sujetos obligados, capítulo III, información reservada y confidencial, artículo 13, inciso III.

De esta manera, el funcionamiento de instituciones subordinadas al ejecutivo y sin robustez institucional no resuelve el problema de fondo, ya que estas instancias seguirán bajo el mando de las mismas personas que están obligadas a investigar. Para conseguir una nueva gobernabilidad democrática en el México contemporáneo es necesario romper de tajo con esta situación de ser juez y parte al crear instituciones verdaderamente autónomas de combate a la corrupción.

En este último aspecto, la experiencia internacional ofrece algunas claves que nos podrían ayudar a elaborar una estrategia integral en la materia. Tendríamos que revisar casos emblemáticos de diversos países que ya cuentan con un diseño institucional que otorga independencia plena a sus instituciones de combate y castigo a la corrupción. En Brasil, por ejemplo, se cuenta con un Ministerio Público que funciona como un organismo autónomo especializado para investigar y ejercer acción penal contra los servidores públicos que delinquen. En Chile y Colombia, la figura del “contralor general” es totalmente autónoma de los tres poderes de la unión. Ecuador cuenta con una comisión independiente y ciudadana para el combate a la corrupción. En México tendríamos que revisar estos y otros ejemplos que nos ayuden a dar el gran paso de imaginar y construir un nuevo diseño institucional orientado al establecimiento de un verdadero régimen de rendición de cuentas en la función pública.

En nuestro país, entre los funcionarios públicos y ciudadanos en general existen temores fundados de las represalias que pudieran llegar a generarse de iniciar una denuncia contra un funcionario público corrupto. Por desgracia, el gobierno mexicano ha hecho muy poco para cambiar esta situación, a pesar de que la Convención Interamericana contra la Corrupción nos obliga a avanzar en la creación de una ley de protección y estímulo a informantes alertadores (*whistleblowers*, que se oriente a proteger a los denunciantes y que esté a la altura de los estándares internacionales. También habría que considerar la aprobación de iniciativas más ambiciosas, como las famosas leyes *Qui tam* que estimulan la denuncia ciudadana por medio de incentivos monetarios.

Otra reforma estratégica sería el fortalecimiento de las disposiciones preventivas en materia de conflictos de interés en la actual legislación. La experiencia internacional demuestra que este tipo de estrategias puede ser aún más efectivo que las medidas punitivas. Si bien hoy resulta necesario no dejar de escalear a aquellos funcionarios que

aprovechándose de su posición hubieran favorecido a familiares y socios, a la larga es mucho más efectivo que los empleados gubernamentales no se vean ni siquiera tentados a quebrantar la ley.

En Estados Unidos, por ejemplo, los funcionarios públicos, al asumir sus encargos, se obligan a deshacerse de todos los compromisos económicos que en algún momento pudieran influir negativamente en su desempeño. Esto va mucho más allá de la simple “declaración patrimonial” con la que contamos en México, con la cual, por cierto, muchas veces no se cumple y la que casi nunca se publicita. En el país vecino, en cambio, además de declarar sus posesiones, los servidores públicos deben también modificarlas de manera radical para prevenir cualquier posible conflicto de intereses en el futuro.

Algunos otros países cuentan con normas aún más avanzadas. Israel, por ejemplo, prohíbe de forma tajante emplear a personas estrechamente vinculadas con los sectores o los actores regulados por la dependencia gubernamental en cuestión. En lugar de esperar a que el funcionario cometa algún delito, estas normas buscan combatir el problema de raíz al bloquear la infiltración del Estado por intereses particulares.

Este tipo de disposiciones no es ajeno al régimen jurídico mexicano. Los requisitos que se aplican a quienes aspiran a ser consejeros electorales, comisionados del IFAI o auditor superior de la federación responden precisamente a la necesidad de evitar la generación de conflicto de intereses. Lo más saludable sería extender esta lógica a otros ramos del gobierno. Así como un secretario de Estado o un reciente candidato a un cargo de elección popular no puede ser consejero electoral, el dueño o socio de una empresa en la rama energética debe estar impedido por ley para ocupar posiciones en la Secretaría de Energía, así como un ejecutivo de los principales medios de comunicación comerciales debería estar excluido de los más altos cargos en la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Otro conflicto de interés sumamente preocupante es el que actualmente existe entre la cabeza de la agencia más importante a cargo del combate de la corrupción, la Secretaría de la Función Pública (SFP), y el poder ejecutivo, cuya rama esta obligada a fiscalizar. Dado que el secretario forma parte del gabinete del presidente, éste puede quitarlo de su puesto cuando lo considere necesario y ello a todas luces merma las capacidades institucionales de la SFP para el combate de la corrupción estructural.

La SFP tradicionalmente ha contado con generosos presupuestos; para 2006 su presupuesto superó los mil cuatrocientos millones de pesos, por cierto lo doble de lo asignado a la Auditoría Superior de la Federación (ver cuadro 1).

**Cuadro 1**

Año	Presupuesto SFP	Presupuesto cmh/asf	% asf/sfp
1996	228 669 700.00	101 953 600.00	44.59
1997	470 246 700.00	141 665 200.00	30.13
1998	786 118 400.00	172 223 400.00	21.91
1999	920 761 700.00	209 424 130.00	22.74
2000	1 040 240 000.00	415 925 974.00	39.98
2001	1 349 770 000.00	493 714 000.00	36.58
2002	1 240 320 000.00	549 492 340.00	44.30
2003	1 164 407 270.00	588 001 247.00	50.50
2004	1 417 369 870.00	613 882 000.00	43.31
2005	1 385 666 320.00	680 975 700.00	49.14
2006	1 412 397 100.00	721 876 399.00	51.11

FUENTE: *Diario Oficial de la Federación, Presupuesto Federal en los años 1990-2006.*

Sin embargo, a pesar de estos crecientes recursos, la dependencia ha permanecido muy desorganizada, lo que le ha valido ser pasiva, permisiva e ineficaz en el combate de la corrupción. Revisemos los siguientes datos que están consignados en la auditoría de desempeño que la Auditoría Superior de la Federación llevó a cabo a la Secretaria de la Función Pública. Esta auditoría se incluye en la revisión de la Cuenta Pública de 2005.

Entre diciembre de 2000 y diciembre de 2005, la SFP sólo inició 87 averiguaciones previas contra funcionarios públicos corruptos. Además, las sanciones impuestas tendieron a concentrarse en cargos menores: 48.8% por negligencia administrativa, 35.9% por violación de normativa presupuestal, 8.8% por violación de procedimientos de adquisiciones, 5.0% por abuso de autoridad y sólo 1.5% por extorsión o corrupción.

Esta situación también se ha reflejado en la disminución de la carga de trabajo de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Mientras que entre 2001 y 2002 esta oficina recibió un promedio de 250 casos al año, entre 2004 y 2005 la cifra se redujo de manera pronunciada hasta llegar a sólo 75. El número de quejas ciudadanas en contra de abusos y casos de corrupción también ha disminuido críticamente en estos últimos años. La SFP recibió un total de 16 189 quejas ciudadanas en 2001 que para 2004 disminuyeron a 11 108.

Todas éstas serían buenas noticias si los niveles de corrupción que tradicionalmente se reflejan en los diferentes instrumentos de medición de la percepción de la corrupción (Transparencia Internacional, Transparencia Mexicana, el Barómetro de las Américas, etc.. presentaran la misma tendencia alentadora. Lamentablemente, los datos de la SFP, en lugar de reflejar una mejora en el desempeño de los servidores públicos, en realidad representan una desmejora en el desempeño institucional de la SFP.

Entre los retos más urgentes para la Secretaría de la Función Pública están: fortalecer sus indicadores de desempeño, con objeto de evaluar con mayor objetividad el éxito o fracaso de sus programas de combate a la corrupción; mejorar sus esquemas de supervisión y seguimiento —la ASF ha revelado que más de la mitad de las observaciones llevadas a cabo por los contralores internos durante 2004 fueron ejemplos de reincidencias en las violaciones—; transparentar el esquema de seguimiento de las quejas ciudadanas —no es suficiente con reportar el total de quejas recibidas, sino que hace falta ofrecer información caso por caso sobre la naturaleza de la queja original y el resultado final de la misma—; y finalmente, ampliar sus auditorías de desempeño —la vasta mayoría de las auditorías que realiza la SFP son legales y contables, lo cual no ayuda a investigar a fondo la manera en que el gobierno está operando con los recursos públicos y respondiendo a los ciudadanos. Pero quizás el desafío más importante se encuentra en el ámbito de la impunidad. La SFP ha logrado cobrar apenas el 0.03% del total de las sanciones monetarias impuestas por ella misma a los funcionarios públicos en 2004.

Sintetizando, el déficit de transparencia exige nuevas prácticas en la administración pública que castiguen los conflictos de interés y el tráfico de influencias. Es urgente combatir de forma frontal el uso político y clientelar de los recursos públicos y extirpar de raíz el cáncer de la corrupción estructural.

## Conclusión

El análisis esbozado aquí demuestra que a nivel institucional nuestro país requiere de transformaciones en tres grandes ámbitos para consolidar la rendición de cuentas: primero, dotar de independencia plena a las instituciones responsables de investigar y castigar la corrupción; segundo, implementar políticas de auspicio a la denuncia (leyes de *whistleblowers*), y tercero, extender la transparencia hasta los rincones más oscuros del Estado.

Los retos de la consolidación de la transparencia y el derecho a la información son todavía grandes y muy pronunciados. Es necesario combatir la impunidad característica de nuestra cultura administrativa y el autoritarismo todavía presente en nuestros ámbitos judiciales, la pobreza de nuestros indicadores de desempeño y la permanente generalización de conflictos de intereses, factores todos que se engarzan retroalimentando un gran círculo vicioso.

La modernidad política y el desarrollo económico que tanto anhelamos solamente serán posibles a partir de la clara defensa de la esfera pública. Los mexicanos tenemos que dar pasos definitivos que prevengan la corrosión integral del Estado a partir de su colonización por intereses particulares.

## Bibliografía

- Ackerman, John. 2006. "Sociedad civil y rendición de cuentas". En *Sinergia: elecciones y ciudadanía*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Ackerman, John. 2008. *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad de Guadalajara / Centro de Estudios Internacionales sobre Transparencia / H. Cámara de Diputados.
- Ackerman, John, e Irma Sandoval. 2005. *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de Transparencia núm. 7. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Ackerman, John, e Irma Sandoval. 2006. "The Global Explosion of Freedom of Information Laws". *Administrative Law Review* 58 1, American Bar Association - American University.
- Basave, Agustín. 2006. "El Estado limítrofe: las fronteras de la legalidad y el bienestar". Documento de trabajo. México: Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Iberoamericana.
- Bellver, Anne, y Daniel Kaufman. 2005. "'Transparenting transparency' Inicial Empirics and policy Applications". Washington D.C.: World Bank Discussion Paper.
- Fox, Jonathan, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (coords.). 2007. *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. México: Fundar, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Fox, Jonathan. 1994. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico". *World Politics* 46 2: 151-184.
- Fox, Jonathan. 2008. "Transparencia y rendición de cuentas: dos conceptos distintos y una relación incierta". En *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, compilado por John Ackerman. México: Siglo XXI / Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad de Guadalajara / Centro de Estudios Internacionales sobre Transparencia / H. Cámara de Diputados.
- Garzón Valdés, Ernesto. 1993. *Derecho, ética y política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Johnson, Stephen. 1998. "The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information

- through the Internet". *Administrative Law Review* 50 1. American Bar Association - American University.
- Johnston, Michael. 2006. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kaufmann, Daniel. 2006. "Reflexiones sobre gobernabilidad y corrupción". Conferencia magistral dictada en la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM (marzo) [disponible en línea:] <[www.corupcion.unam.mx](http://www.corupcion.unam.mx)>.
- Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Leys, Colin. 1965. "What is the Problem with Corruption?" *The Journal of Modern African Studies* 3: 215-230.
- Leys, Colin. 1993. "What is the problem about corruption?" En *Political Corruption: A Handbook*, compilado por Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnson y Victor T. Le Vine, 51-66. New Brunswick y Londres: Transaction Publishers.
- Lomnitz, Claudio (coord.). 2000. *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Miguel Ángel Porrúa / CIESAS.
- López Presa, José Octavio. 1998. *Corrupción y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, SECODAM.
- Malem Seña, Jorge. 2000. *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Gedisa.
- Malem Seña, Jorge. 2002. *La corrupción*. Barcelona: Gedisa.
- Morris, Stephen. 1991. *Corruption & Politics in Contemporary Mexico*. Tuscaloosa / Londres: University of Alabama Press.
- Rabotnikof, Nora. 2003. "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados". En *Poder, derecho y corrupción*, compilado por Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. México: IFE / ITAM / Siglo XXI.
- Roberts, Alasdair. 2004. *Transborder Service Systems: Pathways for Innovation or Threats to Accountability?* Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Roberts, Alasdair. 2006. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. Nueva York: Academy Press.

- Rose-Ackerman, Susan. 1998. "Corruption and Development". En *Annual World Bank Conference on Development Economics*, compilado por Jose Stiglitz y Boris Plezkovic. Washington: Banco Mundial.
- Rose-Ackerman, Susan. 2001. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. México: Siglo XXI.
- Rose-Ackerman, Susan. 2005. *From Elections to Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 2007. "Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas". En *Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, compilado por Irma E. Sandoval. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Siglo XXI.
- Sandoval, Irma Eréndira. 2005. "Intervencionismo neoliberal y desregulación financiera: evolución institucional del sector bancario en México". *Revista Mexicana de Sociología* 67 3 (julio-septiembre). Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Sandoval, Irma Eréndira. 2006. The Politics of Financial "Liberalization": Crisis, Rent Seeking & State Interventionism in Mexico". Tesis de doctorado, Santa Cruz: Politics Department, University of California.
- Sandoval, Irma Eréndira. 2007a. *Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera*. México: Auditoría Superior de la Federación, serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 10.
- Sandoval, Irma Eréndira. 2007b. "Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescates". En *Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, compilado por Irma E. Sandoval. México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Siglo XXI.
- Sandoval, Irma Eréndira. 2007c. "Economía política del neoliberalismo: ideas, intereses y reversibilidad". *Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad* 54 (abril-agosto). División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Sandoval, Irma Eréndira, y John Ackerman. 2009. "Fiscalización intrastatal para la protección de programas sociales en México: teoría, práctica y propuestas". En *Candados, contrapesos y derechos: la protección de los programas, políticas y derechos*

- sociales en México y América Latina*, compilado por Alejandro Grinspun y David Gómez-Álvarez. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sapelli, Giulio. 1998. *Cleptocracia: el mecanismo único de la corrupción entre economía y política*. México: Losada / ITAM.
- Stigler, George J. 1971. "The Theory of Economic Regulation". *The Bell Journal of Economics and Management Science* 3: 3-21.
- Stokes, Susan. 2002. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valadés, Diego. 2006. "Transparencia y democracia, ¿para qué?" En *Memorias del Primer Coloquio Nacional: La transparencia como política del Estado democrático*, 20-26. México: Instituto Nacional de Administración Pública / Secretaría de la Función Pública.
- Weyland, Kurt. 1998. "The Politics of Corruption in Latin America". *Journal of Democracy* 9 2. National Endowment for Democracy and the John Hopkins University: 108-121.

## Hemerografía y documentos

- Banisar, David. 2006. "Freedom of Information around the World: A Global Survey of Access to Government Records Laws" (julio) [disponible en línea:] <[www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org)>.
- Barómetro Global de la Corrupción. 2006. *Transparencia Internacional* [disponible en línea:] <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>.
- Barómetro de las Américas. 2006. "Cultura política de la democracia en México: 2006". Latin American Public Opinión Project, Vanderbilt University.
- Constitución de la República de Sudáfrica.
- Instituto del Banco Mundial (WBI). "Índice de captura del Estado" [disponible en línea:] <[www.worldbank.org/wbi](http://www.worldbank.org/wbi)>.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (CETA) y Probabilística. 2007. *La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información*. México: IFAI.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Transparency Internacional. 2004. *Global Corruption Report 2004*. Londres: Pluto Press.



# **Violencia e inseguridad: obstáculos al proceso democrático**

**René Jiménez**

Doctor en Sociología por el Colegio de México; investigador titular “C” del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.



En el año 2000 ante el cambio del partido en el poder y después de siete décadas del Partido Revolucionario Institucional en la presidencia de la república, se pensó en el arribo al camino iluminado de la vida democrática del país. Sin embargo, en los seis años siguientes, el sendero se fue opacando y nuevos peligros aparecieron. Durante ese sexenio, el ejercicio de la democracia fue complicándose, y todavía más con la experiencia última de las elecciones de agosto de 2007 en tres estados (Aguascalientes, Baja California y Oaxaca), donde el hartazgo ciudadano y el cinismo de contendientes y autoridades empujaron a la ciudadanía a no ejercer su voto, como consecuencia de esta creación de hechos que hoy son para la mirada pública, llevando así a que los ciudadanos se vigilen y se castiguen a sí mismos. El cinismo es parte ahora de un andamiaje político-ético-cultural convertido en un totalitarismo individualista, pues hoy el ciudadano tiene que lidiar con un orden socio-político que lo impulsa a creer solamente en su satisfacción individual.\*

El ciudadano contemporáneo ya no cree en una comunidad universal, ya no cree en un otro con metas colectivas y globales que deban privar sobre los intereses particulares e individuales.

Es necesario preguntarse en qué momento se instala en México el orden transgresivo (suspensión temporal de la ley) en el cual el ciudadano pasó de espectador a espectáculo en hechos corruptos y criminales, y cómo nos fuimos alejando de un bien pensar, haciéndonos cómplices de un mal vivir, y dentro de este proceso pareciera que poner la vida social al revés contribuye a que la vida social siga estando al derecho; entonces, en ese sentido, vemos a la transgresión como parte complementaria de la ley.

La democracia en México es un tema endeble y excesivamente frágil, debido a que no existe una ley en la que ricos y pobres bajen la cabeza; vivimos así en una modernidad defectuosa, desigual y periférica, pues el ciudadano no se concibe plenamente aún como un ciudadano con derecho y con la responsabilidad de interpelar al gobernante o a la autoridad en nombre de una ley neutra, una ley que no esté atada a la voluntad de una persona o grupo.

\* Este capítulo se realizó con la colaboración de la actuario Mariana Fajardo Corkidi.

De la misma manera, se multiplican y diversifican las demandas sociales, se hace necesario superar las tradicionales formas de coordinación social, pues no existe ya ninguna estructura o dispositivo que, en forma centralizada, pueda elaborar respuestas con sentido único y que además sean generalizables en todo el conjunto social, mucho menos aún proveer soluciones integrales concebidas, planificadas, implementadas y controladas por un solo agente, institución o grupo social.

La falta de oportunidades sociales alejó aún más al pueblo de la conducción del país; la falta de generación de empleo, de oportunidades escolares, de movilidad social y el gran desafío que representó en la práctica el mantenimiento de la inseguridad.

El concepto de seguridad, como señala Pilar Lledo, “es un concepto complejo, eminentemente sociopolítico y que se puede definir como aquella situación social que se caracteriza por un clima de paz, de armonía, de convivencia entre los ciudadanos, que permite y facilita el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales, así como el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas” (Lledo, 2006: 22).

La seguridad ciudadana en una democracia es una situación social que posibilita el desarrollo y goce pleno de la libertad y de los derechos ciudadanos, que depende de la existencia de un orden jurídico, económico y social determinado por la justicia y cohesión social.

La seguridad así entendida es la condición imprescindible para la libertad y por lo tanto la posibilidad de que exista una democracia real, puesto que el miedo nos impide sentirnos libres y sin libertad, la democracia carece de sentido, cuando hablamos de mejorar la seguridad, estamos hablando, no sólo de conseguir mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, sino de la posibilidad de que exista un gobierno democrático, no sólo legal, sino cuyo poder éste legitimado por la confianza de los ciudadanos (Lledo, 2006: 22-23).

En ese sentido, la necesidad de protección frente a robos, asaltos y agresiones supera la capacidad de respuesta individual. En la actualidad todas las sociedades que enfrentan esta situación lo hacen mediante diversas formas de gestión pública, a través de planes que comprometen en distintos grados al aparato del Estado en el ámbito nacional, regional o comunal. Ello por supuesto no descarta la intervención activa que individuos particulares y familias hacen por reducir la sensación de

inseguridad mediante la adquisición de armas para la defensa personal o la contratación de servicios de seguridad. Sin embargo, ellas se encuentran también reguladas públicamente y se asumen como insuficientes para terminar con la delincuencia, a la vez que son crecientemente cuestionadas por el peligro que conllevan al fomentar la autodefensa y la violencia generalizada como mecanismo de solución.

El miedo a la delincuencia y en general a la inseguridad produce una participación cínica, falta de ética de parte de los ciudadanos, que se va convirtiendo en fascinación pública. De ahí que en momentos de crisis se adopten posturas de aceptaciones de medidas extremas, como la pena de muerte, prisión perpetua, la aceptación de las fuerzas militares en tareas policíacas y en el extremo recurrir a planes como el “Plan Colombia”, que por cierto solo en la mente justificadora del poder norteamericano es un plan que funciona, ya que con cifras de la ONU, OMS e incluso de fuentes oficiales norteamericanas, la cocaína que se produce en Colombia no ha disminuido y sigue circulando a pesar de los múltiples obstáculos; mayor vigilancia en la frontera con México, construcción del muro fronterizo, vigilancia extrema aérea y marítima. Sin embargo la cantidad que pasa a territorio norteamericano no ha variado significativamente; por el contrario, las drogas químicas están en exponencial aumento y se adicionan a las drogas ilegales que siguen fluyendo al gran mercado norteamericano de consumidores. Lo que sí incluye el plan es la intervención de fuerzas de ese país en asuntos internos de otros países. A pesar de que al interior de Estados Unidos no se tengan sensacionales detenciones de los capos de la droga como sistemáticamente exigen a nuestros países.

La ratificación y aprobación de la Iniciativa Mérida, entre México y Estados Unidos es la continuación e imposición de la estrategia de militarizar a los países de la frontera sur de Estados Unidos; pretende no sólo reforzar la seguridad de ese país, sino principalmente un mayor control de los países al responder a la disciplina militar y no a las actuales corporaciones policíacas, que en teoría responden y deberían capacitarse en éticas de servicio a sus comunidades, así como enfrentar movimientos sociales que se gestan al generar las desigualdades sociales en nuestros países.

El cinismo es una forma de vivir, de pensar y de expresarse. Los cínicos consideran que su forma de vivir es parte fundamental de su razón de ser y de pensar. La situación actual se torna óptima para el cinismo, el

consumismo frenético, la corrupción y la transgresión en la vida social y su compañera la impunidad, de la mano de las grandes utilidades del comercio ilegal y legal del crimen organizado nacional e internacional.

La ecuación miedo, cinismo, corrupción e impunidad (EMICICOIM) funciona en un Estado que no se ha responsabilizado por la seguridad de sus ciudadanos, que no es capaz de dejar atrás el servilismo, el disimulo y el conformismo para constituirse alrededor del progreso. Un Estado que precisamente no cumple con generar gobernabilidad.

Típicamente se han diferenciado tres tipos de seguridad en que los estados modernos asumen y deben establecer competencias: la seguridad externa, la seguridad interna o pública y la seguridad ciudadana.

a) La seguridad externa constituye la primera y más antigua instancia que debió resguardar el Estado, vinculándose a la defensa de la soberanía territorial de la nación de posibles fuentes de amenaza provenientes desde el exterior. En esta esfera son las fuerzas armadas de un país las instituciones en las que recae dicha responsabilidad.

b) La seguridad interna o pública, en tanto, se refiere a la necesidad de mantener el orden público y el imperio de las leyes en el territorio de un Estado-nación y su cumplimiento ha sido habitualmente encargado a las fuerzas policiales en la mayor parte de las democracias modernas (Kinkaid y Gamarra, 1996).

c) Sobre la seguridad ciudadana no siempre existe claridad. Este concepto remite a la tradición de la noción de ciudadanía y, por lo tanto, a la capacidad de los ciudadanos como agentes activos y no como una masa relativamente pasiva que exige o demanda seguridad de una instancia superior.

La mayor parte de las definiciones de seguridad ciudadana la vinculan con la seguridad pública. En esos términos, la seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los estados democráticos deben ejercer la seguridad interior, pero su diferencia específica deriva de los agentes involucrados, particularmente en este caso, las personas que ejercen derechos y tienen deberes ciudadanos.

Porque seguridad no es solamente la seguridad pública (que tampoco ha sido atendida); incluye seguridad en el empleo, en la educación, en la salud y en todas aquellas necesidades de la población para lograr una mejor forma de vivir.

La seguridad es parte integrante del camino a la democracia que aspira el país, un Estado responsable es aquel que contempla las acciones de seguridad como políticas de Estado. En el sentido de que la legitimidad de un Estado y de su instrumento, el gobierno, requiere de la confianza ciudadana, es decir dado que la seguridad es uno de los principales pilares generadores de confianza de los ciudadanos hacia sus autoridades y entre sí,

elevando la credibilidad del gobierno, motivando la participación de los ciudadanos en la vida política, mejorando las relaciones económicas, aumentando la productividad disminuyendo el costo económico y humano de la resolución de los conflictos sociales y legitimando las instituciones públicas y a sus dirigentes. El mejor sistema de gobierno es el que cumple varios objetivos: eficiencia, efectividad y legitimidad. La eficacia supone el mejor aprovechamiento de los recursos públicos, la eficiencia significa el cumplimiento de los objetivos del gobierno, la efectividad se refiere a la relación entre las metas propuestas y los resultados obtenidos, y la legitimidad supone la aceptación, por parte de los gobernados, de la autoridad del gobierno. Esta aceptación se basa siempre en la confianza que se genera en los ciudadanos y que en un ambiente de inseguridad, hace imposible (Lledo, 2006: 23).

La desconfianza ciudadana es también resultado de la acumulación histórica de las desigualdades sociales que se han generado a lo largo de la vida de México como nación; como señala Meyer (2007), la sociedad mexicana está determinada por las políticas equivocadas de sus clases dirigentes para enfrentar la pobreza y la desigualdad extrema, alimento fundamental de la existencia de una minoría extrema propietaria del poder económico y político y de una mayoría empobrecida. Según datos del BM, la minoría o 10% de la población se apodera de 43% del ingreso total disponible, mientras 20% sobrevive con sólo 3.1% del ingreso. “Es posible que en los últimos años la tendencia al aumento de la pobreza en México se haya revertido un tanto, lo mismo que la desigualdad en la distribución del ingreso, pero no en la proporción que el sentido de equidad y de nuestra propia historia demandan” (Meyer, 2007a). Por tanto, se establece que 22 familias son las que detentan el poder económico y determinan el poder político en el país.

La desigualdad social, en su relación estrecha con la funcionalidad de la ecuación  $EMICICOIM$ , obstaculiza la obtención de seguridad, a pesar de ser uno de los principales fundamentos de la vida social organizada.

En particular, cuando nos referimos a la seguridad pública, ésta debe generar la sensación de que la ciudadanía se sienta segura, y lo más alejada de altos niveles de peligro y amenazas, para lo que el Estado está obligado a garantizar dicho objetivo. Lo que implica la obligatoriedad del poder público para disminuir los delitos, por medio de una política de prevención y de un funcionamiento eficiente y racional del aparato de justicia punitiva.

La delincuencia es cada vez más violenta, sea organizada o no organizada, y crea un clima de incertidumbre y de desconfianza ciudadana que da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas. Todo ello dentro del cambio político que en realidad no ha significado el camino hacia un país democrático, pero sí afectó el control de los cuerpos de seguridad pública, sin transformar las estructuras de poder interno de esos cuerpos, donde las prácticas mafiosas-corruptas son el pilar de su funcionamiento y, al perderse el control central-unitario que ejercía el poder priísta, la violencia y la delincuencia encontraron el mejor caldo de cultivo, que en los últimos meses se ha descubierto que cuerpos enteros de policías municipales, algunos estatales y federales, han tenido que ser separados, enjuiciados e investigados, por haber sido cooptados por el crimen organizado y estar al servicio de esos siniestros personajes.

Sólo el sistema político es capaz de desprenderse y descentralizar problemas que pueden ser resueltos más eficazmente por otros grupos particulares y sólo si entra en una comunicación más intensa consigo mismo, podrá empezar a resolver los problemas propios de su ámbito (Luhmann, 1993).

Algunos datos reveladores y de crudeza irracional de la situación que padece la que debería ser el pilar productivo de la nación, la población joven, que sería en otras circunstancias la base de riqueza presente y futura, ya que como bono demográfico se disipa y se arremete socialmente. Este ejército de reserva, que representa la población joven, opta por actos ilícitos al obtener mejores recursos que los que podrían tener en un empleo: 22% de ese bono no estudia ni trabaja. La mayor parte de los reclusos del país son menores de 30 años, jóvenes encerrados en cárceles o consejos tutelares en su mayoría sobre-poblados, que representan instituciones de especialización criminal y reforzamiento de la misma conducta. De estos jóvenes, 70% de adolescentes y de mayor edad, están en prisión por robo, la mitad por un monto menor a seis mil

pesos, y una cuarta parte por robo de objetos cuyo monto era menor a mil pesos. De los menores de edad, 57% tiene entre 14 y 17 años y alrededor de la mitad que está recluido en penales tiene entre 18 y 23 años. De ellos, 70% son primo-delincuentes que son agredidos por los reincidentes; en su mayoría son sentenciados a menos de tres años.

En diversos países de la región se han encontrado diversas alternativas de esfuerzos individuales o de pequeñas organizaciones que por medio de oficios, deportes y artes sacan a los jóvenes del círculo de violencia o previenen que ingresen a éste. Pero el gobierno mexicano, al igual que otros en la región, se concentra sólo en estrategias policíacas, las cuales siguen fracasando no solo en este país, sino en todo el mundo.

En la última encuesta de percepción ciudadana presentada por México Unido Contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, en los últimos tres meses de 2008, sobre lo percibido durante los meses de mayo a julio del mismo año, algunos datos relevantes: uno de cada cinco mexicanos ha sido víctima o tiene un familiar víctima de un delito; 61% de la población entrevistada manifiesta vivir con el temor de caer en manos de la delincuencia; en el centro del país, 48% ve muy poco o nada la presencia de la policía en las calles; y 44% considera muy fácil conseguir un cigarro de marihuana en el país. Por otro lado, 52% manifiesta alta probabilidad de denunciar el delito como “robo de casa”, 53% no conoce sus derechos en caso de ser detenido por algún delito y 69% considera que no se debería legalizar el uso de drogas. Es decir, en 2008 hay transformaciones en los delitos, en particular los delitos de alto impacto, con tendencias diferentes, pero con aparición cíclica de delitos como el secuestro. A pesar de estos cambios en la estructura delictiva, la constante es el incremento notable de la violencia a lo largo y ancho del país.

A lo anterior habrá que agregarle la serie de ejecuciones entre los narcotraficantes, contra policías o funcionarios que o bien fallaron o no quisieron cooperar. Éste es un claro ejemplo de lo que sucede con la información referida a la criminalidad, donde el manejo, maquillaje o forma de comunicar las cifras delincuenciales se viene convirtiendo en verdaderos cotos de poder, donde autoridades de los tres niveles resguardan y generan la información como estados medievales, al grado que informaciones de determinadas entidades de la república aún no son completadas para 2006 o 2005 en algunos casos. Lo acotamos

como ejemplo, pero es válido en los tres niveles de gobierno y a lo largo de las instituciones involucradas con la seguridad pública. En los últimos resultados sobre las ejecuciones, las más altas autoridades del país nos informan que gracias a los dispositivos y acciones que se han llevado a cabo desde 2007, las ejecuciones van a disminuir significativamente, 10 000 personas se han detenido por delitos contra la salud, se han decomisado toneladas de estupefacientes, etcétera. Sin embargo, no se menciona que la disminución ocurrió en junio y julio de 2007, y que de acuerdo con diversas evaluaciones las ejecuciones para agosto superan las de mayo con más de 285, que los detenidos salen prácticamente al poco tiempo, y que las toneladas que se detienen es porque ha aumentado la cantidad de droga que se transporta y distribuye en el país. Hasta julio de 2008, el número supera las 2000 ejecuciones.

Ante esta situación se debe considerar que México, al estar cada vez más inmerso en la globalización del mundo, no escapa de las contradicciones que se generan de esa realidad, y de que actualmente es considerado uno de los territorios de mayor inseguridad mundial, donde la corrupción y los hechos delictivos son hechos cotidianos. El punto de partida para transformar la realidad que se vive en cuanto a la inseguridad está en considerar la política de seguridad pública como política de Estado capaz de combatir desde sus raíces y estructuras la ecuación miedo-cinismo-corrupción-impunidad, mediante decisiones vinculantes orientadas a incrementar el bienestar de la sociedad, en el marco de propuestas de soluciones alternativas dirimidas mediante el juego democrático.

Sin olvidar que el éxito de esa política tiene que estar integrada por un trabajo en la seguridad en salud, seguridad en educación, seguridad cultural, seguridad del medio ambiente y accesibilidad y oportunidad de empleo.

Los medios de comunicación deben incorporarse como parte de la socialización ya que, al fracasar la familia, la escuela y los grupos socializadores, ellos han adquirido esas funciones. La política de seguridad pública tendrá que tomar en cuenta que generalmente los medios de comunicación sirven a intereses determinados y se rigen por principios comerciales, lo cual exige continua evaluación y reformas que posibiliten su buen uso y aprovechamiento.

En la misma dirección, es impostergable la incorporación de los avances de la informática que sirvan para el mejoramiento, transparencia

y datos oportunos sobre delincuencia, así como la aplicación de esa tecnología en el seguimiento y descubrimiento de los caminos y personajes involucrados en el proceso financiero de los recursos ilegales o legales del crimen organizado. Así se estará contribuyendo, con decisión política, para la investigación y procesamiento jurídico de quienes tengan antecedentes, protejan o estén ligados de cualquier forma al narcotráfico, crimen organizado o criminales comunes, sin importar el puesto, posición política, económica o de cualquier índole. Al aumentar la capacidad operativa y de inteligencia de las instituciones de seguridad, se estará complementando la profesionalización de los diversos cuerpos policíacos, donde la instrucción de una ética de servicio, el saneamiento de los espacios jurídicos y su articulación de sistemas jurídicos, coherentes y eficientes, son condiciones inseparables en el marco de la política de seguridad pública. Es también indispensable un acatamiento policial a un código de conducta que no sólo sea acorde con los estándares internacionales, sino que fundamentalmente se ajuste a las garantías y derechos que establece la Constitución y que resguarde los derechos individuales y de la nación.

En la mayor parte del mundo, estos sistemas se constituyen como organizaciones estrictamente jerarquizadas, con procedimientos respaldados por la ley y con rutinas formales e informales incorporadas a una tradición y culturas organizacionales altamente estables y valoradas por sus miembros, lo cual torna muy improbable una pronta introducción de cambios estructurales. Ello plantea un importante desafío a la hora de plantear nuevas estrategias de prevención del delito y de la necesidad de la coordinación de su labor con otras instancias, así como tener expectativas fundadas sobre un aumento en la capacidad de respuesta por parte de los sistemas policiales.

La política de seguridad pública debe plantearse como prioritario un combate de la corrupción que identifique tanto a servidores públicos que aprovechan su situación privilegiada en su beneficio lucrativo, como a aquellos particulares que cuentan con la protección de esos malos servidores públicos. Un paso fundamental es la búsqueda de equilibrios y homologaciones de los diversos códigos penales; la corrupción se nutre de la existencia de 33 códigos, uno federal y 32 de entidades federativas, para poder eliminar diferencias de las tipologías, estructuras y penalidades para enfrentar los hechos delictivos, las cuales en muchas ocasiones son diferentes entre una entidad y otra. De tal manera que se vayan eliminando esas lagunas jurídicas que sirven a los funcionarios,

ministerios públicos, jueces y abogados para el mal manejo jurídico en beneficio o detrimento de víctimas y victimarios. Es imprescindible que se visualicen los cuerpos policíacos y su estructura dentro de su carácter de cuerpos civiles y por lo tanto inmersos en la sociedad, al servicio de la ciudadanía, y se debe buscar respeto e ir generando credibilidad y confianza.

Esta situación ha propiciado que el ejercicio de los derechos humanos en México se haya deteriorado de manera alarmante, ya que este clima de inseguridad afecta el nivel de bienestar de los mexicanos y su calidad de vida, derechos que son inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir con la dignidad que corresponde a toda persona por igual y, que son necesarios para la existencia de los individuos y de la colectividad (Jiménez, 2004).

La concepción democrática implica restringir las posibilidades para la selección de acciones de seguridad a los límites del Estado de derecho, de modo que garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos en la búsqueda del bien común. Ello implica que en las definiciones de seguridad que efectúa el sistema político en las sociedades democráticas, el uso de la fuerza y la coacción, se encuentra siempre subordinado al respeto de las garantías constitucionales, las libertades públicas y los derechos humanos.

El estricto apego a los derechos humanos se ha convertido en uno de los fundamentos del debate internacional en el tratamiento del tema de la seguridad interior y de la seguridad ciudadana. Este problema ha sido resignificado como una amenaza a la vigencia del Estado de derecho y a la democracia, a la vez que se configura como un obstáculo para el desarrollo y no simplemente como un problema social más al interior de la sociedad.

Las recomendaciones anteriores constituyen puntos indispensables de transformación, de los cuales se desprenden diversas y complejas acciones de otro orden, que deberán llevarse a cabo en la construcción de la democracia. En este sentido, la seguridad pública debe generar una situación social que posibilite el desarrollo del ciudadano libre, para así vencer la distancia social actual, y así mismo garantizar que se respeten sus derechos humanos y que la seguridad deje de depender únicamente de la acción de los cuerpos y fuerzas de seguridad pública y privada, y dependa más bien de la cohesión social y de la solidaridad real y efectiva de la ciudadanía, con un orden jurídico, económico, político y social más justo.

## Propuestas a la ciudadanía para enfrentar el problema de la ingobernabilidad

Sin duda alguna, en los últimos años la violencia ha tenido un incremento considerable a nivel mundial; México no puede escapar a dicha problemática, de hecho es considerado uno de los países con mayor inseguridad, y con una cotidianidad violenta que encierra violencia social, corrupción, crímenes sin castigo y políticas fallidas para combatir esa inseguridad (Jiménez, 2006). La ineficiencia deriva de la falta de un estudio sistemático profundo, un seguimiento constante en cada quehacer institucional.

Esto trae como consecuencia que en 2000,

en el mundo ocurrieron 71 365 270 delitos. De los 157 países considerados, en 20 de ellos se concentra 80% de los crímenes, y de esa veintena México ocupó el lugar 16. De este total de delitos, 12.09% se consideran violentos los homicidios dolosos, violaciones, lesiones dolosas, robos con violencia y secuestros. En México los delitos violentos alcanzaron 36% del total en el año 2000. Lo que representa que en el país se registró 200% arriba del promedio mundial. Situación que no ha mejorado (Jiménez, 2006: 7).

Combinar los hechos delictivos con la ineficiencia de las acciones del Estado produce un gran aumento de inseguridad pública. Por tal motivo han surgido varias iniciativas para atacar al problema de raíz, como un análisis pormenorizado de estos fenómenos, exigiendo la reflexión conjunta de las experiencias nacionales e internacionales sobre dichos fenómenos, además de una “búsqueda continua de elementos básicos para una propuesta de seguridad pública mexicana, así como la creación de herramientas que permitan ir transformando esta dolorosa realidad que padecen los ciudadanos mexicanos” (Jiménez, 2006: 8).

Es necesario lograr un equilibrio para desorbitar los problemas propios de una sociedad democrática y dejar de convertir a los juzgados en un hervidero de rencillas que sirven para atraer a los medios de comunicación, pero que a la larga desgastan el sistema en general y al poder judicial de una manera especialmente sensible y desgarradora. “La corrupción es el cáncer de la democracia más agresiva y mortal que las actividades terroristas” (Martín, 2006: 10).

Una de las medidas más urgentes que se deben tomar en México es el fortalecimiento del aparato público.

No es posible continuar con la existencia de 33 códigos penales (uno para cada entidad federativa y uno federal), donde el tratamiento desde la tipología del delito hasta la política punitiva puede ser tratada y definida de forma diferente de una entidad a otra, o de lo estatal a lo federal. Lo que genera grandes lagunas jurídicas que es el caldo de cultivo donde ministerios públicos, jueces y abogados alimentan sus acciones de malos manejos judiciales y donde, por supuesto los delincuentes y el crimen organizado nadan en el mar de la corrupción e impunidad (Jiménez, 2006: 10).

Sin embargo las propuestas del gobierno mexicano no han obtenido resultados positivos, un claro ejemplo lo tenemos en cuanto a las acciones en contra del narcotráfico, al mantener la política de exhibir el decomiso de porcentajes de drogas<sup>1</sup> y la captura de algunos capos del crimen organizado, pero como se ha demostrado históricamente estos hechos no modifican la oferta “ni en la cantidad de droga que circula en el mundo y la que se introduce a Estados Unidos” (Jiménez, 2006: 10).

Para la disminución urgente de la corrupción en nuestro paso a la democracia, se solicita investigar y procesar judicialmente a quienes tengan antecedentes ligados al narcotráfico, crimen organizado o acciones criminales comunes, sin importar su posición política o económica; el incremento en la capacidad operativa y de inteligencia de las instituciones de seguridad; la profesionalización de las mismas, donde se proporcione una ética de servicio; saneamiento de las cortes judiciales, y la articulación de sistemas jurídicos integrales, coherentes y eficientes (Flores, 2006: 11).

Con respecto a otros cambios fundamentales, se debe partir de eliminar la práctica de que *el detenido es culpable hasta que demuestre su inocencia*. Lo anterior íntimamente ligado a la situación de que los cuerpos policíacos en México son civiles y por tanto están inmersos

<sup>1</sup> Aunque esto signifique varias contradicciones por parte de las organizaciones que participan en estos decomisos al momento de dar un informe a los medios de comunicación.

en la sociedad. Lo que le da la fuerza y lo que determina que la policía debe estar al servicio de la ciudadanía, y debe buscar ser respetada por ella y no puede perder su credibilidad. “Una policía que no cuenta con tal confianza y credibilidad ciudadana está condenada a repetir conductas totalitarias rechazadas por todos” (Jiménez, 2006: 11). Por ello es indispensable construir una verdadera formación profesional policial integral que vaya desde la capacitación técnica continua hasta la ética profesional que debe gobernar a dichos cuerpos de seguridad pública. Siempre bajo el estricto respeto a los derechos humanos. Es indispensable transformar las reglas que han implicado que el policía le debe el puesto a su jefe y éste a su superior y así sucesivamente hasta la más alta autoridad, y no como realmente debe ser: que esté al servicio de la ciudadanía.

Para lograr estas transformaciones siempre será necesaria una re-orientación cuantitativa que lamentablemente sólo es manejada para intereses propios de las autoridades en turno. Lo que refleja la gran brecha entre la percepción ciudadana sobre la inseguridad y los datos delictivos denunciados.

Podemos revisar algunas encuestas sobre victimización: la inseguridad es 25 veces más grave que lo revelado por los datos publicados:

las estadísticas delictivas oficiales han terminado por tener un gran peso político y a falta de otros resultados. Se da el caso de que hay entidades en que se manipula a la baja con todo descaro. Campeche bajó en el periodo 1995-2005 en 88.4% su criminalidad. En Tabasco desaparecieron todos los delitos excepto el robo [...] el intentar descubrir el estado de la criminalidad a partir de las cifras oficiales es un ejercicio inútil (Ruiz, 2006: 11).

Como es sabido, en nuestra época se han ido formando grupos delictivos con mayor fuerza y extensión territorial; la formas de delinquir son cada vez más salvajes y grotescas. Se hace referencia a las pandillas, estos grupos se caracterizan porque en su mayoría son de sexo masculino y tienen una población mayoritaria de jóvenes. Pueden ser grupos tan pequeños estacionados en una pequeña colonia hasta grandes sectores identificados por su pertenencia étnica-geográfica, como es el caso de los maras-salvatrucha, centroamericanos que se organizan en principio en Estados Unidos, pero que actualmente tienen presencia en El Salvador, Nicaragua y México, entre otros.

La pandilla se desenvuelve y envuelve en un círculo vicioso de atracar, agredir y consumir. El consumo es imposible sin el robo, la adicción demanda dinero, y al revés, las vueltas exigen una estimulación corporal que neutralice el miedo y la torpeza. “El pandillero es uno de los más inquietantes jeroglíficos de la sociedad contemporánea. Por ello es necesario profundizar en el conocimiento de sus problemáticas específicas y la búsqueda de esquemas de integración social” (Perea, 2006: 12).

Otro hecho que es imposible dejar de lado es que desde 1993 se ha venido registrando de manera preocupante el asesinato de mujeres. Si bien el hecho se registró en primer lugar en Ciudad Juárez, éste se ha presentado en otros territorios de Sonora, Chiapas, Coahuila, el Distrito Federal y el Estado de México. Por las características específicas de su contenido de violencia, este fenómeno fue denominado “feminicidio”, que significa “culminación de la violencia contra las mujeres”. Este tipo de violencia sintetiza además otras formas de violencia sexista y clasista, etaria, racista, ideológica y religiosa, identitaria y política (Jiménez, 2006: 12).

La violencia contra las mujeres es percibida como un atentado a los derechos humanos de las mujeres y uno de los más graves problemas sociales, de urgente atención, a nivel mundial.

Del mismo modo, otro problema grave es el crimen que se comete contra niños, niñas y adolescentes que son involucrados de una u otra forma en la explotación sexual comercial infantil (esci); es todo tipo de actividad en la que una persona usa el cuerpo de un niño(a) para sacar ventaja o provecho de carácter sexual y económico basada en una relación de poder. Así pues, se puede hablar de dos tipos de explotación. En primer lugar la *comercial*, que presupone un intercambio de dinero o favores en especie; forman parte de este tipo de explotación, la prostitución y pornografía infantil, el turismo sexual, la venta y el tráfico; y en segundo, la *no comercial*, integrada por el acoso y el abuso sexuales” (Jiménez, 2006: 13).

Sin embargo, el marco jurídico presenta la mayor deficiencia dado que los códigos penales estatales no han incorporado las adecuaciones que se tienen a nivel federal ni de los acuerdos internacionales firmados por México: “así en la mayoría de ellos no se consideran delitos graves, los delitos de corrupción de menores y lenocinio, ni se contemplan los nuevos tipos penales de prostitución y pornografía infantil, la trata de

personas y turismo sexual, lo cual limita totalmente las acciones que se puedan emprender, como país, en contra de la ESCI" (Álvarez, 2006: 13).

En torno a esta discusión sobre violencia social y delincuencia, íntimamente relacionada con la violencia que ocurre en la familia, se señala que la existencia de violencia subjetiva y objetiva en el hogar es un fuerte determinante para la violencia social; lo que deberíamos completar es que el hogar también es receptor y mediador de la violencia que ocurre en su contexto social, así como de las desigualdades sociales y genéricas que se traducen en situaciones de subordinación, machismo y misoginia. La desigualdad genérica descansa en criterios de valoración y atribución, de forma que quienes integran la categoría hegemónica (los hombres) son sinónimo de los superiores y dominadores por excelencia, de ahí que sus formas de relación y comportamiento entre sí y con sus subordinadas (las mujeres) esté en forma indefectible medida por esta introyección. Es la socialización basada en el género y la cultura patriarcal la base misma de la violencia en las relaciones sociales; la familia es el lugar idóneo para la aparición de la violencia por su carácter íntimo y aislamiento (Jiménez, 2006).

Como se puede observar, el panorama es sumamente desalentador; la inseguridad pública se extiende precipitadamente como cáncer dentro de la vida pública y privada de cada ciudadano; el delito no representa únicamente una acción que contradice la norma jurídica, sino también entra en contradicción con una norma cultural.

El derecho penal no está diseñado para combatir los factores que originan los hechos delictivos. Como se sabe, el derecho actúa una vez que se cometió el delito. Si a ello se agrega que la política seguida es represiva y de aumento de las penas y de mayor eficacia en las detenciones, lo que resulta es la socialización del miedo, la sobrepoblación en los penales y el mantenimiento de los índices delictivos. En consecuencia,

se debe colocar a la prevención social del delito como una política de Estado de carácter multidisciplinario e interinstitucional, las estrategias de prevención del delito dependen en gran medida, del proceso de las condiciones y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos. El cambio que requiere México no busca desechar los avances que se han logrado en algunos circuitos de la seguridad pública y la procuración de justicia, es una nueva y renovada transformación de la cultura dominante que ha consistido en solo orientar las energías

institucionales en la puesta en marcha de políticas punitivas y reactivas dejando a un lado o poniendo menor énfasis en acciones de carácter preventivo (Peñaloza, 2006: 15).

De ninguna manera se está pensando que los ciudadanos cumplan con las funciones, responsabilidades y metas de los funcionarios de todos los órdenes y jerarquías encargados de proporcionar seguridad pública e impartición de justicia, lo que se plantea es que los integrantes de la población<sup>2</sup> se conviertan en verdaderos ciudadanos, con todos los derechos y obligaciones que esto implica. Dentro de los cuales destaca exigir que se tomen en cuenta y formen parte de las políticas de Estado sobre seguridad pública, las propuestas y sugerencias que emanen de su participación ciudadana efectiva, que vigile estrechamente el cumplimiento de las funciones y logro de metas. Ya basta de ineficientes e ineficaces (Jiménez, 2006: 15).

A la luz de estas reflexiones, es necesario analizar el proceso democrático del país que aún no alcanza la primera etapa. La tarea que toca a los académicos es construir espacios de reflexión universitarios donde se desarrollen, de forma continua, mesas de trabajo que debatan los resultados de investigaciones cada vez más profundas y precisas, nacionales e internacionales, y acciones evaluativas para generar recomendaciones a las distintas instancias de la sociedad y del Estado.

Sin lugar a dudas, la seguridad ciudadana constituye el punto de partida para la consolidación del proceso democrático que ha iniciado México desde finales del siglo pasado: para la existencia de gobernabilidad, es condición *sine qua non* la existencia de ciudadanos libres. Sin seguridad no hay libertad. Es básico, por lo tanto, que el gobierno formule políticas de seguridad pública como una política de Estado.

La política de seguridad pública es una serie de acciones públicas concretas en un periodo determinado, en un contexto y con los medios necesarios para alcanzar mayor seguridad ciudadana. Para construir ese camino se presentan las siguientes recomendaciones medulares:

En un inicio se debe emprender una labor que abraque todas las esferas de seguridad, en salud, en educación, seguridad cultural, seguridad ciudadana, seguridad del medio ambiente y por supuesto accesibilidad y oportunidad de empleo digno (Lledo, 2006: 363).

<sup>2</sup> Que desde el año 2000 se han percatado que con su voto puede cambiar a las autoridades que no funcionan.

Para ello ha de ser necesaria una política de Estado que se centre en la prevención del delito, con participación interinstitucional para disminuir los índices criminales. Y sobre todo, en estrecha relación y vigilancia con la ciudadanía, se deben estructurar mecanismos de participación ciudadana que desarrollen procesos de investigación y evaluación en el nivel jerárquico, político, empresarial y de la comunidad, para descubrir las actividades de corrupción e impunidad, así como de actuación e intervención de autoridades, con el narcotráfico y el crimen organizado, con la finalidad de iniciar el proceso de erradicación de la corrupción en todos los ordenes, principalmente en la impartición de justicia.

Ante esta realidad se impone un arduo trabajo en la búsqueda de acuerdos de las fuerzas políticas y las autoridades correspondientes, principalmente en lo referente a la participación de las fuerzas armadas. Todo esto dentro de un proceso de militarización en el combate del tráfico y el consumo de drogas y del papel que han desempeñado las fuerzas armadas para atacar la violencia tanto en las zonas fronterizas como en otras regiones, por ejemplo, Guerrero (Acapulco).

Dentro de las prioridades, no se puede olvidar una reestructuración del sistema de readaptación social que garantice el respeto de los derechos humanos de los reclusos, establecer programas para primodelincentes, alternativas de trabajo comunitario, así como establecer verdaderos sistemas de inserción social. Y lograr mecanismos para resarcir el daño que ha sufrido la víctima.

Tendremos que eliminar la práctica de enfrentar la criminalidad con el aumento de las penalidades, así como acabar con el incremento de la sobrepoblación de las prisiones como sinónimo de combate a la delincuencia.

Incorporar como parte de la nueva formación el lema “Investigar para detener, no detener para investigar”.

Es primordial partir de un reconocimiento de que la mayoría de las acciones de los organismos de seguridad pública, policías, procuradurías, tribunales y cárceles, son en general inútiles para abatir la delincuencia (Ruiz, 2006: 367).

Lo anterior lleva a concluir que no es únicamente con la política represiva como se logra reducir la criminalidad, sino con la combinación de una política preventiva y a las necesidades propias de la persecución del delito.

Con respecto a las pandillas, como bien se sabe, constituye una de las problemáticas actuales de preocupación y justificación de la educación joven —violencia, drogas, crimen—; habrá que generar un mayor conocimiento para abordarla. Hay que ubicar la dimensión poblacional y su peso específico en las pandillas, porque “no todos los jóvenes son pandilleros, ni todos los pandilleros son jóvenes”. Sin embargo, “existe una cierta tendencia construida socialmente que con frecuencia relaciona estos dos conceptos hasta llegar a hablar específicamente de una delincuencia juvenil” (Castillo, 2006: 368).

Para enfrentar la problemática de explotación sexual comercial infantil (ESCI) es fundamental la actualización del marco jurídico vigente y la real aplicación del Plan de Acción Nacional para Prevenir, Atender, Erradicar la Explotación Sexual Infantil, “mediante el cual se propone la atención a las víctimas y sus familias con actividades interinstitucionales específicas, que van desde la revisión y adecuación del marco jurídico, hasta el diseño y operación de modelos de intervención individual, familiar y social” (Álvarez, 2006: 369).

Sin embargo, la realidad es que este tipo de planes y los hechos distan mucho de coincidir. En una investigación sobre ESCI en Tijuana y Ensenada que realizamos de enero a marzo de 2008, se constató que el problema persiste y se complica con la participación del crimen organizado, aun en lugares que los organismos internacionales han señalado como focos de ESCI, como es el caso de Tijuana, donde la impunidad, la falta de apoyo integral a víctimas y la corrupción son parte de las acciones de autoridades de diversos partidos (Estatal Partido de Acción Nacional PAN y Municipal Partido Revolucionario Institucional PRI) y que en este punto coinciden en ignorar la dimensión del problema. Ignorancia que no deja de tener grandes proporciones de complicidad.

Si bien existen convenios firmados por el gobierno mexicano con organismos internacionales a nivel federal, éstos no son integrados a las legislaciones de todas las entidades federativas. Lo que agrava más el problema y lo dimensiona en lugares como Cancún, Acapulco, Puerto Vallarta y otros lugares, donde se concentran los turistas, sin dejar de lado que este fenómeno existe en todos los tipos de sociedad.

La realización de estas recomendaciones medulares y las específicas, contenidas en los documentos anteriores, son una contribución para el logro del proceso democratizador del país. No olvidemos que seguridad ciudadana es garante de libertad y de mayor seguridad pública.

## Bibliografía

- Álvarez de Lara, Rosa Ma. 2006. "Perspectiva jurídica de la explotación sexual comercial infantil". En *Violencia y seguridad pública: una propuesta institucional*, coordinado por René Jiménez. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castillo, Héctor. 2006. "Comentarios a la ponencia de Carlos Mario Perea Restrepo. En *Violencia y seguridad pública: una propuesta institucional*, coordinado por René Jiménez. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Flores, Carlos. 2006. "Crimen organizado y política. Reflexiones sobre los casos de México y Colombia". En *Violencia y seguridad pública: una propuesta institucional*, coordinado por René Jiménez. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jiménez, René (coord.). 2006. *Violencia y seguridad pública: una propuesta institucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jiménez, René. 2004. "Cuando la delincuencia vale más que la víctima: México y sus derechos humanos". Ponencia presentada en la Mesa de Trabajo: "Seguridad Pública y Derechos Humanos", organizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y efectuada en el Centro Nacional de Derechos Humanos (Cenadeh), 19 de febrero.
- Kinkaid, D., y E. Gamarra. 1996. "Disorderly Democracy: Redefining Public Security in America". En *Latin America in The World-Economy*, compilado por R. Korzeniewicz y W. Smith. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Lledo, Pilar. 2006. "La seguridad como proceso de legitimación democrática". En *Violencia y seguridad pública: una propuesta institucional*, coordinado por René Jiménez. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Luhmann, N. 1993. *Teoría política en el Estado bienestar*. Madrid: Alianza.
- Martín, José. 2006. "Corrupción y crimen organizado". En *Violencia y seguridad pública: una propuesta institucional*, coordinado por René Jiménez. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Meyer, Lorenzo. 2007a. "La ley del ciclo". *Reforma* (1 de noviembre). Disponible en línea: <<http://vlex.com.mx/vid/agenda-ciudadana-ley-ciclo-201980823>>.

- Meyer, Lorenzo. 2007b. *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*. México: Océano.
- Peñaloza, Pedro. 2006. "Seguridad pública y violencia: Notas para una visión integral y transversal". En *Violencia y seguridad pública: una propuesta institucional*, coordinado por René Jiménez. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Perea, Carlos. 2006. "Pandillas y sociedad contemporánea". En *Violencia y seguridad pública: una propuesta institucional*, coordinado por René Jiménez. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ruiz, Rafael. 2006. "Diagnóstico delictivo y de inseguridad en México". En *Violencia y seguridad pública: una propuesta institucional*, coordinado por René Jiménez. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Torres, E., y P. de la Puente. 2001. "Seguridad ciudadana y sistemas sociales autorreferentes en el contexto de la sociedad compleja". *Revista Mad* 5 (septiembre). Departamento de Antropología. Universidad de Chile.
- Ubilluz, J. 2006. Nuevos súbditos. *Cinismo y perversión en la sociedad contemporánea*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- United Nations. 1993. *Crime Prevention and Criminal Justice Newsletter* 20/21 (junio), número especial doble sobre la historia y logros de Naciones Unidas en el campo de la prevención del crimen y en la justicia criminal hasta febrero de 1992, disponible en línea en <<http://www.uncjin.org/Documents/Newsletter/nl2021.pdf>> [consulta: 7 de marzo de 2011].

# **La administración de los riesgos sociales e individuales**

**Carlos Welti**

Investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es economista, sociólogo y demógrafo. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores.



## Introducción

Cuando en México, al principiar el siglo XXI, se promovía la reforma a la ley a través de la cual se garantiza el acceso a la seguridad social de los trabajadores al servicio del gobierno federal con el argumento de que esta reforma era indispensable para enfrentar el pasivo que genera el pago de las pensiones por jubilaciones en edad avanzada, la directora del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), organización encargada de administrar la seguridad social de este sector de la población, al mismo tiempo que manifestaba las razones que a su juicio justificaban esta reforma, al hacer referencia al papel de la seguridad social como factor de estabilidad de la sociedad mexicana durante las décadas más recientes, expresaba puntualmente: “ubiquemos a la seguridad social como un factor de equilibrio y como condición indispensable de gobernabilidad”.<sup>1</sup> Es decir, se reconocía la necesidad de adecuar los sistemas de seguridad social a las nuevas condiciones estructurales de la población, sin olvidar que garantizar condiciones de vida aceptables para los individuos constituye el principio de su desarrollo, en un ambiente institucional que permita la convivencia ordenada de los diferentes grupos sociales que la integran y, por lo tanto, sea el elemento central de un régimen en el que la gobernabilidad democrática permita diseñar políticas públicas que atiendan a todos los sectores de la población.

Sin embargo, los promotores de estas reformas no parece que hayan tenido en cuenta los efectos que puedan tener sobre la gobernabilidad las transformaciones institucionales en este ámbito, por lo que parece adecuado plantear una discusión sobre este tema, incluso en el caso de que estos efectos hayan sido contemplados, con el supuesto de que el control que el partido en el gobierno tiene sobre las fuerzas políticas garantiza su viabilidad, sin poner en riesgo la gobernabilidad. Esto último sería manifestación de un Estado autoritario que, por cierto, por la experiencia internacional, parece constituir una condición indispensable para privatizar la seguridad social, como lo muestra el caso de Chile que en América Latina dio inicio a este proceso durante el régimen de Pinochet.

<sup>1</sup> Declaración de la licenciada Socorro Díaz a propósito de la reforma a la Ley del ISSSTE. Boletín de prensa 2000/212 de la Dirección de Comunicación Social del ISSSTE, 21 de noviembre de 2000.

Una vez que se ha iniciado el desmantelamiento de la seguridad social en este país, al convertir al sistema de pensiones que otorgaba el Instituto Mexicano del Seguro Social y el propio ISSSTE en un sistema de contribuciones definidas, en el cual los trabajadores saben cuándo deben aportar a su fondo de pensión, pero no pueden saber cuál será el monto de su pensión cuando decidan retirarse, debido a que éste dependerá de la evolución del mercado de valores y de los instrumentos en que se hayan invertido sus ahorros, sin que los propios trabajadores hayan tomado decisiones al respecto, resulta indispensable reflexionar sobre la relación entre seguridad social y gobernabilidad en un contexto en el cual estos procesos de privatización pueden generar tensiones sociales y, en el extremo, convertirse en un obstáculo insalvable para concretar la gobernabilidad democrática.

Un supuesto central es que el papel del Estado es garantizar la seguridad de los ciudadanos y aspirar a ella en los diversos ámbitos de la vida en sociedad, es decir, seguridad pública, seguridad jurídica, seguridad ambiental y seguridad social sólo pueden lograrse en un régimen democrático.

Este texto constituye una reflexión sobre la gobernabilidad, ligada a dos procesos sociales que cada vez adquieren mayor importancia en la agenda de investigación de la sociología: el cambio demográfico y la administración de los riesgos derivados de los procesos demográficos que se originan en la disminución de la fecundidad y el incremento de la esperanza de vida de la población, y cuyos efectos deben ser atendidos por la seguridad social.

La hipótesis que guía las reflexiones que siguen supone que en México, como en otros países de la región y el mundo, los procesos sociales que generan las transformaciones en la estructura de la población no guardan correspondencia con los arreglos institucionales que en el pasado sirvieron para que el Estado hiciera frente a las demandas ciudadanas en el ámbito de la seguridad social y, por lo tanto, las instituciones deben adecuarse a las nuevas condiciones de la población, sin que esta adecuación afecte negativamente derechos fundamentales, que en el caso de México se encuentran establecidos en la Constitución Política y que incluyen el derecho a la seguridad social.

Además, se supone que a través la creación de los sistemas de seguridad social, se reconoce la vulnerabilidad diferencial entre las clases y, por tanto, se considera que la seguridad social es una respuesta organizada

para disminuir los riesgos que enfrentan los individuos a lo largo de su vida, relacionados con la necesidad de generar ingresos, a través del desempeño de un actividad económica, que permitan hacer frente a las necesidades cotidianas, los problemas de salud y el envejecimiento.

La noción de riesgo constituye un elemento central en este análisis y, aunque el riesgo se encuentra asociado a las características individuales de los seres humanos, existe una serie de condiciones que influyen sobre cada uno de sus componentes; condiciones estructurales, derivadas de la posición que se ocupa en la sociedad y que pueden ser modificadas por determinados arreglos institucionales que afectan las relaciones entre los propios individuos, o entre los individuos y las organizaciones creadas para satisfacer sus necesidades.

Los seres humanos, al identificar los riesgos que supone su existencia, o los niveles de incertidumbre derivados del escaso conocimiento que se puede tener sobre la evolución de los acontecimientos que le afectan, perciben que la mejor manera de enfrentarlos es la vida en sociedad. Puede decirse que cualquiera que sea la explicación teórica sobre el origen de la sociedad, es esta necesidad de seguridad y de disminución de los riesgos la que da origen al contrato social y la forma de enfrentarlos; es la que a su vez genera los tipos de gobierno que guían a una sociedad, y un sistema democrático garantiza que los intereses de todos los grupos sociales se tomen en cuenta al definir las acciones que busquen su seguridad.

Si se parte del hecho de que el riesgo es una función de los peligros y la vulnerabilidad [ $R = f(p, v)$ ], tratar de disminuirlo requiere identificar cada uno de los factores que inciden sobre sus componentes, asociados a las características de la población, y es la seguridad social la que responde a esta necesidad en un régimen que busca el bienestar de sus miembros.

La historia de la humanidad muestra que las constantes etapas de crisis que las sociedades nacionales vivieron en el siglo más reciente hicieron indispensable la intervención de la sociedad civil organizada para regular procesos que de otra manera se convertían en obstáculos al desarrollo. La naturaleza de las intervenciones ha sido diversa, junto con su grado de intensidad, pero se puede afirmar que en los países en donde esta participación es real y está garantizada por el Estado, se han alcanzado los mayores niveles de bienestar y las menores inequidades, lo que permite suponer que una sociedad democrática permite atender

de mejor manera las necesidades de los individuos. Es, por cierto, en estas sociedades donde los sistemas de seguridad social están más desarrollados y la estabilidad política es una de sus características.

Por lo tanto, como ya se mencionó, resulta especialmente interesante plantear la posible relación entre la respuesta al riesgo a través de los sistemas de seguridad social y la gobernabilidad democrática.

Como se verá más adelante, establecer una relación entre atención al riesgo y gobernabilidad democrática implica analizarla desde una perspectiva que puede ser especialmente productiva para la sociología, cuando el objetivo es la explicación de los cambios institucionales que derivan de las relaciones entre Estado y sociedad.

Finalmente, se puede suponer que en los países en los que la gente percibe mayor seguridad económica y cuenta con un sistema de seguridad social que alcanza a la mayoría de la población, se garantiza la gobernabilidad, lo que genera un círculo virtuoso, de tal manera que, como lo muestra una investigación reciente de la Organización Internacional de Trabajo (ILO, 2004), la democracia política y el respeto a las libertades civiles incrementan significativamente la seguridad económica y el gasto público en seguridad social tiene un efecto positivo sobre aquélla.

## Riesgo y protección social

Nuestra existencia transcurre en un entorno en el cual enfrentar el riesgo es una constante. Riesgo de perder nuestras propiedades o que éstas sufran un daño, riesgo de contraer una enfermedad o tener un accidente, riesgo de perder nuestras fuentes de ingreso; riesgo, incluso, de perder la vida. La intensidad que adquiere el riesgo depende de la exposición a los peligros que se derivan de las actitudes y prácticas que se asuman, del grado de vulnerabilidad individual y del entorno institucional que incide sobre peligro y vulnerabilidad.

Si bien cada individuo asume comportamientos particulares para enfrentar los riesgos, hay en ellos elementos comunes que se derivan de las propias características de los individuos o del ambiente social en el que cada grupo social se encuentra inserto y que le son propias.

Un análisis de las formas de enfrentar el riesgo hace evidente la capacidad que se tiene para ello, derivada del conocimiento de los peligros y las vulnerabilidades. La educación y el acceso a recursos materiales

juegan un papel fundamental en la generación de esta capacidad. Vale la pena utilizar un ejemplo de esta situación, que a pesar de ser simple, pretende ser didáctico. En una sociedad en la cual la violencia es un fenómeno frecuente y en la que el uso del automóvil se hace indispensable, el poseedor de un auto toma decisiones que le permiten protegerse ante los peligros de sufrir el robo de este bien, un asalto o un accidente que afecte el vehículo, que lo afecte a él, a otras personas, o los bienes de otras personas o entidades. El sentido común hará que ciertos comportamientos riesgosos se eviten; si además se cuenta con recursos materiales, lo más probable es que, en primera instancia, se adquiera un seguro, e incluso se decida blindar el auto. Por otra parte, habrá quien, sin recursos o conocimientos, decida colocar alguna imagen religiosa colgada del espejo retrovisor (generalmente, lo que se observa en la sociedad mexicana es un rosario enredado en el espejo) para que un “poder divino” proteja al auto y al conductor del mismo; esto no disminuirá objetivamente ni los peligros ni la vulnerabilidad, pero hará que la persona que realiza estas prácticas tenga la percepción de que estos dos componentes del riesgo efectivamente disminuyen por intermedio de la divinidad a la que confían su seguridad.

En este mismo ejemplo, el entorno institucional que incide sobre los riesgos asociados a la posesión y conducción de un vehículo, incluye cumplir estrictamente los reglamentos de tránsito, contar con vías de comunicación en buen estado y aplicar las leyes que castigan el robo de vehículos y su comercialización.

Mencionar las respuestas individuales, sirve para tener claro que las personas con recursos adquirirán un seguro, y sería extraño encontrar personas que, en lugar de tomar esta decisión, prefirieran ahorrar y contar con un fondo para enfrentar los riesgos mencionados.

La adquisición de un seguro constituye una estrategia para asumir los costos de un evento negativo, distribuyéndolo colectivamente mediante aportaciones individuales que representan tan sólo una parte de este costo, sin que necesariamente se incida sobre el peligro o la vulnerabilidad y, por tanto, el riesgo.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Las compañías de seguros son las principales interesadas en incidir sobre el peligro o la vulnerabilidad para disminuir los riesgos, ya que esto disminuirá el número de siniestros cuyo costo deben cubrir o, de otra manera, el costo de las primas a cargo de los asegurados debe incrementarse incidiendo sobre la demanda de este servicio. Es por esto que, en el caso de los seguros para automóviles, se promueve el uso obligatorio de localizadores satelitales en los nuevos modelos para disuadir a los delincuentes de perpetrar su robo.

La existencia de los riesgos es aprovechada por la industria aseguradora para vender sus productos, pero la respuesta que da la sociedad para enfrentar determinado tipo de riesgos ligados a la sobrevivencia es precisamente la seguridad social. Ésta constituye un seguro colectivo que disminuye para el individuo el costo de eventos negativos y que, al formar parte de una política social, trata además de disminuir los peligros y la vulnerabilidad que están en el origen de los riesgos.

Individualmente, contribuir a la seguridad social es similar a la estrategia de adquirir un seguro para proteger nuestros bienes o nuestra integridad física, al hacer aportes a un fondo social a través de cuotas establecidas con este propósito o a través de impuestos. Ésta constituye la decisión más racional, porque con ahorros individuales difícilmente se puede enfrentar un evento negativo, como puede ser una enfermedad que requiera una intervención quirúrgica o un tratamiento de largo plazo. Sólo un sector muy reducido de la sociedad puede afrontar con sus propios recursos este tipo de gastos. Por esta razón, en las investigaciones de la economía de la salud se les denomina “gastos catastróficos” a los resultados que sobre la economía individual tiene una enfermedad grave y afectan en mayor medida, como puede suponerse, a la población de los sectores más pobres (Pérez-Rico *et al.*, 2005).

Una respuesta colectiva a los riesgos, además de que es una decisión económicamente sostenible, es socialmente justificable, porque la sociedad no es homogénea y esto se manifiesta en la dimensión de los riesgos que se derivan del hecho de pertenecer a determinado grupo social, independientemente de las características individuales. Es el reconocimiento de las condiciones diferenciales de vulnerabilidad el origen de la gestión pública del riesgo a través de la seguridad social.

Por otro lado, los argumentos expresados por los enemigos de la seguridad social, que plantean su desaparición, no sólo su reforma, tratan de mostrar que los riesgos que cubre la seguridad social son de exclusiva responsabilidad individual y que la sociedad no tiene por qué asumir sus costos (véase, por ejemplo, Block *et al.*, 2002). Desde luego que existe una responsabilidad individual en la generación de riesgos, pero una buena proporción de éstos se origina en el hecho de vivir en sociedad, y actuar sobre ellos supera la capacidad de actuación de las personas y corresponde a las instituciones definir el marco para su tratamiento, mientras que a las organizaciones, como el Seguro Social, la puesta en práctica de las acciones para enfrentarlos.

Vivimos en una sociedad en la cual los riesgos se multiplican (Beck, 2006). Sólo desde el punto de vista demográfico, y sin que esto signifique la adopción de una posición malthusiana, el crecimiento poblacional genera una demanda de bienes que debe ser satisfecha intensificando la explotación de los recursos naturales, creando nuevos materiales o modificando procesos de producción que afectan el medio ambiente y a las personas y, por tanto, generando nuevos peligros para la supervivencia humana.

La globalización, al incrementar la movilidad de mercancías y personas, permite la transmisión de nuevas enfermedades y la reaparición de otras que se creían eliminadas en algunas regiones del planeta; pero, paradójicamente, el incremento del riesgo social va acompañado de una respuesta cada vez menor de la acción estatal para enfrentarlo. Si bien es cierto que la ciencia ofrece respuestas a muchos de los nuevos peligros de la vida moderna, los recursos de que se dispone sólo pueden estar en el mercado al alcance de un sector cada vez más reducido de la sociedad. Se hace indispensable la intervención estatal para evitar que un número creciente de individuos se vean condenados a sufrir enfermedades o carencias a lo largo de su vida ante la dificultad de contar con recursos para sobrevivir.

La existencia de una incidencia diferencial de los riesgos entre los grupos sociales en un país particular se reproduce en el mundo entre países y no es sólo que las condiciones naturales hagan que la población de algunas naciones esté expuesta a mayores peligros que otras; son las vulnerabilidades asociadas a condiciones socioeconómicas las que explican la existencia de mayores o menores riesgos entre las naciones.

Las catástrofes que en las décadas recientes se han producido con elevados costos en pérdidas humanas y materiales, muestran la vulnerabilidad de determinadas sectores sociales, asociada tanto a la disponibilidad de recursos como a la ausencia de un marco normativo que disminuya su impacto. Las normas que deberían reducir la vulnerabilidad, son inexistentes o no se cumplen, por incapacidad de las autoridades encargadas de vigilar su cumplimiento, o de manera deliberada, para favorecer intereses particulares a pesar de los efectos negativos que sus resultados puedan tener sobre la población. Una larga serie de ejemplos

puede darse para mostrar esta situación, pero hacer referencia pormenorizada a ellos sería tema de otra reflexión.<sup>3</sup>

El diferencial de riesgos entre países se amplía cada vez más, entre otras situaciones, porque para evitar que los riesgos se incrementen, y con ello sus costos sociales en los países hegemónicos, en la esfera de la actividad económica, una estrategia de las compañías transnacionales ha sido la transferencia o externalización de los riesgos que conlleva la producción de ciertos bienes o servicios, mediante la relocalización de sus actividades, de tal manera que en las naciones en que se ubican, no importa que los riesgos asociados a su actividad mantengan un elevado nivel, ya que lo más importante es minimizar los costos para estas compañías, lo que se posibilita porque no hay un marco normativo que obligue a las empresas a actuar sobre aquéllos y mucho menos responder a las demandas de los posibles afectados, ya que el Estado tiene capacidad para ejercer control sobre la población. En el ámbito laboral, la explotación intensiva de los trabajadores es una constante, ligada a la inestabilidad en el empleo y la ausencia de seguridad social, funcional para los empleadores y que los trabajadores aceptan ante la amenaza de relocalizar a la industria concentrada especialmente en la maquila. El caso de China es el ejemplo más elocuente de esta situación.

En China, a pesar de las elevadas tasas de crecimiento económico, se carece de un sistema nacional de seguridad social, los niveles absolutos de pobreza son cada vez mayores especialmente en las áreas urbanas (Hussain, 2003), existe un desempleo masivo (Gu, 2003) y la contaminación ambiental parece estar fuera de control. Todas estas condiciones afectan a la población china, pero permiten mantener los costos de producción por debajo de lo que pueden ser en otros países, especialmente en los países desarrollados, con lo que se garantiza su competitividad en el mercado global.

<sup>3</sup> No debe sorprender que en los países asiáticos sean frecuentes los “accidentes” en los sistemas de transporte en los que se producen centenares de víctimas, cuando se permite su funcionamiento en condiciones que, en los países desarrollados, lo impedirían. En la ciudad de México se ha estimado que la pérdida de vidas humanas en el sismo de 1985 hubiera sido menor si la normatividad hubiera impedido la construcción de edificios con materiales y estructuras que no son aceptables para una zona sísmica como ésta, en la que se encuentra ubicada la capital del país. Las pérdidas en casos de inundación se multiplican en años recientes, ante la construcción de unidades habitacionales en zonas que no son aptas para ser consideradas residenciales y en las cuales se ubican fraccionamientos de “interés social”.

Uno de los mayores riesgos sociales en las sociedades posindustriales se deriva de la flexibilización laboral, es decir, la desaparición de la estabilidad en el empleo y las prestaciones laborales, con lo que no sólo se produce un incremento del empleo informal, sino en general del “empleo desprotegido”, máxima aspiración, por cierto, de los grupos empresariales en México que esperan una reforma laboral en este sentido.

Los riesgos producto de la industrialización que enfrenta la mayoría de la población no son una prioridad para el Estado; se pretende que éstos sean un asunto privado y que, por tanto, sean asumidos individualmente.

La transformación del perfil de riesgos que el avance tecnológico provoca incide en el incremento de la esperanza de vida de los seres humanos, pero paradójicamente, hace que nuevos riesgos aparezcan, simplemente porque cada una de las etapas en la vida de un individuo se alarga y nuevas necesidades surgen con la sobrevivencia individual.

En el caso concreto de un país como México, la transformación en la estructura por edad de la población y los factores que la producen —la caída de la fecundidad y la disminución de la mortalidad— tienen un impacto directo sobre las formas de enfrentar los riesgos, porque afectan el tamaño y organización de la familia y modifican las relaciones intergeneracionales, lo que hace que se haga indispensable la intervención estatal para hacer viable la sobrevivencia en condiciones aceptables.

## Riesgos e instituciones

A través de la historia de la humanidad, los riesgos han sido enfrentados institucionalmente en función de su magnitud, su incidencia entre las clases sociales y su efecto sobre el sistema social, especialmente sobre su economía y su sistema político. Esta respuesta institucional se encuentra muy ligada a condiciones demográficas en la medida en que los riesgos también se originan en la propia dinámica demográfica de una nación.

La familia ha sido originalmente la organización que responde colectivamente a los riesgos individuales, estableciendo normas que dan forma a una red de protección de los individuos que la componen y, por lo tanto, se generan arreglos institucionales cuya función es asignar los roles, derechos y obligaciones que deben asumir sus miembros con el fin de permitir su sobrevivencia, desarrollo y reproducción.

Esta función de protección la puede cumplir la familia en épocas en las cuales la esperanza de vida es muy corta, la fecundidad muy elevada y la economía doméstica permite una interacción intensa entre sus componentes. Las transformaciones que se producen en la economía, el crecimiento de las ciudades y la movilidad de la población limitan este papel de la familia, y es en el mercado, a través de los mercaderías y los servicios que en él se ofrecen, donde los individuos que tienen la capacidad económica para adquirirlos enfrentan los riesgos individualmente, sin necesidad de recurrir sólo a la familia.

Como la forma de enfrentar los riesgos es claramente diferencial entre los grupos sociales, el Estado tiene que intervenir generando nuevos arreglos institucionales y organizaciones encargadas de ofrecer protección contra los riesgos, cada vez mayores en intensidad y número, que en gran proporción la propia sociedad genera.

Se responde a los riesgos que amenazan la sobrevivencia de los individuos, producto de las enfermedades de elevada letalidad, a través de los sistemas de salud pública cuando los padecimientos, por su naturaleza, no se limitan a afectar a un grupo específico de la población y pueden multiplicar su incidencia, como es el caso de las enfermedades transmisibles y con elevadas tasas de mortalidad. La respuesta desde el ámbito estatal a estas situaciones, además de responder a una tarea central de un gobierno, que es la de tomar medidas para garantizar la salud de la población, se concreta por la presión de los grupos con mayor poder económico que, en una sobresimplificación de la situación, por el terror de ser contagiados, exigen de las autoridades acciones en esta materia. La historia de la humanidad esta llena de ejemplos de esta situación, desde las épocas en que la peste diezmaba a la población y se cercaban localidades enteras para evitar la movilidad de sus habitantes, o la creación de lugares de aislamiento de los enfermos contagiosos, hasta la actualidad, en que aparece el virus de inmunodeficiencia humana.

Cuando las causas de la elevada mortalidad de la población no ponían en riesgo ni la oferta de mano de obra ni a la clase social que concentraba los recursos económicos de una nación, la sobrevivencia de la sociedad estaba garantizada con la simple promoción de elevados niveles de fecundidad para asegurar no sólo el reemplazo generacional, sino el crecimiento de la población y, por tanto, la iglesia católica se encargaba de hacer obligatorio el precepto bíblico de “creced y

multiplicaos". Ante la elevada mortalidad infantil, los hijos muertos se reponían teniendo más hijos (efecto que en algunos sectores se sigue observando en la actualidad, según lo muestran investigaciones recientes con datos provenientes de censos y encuestas).

La "fecundidad natural", según el concepto elaborado por Henry (1961), hacía que el reemplazo generacional estuviera garantizado y con ello el de la sociedad. Este fomento de la elevada fecundidad a través de la ideología religiosa explica en gran medida su persistencia entre algunos grupos sociales a través de los siglos.

En la etapa de elevada fecundidad y mortalidad, las enfermedades que incidían sobre la población con altos niveles de desnutrición no constituían un problema que exigiera una respuesta por parte del Estado porque se encontraba acotado a los sectores más pobres de la sociedad y su atención correspondía a las organizaciones de caridad.

Sin embargo, la movilidad de la población y su ubicación en ciertas áreas en las cuales se incrementa la densidad demográfica, produce una mayor interacción entre los individuos, y las enfermedades transmisibles hacen necesaria una respuesta institucional que no se había producido previamente. Ante los riesgos de que se propaguen las enfermedades y afecten a núcleos más amplios de la población, deben tomarse medidas que lo impidan. Las respuestas organizadas para actuar en contra de las enfermedades transmisibles no resultan ser exitosas, porque hasta un pasado relativamente reciente en la historia de la humanidad, se desconocían los vectores de transmisión de las enfermedades infecciosas.

La sobrevivencia era enfrentada por la familia o por las organizaciones dedicadas a la caridad que servían como red de protección de los pobres o de las personas discapacitadas.

Además, las presiones de una población en crecimiento en las ciudades que en proporciones significativas no puede encontrar una actividad que le permita satisfacer sus necesidades y que debe buscar la manera de sobrevivir, hacen necesaria la intervención estatal para impedir que los pobres se conviertan en un factor de desequilibrio social. Ni la familia ni las organizaciones de beneficencia son suficientes para enfrentar esta situación.<sup>4</sup> Los pobres se convierten en un factor de riesgo para la seguridad pública.

<sup>4</sup> La creación de las modernas leyes de pobres en Inglaterra (para distinguirlas de la denominada antigua ley de pobres) es un ejemplo de intervención estatal. Véase Rodríguez Caballero (2003) para una descripción al respecto en la cual el autor realiza una interesante comparación entre las discusiones que se dan en la época en que se emiten estas leyes en el siglo XVIII y las discusiones sobre la seguridad social en el siglo XXI.

En el pasado, como ya se mencionó, la familia constituyó la red de protección social para la mayoría de la población, y esta función la cumplió durante siglos. Sin embargo, la multiplicación de los riesgos y la transformación de esta organización, especialmente en relación con su número de miembros, producto de la caída de la fecundidad y los cambios en las relaciones entre sus integrantes, la movilidad de la población y el incremento de la esperanza de vida, hacen que vaya perdiendo la capacidad de cumplir con este papel.

Si a esto agregamos la modificación de los roles que asume cada uno de sus componentes, en especial la incorporación de la mujer a la actividad económica fuera del hogar, la protección que pudiera ofrecer la solidaridad de sus miembros se ve significativamente limitada.

Por otra parte, las organizaciones de carácter caritativo, encargadas de servir como canal de transmisión de las contribuciones de los que tienen recursos económicos hacia los pobres, no pueden responder a una demanda creciente de servicios, producto de la multiplicación de la población, y a la imposibilidad de que el mercado ofrezca empleos adecuadamente remunerados a través de los cuales la población satisfaga sus necesidades.

El Estado tiene que crear el marco institucional y las organizaciones que respondan a las nuevas situaciones de riesgo estructural que las sociedades producen en cada etapa de su desarrollo, porque de otra forma se incrementan las probabilidades de que el orden social se rompa.

Éste es el origen de la seguridad social que, en sus diversos componentes, atiende las demandas de los ciudadanos ante los riesgos que deben enfrentar a lo largo de su vida.

Un aspecto especialmente importante es que la institucionalización de la seguridad social se hace indispensable cuando la esperanza de vida de los seres humanos se incrementa y, con ello, cada una de sus etapas se hace cada vez más visible. La infancia puede distinguirse de la adolescencia y los adultos de edades avanzadas representan un número y una proporción creciente del total de la población.

En la actualidad, la mayor sobrevivencia en la edad adulta y la caída de la fecundidad hacen que la vejez no sea ya una etapa idílica en la cual los ancianos se encuentran rodeados de hijos y nietos que los atiendan y asumen la carga económica de su manutención cuando ya no pueden desempeñar un trabajo. El costo de satisfacer las necesidades de los viejos se multiplica ante el impacto que tienen las enfermedades

crónico-degenerativas que afectan durante largo plazo a las personas antes de provocarles la muerte. No son sólo alimentación y vivienda los componentes más significativos de las demandas que deben satisfacerse; el gasto médico adquiere cada vez mayor importancia. Ahora bien, esta situación no es sólo característica de la vejez; las enfermedades que afectan a los trabajadores son una de las razones principales para ausentarse del trabajo y sin mecanismos de protección repercuten tanto en las condiciones del trabajador y su familia, como en las del patrón y la actividad productiva.

Las respuestas desde las instituciones gubernamentales a los riesgos crecientes en la sociedad industrial no son una acción caritativa que atienda a los más necesitados; representan una forma de reducir los costos de eventos que, por su naturaleza y su incidencia cada vez mayor, no pueden ser asumidos individualmente por personas u organizaciones económicas en particular. Por ejemplo, la creación del Seguro Social en México representa la forma a través de la cual se responde a la necesidad de mantener la salud de los trabajadores, y son los propios trabajadores y el Estado quienes asumen los costos de la obligación originaria que tienen los patrones de protegerlos.

Una referencia concreta a la Constitución Política de 1917 sirve para destacar esta visión original de asumir los riesgos colectivamente. La fracción xxix del artículo 123 establecía que: “Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación voluntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, *para infundir e inculcar la previsión popular*” (cursivas del autor). En realidad, más que inculcar esta idea de la previsión, la intención era la de generar los mecanismos para enfrentar los eventos negativos que se mencionan en la propia ley, El texto fue modificado en 1929 para declarar de utilidad pública la seguridad social y, en 1974, para ampliarla a toda la población, con lo que en su redacción actual establece que

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Es por tanto muy clara la intención de ofrecer institucionalmente una cobertura de riesgos para toda la población y no sólo para los obreros que mantienen una relación contractual con los patrones, como lo establecía originalmente este artículo. Además, al ser esta ley de “utilidad pública”, se privilegia el interés colectivo sobre el interés particular. Esta situación, vigente durante décadas en este país, en la práctica se pretende hacerla desaparecer al reformar los sistemas de seguridad social hasta llegar a su privatización, con las consecuencias negativas que es posible prever no sólo sobre las condiciones de vida de la población, sino también sobre el funcionamiento de sus instituciones en un régimen democrático.

La reforma de la seguridad social, y con ello la desaparición de un tratamiento colectivo a una proporción importante de los riesgos sociales, traerá como consecuencia la desaparición de las instituciones que han servido para responder a las demandas de la población en materia de salud y sobrevivencia, especialmente en la vejez, y dejan a la condición individual de contar con recursos la satisfacción de las necesidades en estas materias.

Para tratar de paliar los efectos de las políticas de privatización de las organizaciones encargadas de atender los riesgos a la salud y la pérdida de fuentes de generación de ingresos y, por tanto, ante la reducción del papel del Estado como garante de la seguridad de los individuos en el terreno de la seguridad social, se promueve a la familia para que asuma esta responsabilidad, y continuamente se lanzan campañas de comunicación con este propósito, que no sólo constituyen la manifestación de posiciones conservadoras en el terreno de las relaciones de pareja, al difundir la idea de un solo tipo de familia —la familia nuclear constituida por una pareja heterosexual y sus hijos—; se trata de generalizar la idea de que la mujer debe cumplir el rol exclusivo de ama de casa encargada del cuidado cotidiano de cada uno de sus miembros y, en el caso de que sobrevivan, también del cuidado de sus progenitores.

La cada vez más amplia reiteración de la importancia de la familia en la sociedad tiene que ver también con el papel que se le quiere dar como la organización central a la que institucionalmente se le asigne la responsabilidad de asumir los riesgos que los individuos enfrentan a lo largo de su vida. Esto, de manera simple, significa un regreso al pasado sin reconocer las condiciones de vida que el entorno actual impone.

Sin embargo, institucional o funcionalmente, la familia no puede cumplir más con el papel que en otra época cumplía como red de

protección original, porque además de los procesos sociales a los que se ha hecho referencia, hay procesos demográficos que han transformado la estructura de riesgos y los costos que implica su atención. Al ampliarse la esperanza de vida y las relaciones intergeneracionales se hace indispensable hoy más que nunca una respuesta colectiva a las demandas de la población que superan la capacidad de respuesta de la familia.

Por otra parte, se asume que si la familia no puede cumplir con este papel, será en el mercado en donde se responda a estas demandas a través del empleo o los servicios de empresas privadas. Por cierto, estas demandas, al ser crecientes en número y costo, constituyen nichos de mercado sumamente atractivos para el capital privado. No hay mejor negocio en el siglo XXI que la atención individual de los riesgos a la salud y la administración de los recursos que las personas ahorran para enfrentar la vejez. Lo que no significa que las necesidades de la población sean resueltas, como lo muestran los resultados de los procesos de privatización de los servicios de salud en países cercanos, como Colombia en este continente,<sup>5</sup> o en países como Rusia, en donde la mortalidad general de los hombres en edad laboral se duplicó en décadas recientes.<sup>6</sup>

Las tendencias recientes en la evolución del empleo muestran que es cada vez más difícil que la inserción laboral de los individuos satisfaga sus necesidades porque, en número y condiciones, el trabajo es cada vez más lo que se ha denominado empleo desprotegido: inestable y sin seguridad social.

En el caso de los ahorros individuales destinados a su uso durante la vejez y administrados por las entidades creadas con la privatización de la seguridad social, a pesar de que puedan ser cantidades reducidas por persona, multiplicados por los millones de ahorradores se convierten en montos extraordinarios, que la normatividad permite invertir con amplios grados de discrecionalidad y que, en el extremo, se pueden esfumar por la evolución de los mercados de valores, dejando a los ahorradores sin recursos para afrontar la vejez. En el caso de México, la tendencia reciente de los mercados ha hecho que los ahorros para el retiro hayan sufrido una disminución significativa en términos reales.

<sup>5</sup> El caso de Colombia es un claro ejemplo de la manera en que las empresas que ofrecen servicios de salud, o empresas promotoras de salud, evitan contar entre sus clientes a quienes presentan los mayores riesgos de enfrentar problemas de salud, y en especial a los viejos.

<sup>6</sup> Nota del periódico *El País* del 28 de mayo de 2008 titulada "El oscuro futuro de Rusia", de Paul Kennedy.

La institucionalidad que se crea para atender los riesgos a partir de la privatización de la seguridad social, lo que hace es transferir para el futuro los costos de su atención, garantizando en el presente las ganancias de las empresas encargadas de su administración, lo que puede dar como resultado situaciones de desequilibrio extremo que impactarán a la sociedad en su conjunto y que pueden hacer más difícil su viabilidad.

### **A manera de conclusión: riesgos y gobernabilidad democrática**

La sociedad actual multiplica los riesgos y también los niveles de incertidumbre; la seguridad económica se convierte en una posibilidad cada vez más lejana para la mayoría de los grupos sociales y, por tanto, las probabilidades de llegar a situaciones de ingobernabilidad se multiplican, ante la insatisfacción de sectores cada vez más amplios de la población, con lo que se abren las puertas a la instauración de regímenes autoritarios.

La gobernabilidad constituye un atributo central de un gobierno que, además de haber sido elegido de acuerdo con las normas establecidas, cuenta con la legitimidad que le da el hecho de que todos los sectores de la sociedad se encuentren representados en los diferentes espacios de decisión política, y estos grupos cuenten con canales para transmitir sus demandas a los órganos de decisión.

La gobernabilidad se construye de forma permanente y no es una etapa o proceso acabado, en la medida en que las demandas de los grupos sociales, aunque no fueran crecientes, cambian con el propio desarrollo de la sociedad. La capacidad que tiene un gobierno de representar no sólo a la mayoría de la población, sino de reconocer a todos los sectores y atender sus demandas, es lo que le da legitimidad, contribuye a la gobernabilidad democrática y genera estabilidad política.

Sin embargo, la gobernabilidad peligra cuando las demandas de algún sector de la sociedad con gran capacidad de movilización, cualesquiera que sean los mecanismos para ejercerla, supera la oferta del gobierno. Es en este sentido que la dinámica demográfica y los procesos de ajuste estructural impuestos en países como México, desde hace algunas décadas, llevan a suponer que, contrariamente a lo que el

discurso oficial se ha encargado de promover, las transformaciones institucionales no pretenden resolver los problemas del futuro; en realidad, tienen como objetivo trasladar a las nuevas generaciones los resultados del ajuste, una vez que las generaciones actuales han asumido sus costos inmediatos.

Parece claro que, con los nuevos arreglos institucionales en el terreno de la seguridad social, las demandas de la sociedad no podrán ser satisfechas y estará en riesgo la gobernabilidad democrática en la medida en que la respuesta más probable de un gobierno carente de oferta para satisfacerlas sea el autoritarismo.

Gráficamente se puede representar la relación entre la administración de los riesgos que enfrentan todos los sectores de la población durante las diferentes etapas de su vida en una sociedad concreta y su efecto sobre la gobernabilidad, de la siguiente forma:

### Esquema 1

Riesgos sociales	
Sus costos se asumen colectivamente y se responde a las demandas de todos los grupos sociales	Sus costos se asumen individualmente
Gobernabilidad democrática	Gobernabilidad autoritaria

FUENTE: Elaboración propia.

Cuando se establece que los costos se asumen colectivamente, se incluye además la atención al riesgo de todos los sectores de la población, porque el hecho de asumir colectivamente sólo los costos de un evento riesgoso que afecta a un solo sector, no garantiza la gobernabilidad democrática.

Lo anterior debe quedar claro, porque mientras se promueve la privatización y el desmantelamiento de la seguridad social para hacer del riesgo una situación que debe ser resuelta individualmente, la noción de riesgo ha sido incorporada a la acción gubernamental en el terreno económico para ser enfrentado de manera colectiva, exclusivamente en relación con la defensa de los intereses de las empresas privadas. A pesar de que en el modelo neoliberal se insiste en disminuir la acción del

Estado en la economía, es cada vez más evidente que los promotores de esta posición guardan silencio cuando se trata de defender los intereses del capital en los momentos en que los riesgos que genera el ciclo económico y su manifestación concreta en una crisis ponen en jaque la viabilidad de las empresas. El más nítido ejemplo a nivel nacional lo representa el rescate bancario a través del denominado Fondo de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa). En este caso, se justificó la acción gubernamental como medida para evitar una crisis generalizada y, por tanto, se identificó el riesgo social derivado de la propia dinámica del sistema sin responsabilizar a los individuos propietarios de las entidades bancarias. En el periodo de redacción de este texto, la crisis inmobiliaria, que afectó especialmente la economía de Estados Unidos, no es sino una manifestación del ciclo económico al que está sujeta la evolución del sistema capitalista y trata de ser resuelta por la intervención estatal que pretende rescatar a las grandes empresas financiadoras inyectando recursos multimillonarios provenientes de las aportaciones de todos los contribuyentes.

Es por tanto evidente que los gobiernos con sus acciones influyen en los riesgos que los individuos y las organizaciones experimentan a lo largo de su vida. En la medida en que se definen las normas que rigen la interacción entre todos ellos, se diseña un sistema impositivo y se ejerce un gasto público que atiende las demandas de todos los sectores que integran la sociedad, o de alguno de éstos de manera prioritaria. Pero sólo a través de un sistema verdaderamente democrático se atienden situaciones de vulnerabilidad diferencial y, por tanto, de riesgo diferencial, entre todos los sectores de la población, y no sólo se reacciona ante las demandas de alguno de ellos.

Lo que se pretende destacar en este texto es que la gobernabilidad no puede ser vista desde una perspectiva transversal de consideración de los intereses de los grupos que integran la sociedad en cierto momento o determinada coyuntura, y que es necesario incorporar una visión longitudinal de la estructura social, en la cual las relaciones intergeneracionales son prioritarias. Es por esta razón que la seguridad social se encuentra en el centro del debate sobre el futuro de la sociedad y la manera en que los riesgos se podrán enfrentar es fundamental para definir los escenarios políticos que se van a generar por la interacción de las demandas de cada generación.

Debe subrayarse que el cambio demográfico ha generado un problema central, que en el escenario de corto y largo plazos lo constituyen las transferencias generacionales que permiten que una sociedad en la que ahora conviven las generaciones por más tiempo, utilice los recursos de manera tal que las condiciones de vida de cada generación no se deterioren.

Por tanto, al entrar al tercer milenio es importante plantearse cómo resolverá la sociedad su sobrevivencia y cómo, en particular, sobrevivirán los viejos, cuando el seguro de la vejez que durante mucho tiempo han constituido los hijos prácticamente desaparece por la caída de la fecundidad, y los sistemas institucionales hasta ahora vigentes, basados en la solidaridad generacional, se transforman para dar paso a un sistema de aportaciones individuales al cual paradójicamente pocos pueden contribuir.

Las relaciones entre las generaciones definen los regímenes demográficos a partir de la reproducción de la sociedad, tanto en lo que a seres humanos se refiere como en los bienes materiales que requiere para su desarrollo y, por lo tanto, a partir de estas relaciones se justifica determinado nivel de fecundidad o cierto tipo de arreglos familiares.

El alargamiento de la vida originado en el abatimiento de las enfermedades, con efectos positivos en lo individual, para la sociedad en su conjunto ha incrementado la relación de dependencia con el crecimiento de los grupos ubicados en la parte superior de la pirámide de población y, por tanto, las necesidades de atención de la población en edades avanzadas.

Es fundamental insistir en que, en el análisis de los escenarios futuros, en los que cada vez será más importante la población de mayor edad, tenemos que hacer referencia a dos procesos institucionales: la jubilación y el sistema de pensiones, ambos función de políticas estatales.

Para el año 2000 la población de 65 o más años de edad era de alrededor de 5% del total, pero a partir del año 2030 esta población se incrementará aceleradamente y llegará a representar casi la quinta parte de la población nacional en el año 2050.

Algunas de las consecuencias de este cambio demográfico y su impacto social son fácilmente observables. El consumo de esta población tendrá que ser financiado con sus propios ahorros o con los ahorros de la sociedad. Mantener a una población en crecimiento, tanto en términos absolutos como relativos, requerirá contar con recursos suficientes y

condiciones institucionales para hacer frente a las demandas específicas de esta población de adultos mayores, demandas que son claramente diferenciales si las comparamos con las de otros grupos de edad, tanto por situaciones de deterioro físico, propias del envejecimiento biológico, como por su inserción en el sistema económico en la medida en que, para un adulto mayor, la carencia de empleo no es una situación transitoria. Para una gran proporción de individuos en edades avanzadas, su salida del mercado laboral es definitiva, con la desventaja adicional de tener limitaciones físicas.

Es así que la sociedad mexicana, desde la perspectiva demográfica, enfrentará en el futuro serios problemas asociados con el envejecimiento de la población y el incremento de los riesgos a la salud que, paradójicamente, con el incremento de la esperanza de vida se multiplican en número y costo.

En números absolutos, se estima que la población de 65 años o más, al iniciar el siglo *xxi* representó poco más de cinco millones de personas y para el año 2050 llegará a 27 millones.<sup>7</sup>

Cómo financiar el consumo de esta población, lo que implica además de proveerle de alimentación, vivienda y esparcimiento, una atención médica especializada y cuidados propios de las limitaciones que trae consigo el envejecimiento, es un asunto fundamental que hay que atender desde ahora y que se suma a la larga lista de demandas de la población que no pueden ser consideradas en términos individuales.

Esta situación es todavía más relevante cuando la relacionamos con la evolución de la esperanza de vida por sexo y, según lo que es posible observar en el cuadro que sigue, el número de años que hombres y mujeres alcanzarán a vivir a partir de llegar con vida a los 65 años, es cada vez mayor y lo es más aún para las mujeres, de tal manera que al relacionarlo con la caída de la fecundidad, podemos suponer que una proporción cada vez mayor de mujeres vivirán su vejez solas y sin recursos, ya que entre otras situaciones, la posibilidad de contar con una pensión se ve disminuida con las reformas a la seguridad social en

<sup>7</sup> Según las proyecciones más recientes elaboradas en el Consejo Nacional de Población, esta cifra sería superior a los 32 millones de habitantes. En virtud de que en esta proyección oficial la población total es menor, este grupo etario representaría en términos relativos casi la cuarta parte del total.

las cuales se incrementa el número mínimo de semanas de cotización para tener derecho a una pensión. En el caso de la población femenina, las entradas y salidas de la actividad económica asociadas a su ciclo de vida familiar, en el cual una etapa importante es el periodo reproductivo, reducen como es obvio su periodo de cotización al seguro social, y la dejan fuera de los beneficios de la seguridad social, a pesar de que su actividad es fundamental para la sobrevivencia y desarrollo de la sociedad.

El incremento de la esperanza de vida, al ampliar los diversos periodos del ciclo de vida, incrementa no sólo los años que se viven en soltería, también los años que se vivirán en estado de viudez sin recursos suficientes para sobrevivir en condiciones aceptables.

<b>México</b>		
<b>Esperanza de vida a los 65 años según sexo</b>		
<b>2005-2020</b>		
Años	Hombres	Mujeres
2005-2010	17.3	19.1
2010-2015	17.6	19.6
2015-2020	17.9	20.1

FUENTE: CEPAL, 2007.

El incremento diferencial por sexo en la sobrevivencia, sin que se produzcan cambios a otro nivel de la estructura social, incrementarán la probabilidad de que las mujeres que han estado en unión conyugal pasen mayor tiempo viudas y sin seguridad social. Además, con muy pocos hijos o sin hijos que se hagan cargo de ellas cuando viejas, con lo que se incrementarán los riesgos de vivir en situaciones de pobreza extrema.

Por cierto, los arreglos familiares del México del siglo XXI reflejarán tanto el incremento de las personas que llegan a la vejez sin pareja conyugal debido a la cada vez mayor sobrevivencia de las mujeres, como el incremento en el número de separaciones y divorcios.

Es cada vez más claro que, en la definición de los escenarios futuros, el entorno macroeconómico es especialmente importante, y además de factores como el nivel de inflación, la evolución de la esperanza de vida, la reestructuración de la seguridad social y la participación en el trabajo de las personas de edad avanzada son variables clave que definirán las condiciones de vida y las relaciones intergeneracionales de los individuos.

Hacer referencia a la población de la “tercera edad” en un análisis cuyo objetivo central es establecer la relación entre dinámica demográfica y gobernabilidad no es gratuito; una de las situaciones más significativas para la sociedad mexicana en los próximos años estará relacionada con el financiamiento de la seguridad social y con la atención de las demandas de los viejos.

Cada vez en mayor medida, la población en edades avanzadas se organiza alrededor de sus demandas, y la falta de atención a éstas por parte del Estado puede convertirse en un factor de desestabilización significativo.

Desde el punto de vista estrictamente demográfico, la estructura joven de un país como México y los plazos en que se hace manifiesto el proceso de envejecimiento han justificado la implementación de un nuevo modelo de seguridad social, especialmente porque en la etapa actual, en la que se hace referencia al “bono demográfico”, se cuenta con una proporción suficiente de fuerza laboral joven para sostener a los jubilados durante la transición. Se ha argumentado que las reformas estructurales han tenido como objetivo contar con una serie de dividendos sociales producto de la privatización de los sistemas de seguridad social para reforzar los servicios básicos de educación y salud pública. La pregunta fundamental es cómo y cuándo se distribuirán esos dividendos entre los individuos. Para la contabilidad social no hay duda de que estos recursos existen, pero para los individuos, constituyen sólo una realidad virtual y como tal, cuando estos recursos sean demandados por los beneficiarios pueden sumir a la sociedad en una crisis de dimensiones no previstas.

La posibilidad de respuesta a las demandas de la sociedad que tiene el régimen político debe tomar en cuenta el diseño institucional para hacer frente, entre otros aspectos de la dinámica social, a su evolución demográfica, y en este sentido, la gobernabilidad como capacidad de procesar y resolver estas demandas en un proceso acelerado de envejecimiento será en gran medida una función de la forma de hacer frente a los riesgos de manera colectiva, si lo que se pretende es conformar una sociedad democrática.

El escenario descrito hace indispensable recuperar la función del Estado en materia social y, específicamente, en la construcción de un marco institucional que permita el funcionamiento de organizaciones que disminuyan los riesgos que enfrentan los individuos en su existencia

cotidiana, y esto significa apostar por la seguridad social para lograrlo. De otra manera, la dificultad creciente que tendrá una población vieja para enfrentarlos puede generar condiciones que terminen con la viabilidad de un sistema político caracterizado por una gobernabilidad democrática. Esta es la opción para evitar que los riesgos sociales den lugar a un desastre.

## Bibliografía

- Barr, N. 2001. *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk and Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Beck, Ulrich. 2006. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Block, Walter; David Lorch, Bobby Midkiff y Keith Reed. 2002. "Let's end, do not mend social security". *Economic Affairs* 22: 17-23.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2007. *Observatorio Demográfico 4: Mortalidad*. Santiago de Chile.
- Esping-Andersen, Gosta. 2000. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Forteza, Alvaro. 2003. "Seguridad social y competencia política". En *Economía política en Uruguay*, compilado por D. Aboal y J.A. Moraes. Montevideo: Universidad de la República-CINVE.
- Gu, Edward. 2003. *Labour Market Insecurities in China*. Ginebra: International Labor Organization.
- Henry, Louis. 1961. "Some Data on Natural Fertility". *Eugenics Quarterly* 8(2): 81-91.
- Hussain, Athar. 2003. *Urban Poverty in China: Measurement, Patterns and Policies*. Ginebra: International labor Organization.
- ILO, 2004. *Economic Security for a Better World*. Ginebra: International Labor Organization.
- Pérez-Rico, Raimundo, Sergio Sesma y Esteban Puentes. 2005. "Gastos catastróficos por motivos de salud en México: estudio comparativo por grado de marginación". *Salud Pública de México* 47, suplemento 1: 47-53.
- Rodríguez Caballero, Juan Carlos. 2003. "Le economía laboral en el periodo clásico de la historia del pensamiento económico". Tesis doctoral. Valladolid: Universidad de Valladolid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.
- Sojo, Ana. 2003. "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe". *Revista de la CEPAL* 80 (agosto).

# **Las políticas e instituciones dirigidas hacia las personas adultas mayores: algunas reflexiones a partir del envejecimiento demográfico en México**

**Verónica Montes de Oca Zavala**

Científica social. Socióloga y demógrafa: doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Población por el Colegio de México; investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; profesora y tutora en el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.



## Introducción\*

Sin duda, un tema fundamental en la actualidad en la administración pública en México es conocer los mecanismos para tener una aceptable gobernabilidad en los regímenes democráticos de hoy en día. El tema es por demás interesante, ya sea desde el planteamiento teórico que enlaza el papel de la administración pública y el ejercicio de la gobernabilidad, o desde el punto de vista práctico que vincula el papel de la administración con el ejercicio de la gobernabilidad en el marco de la satisfacción de políticas sociales y de población. En especial, en este capítulo me interesa discutir la necesidad de contemplar la gobernabilidad frente al incremento de la población adulta mayor. Específicamente, el aumento de las necesidades de un nuevo segmento de la población con requerimientos diferentes en virtud de su longevidad.

La transición demográfica, por una parte, señala el aumento de la población con 60 años y más como resultado de la reducción de la fecundidad y mortalidad en la historia de las poblaciones, lo que implica una reorganización de los programas sociales en materia de salud, educación, alimentación, vivienda y seguridad social. De la misma forma, la transición epidemiológica orienta sobre el cambio de un patrón de morbilidad de las poblaciones. Señala la transición de una mayor presencia de enfermedades transmisibles hacia una mayor presencia de enfermedades no transmisibles, mejor conocidas como crónico-degenerativas, que en su defecto son de larga duración, y cuya ocurrencia representa un incremento en costos sociales, familiares e institucionales.

Estas dos transiciones son parte del contexto en el cual la discusión sobre la gobernabilidad en las políticas de vejez adquiere relevancia en la administración pública en México. Bajo este escenario, el presente artículo busca retomar ciertos aspectos de la discusión sobre gobernabilidad y gestión pública para vincularlo con la necesidad de tomar en cuenta las nuevas demandas sociales de un segmento de la población en constante crecimiento.

\* La autora agradece a la maestra Mirna Hebrero por la elaboración de cuadros y gráficas, a la licenciada Alaíde Ventura y a la señora Gabriela Ramírez por la lectura y corrección del texto.

## Gobernabilidad y administración pública en el marco de múltiples transiciones

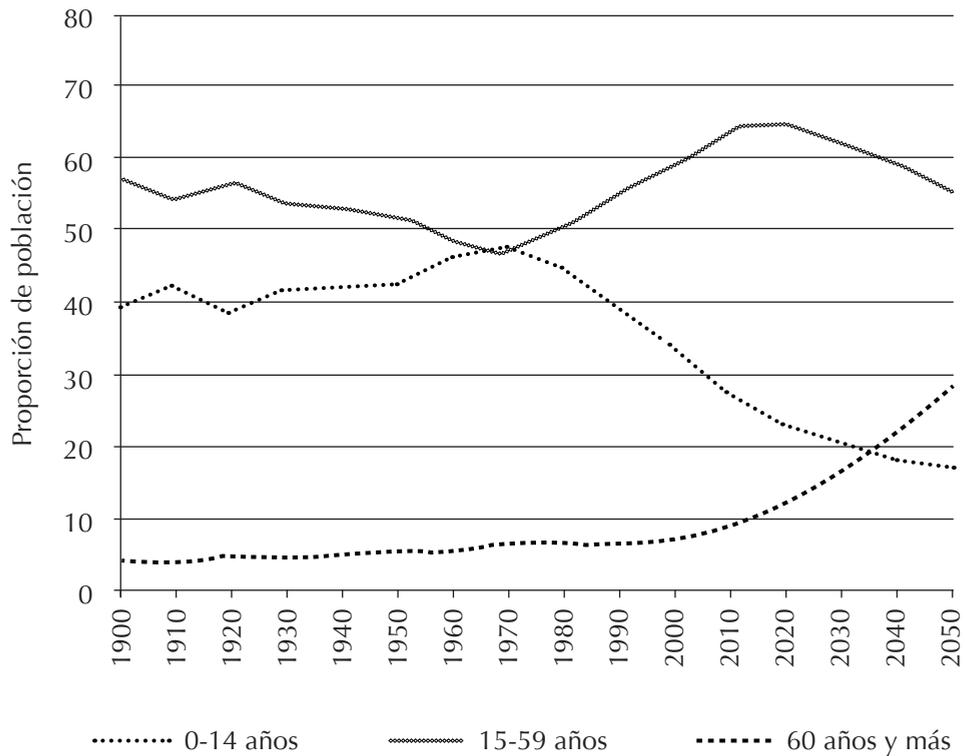
Si bien es cierto que el tema de la gobernabilidad es reciente, la preocupación por el buen gobierno tiene larga data. La bibliografía, más que definir el término “gobernabilidad”, ha planteado múltiples reflexiones sobre el tema de la ingobernabilidad, y no es para menos, la experiencia de la década perdida en los países desarrollados, los serios problemas de los gobiernos en diferentes países de la región latinoamericana y caribeña, las recientes crisis económicas y sobre todo la corrupción han mostrado más que nunca el impacto social y político de la ingobernabilidad. Ejemplos de ello son la creciente pobreza, la evidente marginación social, el inacabado desarrollo social y/o humano, la ausencia de una administración pública eficiente, y la falta de sensibilidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos para planear la satisfacción de las necesidades de la población. Todo ello genera múltiples efectos, entre ellos insatisfacción social, violencia y un profundo sentimiento colectivo de impotencia que no encuentra salida institucional y que se manifiesta en un deterioro progresivo del tejido social, evidente ante la presencia de resentimiento social, racismo, discriminación y una especie de competitividad destructiva desde la vida cotidiana hasta la vida institucional.

Esta ingobernabilidad tiene una historia reciente y sus antecedentes fueron los regímenes autoritarios latinoamericanos. Algunos, por su origen espurio y dictatorial, destruyeron y exterminaron la posibilidad de crítica y orientación social; otros carecieron de información y conocimientos sobre cómo ejercer el poder del ejecutivo para orientar el desarrollo de las poblaciones. La segunda mitad del siglo xx en la región latinoamericana estuvo plagada de golpes de estado que culminaron en dictaduras, pero también del fracaso de algunos regímenes aparentemente democráticos (Fujimori en Perú, Fernando Collor de Melo en Brasil, Bucaram en Ecuador, Carlos Menem en Argentina, Salinas de Gortari en México, por mencionar sólo algunos). Hoy en día, convivimos con instituciones que fueron creadas bajo la lógica de la gobernabilidad autoritaria, pero en regímenes que subsecuentemente fueron democráticamente elegidos, los cuales en la mayoría de los casos no contaron ni cuentan con los instrumentos institucionales para obtener gobernabilidad democrática. Flisfisch (1989) definió la gobernabilidad como “la calidad del

desempeño gubernamental a través del tiempo —ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos— considerando principalmente las dimensiones de la ‘oportunidad’, la ‘efectividad’, la ‘aceptación social’, la ‘eficiencia’, y la ‘coherencia’ de sus decisiones”.

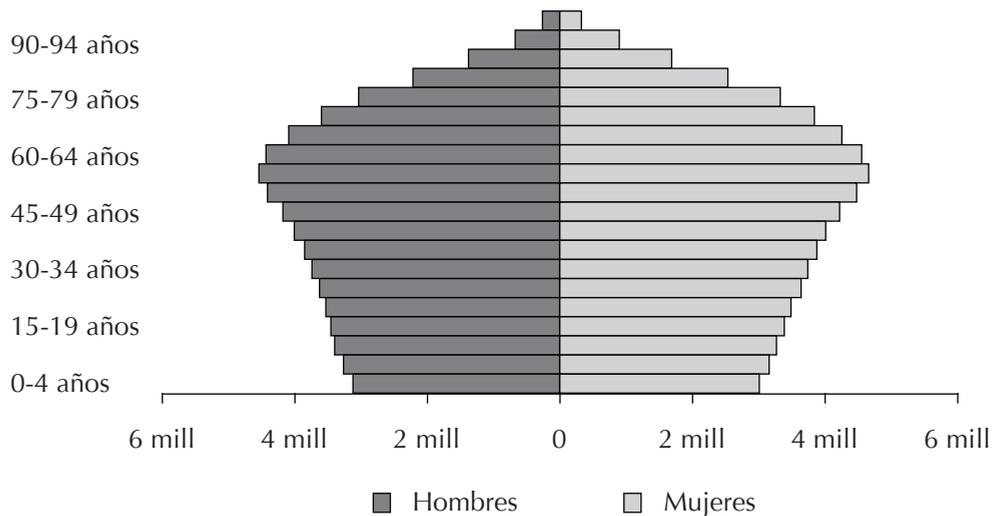
La calidad de la gobernabilidad, entonces, reviste importancia en el sentido de que existe la preocupación por conocer cómo se gobierna y en esa medida ubicar los impactos de las decisiones de gobierno, de las políticas públicas y de los programas sociales dirigidos hacia los diferentes grupos de la población. En primera instancia cabe señalar la importancia de ubicar a la población no como un conjunto homogéneo y estático, sino como un conjunto de personas con comportamientos sociales dinámicos, los cuales están inmersos en procesos locales y multilocales tales como la migración interna o internacional. Igualmente, la población ha dejado de ser identificada como un ente estático, pues se compone de generaciones que cambian a partir de los adelantos sociales y las políticas mismas. La población mexicana ha crecido y cambiado significativamente durante el siglo xx, así como han cambiado el monto y características de los grandes grupos que la componen (véase gráfica 1). También se espera que, en las próximas décadas, la estructura por edad de la población mexicana tenga otra configuración (véase gráfica 2).

**Grafica 1**  
**México. Proporción de población por grandes grupos de edad, 1900-2050**



FUENTE: Elaboración propia con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 1900-2000. Para años subsiguientes: Conapo (2006), Proyecciones 2005-2050.

**Gráfica 2**  
**Estructura por edad y sexo de la población mexicana en 2050**



FUENTE: Elaboración propia con base en las Proyecciones 2005-2050, Conapo, 2006.

Otro ejemplo de estas transformaciones demográficas es el hecho de que la vejez no era visualizada como una etapa más de la vida y, en ese sentido, los grupos poblacionales que viven la vejez no eran tampoco identificados como un segmento social relevante en las decisiones políticas. Hoy en día se identifican con mayor claridad los diferentes grupos de la población y el papel que representa cada etapa de la vida. Ahora se habla de población en la niñez, los adolescentes, los adultos y las personas adultas mayores. Estas últimas, que son las que nos ocupan, pueden estar en una etapa inicial de su envejecimiento o vivir en estadios más avanzados, como los octogenarios o los centenarios que en algunos países representan un segmento de especial relevancia.

Pero regresando a cómo se gobierna, resulta imprescindible el desarrollo de las ciencias sociales para producir conocimiento sobre las condiciones sociales de los grupos de la población: las mujeres, los adolescentes, la infancia, la vejez, los indígenas, los campesinos, entre otros. Hoy más que nunca existe información y conocimiento que puede orientar un mejor desempeño de las políticas sociales y los programas de

intervención para atenderlos. Como nunca antes en la historia de México, se cuenta con fuentes secundarias para identificar las características sociodemográficas de las poblaciones. Los continuos censos de población desde 1890, así como las encuestas específicas (de fecundidad, salud, nutrición, empleo, migración en la frontera norte, ocupación, dinámica demográfica, envejecimiento a nivel estatal, entre otras) han contribuido a la generación de información sobre las poblaciones.

No obstante, el conocimiento sobre las mismas no va al mismo ritmo de producción, pues a la información hay que procesarla e interpretar sus resultados. La demografía y la estadística son ciencias auxiliares en este proceso. Por desgracia, los tomadores de decisiones políticas no valoran y muchas veces no entienden este esfuerzo de análisis e interpretación de la información sobre las poblaciones. Además de que se carece de una visión global del desarrollo social de las mismas en el entendido de que, en conjunto, se forma parte de un sistema político-social con condiciones demográficas específicas y oportunidades diferenciales que muchas veces propician exclusión. Este conocimiento es pertinente y necesario para obtener gobernabilidad, pero sobre todo para evaluar los esfuerzos políticos y el cambio social a partir de las políticas sociales y públicas.

Las instituciones públicas en este contexto desconocen el papel de interacción que deben tener con las universidades generadoras de conocimiento; no es posible entender la planeación estratégica sin el punto basal en el que se encuentran los grupos de población. Así mismo, es necesario no perder el rumbo del contexto global y de los grandes cambios mundiales demográficos y sociales. La gestión pública depende de instituciones capaces de entender el papel de los científicos sociales y, en esa medida, del conocimiento de la sociedad y de su población. Pero si bien la gestión pública debe contemplar en su filosofía esta intercomunicación con los productores de conocimiento, lo cierto es que la solución no sólo radica en esta medida, sino en la coordinación real entre instituciones públicas, las cuales han perdido su visión a futuro y su misión en la actualidad en el marco del resto de la estructura y dinámica institucional existente. Si bien durante un periodo de la historia política de las naciones se pensó que la falta de gobernabilidad provenía de la ausencia de instituciones democráticas, hoy en día, transitando hacia

ella, todavía sufrimos ingobernabilidad, lo que muestra que esta situación se vincula con aspectos políticos y culturales más operativos.<sup>1</sup>

## **Las instituciones públicas encargadas del bienestar de la vejez en México**

La situación de ingobernabilidad no excluye a las instituciones encargadas del bienestar de la población anciana en México. Gran parte de esta situación se debe a la configuración originaria de dichas instituciones y al surgimiento de otras nuevas que traslapan sus acciones con las anteriores al grado de tener una serie de instituciones que no están coordinadas entre sí y que generan grandes vacíos en sus acciones, una grave desprotección social y duplicidad de funciones entre la población. De hecho, la administración pública repite esta desorganización en los programas dirigidos a las familias, la adolescencia, las mujeres y la situación de pobreza. En pocas palabras, la administración pública está enredada entre instituciones que ejercen poca gestión y que compiten entre sí a partir de su propia normatividad. En especial, esto sucede entre las instituciones federales, estatales y municipales. Algunos autores han mencionado que la ciencia política latinoamericana ha dejado de lado el estudio de los procedimientos en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos (Camou, 2000).

Podemos comenzar con el papel de la seguridad social en México, y en especial, el papel de los regímenes de pensiones. En primer lugar, en México las instituciones de seguridad social deben ser las principales generadoras de bienestar. Su origen data de finales del siglo XIX, en una época en México donde había un gobierno autoritario que propició el surgimiento de las primeras instituciones de seguridad social hacia los empleados y funcionarios públicos. Ése es el primer antecedente de la seguridad social en México, lo cual hace evidente que no se pensaba

<sup>1</sup> Algunos autores advierten que la tradición política anglosajona tiene una alta sensibilidad por la acción gubernamental y el papel del gobierno; mientras en la región latinoamericana se hereda una tradición política europea preocupada por el papel del estado, mas no así el ejercicio gubernamental. Hoy en día todavía cuando se menciona el papel del estado, la población piensa en el papel del gobierno, cuando entendemos que el estado es población, gobierno y territorio (Camou, 2000).

en una institución propiciadora de protección para la totalidad de la población, sino para grupos sociales privilegiados, en este caso, del propio gobierno porfirista. Años después, con la Constitución de 1917, se planteó el establecimiento de las cajas de seguros populares, como los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria en el trabajo, de accidentes y de otros con fines similares. A partir de este momento, la constitución sentó las bases para la protección de la población a partir del trabajo asalariado, en la cual la función del Estado consistía en “mediar las relaciones de mercado que tendían a ser injustas para los trabajadores y hacerlo de tal manera que [...], los dueños del capital tuvieran la certeza de que esas relaciones estarían claramente reguladas” (Jusidman, 1996: 13).

En 1925 comenzaron las discusiones sobre la ley de seguro social, antecedente del IMSS; en dichas discusiones se planteaba la seguridad social por parte exclusiva de los patrones. Era un momento de nacionalismo revolucionario que terminó por ceder a los intereses empresariales y dio lugar a la ley que origina al Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943. Como se observa hasta ahora la seguridad social tiene origen en un gobierno autoritario y atraviesa sin pena ni gloria los gobiernos revolucionarios hasta la época del cambio en el modelo económico y la entrada del neoliberalismo en las instituciones sociales. Es en aquellos momentos cuando comienza la parcelarización de la seguridad social y sobre todo se pone la protección social de la población como una garantía excluyente que bajo su lógica se prestaba a la negociación de los dueños del capital y de los sindicatos y sectores estratégicos de la economía.

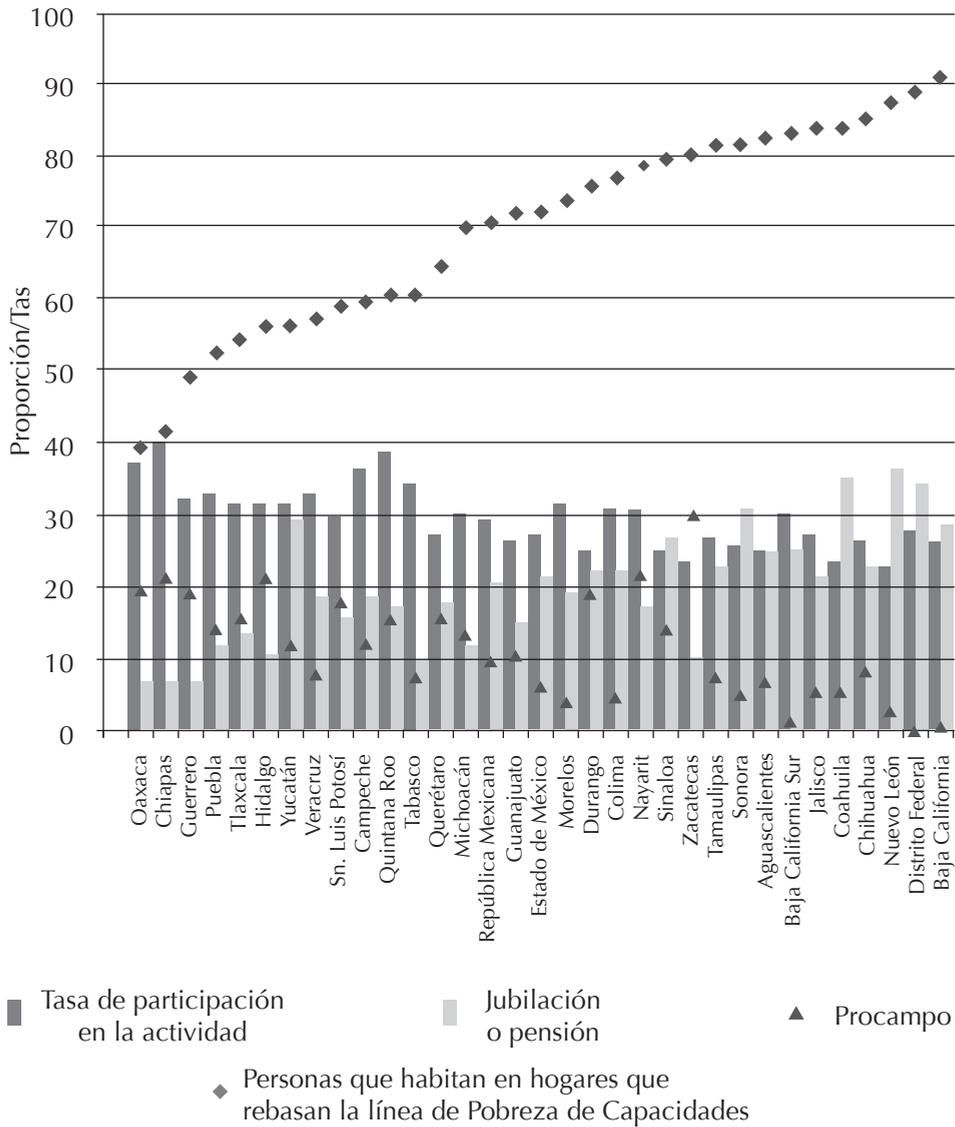
En esa lógica nace el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959. El objetivo de este Instituto era proteger a los trabajadores del extenso aparato estatal. También se crearon sistemas de seguridad social para las entidades federativas y progresivamente para los organismos descentralizados: IMSS, en calidad de patrón, Petróleos Mexicanos<sup>2</sup> (Pemex), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Luz y Fuerza del Centro (LyFC), Ferrocarriles Nacionales de México (Ferroviales), Institutos de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM) y la banca central y de desarrollo (Nafin, Banobras, Bancomext y Banrural).

<sup>2</sup> Petróleos Mexicanos (Pemex) constituye un caso particular porque asume por sí mismo el otorgamiento de pensiones y de atención de la salud, al margen del IMSS y del ISSSTE.

El objetivo del IMSS, la actual institución de seguridad social por excelencia, era otorgar atención a la salud e incluir a los trabajadores en un régimen de pensiones siempre y cuando participaran en el mercado de trabajo formal de las empresas privadas. Su visión desde el origen fue excluyente para la mayoría de la población mexicana al momento de sólo incluir de sus beneficios para el retiro del mercado de trabajo a la población que tuvo un trabajo formal o contó con un salario, prestaciones de ley y fue incluida en algún régimen de pensiones. Los trabajadores en el mercado informal y campesino quedarían excluidos de cualquier beneficio, o en todo caso, aquel que por cuestiones relativas a su función en la sociedad no pudiera cotizar lo necesario, también quedaría sin beneficios. Es el caso de muchas mujeres que por matrimonio o nacimiento de sus hijos dejaron de trabajar formalmente, perdiendo sus prestaciones al momento y sus garantías al llegar a la vejez.

Hoy por hoy, la diversidad de sistemas de seguridad social en la estructura de la política social del país no permite una mayor calidad de vida de su población, al grado de obligarla a continuar trabajando en la vejez. Los datos muestran que hay una correlación inversa entre la participación económica de la población con 60 años y más y su adscripción a algún régimen de pensiones. También se observa que, a mayor presencia de la seguridad social entre esta población en entidades como Nuevo León, Distrito Federal, etc., mayor superación de la pobreza y menor participación económica en el mercado de trabajo. La gráfica 3 muestra claramente cómo se comporta esta relación entre la población que continúa trabajando en la vejez por no recibir pensión, y cómo la presencia de esta transferencia genera un aumento de la población que rebasa la línea de pobreza de capacidades. Otras transferencias resultan poco significativas en esta relación. Sin duda, la seguridad social es la más importante institución que abriga el bienestar de la población anciana en México; sin embargo, su falta de madurez y su fragmentación, así como las recientes reformas a los sistemas, hacen más ineficiente su capacidad para hacer frente a las necesidades de esta población.

**Gráfica 3**  
**Proporción de personas con 60 años y más que rebasan la línea de**  
**pobreza de capacidades, reciben una pensión, transferencias de**  
**Procampo y tasa de participación económica por entidad**  
**federativa, 2000**

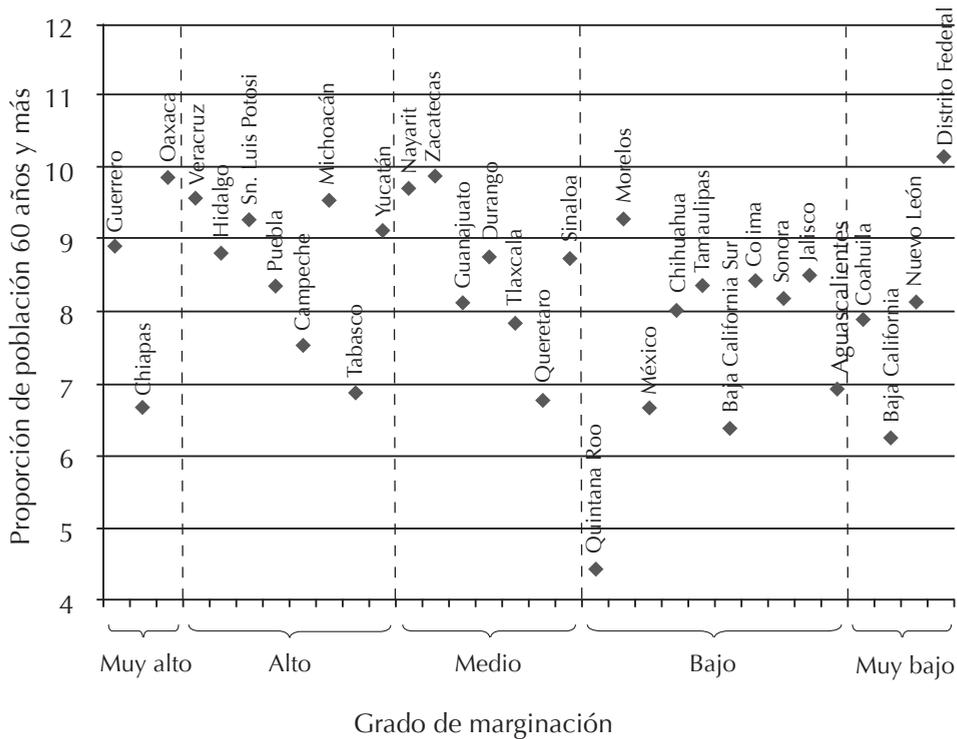


FUENTE: Montes de Oca, V. y M. Hebrero, (2006) con base en los Indicadores Demográficos de Adultos Mayores 2000-2050 (Conapo, 2002).

La situación imperante en el país en materia de política social impacta a la población de manera diferencial, dependiendo de su grupo de edad y género. La diversidad de programas sociales por entidad federativa cada vez más heterogénea y sin claridad en los objetivos es imposible de evaluar, pero una manera sintética de observar el efecto de estos programas federales, estatales y municipales es a través del grado de marginación de sus entidades federativas. Este grado de marginación muestra las deficiencias en materia de infraestructura social y se construye a través del índice de marginación, que es el resultado de una estimación por componentes principales de cuatro dimensiones y nueve indicadores: educación (analfabetismo y población sin primaria completa); viviendas (ocupantes en viviendas sin agua entubada, sin drenaje ni servicio sanitario, con piso de tierra, sin energía eléctrica y hacinamiento); ingresos (población ocupada que gana hasta dos salarios mínimos); y distribución de la población (población en localidades con menos de cinco mil habitantes) (Conapo, 2006).

A la marginación alta y muy alta de once entidades federativas se suman las necesidades de una población envejecida que está en crecimiento porcentualmente. El diagrama 1 muestra cómo se colocan las entidades federativas en función de su grado de marginación y porcentaje de población con 60 años y más. En este diagrama es fácil de observar como Guerrero, Chiapas y Oaxaca se encuentran entre las entidades con muy alto grado de marginación, pero simultáneamente Guerrero y Oaxaca se aproximan a 9% de población adulta mayor. Oaxaca en especial está muy cerca en proporción de ancianos al Distrito Federal, pero exactamente en lugares opuestos en cuanto a marginación.

**Diagrama 1**  
**Relación entre grado de marginación y proporción de población con 60 años y más por entidad federativa, 2005**



FUENTE: Montes de Oca, V. y M. Hebrero, (2006) con base en el Índice de marginación 2005 (Conapo, 2006) y II Censo de Población y Vivienda 2005.

Desde la perspectiva de los organismos internacionales, las políticas de bienestar hacia la vejez deben contemplar la seguridad económica, aumentar la protección en materia de salud y crear entornos sociales cada vez más incluyentes hacia este segmento de la población. La propuesta central es que gran parte de estas áreas de acción prioritarias sea respaldada en cada país por una ley que garantice la protección de sus derechos ciudadanos (CEPAL/CELADE, 2007).

En nuestro país, a pesar de que existe una legislación tendiente a la defensa de los derechos de las personas con 60 años y más, publicada en el Diario Oficial en 2002, todavía no se ha llegado a transmitir la importancia de esta ley en las acciones de gobierno a nivel federal, en los

estados y en los municipios. Sólo algunas entidades federativas cuentan con leyes específicas: la Ley de protección a minusválidos y senescentes de Campeche (1993), La Ley de protección a discapacitados y senescentes de Oaxaca (1995), la Ley de protección a la senectud de San Luis Potosí (1997), la Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal (2000), la Ley para la protección de los adultos mayores del Estado de México (2008). No obstante, el espíritu de las leyes difiere entre sí, siendo sólo la del Distrito Federal la que asume a la población adulta mayor como sujetos de derecho. La transición legislativa sobre la vejez en México aún no se ha consolidado en la mayoría de las entidades federativas del país y lo que es aún cuestionable es que no se retoma el enfoque de derechos o éste queda subsumido en prácticas asistencialistas sin ninguna noción gerontológica.

### **Hacia la construcción de una política pública de vejez en México**

La construcción de una política de vejez en México debe contemplar a las instituciones tanto públicas como privadas y a la misma población a través de sus organizaciones de la sociedad civil. En este proceso, las instituciones académicas resultan de fundamental importancia pues son los garantes de que, a través de la investigación y la docencia, se incluyan a todos los subgrupos de la población anciana según se formen recursos humanos capaces de dar atención integral y digna a la población sujeta de derechos.

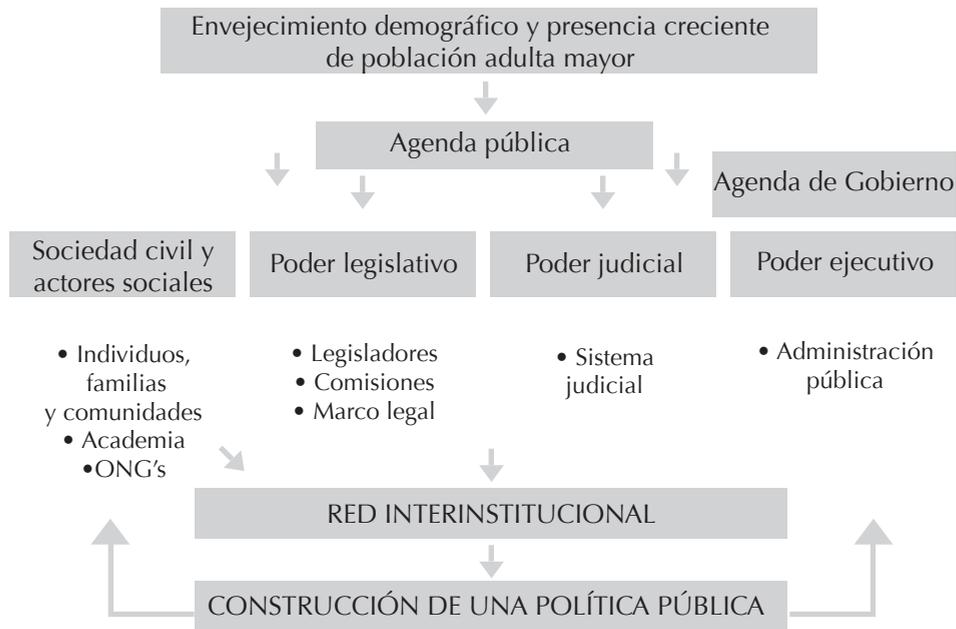
A partir de este reconocimiento por parte de las instituciones públicas, se ha consensuado en varias reuniones la necesidad de generar en la opinión pública la visibilización de la problemática que experimentan las personas mayores. A este proceso se le llama formación de la agenda pública. Este reconocimiento entre la población y los distintos públicos genera legitimidad en las acciones de cualquier política pública y permite crear las condiciones para una más amplia difusión de los derechos de las personas mayores y de los servicios que cada institución desarrolla (diagrama 2).

A la agenda de gobierno, es decir, de las acciones consensuadas de un gobierno determinado, sigue la necesaria coordinación de acciones entre cada una de las instituciones involucradas, así como su reconocimiento mutuo. Ello con el fin de valorar las acciones en conjunto,

potenciar la difusión y complementariedad de las mismas y evitar los traslapes o duplicidades que muchas veces concentran esfuerzos y recursos que probablemente no satisfacen correctamente las necesidades de la población objetivo.

En este contexto interinstitucional, es necesario agregar la participación de la sociedad civil organizada y no organizada, mediante instituciones no gubernamentales, académicos especialistas, comunidades e individuos clave. Este componente social hace que las políticas públicas tengan un referente público real, tal y como lo sugieren los organismos internacionales desde la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento en Madrid (2002). En esta lógica, es fundamental la participación de los grupos de adultos mayores.

**Diagrama 2**



FUENTE: Elaboración de J. L. Uriona y V. Montes de Oca, citado en Gob. de Guanajuato. 2005. Programa Especial Gerontológico del Estado de Guanajuato, México, Guanajuato, Unidad de Planeación e Inversión Estratégica.

Por otra parte, o en otro momento, las acciones de la agenda de gobierno deben quedar sostenidas en una ley que ratifique explícitamente los derechos de las personas adultas mayores en la sociedad; justo esta condición le da continuidad a la política de vejez independientemente de cualquier nuevo gobierno. La continuidad es una variable que es clave para cualquier programa social y sólo es posible ver su efecto en la población una vez transcurridos algunos años de ejecución.

La existencia de una ley que ratifique los derechos de las personas adultas mayores no tiene el más mínimo impacto si no se ve respaldada por las acciones del poder judicial, quien al fin de cuentas hará cumplir las disposiciones consensuadas por los actores sociales en el marco de las discusiones legislativas. Cabe resaltar que la interrelación entre las instituciones de gobierno, las acciones del poder judicial, los diputados miembros de comisiones involucradas (grupos vulnerables, seguridad social, mujeres, entre otras), así como la sociedad civil deberán conformar idealmente una red interinstitucional que potencie los esfuerzos particulares y reproduzca en la entidad las experiencias exitosas.

La red interinstitucional garantizará la vigilancia, asesoría y supervisión de la política pública que será ejecutada por el resto de las instituciones de gobierno, pero más que eso, velará por una política futura de mejoramiento de la calidad de vida de las personas adultas mayores. El funcionamiento de la red interinstitucional estará regulado por un decreto que le dé personalidad jurídica ante el gobierno y la sociedad civil.

## **La gerontología crítica y la política pública de vejez en México**

Las desigualdades estructurales, la inequidad, la pobreza en las áreas rurales y urbanas marginadas, así como las condiciones desventajosas hacia las mujeres e indígenas, son aspectos sustantivos que afectan a la población en general y que resultan claves para entender la situación actual de las personas adultas mayores en el territorio nacional. Tales características se recrudecen mientras la inercia de la transición demográfica y el envejecimiento de la estructura etaria continúan su curso aún en aquellas entidades con bajos niveles de marginalidad.

Hasta ahora en el país se ha incentivado la investigación sobre la población adulta mayor y sobre el envejecimiento demográfico en una forma cada vez más abundante y con enfoques multidisciplinarios. No

obstante, a nivel de la política pública nacional es necesario reforzar el papel del gobierno federal en la construcción de una cultura de la vejez con enfoque de derechos que simultáneamente coordine políticas nacionales en por lo menos las tres áreas prioritarias que se han planteado desde la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento de Madrid (2002): seguridad económica, salud y bienestar en la vejez, así como entornos físicos y sociales favorables.

### **Objetivos para una política de vejez en México**

El objetivo de una política nacional hacia las personas adultas mayores debe contemplar la promoción de las capacidades y funcionamientos de las personas adultas mayores en un ambiente de derechos que prevea y satisfaga sus demandas, brinde más y mejores oportunidades para la vejez y nos prepare como sociedad para el envejecimiento de su población. Para ello es necesario generar más y mejores oportunidades de educación, empleo y salud tanto para las personas adultas mayores como para el resto de las generaciones, con una perspectiva intergeneracional que construya las condiciones para aprovechar el bono demográfico.

### **Promoción y coordinación de la política de vejez**

El promotor principal de una política nacional debe ser el Estado por medio de los tres poderes de la unión (ejecutivo, legislativo y judicial). El instrumento de la política de estado es el gobierno federal, quien deberá apoyarse en la creación de un Plan Nacional Gerontológico que coordinará a las instituciones gubernamentales (Desarrollo social, Salud, Trabajo y previsión social, Educación pública, Economía, Hacienda, Gobernación, entre otros), a las instituciones de seguridad social (ISSSTE, IMSS, Pemex, etc.), al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), así como a algunos organismos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

De acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, decretado en el mes de junio del 2002, se faculta al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), a coordinar a las instituciones de la administración pública federal, estatales y municipales,

las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada para diseñar estrategias, programas, proyectos y acciones encaminados a mejorar el bienestar de las personas adultas mayores en México. Se auxilia de un consejo directivo y de un consejo ciudadano compuesto precisamente por personas adultas mayores de trayectoria sobresaliente.

## **Federalismo y transversalidad**

Las acciones coordinadas desde el gobierno federal desarrollarán programas, proyectos y acciones para superar la pobreza, mantener la seguridad económica y ampliar la cobertura en seguridad social. A través de estos programas, se apoyará a las poblaciones de los estados y municipios. Los gobiernos estatales, a través del sector salud descentralizado, promoverán acciones tendientes al bienestar de la vejez en materia de salud. Los gobiernos municipales fomentarán redes institucionales y comunitarias para grupos de autoayuda en función de los contextos locales y las circunstancias propias de la dinámica local. La responsabilidad de la política pública nacional para la vejez recae en el gobierno federal, y en los gobiernos estatales y municipales a través de las diferentes instituciones gubernamentales desde un enfoque de transversalidad interinstitucional.

El papel del gobierno federal es clave para dar seguimiento y coordinar las acciones de las instituciones federales. Los organismos internacionales han propuesto que desde la federación se promueva un nuevo contrato social que sea la base de la protección social, cuyos esquemas recuperen la noción de comunidad política y solidaridad (CEPAL, 2006). Desde la perspectiva del envejecimiento, este planteamiento puede resultar enriquecedor si se retoma la solidaridad intergeneracional en un contexto de creación de empleo y fortalecimiento de los sistemas de seguridad social existentes. El gobierno federal promoverá las acciones en los diferentes sectores económicos y sociales, y dará seguimiento y asesoría a los gobiernos estatales y municipales. Para el gobierno federal es clave dar mayor seguridad económica a la vejez; por ello, le corresponden los programas de abatimiento de la pobreza en hogares e individuos, así como otros programas gubernamentales de apoyo al campo, entre los que se encuentran los dirigidos hacia los adultos mayores (Procampo, Oportunidades y el nuevo componente).

El sector salud de las entidades federativas es responsable de la ejecución de los programas de fomento a la salud, prevención, atención médica y rehabilitación de la población adulta mayor. Los gobiernos municipales tienen la capacidad de fortalecer el tejido social de las comunidades a través de sus redes sociales, los grupos de ayuda mutua y de autoayuda.

La política asistencial del gobierno es necesaria para combatir los efectos no deseados del modelo económico, pero también porque representa el pago de una deuda social que fomenta el compromiso y la solidaridad intergeneracional. No obstante, las políticas asistenciales deben acompañarse de cambios estructurales que fomenten el empleo, la capacitación y profesionalización para la movilidad laboral, así como el fortalecimiento de la participación ciudadana (CEPAL, 2006).

## Los sistemas de protección y el enfoque de derechos

Los sistemas de protección social de la vejez en México tienen por objetivo generar un ambiente de colaboración entre todas las instancias del gobierno (federal, estatal y municipal), las familias y las comunidades en la atención y defensa de los derechos de las personas al llegar a la vejez. Resulta fundamental partir de la concepción de que la población es sujeto de derecho, como se ha planteado desde los organismos internacionales en la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, de Madrid, 2002, y en la Conferencia Regional en la cual se adoptó la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento (CEPAL/CELADE, 2003d).

Se propone abandonar el enfoque dirigido a las personas de edad como objetos pasivos de políticas asistencialistas y sustituirlo por una política cuyo enfoque de derechos promueva la construcción de ciudadanía en la vejez y garantice su ejercicio de forma individual o de grupo aun en programas de emergencia (Huenchuan y Morlachetti, 2006).

En ese sentido, es fundamental adoptar en la agenda pública la situación en desventaja de las personas mayores, pero también contemplar la posibilidad de que se sustente en las agendas de gobierno de las entidades federativas con vías a trascender en el ámbito legislativo local (agenda de estado).

## **Política de vejez con enfoque de derechos en las entidades federativas**

La propuesta internacional es que el enfoque de derechos de la vejez debe sustentar la planificación socioeconómica a mediano y largo plazo en materia de envejecimiento y vejez. Para lo cual es necesario el diseño e implementación de políticas y acciones para mejorar las características de las personas adultas mayores en las tres áreas prioritarias: seguridad económica, servicios de salud integrales y adecuados a sus necesidades, así como entornos físicos y sociales favorables, desde un enfoque de derechos y equidad de género.

Las acciones de cada área estratégica ya cuentan con un respaldo en la Ley de derechos de las personas adultas mayores a nivel nacional. No obstante, es necesario que cada entidad federativa propicie y consolide su política de vejez en función de sus recursos humanos e institucionales. Si bien la ley prevé varios aspectos que pretenden mejorar la vida de las personas con 60 años y más, lo cierto es que a nivel estatal deben consolidarse las estrategias de negociación interinstitucional, la planeación estratégica con base en diagnósticos confiables y la conformación de una cultura de la vejez que a nivel nacional sea coherente con los objetivos a mediano y largo plazos en México.

## **Perspectiva intergeneracional, de género y etnia sobre envejecimiento**

Las perspectivas intergeneracional y de género son muy importantes, ya que la política de población sobre envejecimiento debe generar conciencia entre las generaciones más jóvenes sobre su propio proceso de envejecimiento individual. La educación en población puede ser un instrumento para dicho objetivo. Este proceso incluye a hombres y mujeres en edades más jóvenes que con mayor seguridad sabrán y lograrán contribuir a una cultura de dignificación de la vejez en México, pues representa su propio curso de vida.

En muchos países de la región latinoamericana se ha dado especial relevancia al componente étnico de sus poblaciones, el cual es sustantivo en el diseño de las políticas de vejez (Reyes, 2001). Otras orientaciones enfatizan las desigualdades en las áreas rurales y urbanas, así

como los niveles de desarrollo social en el país e incluso al interior de las entidades federativas. En México, además del enfoque de derechos y de equidad de género, es necesario resaltar la marginación en áreas rurales y urbanas, así como propiciar programas hacia la vejez indígena. Además es necesario que las políticas públicas para personas mayores sean la instrumentación de los derechos ciudadanos independientemente de la edad, el sexo, el grupo étnico o las condiciones físicas. Esto construye un piso sustentable que no sea modificable en cada cambio de gobierno. Igualmente es necesario que los beneficiarios participen en el diseño, a fin de que sean políticas incluyentes que reflejen fielmente las necesidades sentidas por el colectivo de personas adultas mayores.

## Reflexiones finales

El aumento de la población adulta mayor es un tema de fundamental relevancia en el pensamiento sobre gobernabilidad, gestión y administración pública. Desde esta perspectiva es clara la necesidad de reflexionar desde una visión incluyente que vea a la población adulta mayor como sujetos de derechos cuyas necesidades deben ser satisfechas. El buen gobierno necesita conocer las características de esta población, así como los contextos socioeconómicos en los cuales estas poblaciones habitan. Los gobiernos democráticos toman en cuenta esta situación para poder diseñar programas adecuados. Algo que también es muy importante es ver la peculiaridad de cada entidad federativa en el marco de la realidad nacional.

La calidad de la gobernabilidad debe responder al grado de satisfacción que cada población tiene. Al respecto, en México, por la forma como se ha organizado la política social, las instituciones están rebasadas y la política social está fragmentada. No hay cobertura universal en los servicios de salud, ni existe la concepción de servicios sociales, sólo la de prestaciones sociales, con lo cual todos aquellos que no son derechohabientes quedan excluidos de la política social y no existen como sujetos de derecho. Si esto sucede para el conjunto de la población mexicana, es aún más cruel con respecto a la población que ya experimenta su propio envejecimiento o que ya se encuentra en el grupo con 60 años y más.

La transición legislativa todavía es muy pobre en cuanto a las leyes para la protección de los derechos del adulto mayor, observándose que la perspectiva ideológica los puede tratar como infantes y no como ciudadanos con capacidad de decisión y de acción política. Existen algunas excepciones que los consideran como sujetos con derechos sociales y políticos a los que se debe atender no en forma asistencial, pero esta opción aún es mínima entre las entidades federativas.

En la construcción de una política de vejez deben entrar todas las instituciones de gobierno, como las organizaciones de la sociedad civil, pero fundamentalmente deben participar los propios adultos mayores, sus familias y los científicos que han investigado a este segmento de la población. La red interinstitucional resulta una estrategia fundamental para cualquier ente con capacidad de coordinar las acciones de cada una de las instituciones de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil, todo basado en el espíritu de transversalidad que permitirá no replicar instituciones ni acciones, sino garantizar la observación conjunta y satisfacer las necesidades. El espíritu que debe albergar es el de cooperación más que el de competencia que vulnera el buen gobierno.

En este capítulo se parte de considerar que la gestión pública implica el trabajo del gobierno federal en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas. Para analizar su actuación es necesario contar con un estudio, aunque sea descriptivo, de sus acciones de gestión, sus éxitos y fracasos. Igualmente es necesario tener una perspectiva crítica desde la gerontología que considere la multiculturalidad del país, sus rezagos históricos, la desigualdad social existente en cada generación y entre hombres y mujeres. La deuda social con la población envejecida es indudable, pero más lo es saber que merecemos construir un buen gobierno para todos.

## Bibliografía

- Benítez, Raúl. 1999. "Los cambios de la población y la situación, perspectivas y consecuencias del envejecimiento en México", 333-370. En *Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las Personas de Edad*. Santiago de Chile: CEPAL/CELADE, Seminario Técnico.
- Cámara de Diputados. 2006. *Sistemas estatales de pensiones*. México: Cámara de Diputados, ISSSTEZAC, SNTSA, ISSSTE, Sindicato del ISSSTE, 328 pp.
- Camou, Antonio. 2000. "La múltiple (in)governabilidad: elementos para un análisis conceptual". *Revista Mexicana de Sociología* LXII 4 (octubre-diciembre): 159-188.
- CEPAL. 2006. *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL, 193 pp.
- CEPAL/CELADE. 2002. "Caracterización socioeconómica de las condiciones de vida del adulto mayores". Capítulo IV del *Panorama Social de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL/CELADE. 2003. *Las personas mayores en América Latina y el Caribe: diagnóstico sobre la situación y las políticas*. Síntesis, LC/L.1973, 17 de octubre.
- CEPAL/CELADE. 2003a. "Propuesta de metodología de seguimiento de la situación de las personas mayores en América Latina y el Caribe". Documento de referencia, DDR/1 de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, 13 de noviembre.
- CEPAL/CELADE. 2003b. *Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe*. Serie Seminarios y Conferencias núm. 30, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL/CELADE. 2003c. "La situación de las personas mayores". Documento de referencia, DDR/1 de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento, 18 de noviembre.
- CEPAL/CELADE. 2003d. *La estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento*. Naciones Unidas.
- CEPAL/CELADE. 2007. "Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades". Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía, División de Población de la CEPAL, 42 pp.

- Consejo Nacional de Población. 2001. "Retos y oportunidades del cambio en la estructura por edades de la población". En *La población de México en el nuevo siglo*. México: Conapo, pp. 249-260.
- Consejo Nacional de Población. 2002. *Indicadores demográficos para adultos mayores*. México: Conapo.
- Consejo Nacional de Población. 2006a. "Índice de marginación, 2005". Ponencia presentada en la 8ª. Reunión de la Comisión Consultiva de Enlace con las entidades federativas, Conapo, México, 25-27 de octubre.
- Consejo Nacional de Población. 2006b. "Proyecciones de la población de México, 2005-2050". México: Conapo, 30 pp.
- Flisfisch, Ángel. 1989. "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión". *Revista Mexicana de Sociología* 11 3 (julio-septiembre): 113-134.
- Giraldo, L. 2006. "Malos tratos hacia las personas adultas mayores: una caracterización sociodemográfica en la ciudad de México". Tesis de maestría en Demografía. México: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, 222 pp.
- Huenchuan, S., y A. Morlachetti. 2006. "Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores". *Notas de Población* 81, CEPAL. Santiago de Chile: 42-72.
- INEGI. 2000. *XII Censo General de Población y Vivienda*. México: INEGI.
- INEGI. 2005. *II Conteo de Población y Vivienda*. México: INEGI.
- Jusidman de Bialostozki, Clara. 1996. "Diez hipótesis para investigación". *Demos, Carta Demográfica sobre México* 9: 13-14.
- Montes de Oca, V. y M. Hebrero. 2006. "Envejecimiento demográfico, situación de las personas adultas mayores y protección a los derechos de la vejez en México", mimeo.
- Reyes, L. 2001. "Población indígena mayor. El envejecimiento de la población zoque de Chiapas". *Demos* 14: 29-30.
- Zúñiga, E., D. Vega et al. 2004. *Envejecimiento de la población de México. Reto del siglo XXI*. México: Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación.

*Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, editado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en coedición con el Instituto de Administración Pública del Estado de México, se terminó de imprimir el 17 de febrero de 2012 en los talleres de (indicar el nombre de la imprenta).

La edición consta de mil ejemplares impresos en papel (indicar el papel y el gramaje)

La composición tipográfica se hizo en tipo Optima de 11.5/13.8, 10/12 y 9/10.8 puntos.