





LA DEMOCRACIA EN PERSPECTIVA:  
CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y ANÁLISIS  
DE CASOS



LA DEMOCRACIA EN PERSPECTIVA:  
CONSIDERACIONES TEÓRICAS  
Y ANÁLISIS DE CASOS

Julio Labastida Martín del Campo  
Miguel Armando López Leyva  
Fernando Castaños



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Sociales  
México, 2008

JL423 Castaños Zuno, Fernando.  
C34 La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos / Julio Labastida Martín del Campo / Miguel Armando López Leyva / Fernando Castaños, coordinadores.-- México : UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2008.  
352 p.

ISBN 978-607-2-00102-2

1.- Democracia. --2.- Democracia – América Latina. --3.- América Latina – Política y gobierno.-- I.- Labastida, Julio. II.- Campo, Martín del. III.- López Leyva, Miguel Armando. IV.- Tit.

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.

Los derechos exclusivos de la edición quedan 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.

Primera edición: diciembre, 2008  
D.R. © 2008, **Universidad Nacional Autónoma de México**  
Instituto de Investigaciones Sociales  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.

Proyecto PAPIIT IN 307705  
La consolidación de la democracia en México. Análisis y perspectivas

Coordinación editorial: Berenise Hernández Alanís  
Cuidado de la edición: Adriana Guadarrama Olivera  
Diseño de la portada: Cynthia Trigos Suzán

ISBN 978-607-2-00102-2

Impreso y hecho en México

## ÍNDICE

Prefacio	
<i>Julio Labastida Martín del Campo,</i>	
<i>Miguel Armando López Leyva y Fernando Castaños . . . . .</i>	9
I. DEBATES CONCEPTUALES . . . . .	13
La deliberación: origen de la obligación moral de cumplir la ley	
<i>Fernando Castaños, Álvaro Caso y Jesús Morales . . . . .</i>	17
El desempeño deliberativo de la democracia: ¿cómo se observa?	
<i>Alejandro Monsiváis C. . . . .</i>	35
La primera ola democrática en América Latina	
<i>Jesús Tovar Mendoza . . . . .</i>	61
II. INSTITUCIONES Y ACTORES POLÍTICOS. . . . .	119
Los partidos antiestablishment político	
<i>Andreas Schedler . . . . .</i>	123

Partidos y democracia en Colombia: subinstitucionalización organizativa, debilidad del anclaje social y democracia precaria <i>Javier Duque Daza</i> . . . . .	153
Las reglas en riesgo en la democracia mexicana (2000-2006): una caracterización de la inconformidad institucional de los actores políticos <i>Cristina Puga y Miguel Armando López Leyva</i> . . . . .	205
III. SOCIEDAD CIVIL Y ACCIÓN COLECTIVA. . . . .	237
Internacionalización de la acción colectiva, sociedad civil mundial y democratización de los organismos multilaterales <i>Juan Manuel Ramírez Sáiz</i> . . . . .	241
Derechos ciudadanos y democracia en América Latina <i>Jorge Cadena-Roa</i> . . . . .	283
Problemas, territorios y organizaciones en la acción pública: los dilemas de la decisión en el caso del nuevo aeropuerto de la ciudad de México <i>Carlos Gil García</i> . . . . .	307
Reflexiones finales La democracia en perspectiva: notas sobre México <i>Fernando Castaños, Miguel Armando López Leyva y Julio Labastida Martín del Campo</i> . . . . .	337



## PREFACIO

*Julio Labastida Martín del Campo,  
Miguel Armando López Leyva  
y Fernando Castaños,*

En las reflexiones finales de un libro que antecede al presente (Castaños, Labastida Martín del Campo y López Leyva, 2007a y b), en el que analizamos la situación de la democracia mexicana, los autores de estas líneas planteamos que el proceso de consolidación democrática apuntaba a ser tan lento como lo había sido el que le precedía, el de la transición. En dichas reflexiones, esbozamos una agenda de investigación más amplia sobre las posibilidades de avance de la democracia en distintos escenarios. En este nuevo libro hemos querido contribuir a profundizar la comprensión de los tipos de asuntos indicados en ese artículo y también aportar ideas a la discusión más general sobre los regímenes democráticos.

Como en el caso del primer libro, la mayoría de los textos son trabajos presentados en versiones previas, en este caso en el Segundo Coloquio Anual del Seminario Académico *Perspectiva Democrática*, que llevó por tema “Análisis y Evaluación de las Democracias”. El encuentro se celebró los días 6 y 7 de abril de 2005 bajo el auspicio del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (IISUNAM), el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y el Área Académica de Sociología y Demografía perteneciente al Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

El coloquio siguió la línea que nos trazamos con la realización del primero, es decir, combinar el análisis de acontecimientos recientes que puedan ser indicativos de las dinámicas de la vida política en el

país, o que puedan incidir en forma importante en su desarrollo, con la reflexión teórica acerca de los factores que explican la democracia, su construcción, fortalecimiento y calidad. Si en el primer coloquio nos ocupamos de los avances, los retrocesos y los retos de la democracia en México, en el afán de establecer una valoración inicial de su desempeño incipiente, en el segundo ampliamos la mira y nos ocupamos de la democracia en tres ámbitos: alcances conceptuales, determinantes contextuales y vinculaciones con otras esferas (en este caso, la social).

Cabe señalar, sin embargo, que este volumen no es una memoria del coloquio. En otras palabras, no se recuperan literalmente las ponencias presentadas en el evento sino que, a petición expresa, los autores las transformaron en capítulos para el libro. Más aún, esta obra incluye capítulos que no se derivan de ponencias leídas entonces y no todas las que se leyeron están aquí representadas. Además, cada apartado que los reúne tiene una unidad propia y han sido agrupados atendiendo a una lógica general del libro como tal. Hemos constatado que esta manera de vincular la interacción verbal y la producción escrita es idónea para mantener el impulso y propiciar la reflexión crítica en la actividad académica.

El libro consta de diez textos agrupados en cuatro partes: Debates conceptuales, Instituciones y actores políticos, Sociedad civil y acción colectiva y Reflexiones finales. La primera parte está dedicada a la concepción y las formas de medición de la democracia y las otras dos a análisis empíricos sobre asuntos de importancia en una democracia; para darles mayor claridad, cada una tiene una pequeña introducción para facilitar la aprehensión global del campo temático tratado. Al final del libro, hacemos unas breves reflexiones que, sin ser conclusiones en sentido estricto, retoman los principales temas del conjunto de la obra. Además, este último apartado tiene dos propósitos complementarios: de un lado, delinear en términos más específicos la agenda de investigación de interés para nuestro seminario y, del otro, ofrecer una propuesta de interpretación del caso mexicano a la luz de una lectura crítica de la literatura de la consolidación democrática.

Queremos agradecer al Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM por el apoyo brindado para la realización del coloquio y la

publicación de este libro. En este segundo producto toma cuerpo nuestra contribución académica al debate y la comprensión teórica y empírica de la democracia; además, con él mantenemos la aspiración deliberativa con la que dimos inicio a la idea de editar libros. Esperamos que nuestro amable lector tenga la paciencia necesaria para acompañarnos en esta tarea que, sobra decirlo, en tanto democrática, también es suya.

### *Bibliografía*

- CASTAÑOS, Fernando; Julio Labastida Martín del Campo; y Miguel Armando López Leyva, coords. *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*. México: IIS-UNAM, 2007a.
- \_\_\_\_\_. "Reflexiones finales. El lento camino de la democracia mexicana hacia su consolidación". En *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, coordinado por Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, 267-280. México: IIS-UNAM, 2007b.



## I. DEBATES CONCEPTUALES

Una expresión de los cambios que trajo consigo la emergencia de las democracias en América Latina en las últimas décadas es la modificación de los modelos de decisión públicos, en buena medida por la necesidad de lograr la mayor inclusión social y participación ciudadana posibles. Esta necesidad ha hecho cada vez más difícil que dichos regímenes prescindan en sus procedimientos de la deliberación, porque con ella es posible dar atención a la diversidad de demandas que se elaboran desde distintos intereses grupales, a la par que garantizar la legitimidad de las medidas adoptadas por los gobernantes electos mediante el voto. Esta tarea doble requiere de un equilibrio delicado: hacer caso a las demandas no lleva como resultado directo una resolución favorable a los grupos que las impulsan, pero omitirlas sin argumentación previa puede dificultar el proceso decisorio y la aceptación buscada para la decisión misma.

Justamente la mencionada emergencia de las democracias y las preocupaciones acerca de su consolidación y/o calidad, han llevado a numerosos estudiosos a preguntarse sobre las características que definen el concepto y a hacer comparaciones históricas para tratar de recuperar su validez en contextos diferenciados. Incluso la deliberación es una de esas características que, a último tiempo, se ha convertido en indispensable en la reflexión para pensar las democracias y su funcionamiento. Ello indica que, si bien es posible aceptar que existe un modelo operativo con el que se evalúan los avances progresivos de la democracia en diversos países, también lo es que sigue siendo un terreno de disputa académica y política, y que mientras mayores esfuerzos de clarificación parecemos tener, mayores son las diferencias sobre lo que debe o no incluir el concepto de democracia.

Bajo estas orientaciones generales, los temas enunciados –deliberación y democracia– son los que se tratan en esta primera sección, que consiste de tres artículos. El primero de ellos se intitula “La deliberación: origen de la obligación moral de cumplir la ley”. En él, Fernando Castaños, Álvaro Caso y Jesús Morales plantean, como continuación de una discusión sobre la definición de la democracia presentada en el primer libro (Castaños y Caso, 2007), que en los regímenes democráticos los ciudadanos se obligan unos frente a otros a cumplir con la ley, y el Estado está moralmente autorizado para hacerla cumplir, por el flujo deliberativo que vincula los procesos de formación de la opinión pública, los de acceso al poder y los del ejercicio del poder. Se trata en primer lugar, según estos autores, de una obligación entre los ciudadanos y, sólo por derivación, de una obligación entre el Estado y cada ciudadano. Esta posición, que se distingue de los enfoques que cimientan el discurso de la obligación en los vínculos diádicos de las personas singulares del habla, resulta de una revisión de las consideraciones de los filósofos anarquistas y liberales sobre el carácter de una obligación moral conjugada con una ponderación crítica acerca de los fundamentos del cumplimiento de la ley en las concepciones clásica y republicana de la democracia.

En “El desempeño deliberativo de la democracia: ¿cómo se observa?”, Alejandro Monsiváis argumenta que la democracia deliberativa es una teoría normativa de la democracia que le da centralidad al diálogo y la discusión públicos como mecanismos de coordinación política. Esta perspectiva se distingue, además, por su replanteamiento del significado de la legitimidad democrática. Para la democracia deliberativa, una decisión política puede reclamar legitimidad cuando está respaldada por razones y justificaciones públicas; esta concepción permite formular un marco general para evaluar el desempeño de los gobiernos democráticos. En este trabajo se discuten cinco dimensiones relevantes para analizar el desempeño de la democracia desde una perspectiva deliberativa: discurso político, inclusión deliberativa, publicidad, rendición de cuentas y conducción del gobierno.

Finalmente, Jesús Tovar Mendoza, en “La primera ola democrática en América Latina”, hace una evaluación de las diversas clasificaciones que se han hecho en la Ciencia Política de los primeros

años en que empiezan los regímenes democráticos en América Latina, durante el periodo denominado como “la primera ola”. El autor constata en esta clasificación la disparidad de criterios por los cuales se considera que un régimen político es democrático, así como las diferencias de asignación temporal del inicio de las democracias en los países latinoamericanos. En virtud de lo anterior, propone un criterio mínimo para tratar de homogeneizar esta clasificación: la competitividad para acceder al gobierno que, a su vez, tome en consideración la necesidad de adaptación a un contexto histórico específico (fines del siglo XIX y comienzos del XX en América Latina).

### *Bibliografía*

CASTAÑOS, Fernando y Álvaro Caso. “La deliberación: condición y horizonte de la democracia”. En *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, coordinado por Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, 177-199. México: IIS-UNAM, 2007.





## LA DELIBERACIÓN: ORIGEN DE LA OBLIGACIÓN MORAL DE CUMPLIR LA LEY

Fernando Castaños,  
Álvaro Caso  
y Jesús Morales\*

*Our civil duties, therefore, must soon detach themselves from our promises, and acquire a separate force and influence\*\**

DAVID HUME,  
*A Treatise of Human Nature*, 3.2.8.

### *Consideraciones preliminares*

En el presente trabajo discutimos el origen de la obligación de cumplir la ley. Éste es un tema ancestral. Ya Amurabi<sup>1</sup> planteaba que su código era válido porque se derivaba de una norma superior, dictada a él por la divinidad. Confucio,<sup>2</sup> al exponer sus reflexiones sobre la gobernabilidad, afirmaba que la sanción sola, en el mejor de los casos, explicaba la obediencia a las disposiciones del gobernante, pero nunca su cumplimiento, porque la mera sanción hacía de las disposiciones un asunto de dignidad y motivaba actitudes contrarias a las disposiciones. Sócrates, cuando rechazó la oportunidad de escapar de la ejecución de su sentencia de muerte,<sup>3</sup> argumentó que si él ha-

---

\* Fernando Castaños es investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; Álvaro Caso y Jesús Morales son estudiantes de postgrado y miembros del seminario académico Perspectiva democrática.

\*\* Nuestros deberes cívicos deben, entonces, desligarse pronto de nuestras promesas, y adquirir fuerza e influencia por separado.

<sup>1</sup> Alrededor de 1692 antes de la era cristiana.

<sup>2</sup> Probablemente cerca del año 500 antes de Cristo.

<sup>3</sup> En 399 a.C.

bía aceptado voluntariamente los beneficios de la ley de Atenas, no podía rehusar un juicio legal cuando le era adverso, aunque estaba en profundo desacuerdo con el razonamiento que lo condenaba.

Las disertaciones sobre el origen de la obligación han estado relacionadas a lo largo de los siglos con discusiones sobre asuntos centrales de la filosofía moral, la filosofía del derecho y la filosofía política. En la Edad Media, por ejemplo, Santo Tomás estableció la distinción entre “derecho natural” y “derecho positivo” al desarrollar la tesis de que la estricta aplicación de la ley salvaguarda el bien común. En los siglos XVII y XVIII, de diferentes maneras y con distintas consecuencias, Hobbes, Locke y Rousseau plantearon que la obligación sólo puede surgir de un contrato al exponer que el gobierno existe porque los individuos aceptan que se limite el ejercicio de su voluntad en aras de convivir socialmente.

También en el siglo XVIII, Kant argumentó que la voluntad racional, por ser necesariamente autónoma, es la autora de sus obligaciones al emprender un tratado que respondiera a la pregunta “¿qué debo hacer?” Para él, ésta es la pregunta central de la filosofía moral y el argumento sustenta un principio racional de la moralidad. Señala que la pregunta ha de responderse tomando en cuenta consideraciones éticas y religiosas y, así, distingue entre filosofía moral y ética.

En el siglo XX, Kelsen rechazó que la validez de un vínculo legal se basara en la voluntad de contraerlo y observó que, más bien, la voluntad de contraer un vínculo suponía el conocimiento de su validez.<sup>4</sup> Propuso, de aquí, una teoría pura del derecho libre de consideraciones psicológicas, que ha tenido consecuencias académicas y constitucionales mayores.<sup>5</sup>

En parte como desarrollo de la teoría de Kelsen y en parte en oposición a ella, Hart<sup>6</sup> ha argumentado que la ley es un sistema de reglas sociales primarias de conducta entre las personas, y secundarias, sobre la administración de las primarias. No puede, por lo tanto, sino estar basado en hechos sociales, normativos, por supuesto.

En las últimas décadas se ha producido un gran número de textos académicos que hacen referencia al problema del origen al

<sup>4</sup> En Kelsen (1923).

<sup>5</sup> Al respecto, ver, por ejemplo, Paulson (1992).

<sup>6</sup> En Hart (1961).

considerar asuntos diversos<sup>7</sup> o que lo tratan como tema principal,<sup>8</sup> muchos de ellos en relación con una controversia sobre los planteamientos de Hart<sup>9</sup> y otros en relación con los diversos asuntos a los que hacemos alusión en los párrafos anteriores.<sup>10</sup> Ciertamente, después de más de tres milenios y medio, sigue mereciendo atención y su discusión sigue abierta.

La longevidad del problema del origen de la obligación legal es consecuencia de la complejidad de la red temática a la que pertenece, y se constituye como testimonio de su centralidad en esa red. Cuestionar un argumento previo o tratar un ángulo nuevo del problema generalmente deriva en la consideración de asuntos propios de distintos campos y, a la inversa, el tratamiento de asuntos que se originan en distintos campos muchas veces deriva en la consideración del problema.

Para la sociología política y la teoría política, el problema del origen de la obligación es importante porque está directamente relacionado con el problema del origen de la autoridad moral del Estado para hacer cumplir la ley. La relación entre ambos problemas puede advertirse ya en las reflexiones de Confucio y Sócrates, y cabe suponer que también fue percibida por Amurabi. Es claro que, para esos pensadores de la antigüedad, un régimen duradero era producto y evidencia de un orden basado en el consentimiento; veían igualmente que, para permanecer, el régimen debería cuidar ese orden.

El problema del origen de la autoridad del Estado tiene, a su vez, un peso que probablemente no requiera sustanciarse de manera amplia en un contexto como el de este trabajo. Baste recordar que para Weber<sup>11</sup> el Estado mismo se definía como la entidad que reivindica con éxito “el monopolio del uso legítimo de la fuerza física dentro de un territorio”.<sup>12</sup> De hecho, como lo expondremos más adelante,

<sup>7</sup> Por ejemplo, Kramer (1999) lo considera al discutir la necesidad de la indeterminación en la ley y en las teorías filosóficas.

<sup>8</sup> Por ejemplo, McCoubrey (1997).

<sup>9</sup> Se trata de una controversia iniciada por Ronald Dworkin (1967).

<sup>10</sup> Por ejemplo, como una especie de reverberación de lo dicho por Confucio, Prichard (1973) sostiene que el mero recibir una orden respaldada por la fuerza justifica el deber de resistirla, más que el de obedecerla.

<sup>11</sup> Nos referimos a uno de sus textos más citados: “Politics as a Vocation” (1946).

<sup>12</sup> En clave de lectura contemporánea, y en lenguaje de tono jurídico, el punto es el que señala McCoubrey (1987: 71): “[...] if a civil government behaves in a manner contrary to

los problemas de los orígenes de la obligación legal y de la autoridad para hacer cumplir la ley son contraparte uno del otro.

Nosotros hemos decidido tratar esos dos problemas aquí por razones teóricas, que se exponen en la siguiente sección, derivadas de trabajos previos acerca de la democracia y la deliberación. Nos interesan también porque, al participar en las sesiones de análisis de los acontecimientos de la vida política de México, que realiza el Seminario Académico *Perspectiva Democrática*,<sup>13</sup> hemos visto que al pasar de un régimen autoritario a otro democrático ha aumentado en el país la exigencia de que no sólo los gobernantes sino los ciudadanos también cumplan la ley.<sup>14</sup> Más notorio, y también de sumo interés, es que ha aumentado igualmente el reclamo de que el gobierno haga cumplir la ley,<sup>15</sup> quizá porque se perciba que ello es lo que posibilita la existencia de un orden democrático. Ambas demandas están muy ligadas e indican que la democracia no ha producido suficientes resultados en el terreno del Estado de derecho como para garantizar su propia permanencia.<sup>16</sup>

Aunque no nos proponemos aquí desarrollar un análisis del caso mexicano, puede ser conveniente apuntar el tipo de dificultades analíticas que entraña, para sugerir que una mayor claridad teórica acerca de los dos problemas apuntados sería de utilidad práctica. En parte, la situación actual de México probablemente se deba a incertidumbres sobre el carácter de la acción legal en una democracia. Hay quienes consideran que hacer cumplir la ley puede ser una forma de ejercer el poder autoritariamente, sobre todo si el inculpado logra identificar de alguna manera sus motivos con las causas del pueblo.

---

the implication of the delegation of powers made to it by the community then its law will to that extent become tyrannical and its authority [will to the same extent be] [...] vitiated". En español: "[...] si un gobierno civil se comporta de un modo contrario a las implicaciones de la delegación de poderes que le ha hecho la comunidad, entonces su ley se convertirá en ese grado tiránica y su autoridad [...] se viciará [en la misma medida]".

<sup>13</sup> El seminario se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM desde 2002.

<sup>14</sup> Cabría afirmar que éste ha sido el caso no sólo en México, sino también en aquellos países latinoamericanos donde se ha instaurado la democracia.

<sup>15</sup> Como ha dicho Juan Martín Sánchez en una sesión del seminario, un reclamo al gobierno es muchas veces un reclamo indirecto a los otros ciudadanos.

<sup>16</sup> En la literatura sobre la democratización de América Latina hay casi un consenso sobre la centralidad del Estado de derecho para la democracia, como puede verse en O'Donnell (2001).

Seguramente los casos de abusos en el ejercicio de la fuerza continúan en la memoria política de la comunidad, pero puede deberse también a que el gobierno democrático no ha sabido distinguirse del gobierno autoritario con la claridad suficiente para que su actuación sea juzgada de acuerdo con otros parámetros.<sup>17</sup>

Si estos párrafos preliminares justifican abordar los problemas indicados, pensamos que también conllevan un aviso. Difícilmente podrían plantearse de manera pertinente las preguntas que han de guiar la indagación o proponer respuestas nuevas, si no se tiene presente qué tipos de preocupaciones han estado ligadas a los objetos de estudio; pero, de no acotar las preguntas a los temas que sus motivos iniciales demandan, se correría el riesgo de encadenar más interrogantes de las que pueden contestarse y, entonces, no responder ninguna; podrían también confundirse argumentos apropiados para un asunto con argumentos que sólo son válidos para otro. La complejidad que ofrece la riqueza temática también puede ser fuente de equivocaciones.

Hemos delimitado nuestra materia de tres maneras. Primero, nos hemos propuesto contestar preguntas acerca de la obligación para con la ley y de la legitimidad para hacerla cumplir en una democracia, y hemos dejado fuera de nuestras consideraciones lo que, en su caso, sustente la obligación y la legitimidad en otro tipo de regímenes. Segundo, hemos enfocado nuestra atención en lo que atañe a los vínculos más estrechos entre la obligación y la legitimidad. Tercero, hemos concentrado nuestros esfuerzos en los puntos controvertidos de los planteamientos de los principales autores que han relacionado los dos temas en las últimas décadas (aunque no sólo atendemos a lo que ellos han dicho al respecto).

### *Problemas*

En un trabajo previo (Castaños y Caso, 2007), propusimos una caracterización de la democracia que subraya que en este tipo de regí-

<sup>17</sup> Como lo ha planteado Fernando Castañeda en una sesión del seminario, los nuevos gobernantes no han sido capaces de realizar actos o tomar medidas que marquen un deslinde claro entre el nuevo gobierno y el viejo.

menes son legítimas las divergencias de opinión respecto de lo que constituye el bien común y los modos de conseguirlo. Adoptamos entonces la definición de democracia deliberativa de Jon Elster (1998): “[...] la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos *por* y *para* los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad”.

Con base en esa caracterización y esa definición, planteamos una perspectiva para observar tanto el acceso como el ejercicio del poder que, afirmamos, permitiría comprender la evolución de una democracia así como su posible regresión autoritaria, mejor que las definiciones operacionales mínimas que han sido tan útiles para comprender las transiciones, como la de Przeworski *et al.* (2000).<sup>18</sup> Concluimos entonces con una definición conceptual de democracia que coincide en lo general con las que integran las tradiciones clásica, republicana y liberal, como la de Sartori (1987) o la de Dahl (1989), pero que difiere de ellas en ciertos puntos finos relativos a la concepción del demos, la regla de mayoría, la responsabilidad pública de los gobernantes y el Estado de derecho, además de incluir de manera explícita la deliberación como un rasgo de la democracia.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Para ellos, un régimen es democrático si:

- 1) El jefe del Ejecutivo es electo;
- 2) La legislatura es electa;
- 3) Hay más de un partido político;
- 4) Ha habido una elección en la que el partido en el poder ha perdido.

<sup>19</sup> Para nosotros, un régimen es democrático si:

1) Todos los miembros de la sociedad gozan en principio de los mismos derechos políticos; las excepciones están tipificadas en sus normas jurídicas y se presume que nadie pertenece a una categoría de excepción si ello no ha sido definido por los órganos y de acuerdo con los procedimientos que las mismas normas establecen para el efecto. Es decir, la comunidad política se define en términos de igualdad ciudadana, aunque a partir de la comunidad social.

2) Las normas fundamentales del régimen distinguen entre el Estado, los gobernantes y los gobernados, así como entre las funciones legislativa, judicial y ejecutiva del Estado. Estas distinciones implican definiciones y delimitaciones de las formas de acción de unos frente a otros, que son generalmente aceptadas. Las normas definen las formas por medio de las cuales ellas (las propias normas) se interpretan, se hacen cumplir y pueden ser cambiadas. Es decir, el régimen es un Estado de derecho.

3) Las legislaturas están integradas por representantes de los miembros de la comunidad política electos en comicios inclusivos, libres, competidos e imparciales. Los titulares del Poder Ejecutivo son electos directamente por los miembros de la comunidad política en sufragios con el mismo carácter o por los integrantes de las legislaturas. Es decir, se trata de lo que, para efectos prácticos, ha sido calificado como “poliarquía electiva”, aunque preferiríamos dejar fuera las connotaciones de gobierno de élite que conlleva la palabra “poliarquía”.

Uno de los planteamientos centrales del texto de Castaños y Caso (2007) es que sin la deliberación no es posible dar cuenta ni de la legitimidad de un régimen democrático ni de la obligación moral que tienen los ciudadanos de cumplir la ley en este tipo de regímenes. Queremos profundizar en la relación de estos tres términos: obligación, legitimidad y deliberación.

Cuando los filósofos políticos buscan comprender las bases de los vínculos entre el Estado y los ciudadanos en un país democrático, es y ha sido común que ellos partan de una proposición como la siguiente:

(a1) En una democracia, los ciudadanos tienen la obligación moral de observar la ley.

Ciertamente, no se trata de una proposición universalmente aceptada. Algunos, de manera destacada los llamados “anarquistas filosóficos”, como Nozick (1974) y Simmons (2001), han sostenido que la referida obligación no existe y que cualquier reflexión que intente determinarla está destinada al fracaso. Según ellos, para que pueda haber una obligación moral es necesaria una autonomía del individuo que, inevitable e insalvablemente, entra en contradicción con la autoridad del Estado.

La proposición (a1) tampoco es la más referida de aquellas que tienen una orientación afín. Desde que empezaron las discusiones que las consideran, con Locke (1680-1690) y Hume (1739-1740), ha habido tendencias a especificar de formas un poco distintas los regímenes para los que se postula la obligación de cumplir la ley. Por ejemplo, entre los filósofos de las últimas décadas, ha primado la

---

4) Los procedimientos de decisión de los órganos encargados de las funciones legislativa, judicial y ejecutiva, así como el desempeño de sus tareas propias, están regulados de acuerdo con las normas fundamentales del régimen y de manera que se puedan evaluar con criterios de transparencia y racionalidad administrativa. Es decir, los gobernantes y los funcionarios son sujetos de responsabilidad pública y están obligados a rendir cuentas.

5) En las legislaturas, las decisiones sobre los procedimientos de decisión sólo pueden ser modificadas por una mayoría de los representantes. Igualmente, todos los tipos de decisiones que no estén expresamente normados de otra forma, son tomados por mayoría.

6) Hay condiciones que permiten y propician la deliberación dentro de los órganos del Estado, entre ellos y entre los gobernantes y los gobernados.

formulada por Rawls (1971 y 1993), para quien la obligación moral tiene lugar en una sociedad cooperativa y justa, y aquí tiende a entenderse “justa” como “equitativa”.

Sin embargo, a nosotros nos parece que asumir (*a1*) como punto de partida es adecuado –quizá lo más adecuado– para propósitos como los que aquí tenemos. En primer lugar, pensamos que los argumentos principales de quienes se han opuesto a las proposiciones afines a ella no la rebaten propiamente, y de hecho se vuelven contra sí mismos. Si bien estamos de acuerdo en la premisa que vincula la obligación y la autonomía, pensamos que ésta no necesariamente entra en contradicción con la autoridad de cualquier Estado. Precisamente, un punto clave de la democracia es que en ella la autoridad del Estado emana de la autonomía de los ciudadanos.

Puede ser útil hacer referencia a uno de los argumentos principales de los anarquistas filosóficos. Ellos sostienen que una obligación moral ha de estar sustentada en principios que sean verdaderos fenomenológicamente, es decir, que sean percibidos como tales por los sujetos de la obligación y, aducen, los principios que han planteado quienes abogan por proposiciones del tipo de (*a1*) no son reconocidos por la mayoría de los ciudadanos. Pero es un hecho que la mayoría de los ciudadanos sí reconoce la obligación de cumplir la ley. Además, la mayor parte de quienes no la reconocen expresamente aceptan el reclamo de que se cumpla la ley. En otras palabras, aun cuando la obligación es fenomenológicamente falsa, es verdadera (sin adjetivos).

En segundo lugar, una especificación de sociedad como la de Rawls, es decir, por medio de calificativos de la índole de “cooperativa” o “justa”, puede arrojar luz sobre algunos aspectos complementarios de la obligación específicamente moral que tienen los ciudadanos de cumplir la ley, porque en algunos aspectos importantes una sociedad que tiene un régimen democrático se acerca al ideal de una sociedad cooperativa y justa. Pero, el punto central –nos parece– es que en una democracia la obligación moral es tal aun cuando haya competencia y aun si sólo hay justicia en un sentido más restringido de la palabra, por ejemplo en el de imparcialidad, que el propio Rawls ha suscrito en algunos de sus textos más importantes. Es fundamental subrayar esto si se sostiene, como lo hacen Castaños y Caso (2007), que en una democracia es legítimo que los ciudada-



nos tengan distintas ideas del bien común y que tengan intereses que no concuerden con las ideas prevalentes del bien común.

Entonces, sin necesariamente aceptar o rechazar que en las sociedades cooperativas y justas exista la obligación de cumplir la ley, suponemos que en una democracia tal obligación existe. Concomitantemente con la mayoría de los filósofos políticos, y en una posición académica claramente diferente a la de los anarquistas filosóficos, consideramos que el problema es explicar las fuentes de dicha obligación.

La importancia del problema puede apreciarse si, además de (a1), tomamos ( $\alpha 1$ ) como un supuesto primario.

( $\alpha 1$ ) En una democracia, es legítima la coerción del Estado para hacer cumplir la obligación de observar la ley.

Cuando sólo se pone la atención inicial en proposiciones como (a1), y no se toman en cuenta proposiciones como ( $\alpha 1$ ), se corre el riesgo de pensar que la obligación moral de observar la ley tiene valor político cuando, y en la medida en que, rige los deseos de los ciudadanos. Pensar eso es equivocado por las implicaciones que tiene para la filosofía moral en general, así como para la psicología filosófica. Como ha señalado Mark Platts, citando a Maupassant con gran tino, entre el deseo y la acción hay espacio para el respeto. Exigir la virtud de los deseos en lugar de la corrección de los comportamientos, es culpígeno a la vez que irreal y, por lo tanto, conformista a fin de cuentas. Pero tal vez no sea necesario entrar ahora en esa discusión. Probablemente baste hacer notar que si la totalidad, o un número muy cercano a la totalidad, de los ciudadanos tuviera deseos virtuosos, entonces no sería necesario el Estado. Precisamente, entre las razones de peso por las cuales la gran mayoría de los seres humanos aceptamos la existencia del Estado se encuentra que lo consideramos imprescindible para hacer cumplir la ley.

El punto puede verse con mayor claridad si advertimos que, cuando el Estado es imparcial en las decisiones sobre la aplicación de la ley, su existencia no sólo es aceptada frente a su ausencia, sino que es aceptable también, es decir, justificable en términos de argumentaciones que apelan a ideales normativos. Ésta es una de las

razones principales por las que se prefiere una democracia a otro tipo de regímenes. En una democracia se espera y puede exigirse que la aplicación de la ley sea imparcial. Cabría entonces afirmar que no sólo es legítima la coerción por un Estado democrático, sino que por la coerción es legítimo el Estado democrático. Pero ello sólo es así si el objetivo de la coerción es hacer cumplir la ley y el cumplimiento de la ley es una obligación moral.

Desde esta perspectiva, la obligación de cumplir la ley es la contraparte, el anverso de la moneda, por decirlo de alguna manera, de la legitimidad del Estado democrático. Permítasenos observar, como en una nota al pie, que en un régimen como el anterior de nuestro país, en el que la obligación de cumplir la ley era débil, uno de los adagios más comunes era “en política todo se vale”, mientras que hoy que dicha obligación va cobrando fuerza tienen sentido, y lo tienen cada vez más, las palabras que a Juan Martín Sánchez<sup>20</sup> le gusta citar: “en política casi nada se vale”.

Por supuesto, lo anterior no significa que un Estado democrático haya de ser un Estado policiaco. Para la gran mayoría de los ciudadanos basta que exista la posibilidad de la coerción. Los ciudadanos son, en principio, individuos racionales y no quieren correr riesgos excesivos de sufrir la sanción del Estado. Quizá más trascendente que ello, son individuos razonables, que buscan que sus acciones sean justificables por argumentos sustentados en las obligaciones morales. En otras palabras, la posibilidad de coerción por el Estado hace patente la existencia de la obligación y generalmente eso es lo que importa. Si los deseos de los ciudadanos no necesariamente están regidos por la obligación, sí rigen ellos sus acciones de acuerdo con la obligación.

En este contexto, nos parece del mayor interés considerar las siguientes preguntas:

(a2) ¿Cómo se obligan en la democracia unos ciudadanos frente a otros a cumplir la ley?

---

<sup>20</sup> Juan Martín Sánchez es uno de los integrantes del Seminario Académico Perspectiva democrática.

( $\alpha 2$ ) ¿En qué se sustenta la autoridad moral del Estado democrático para hacer cumplir la ley?

### Planteamientos

Las preguntas del tipo de ( $\alpha 2$ ) se han intentado contestar de varias maneras. Por ejemplo, desde mediados del siglo pasado, y en cierta medida por el ánimo de encontrar teorías deductivas lo más universales posibles, se ha intentado derivar las obligaciones para con la ley de principios de alcance general, entre los que sobresale el del juego limpio o equitativo, *fair play*. Así, para Hart (1961), primero, y para Rawls (1971), después: “Quien ha aceptado los beneficios de un esquema de cooperación social está constreñido por un deber de juego limpio a cooperar y desempeñar su parte, es decir a no tomar los beneficios libremente sin cooperar”.

También se ha buscado, sobre todo en las últimas décadas y en mucho por el advenimiento de las teorizaciones discursivas de la sociedad y del derecho, atribuir el surgimiento de las obligaciones a compromisos contraídos en forma explícita por medio de actos de habla como la promesa o el consentimiento.

Ambos tipos de teorías iluminan aspectos importantes de los asuntos que nos conciernen aquí. Por ejemplo, el primero destaca que cumplir la ley en una democracia es parte de ser miembro propia y plenamente de la comunidad que se ha dado a sí el régimen de democracia. Por su parte, el segundo enfoque destaca el carácter voluntario de los actos que originan las obligaciones.

Sin embargo, ninguno de los dos tipos logra explicar la obligación de cumplir la ley. El que busca derivar esta obligación del principio del juego limpio tendría que demostrar que cumplir la ley es una retribución equitativa a los beneficios que recibe cada ciudadano por participar en la sociedad; pero eso no es posible por el carácter relativo y desigual para cada quien, no sólo de los beneficios, sino de los costos de cumplir la ley.

El tipo de teorías que busca cimentar la obligación en promesas o consentimientos explícitos de los ciudadanos, se encuentra ante una refutación empírica simple y categórica: tales actos no ocurren,

como han señalado con razón los anarquistas filosóficos. Además supone un modelo diádico de comunicación que es, en principio, inadecuado para la clase de obligación que trata de explicar. En este modelo, la primera persona del singular –yo– se compromete con la segunda persona del singular –tú–. Pero lo que tenemos es una situación más compleja, en la que un ciudadano está comprometido no propiamente con una segunda persona sino con todas las terceras personas, es decir, ante los demás ciudadanos.

Proponemos una tesis distinta a las de los dos tipos de teorías que hemos aludido. La obligación de cumplir la ley se deriva de la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en las deliberaciones públicas o en la elección de representantes que deliberen. Quizá sea claro que es en la arena del discurso público donde los actores se comprometen a acciones que son objeto de sanción por los ciudadanos. Pero lo que queremos señalar ahora es que es en la sanción, explícita o tácita, a los compromisos de sus representantes (y a las justificaciones y las consecuencias de esos compromisos) que unos ciudadanos quedan obligados ante los otros a cumplir las reglas del régimen. Quien sanciona o quien confiere a sus representantes la atribución de sancionar, está empleando recursos simbólicos y políticos que son públicos por naturaleza, es decir, que no le pertenecen a ninguna persona en particular, y al mismo tiempo está aceptando los marcos cognoscitivos y valorativos que dan sentido a la sanción, así como las normas que permiten la sanción y le confieren su fuerza. No es válido por ello que quien sanciona actúe posteriormente fuera de los mismos marcos y normas.

Plantaremos más adelante que la obligación así adquirida o ratificada es reforzada por la forma en que acceden los gobernantes y los legisladores a los cargos de poder en una democracia. Pero antes quisiéramos indicar algunas afinidades y divergencias con otra explicación que se ha ofrecido. Ésta, de Locke (1680-1690), forma parte de las reflexiones clásicas de la filosofía política; es uno de los antecedentes de la teoría del juego limpio, e introduce la noción de consentimiento tácito. Según ella, la mera posesión o el disfrute de cualquier parte del dominio de un gobierno, ya sea por la tenencia de tierras o simplemente por el estar dentro del territorio de ese gobierno, otorga un consentimiento político al gobierno.

Nuestra tesis comparte con la de Locke la idea de un vínculo asumido tácitamente, aunque la materia del suyo es el consentimiento a un gobierno y la del nuestro es el cumplimiento de la ley. Otra diferencia es el tipo de acto que origina el vínculo. El mero estar en un territorio ciertamente convierte a una persona en sujeto de obligaciones; así lo establecen diversas constituciones en distintos países. Pero éstas no tienen el mismo alcance que las que adquiere quien delibera o participa en elecciones de representantes que deliberen sobre los asuntos públicos. Su fuerza moral también es menor. De hecho, es dudoso que las obligaciones tengan alguna fuerza si no van acompañadas de derechos como los que definen las posibilidades de deliberación y participación electoral. Entonces, no es el estar simplemente en el territorio lo que origina la obligación moral. No podría originarlo solo, ya que muchas veces no supone una opción voluntaria como la que implica el usar los recursos normativos de una sociedad para justificar o sancionar, en un sentido o en otro, la actuación del gobierno, o para nombrar representantes que lo hagan.

La comparación con la explicación de Locke nos permite formular nuestra respuesta a (a2) en forma sucinta:

(a3) En una democracia, los ciudadanos se obligan unos frente a otros a cumplir la ley al participar en la deliberación pública o en la elección de representantes que deliberen, porque al hacerlo suscriben tácitamente la ley que hace posible la participación.

Consideremos ahora la pregunta (a2). Las respuestas a ésta que mayor atención han recibido en las últimas décadas son una curiosa derivación de la teoría liberal de la democracia, según la cual este régimen no es más que el óptimo posible para impulsar acuerdos derivados de la disputa y la negociación de intereses. De acuerdo con este punto de vista, la coerción del Estado es aceptada por los ciudadanos como la condición que hace posible dichos acuerdos, y la explicación no puede ir más allá de esto.

Igual que Habermas (1992), pensamos que no es posible dar cuenta del proceso democrático con base sólo en esa derivación del liberalismo, según la cual las argumentaciones políticas se ago-

tarían en la función de eficacia retórica –y de hecho para algunos autores, como Becker (1982), ahí se agotan. Para nosotros, siguiendo a Habermas, sin sus ideales normativos la democracia no existe; por lo tanto, en una democracia las argumentaciones políticas pueden ser juzgadas por su validez, como muchas veces lo son. Tiene entonces que haber un sustento propiamente normativo (y propiamente moral) de la coerción, es decir, que vaya más allá de la pura conveniencia o, mejor dicho, que se encuentre antes de la conveniencia.

Después de las respuestas liberales siguen en atención las de enfoque republicano, que otorgan un lugar central a las instituciones de la democracia. Este enfoque se ha revitalizado en buena medida por el impulso de las teorías discursivas que, paralelamente y en lo que podría parecer una paradoja, han impulsado los modelos de la obligación cimentados en el vínculo diádico de las personas singulares del habla. Para este enfoque, la formación de la opinión y la voluntad políticas de los ciudadanos es el medio a través del que se constituye la sociedad como un todo políticamente estructurado y, entonces, la razón de ser de las instituciones democráticas es garantizar la posibilidad de esa opinión y esa voluntad. Abreviando la reflexión republicana, sin el Estado la sociedad no existiría. Eso es lo que justificaría las instituciones del Estado. Ello es, a fin de cuentas, también lo que justificaría la coerción.

Nuevamente hacemos nuestra la crítica de Habermas: la explicación republicana de la democracia es insuficiente. Para que el poder de los órganos del Estado sea utilizable administrativamente en una democracia se requiere, en primer lugar porque dicho poder está conformado discursivamente, “un flujo de comunicación entre la formación de la opinión pública, los resultados electorales institucionalizados y las resoluciones legislativas” (Habermas, 1992: 175). Extendiendo esta crítica al tema que nos atañe, si la coerción del Estado no está sustentada en ese flujo comunicativo, no es posible aducir que su finalidad sea la de hacer cumplir la obligación que contraen unos ciudadanos con otros, y entonces su legitimidad es deficitaria (si no es que inexistente).

Podría parecer que elaborar nuestras críticas a las concepciones liberal y republicana a partir de las de Habermas es una manera de

introducir una visión de la legitimidad de la coerción a partir de teorizaciones de este autor. Pero él no trata el tema de la legitimidad de la coerción, y lo que él dice de la legitimidad de la democracia, en general, no ofrece bases suficientes para tratarlo, además de que, nos parece, está equivocado en un punto importante: el contenido normativo de los procesos democráticos no puede derivarse de las reglas del discurso epistémico al que él apela, el del entendimiento, porque un mismo contenido epistémico puede coexistir con distintos contenidos normativos y viceversa.

Intentaremos pasar entonces, directamente, de las críticas a una alternativa de respuesta, probablemente afín no sólo en fraseo sino también en espíritu a algunas de las teorizaciones de Habermas, pero de contenido específico en cierto modo ajeno y quizá divergente de lo que él plantea:

( $\alpha 3$ ) El Estado democrático está moralmente autorizado para hacer cumplir la ley por el flujo deliberativo que vincula los procesos de formación de opinión pública, los de acceso al poder y los del ejercicio del poder, particularmente los legislativos, flujo que no es posible sin las instituciones de la democracia.

### *Conclusiones*

Es claro entonces que ( $\alpha 2$ ) y ( $\alpha 3$ ) se necesitan mutuamente. Esta interdependencia refleja lo que ya habíamos anticipado: la obligación de cumplir la ley y la legitimidad para hacerla cumplir están íntimamente implicadas. Tal vez entonces ( $\alpha 2$ ) y ( $\alpha 3$ ) se esclarezcan mutuamente también. No es un acto de promesa o de consentimiento explícito lo que obliga a un ciudadano frente a los otros, sino una cadena de actos que lo relacionan con los otros ciudadanos y con el Estado, en la cual participa voluntariamente y la cual tácitamente ratifica el marco legal que la hace posible. Esa cadena es la misma que confiere al Estado la autoridad de hacer cumplir la ley. No es casual, entonces, que en la cadena casi siempre haya un acto explícito que hace patente el compromiso entre los ciudadanos como un compromiso de los funcionarios y los representantes con los ciudadanos: la

protesta de cumplir y velar por el cumplimiento de la Constitución que ellos hacen cuando toman posesión de sus cargos.

Para terminar, sería quizá interesante hacer dos observaciones. Primera, en la estructura de nuestra solución hay una especie de eco de la forma de la tesis de Sócrates: quien en sus actos acepta la validez de un sistema normativo no puede después rechazar los actos de la autoridad que se derivan de ese mismo sistema. Segunda, en el carácter de la solución hay también un eco del enfoque de Kelsen y Hart: la validez social de las normas democráticas es una premisa, más que una conclusión, del comportamiento individual de los sujetos en la democracia.

### *Bibliografía*

- BECKER, Werner. *Die Freiheit die wir meinen* (La libertad que queremos). Munich: Piper (México: Fondo de Cultura Económica), 1982 (1990).
- CASTAÑOS, Fernando, y Álvaro Caso. "La deliberación: condición y horizonte de la democracia". En *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, coordinado por Fernando Castaños, Julio Labastida Martín del Campo y Miguel Armando López Leyva, 179-199. México: IIS-UNAM, 2007.
- DAHL, Robert A. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- . *Democracy and its Critics* (La democracia y sus críticos). New Haven: Yale University Press (Barcelona: Paidós), 1989 (1993).
- DWORKIN, Ronald. "The Model of Rules". *University of Chicago Law Review* 14 (1967).
- ELSTER, Jon, comp. *Deliberative Democracy* (La democracia deliberativa). Cambridge: CUP (Barcelona: Gedisa), 1998 (2001).
- HABERMAS, Jürgen. *Factizität und Geltung* (Facticidad y validez). Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag (Madrid: Trotta), 1992 (1998).
- HART, H. L. A. *The Concept of Law*. Oxford: OUP, 1961 (segunda edición, 1994).
- HUME, David. *A Treatise of Human Nature*. Oxford: Oxford University Press, 1739-1740 (edición de David Fate Norton y Mary J. Norton, 2000).
- KELSEN, Hans. *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre* (*Main Problems in the Theory of Public Law*, traducción al inglés por Knight). Viena: Knight, 1923 (Berkeley: University of California Press, 1967).



- KRAMER, Matthew H. *In Defense of Legal Positivism: Law Without Trimmings*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- LOCKE, John. *Two Treatises of Government*. Cambridge: CUP, 1680-1690 (edición de Peter Laslett, 1988).
- MCCOUBREY, Hilaire. *The Development of Naturalistic Legal Theory*. Londres: Croom Helm, 1987.
- \_\_\_\_\_. *The Obligation to Obey in Legal Theory*. Aldershot: Dartmouth, 1997.
- NOZICK, Robert. *Anarchy, State and Utopia*. Nueva York: Basic Books, 1974.
- O'DONNELL, Guillermo. "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho". *Instituciones y Desarrollo* 8 y 9 (2001): 43-82.
- PAULSON, Stanley. "Kelsen's Legal Theory: the Final Round". *Oxford Journal of Legal Studies* 12 (1992): 265-274.
- PLATTS, Mark. *Moral Realities: an Essay in Philosophical Psychology*. Londres: Routledge, 1991.
- PRICHARD, H. A. "Is There a *Prima Facie* Obligation to Obey the Law?" *The Yale Law Journal*, vol. 82 (1973): 950-973. (En *Philosophy of Law*, compilado por Joel Feinberg y Jules Coleman, 214-230. Belmont, California: Thomson & Wadsworth, 1999).
- PRZEWORSKI, Adam et al. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: CUP, 2000.
- RAWLS, John. *A Theory of Justice* (Teoría de la justicia). Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971. (México: Fondo de Cultura Económica, 1979).
- \_\_\_\_\_. *Political Liberalism* (Liberalismo político). Nueva York: Columbia University Press, 1993. (México: Fondo de Cultura Económica, 1995).
- SARTORI, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited* (Teoría de la democracia), 2 volúmenes. Londres: Chatham House Publishers, 1987. (Madrid: Alianza Editorial, 1988).
- SIMMONS, A. John. *Justification and Legitimacy: Essays on Rights and Obligations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- WEBER, Max. "Politics as a Vocation". En *From Max Weber: Essays*, compilado y traducido por H. H. Gerth y C. Wright Mills, 77-128. Nueva York: Oxford University Press, 1946.



## EL DESEMPEÑO DELIBERATIVO DE LA DEMOCRACIA: ¿CÓMO SE OBSERVA?

*Alejandro Monsiváis C.\**

Cuando se habla de la democracia deliberativa suele pensarse que se habla de una forma entre otras de adjetivar a las democracias. Así como algunos prefieren hablar de democracia “participativa” en lugar de democracia “directa” o “representativa”, y otros prefieren la democracia “sustantiva” a la “procedimental”, parecería que el adjetivo “deliberativa” sería la figura preferida por quienes se inclinan por una democracia en la que prevalezcan el diálogo y el razonamiento colectivo.

En este trabajo argumentaré que la democracia deliberativa no es simplemente una manera adicional de nombrar la democracia. Se trata, antes bien, de una concepción normativa que se distingue por la relevancia que le atribuye a la cooperación dialógica para fortalecer la política democrática. Específicamente, la democracia deliberativa postula que la legitimidad de una decisión política se fortalece cuando existen razones y justificaciones públicas que respaldan la elección colectiva. Las concepciones “directas”, “participativas” y “representativas” de la democracia pueden adaptar sin problemas este criterio. Lo relevante del caso es que esta concepción también sirve como una guía para la evaluación de la calidad de la democracia.

Un segundo propósito de este texto es discutir cinco áreas de la política democrática que se pueden analizar desde una perspectiva deliberativa: la calidad del razonamiento colectivo, la inclusión deliberativa de los ciudadanos, la publicidad de la función guber-

---

\* Profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

namental, el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas y la satisfacción con el desempeño del gobierno.

### *Democracia deliberativa y teoría democrática*

La teoría deliberativa de la democracia establece que las decisiones que adopte una comunidad de individuos libres e iguales serán legítimas cuando sean el resultado de un proceso de intercambio de argumentos y razones públicos (Cohen, 2001; Benhabib, 1996). La idea central es hacer compatible la igualdad política de los ciudadanos con la búsqueda ilustrada del interés común. Esto requiere, por un lado, que las decisiones vinculantes sean adoptadas en un proceso inclusivo, en el que puedan participar todos aquellos que se vean implicados por la elección colectiva. Por otro, supone también que el proceso y la decisión sociales se deben llevar a cabo en una situación donde los juicios políticos individuales, a través de un proceso de argumentación y razonamiento colectivo, produzcan un juicio político colectivo acerca de lo que se debe hacer y de los medios para lograrlo.

Un ideal de esta naturaleza puede resultar atractivo por la forma en que articula los principios de participación, legitimidad política y razonamiento público. Pero, al estar expresado de una forma general y abstracta, genera dudas acerca de su relevancia política en las democracias contemporáneas. Esta problemática no ha sido destacada exclusivamente por los críticos de la perspectiva deliberativa, sino que ha sido reconocida inclusive por sus propios partidarios. Buena parte del desarrollo de la teoría deliberativa de la democracia ha buscado hacer compatibles los aspectos normativos con las posibilidades empíricas de la deliberación. Sintetizaré las dos vertientes principales que han concurrido en este debate, como un paso previo para discutir el sentido que adopta una concepción deliberativa de la democracia.

### *Estado de derecho y soberanía popular*

Las democracias contemporáneas son algo más que simplemente “democracias”. Son sistemas institucionales que combinan al me-

nos tres tradiciones políticas: popular, liberal y republicana (Kenney, 2003: 68-74; Richardson, 2002). La dimensión “popular” es la propiamente democrática. Consiste en que las leyes y políticas que organizan a la comunidad política –definida jurídicamente por el Estado– deberán de responder al juicio colectivo de los ciudadanos. La “voluntad de la mayoría” es la que establece las directrices del gobierno. La voluntad popular, en el mejor de los casos, puede ser sabia y justa, sin embargo, también puede ser arbitraria y abusiva.

Las tradiciones políticas de corte liberal y republicano han estado alertas a establecer restricciones a los abusos que se pueden cometer desde el poder político. Simplificando el argumento, mientras que la tradición liberal busca proteger las libertades de los individuos, la tradición republicana pretende combatir la corrupción y el predominio de intereses particularistas en el interior del poder público. Al combinarse, el entramado institucional resultante es el Estado democrático de derecho, sea respaldado por una Constitución escrita o no. Su función es garantizar la protección de las libertades y el control del poder político ante los posibles excesos de la soberanía popular. Luego, los sistemas democráticos contemporáneos son el producto de un diseño institucional que busca equilibrar dos principios contradictorios: el gobierno popular con el control del poder y la protección de las libertades.

La teoría de la democracia deliberativa ha contribuido a plantear este debate en otros términos. Los teóricos de la deliberación consideran que los peligros de la soberanía popular están asociados, específicamente, a una concepción agregativa del procedimiento democrático (Cohen, 1997; Gargarella, 2003). La agregación de preferencias individuales bien puede respaldar decisiones arbitrarias o abusivas. Sin mediar un proceso de discusión pública, lo que se agregan son motivos y razones que nadie conoce hasta que se tiene el resultado. La deliberación, por el contrario, permite que la voluntad política se genere en un proceso público de intercambio de argumentos. Si los participantes en el proceso político son individuos libres e iguales, discutiendo con base en los principios de reciprocidad y equidad, el uso arbitrario del poder es poco plausible. El diálogo público permitirá descartar las alternativas que

tengan como propósito perjudicar a los participantes en el proceso democrático.

Con base en este razonamiento, el principio de deliberación pública ha servido para cumplir con una tarea reconstructiva del Estado democrático de derecho (Cohen, 1997; Habermas, 1998, caps. 3, 4 y 7). Es en virtud de las condiciones ideales que presupone el proceso deliberativo que se han reconciliado las libertades individuales con la autonomía política de los ciudadanos. Si quienes participan en un proceso deliberativo lo hacen en un plano de igualdad y con la intención de debatir en torno al bien común, se puede asumir que los participantes en la deliberación se reconocen mutuamente los mismos derechos a influir en el resultado, a saber, los mismos derechos políticos. Por otra parte, el reconocimiento de la autonomía de los ciudadanos implica que una decisión mayoritaria que coaccione las libertades de asociación, expresión y creencias de algunos individuos en particular, es incompatible con el reconocimiento de las libertades individuales de los ciudadanos. Por lo tanto, la deliberación democrática debe partir de una situación donde los derechos y libertades de los individuos estén asegurados.

Al reconciliar las libertades privadas con los derechos públicos, la deliberación pública hace suponer que las tradiciones liberales y democráticas no son ya incompatibles, sino complementarias. La soberanía popular, cuando está basada en una discusión racional en la que participan todos los ciudadanos, no puede conducir a un poder arbitrario que coarte las libertades de los individuos. La voluntad política que se forma en un proceso deliberativo tiene como uno de sus prerequisites la libertad e igualdad de los ciudadanos. De hecho, la deliberación democrática puede llegar a ser constitutiva de esas libertades. Esto queda patente en la interpretación deliberativa de los procesos constitucionales: las constituciones políticas son en sí mismas un producto de la deliberación democrática (Ackerman, 1991). A través del diálogo público, el conjunto de ciudadanos libres y soberanos produce el acta que condensa el momento fundacional de la comunidad política. En este documento quedan plasmadas las garantías de los ciudadanos. Al mismo tiempo, las constituciones formalizan los espacios y momentos de la deliberación democrática.

A la vez que son producto de la deliberación, las constituciones promueven el diálogo y la razón pública en las democracias contemporáneas.

### *Profundizar la democracia*

La reconciliación normativa de la soberanía popular con el Estado de derecho a través de la deliberación no es un logro menor. Sin embargo, ha dejado insatisfecho a más de un teórico de la política. Especialmente, han sido los partidarios de una democracia profunda y radical quienes han encontrado insatisfactorios los alcances de una teoría deliberativa de la democracia que se limita a reconciliar la soberanía popular con el liberalismo. Desde el punto de vista de una teoría crítica de la democracia, este giro equivale a acomodar las expectativas de la teoría crítica con el *status quo*.

Los teóricos críticos de la democracia no se conforman con que el sistema político de una sociedad sea democrático, que tenga elecciones competitivas y periódicas. Desde su punto de vista, es necesario concebir a la democracia como el medio idóneo para resolver problemas de coordinación de la acción colectiva, desacuerdos normativos y conflictos sociales (Warren, 1996). Esto implica llevar el principio democrático a cada esfera de la vida social: desde la conducción del Estado hasta la solución de conflictos en la esfera privada. Una democracia vibrante y profunda es, entonces, aquella en la que cada vez más temas de la vida en sociedad quedan auténticamente bajo el control de ciudadanos competentes y autónomos (Dryzek, 2000: 29).

Para el propósito de profundizar en la democracia, la deliberación pública puede ser un instrumento idóneo, o puede no serlo en absoluto. La deliberación resulta un instrumento inadecuado para la democratización cuando se le concibe en un plano ideal-procedimental. En esta concepción, son los propios teóricos de la política quienes indican qué resultados e instituciones sería posible obtener si se cumpliera un conjunto dado de condiciones en el proceso deliberativo. Por ejemplo, de un diálogo racional entre individuos libres e iguales que se llevara a cabo conforme a un conjunto de prescripciones normativas, es posible deducir un acuerdo en torno

a las reglas que garantizan la libertad de expresión. La concepción de la deliberación que se desprende de este modelo resulta inapropiada para resolver problemas políticos específicos. Se trata de una concepción en la que el intercambio discursivo debe ser semejante a una tertulia entre filósofos.

Para enfrentarse a la tarea de profundizar en la democracia, los partidarios de la deliberación han coincidido en un punto: es necesario considerar a la deliberación menos como un procedimiento ideal de justificación y más como una actividad de diálogo y discusión (Bohman, 1996). Durante un proceso de deliberación política interesa menos lo que sucede en la mente del filósofo de la política, que los efectos concretos que la deliberación puede tener en darle solución democrática a problemas colectivos. Desde esta perspectiva, las funciones que puede desempeñar la deliberación son múltiples (Dryzek y List, 2003): mejora y diversifica la información política de la que disponen los individuos; contribuye a formar preferencias políticas orientadas por intereses comunes, y no puramente privados o particularistas; ayuda a producir alternativas innovadoras de soluciones a los problemas públicos, y promueve la cooperación social para resolver situaciones de conflicto o problemas políticos concretos. La idea es que la deliberación pública contribuye de distintas formas al fortalecimiento de la política democrática.

#### *Democracia deliberativa: normativa, no descriptiva*

La influencia de la democracia deliberativa en la teoría política y en la investigación empírica ha sido amplia y de largo alcance (véase Chambers, 2003; Delli Carpini *et al.*, 2004; Ryfe, 2005). En este punto, sin embargo, cabe preguntarse no solamente por la viabilidad y el papel de la deliberación pública, sino por la forma y el sentido que tiene la “democracia deliberativa”. ¿Qué significa que una democracia sea deliberativa? El concepto de “democracia deliberativa” hace pensar que existen otras democracias “no deliberativas”. ¿En qué reside la diferencia entre unas y otras? ¿Cuál es la ventaja de que un sistema democrático sea “deliberativo” o no?



De inicio hay que señalar que, si por política democrática se entiende, en principio, cualquier proceso de decisión colectiva que se conduzca conforme la norma de igualdad política de los miembros del colectivo que se verá sujeto por la decisión, entonces la deliberación no presupone algún tipo de formato específico de la institucionalidad democrática. Desde luego, es fácil imaginar que un grupo pequeño adopte decisiones colectivas con base en la deliberación. Pero es más difícil pensar cómo puede tener lugar la deliberación política, de forma significativa, en los estados nacionales contemporáneos o en el mundo “globalizado” de hoy en día. Esto es así si se asume que la deliberación política es un proceso que tiene lugar en contextos de interacción cara a cara. Sin embargo, la deliberación puede concebirse como un proceso desterritorializado, que puede extenderse indefinidamente en el tiempo y en el espacio. Vista de esta forma, la deliberación democrática puede tener lugar en múltiples espacios y en distintas escalas. La deliberación pública puede localizarse a lo largo de las redes sociales, en el interior de las organizaciones sociales, entre distintas agrupaciones colectivas, en el pleno del Parlamento, en la coordinación entre los poderes del Estado, al momento de la puesta en marcha de las políticas, y cuando la conducción de las políticas públicas supone la intervención de actores sociales de distinta índole.

Es preciso resaltar, por lo tanto, que la deliberación pública no requiere tener un punto de inicio y conclusión claramente delimitados, ni tampoco ser decisiva. Hay ocasiones y espacios en los que se espera que las deliberaciones conduzcan a decisiones políticas, pero la relevancia política de la deliberación no se agota en estos espacios ni ocasiones. El modelo normativo de la democracia deliberativa tampoco supone, como le atribuyen algunos críticos, que su ideal regulativo sea el consenso. Por ejemplo, Shapiro (2003) ha señalado que la democracia deliberativa es presa de una concepción roussoniana de la democracia. Es decir, una concepción en la que lo importante es contar con un método adecuado para descubrir la “voluntad general”. Para los teóricos de la elección social, bastaría con agregar preferencias individuales. Para los partidarios de la deliberación, sería necesario dialogar para encontrar el “bien común”. En ambos casos lo que subyace, de acuerdo con la crítica, es el con-

sensu como ideal regulativo. Esto se origina en el supuesto de que si una decisión debe contar con el apoyo razonado de individuos libres e iguales, la decisión legítima es la que cuenta con el consentimiento unánime de todos.

Es cierto que la política deliberativa busca establecer acuerdos a través del diálogo. Pero esto no implica que la regla de decisión sea el consenso. Un acuerdo supone que existen propósitos compartidos, pero no unanimidad. Las partes que han establecido un acuerdo reconocen fines compartidos e intenciones conjuntas, aunque pueden tener distintos motivos para apoyarlos (Richardson, 2002). La deliberación no pretende suprimir el disenso ni erradicar los desacuerdos. Antes bien, es un mecanismo de cooperación dialógica que sirve para encontrar soluciones a los problemas de acción colectiva (Bohman, 1996). Soluciones que pueden resultar aceptables a distintos actores por distintas razones, pero que se reconocen como parte de un acuerdo político que es necesario sostener cooperativamente.

La democracia deliberativa persigue el ideal de que las decisiones democráticas se tomen con base en una actividad de cooperación dialógica que ofrezca oportunidades efectivas a cada participante de exponer sus razones y conocer las de otros. Esta concepción de la elección democrática es dialógica porque presupone que los agentes políticos pueden intercambiar información y participar en procesos de discusión acerca de lo que es colectivamente deseable hacer en una situación dada. El diálogo colectivo se convierte, entonces, en una actividad pública en el sentido de que permite la difusión de información que de otra forma permanecería oculta o en el ámbito privado. La deliberación pública ofrece la oportunidad de que cada una de las partes pueda conocer y criticar las preferencias y razones de las otras. Se espera que este proceso induzca una reflexión no coercitiva acerca de las propias preferencias y que, de esta forma, se identifiquen opciones de acción colectiva que sean mejores que las que se tendrían de no mediar la deliberación.

Lo que caracteriza, entonces, a la democracia deliberativa es que postula que la deliberación puede contribuir sustantivamente a mejorar la calidad de las decisiones colectivas, a inducir orientaciones públicas y cívicas entre los individuos, y a fortalecer la legitimidad

de las decisiones democráticas (Christiano, 1997). En especial, la concepción de legitimidad democrática desde una perspectiva deliberativa es distintiva de este enfoque normativo. Como ha señalado Chambers (2003), para la democracia deliberativa la legitimidad democrática depende del *accountability* público de las decisiones y acciones colectivas. Esto significa que las decisiones colectivas deben estar respaldadas por razones y motivos que sean de conocimiento público. Esto hace posible que tanto las razones como las decisiones puedan ser examinadas y replanteadas.

La democracia deliberativa contrasta, entonces, no con concepciones institucionales específicas de la democracia, sino con una concepción adversarial y agregativa del proceso democrático. Desde una perspectiva agregativa, para garantizar la legitimidad democrática e inducir la cooperación política es suficiente con que cada individuo pueda emitir sus preferencias a través del voto. Desde el enfoque deliberativo, la votación es una forma de tomar decisiones colectivas, pero resulta inadecuado equiparar a la agregación de preferencias con el proceso democrático. Antes bien, la votación puede verse como una forma de establecer un acuerdo específico dentro de un contexto más amplio de cooperación política. La coordinación política se sostiene porque las partes involucradas tienen razones para continuar cooperando en el proceso.

En el plano institucional, la democracia deliberativa es compatible con formatos y diseños complejos. De hecho, contrario a lo que se piensa, para profundizar en la democracia deliberativa no hay que evitar la complejidad ni la diferenciación funcional de las instituciones. Por el contrario, es necesario multiplicar las instancias en las que las decisiones colectivas estén sujetas a la posibilidad de escrutinio y discusión pública. La democracia puede fortalecer sus aspectos deliberativos en la medida en que abre espacios al escrutinio, la participación y la colaboración entre distintos agentes políticos al interior de las instituciones públicas y en las interfaces de la interacción del Estado y la sociedad civil. Es decir, a la par que se vuelven más complejas y diferenciadas, las instituciones políticas pueden introducir mecanismos de coordinación y decisión colectiva que respondan a los criterios normativos de la democracia deliberativa.

Por otra parte, la democracia no es propiamente “deliberativa” en la medida en que tiene lugar la deliberación entre ciudadanos y actores políticos. Lo que le da el carácter deliberativo es la medida y la forma en que las instituciones políticas se apegan a los criterios normativos de la deliberación democrática. ¿Cuáles son estos criterios? Como mínimo, son tres los ideales regulativos que se desprenden de la teoría deliberativa de la democracia para orientar los procesos de diseño institucional. Desde luego, tales principios no son normas que se apliquen sin que haya que tomar en cuenta las características de las funciones de las instituciones y los contextos en los que se insertan. La regla general, antes bien, es que la aplicación práctica de las normas regulativas de la deliberación democrática implica tensiones, de forma que lo que se gana en algún criterio puede ser a costa de otro.

El primer ideal regulativo es el del razonamiento colectivo. Lo que se busca es establecer mecanismos y disposiciones que induzcan el razonamiento y la deliberación política. No se puede establecer por decreto que un grupo social delibere cada decisión que adopte, pero sí se pueden establecer condiciones que propicien la emergencia de fuentes diversas de información y escenarios en los que la solución de problemas colectivos dependa de la cooperación dialógica. Los parlamentos son, en principio, el foro deliberativo más importante de una comunidad política. Se espera que los representantes populares razonen conjuntamente para adoptar decisiones que promuevan el bienestar colectivo. Una función semejante la desempeñan las cortes supremas. Los magistrados deben razonar y justificar sus decisiones a la luz de los preceptos constitucionales. La medida en que los parlamentos y las cortes supremas, por ejemplo, pueden ser a la vez foros deliberativos e instancias eficaces de decisión es propiamente una cuestión de análisis empírico.

En segundo lugar, se debe cuidar de que los espacios en los que se adopten decisiones vinculantes, o en los que se conduzca la puesta en marcha de las políticas públicas, se apeguen al principio de inclusión deliberativa. Sea a través de mecanismos directos o representativos, por elección popular, por concurso y sorteo o por selección propia, según sea el caso, el hecho es que deben estar representadas, si no las personas o los grupos implicados, como mínimo las visiones

y perspectivas políticas de esos grupos y personas. En las democracias contemporáneas la exclusión de ciertas perspectivas contribuye a reproducir la segregación social y la marginación. Un desafío deliberativo del diseño institucional es darles voz a quienes la tienen *de jure* pero no *de facto*.

Finalmente, una tercera condición: la publicidad de la información relevante para la conducción de las acciones políticas. Desde un punto de vista deliberativo, no solamente es importante que las decisiones políticas se produzcan en un proceso de discusión y razonamiento colectivos, ni que estén presentes o representadas todas las perspectivas políticas implicadas. También es necesario que los participantes conozcan lo que está dentro y fuera de la agenda de decisión, y que la información que respalda las alternativas y preferencias de los electores pueda ser conocida por cualquiera. El principio de publicidad en la política democrática de corte deliberativo supone que nadie que se vea afectado por una decisión política puede desconocer las razones y motivos auténticos de esa decisión. A pesar de que las funciones y los contextos pueden ser distintos, este principio es válido tanto para el caso del legislador, el funcionario de Estado, el juez y el ciudadano de a pie.

Los tres ideales regulativos son, entonces, el razonamiento colectivo, la inclusión deliberativa y la publicidad. Para valorar la calidad de un gobierno democrático es necesario analizar cómo y en qué medida funcionan efectivamente las instituciones y procesos políticos conforme a estos ideales. También es necesario tomar en cuenta en qué medida están funcionando los mecanismos que sancionan el desempeño irregular del gobierno. Si existen condiciones propicias para que la democracia sea deliberativa, y los mecanismos de rendición de cuentas funcionan adecuadamente, sería de esperar no solamente eficacia en las políticas públicas, sino un amplio apoyo y satisfacción con la democracia por parte de los ciudadanos.

### *Democracia deliberativa y desempeño democrático*

El argumento que he desarrollado hasta este punto es que la democracia deliberativa se fortalece en la medida en que las instituciones polí-

ticas promueven la deliberación, la inclusión política y la publicidad. Desde este enfoque, son cinco las áreas relevantes de análisis para evaluar el desempeño de la democracia desde una perspectiva deliberativa (para una síntesis, véase el cuadro 1). Por un lado, la medida en que la agenda política se construye a partir de un debate público vigoroso e informado. En segundo lugar, un criterio que articula la deliberación con la igualdad democrática: el grado en que cada individuo puede influir en la definición de la agenda, en las decisiones legislativas y en la conducción de las políticas. Y en tercer lugar, la medida en que la agenda pública, la legislación y las políticas están respaldadas por razones y justificaciones públicas. A los tres ejes de carácter deliberativo hay que añadir dos más: por un lado, la posibilidad efectiva de hacer rendir cuentas a quienes detentan responsabilidades públicas; por otro, la capacidad de la autoridad política para conducir el gobierno de acuerdo con las preferencias de la ciudadanía.

### *Razonamiento colectivo*

De acuerdo con este planteamiento, el primer desafío reside en evaluar la calidad de la discusión pública. Para tal efecto, es virtualmente imposible tomar medidas en cada ocasión en que se discuten temas políticos. Es necesario, por lo tanto, dejar de lado la intención de medir las deliberaciones cara a cara. Antes bien, como señala Dryzek (2000), es necesario apuntar hacia los discursos que circulan en la esfera pública. Los discursos, para este autor, son conjuntos simbólicos que organizan y dan coherencia a la información disponible. Funcionan como narrativas que relatan, jerarquizan, ordenan y le dan significado a las relaciones, los hechos sociales y los hechos del mundo. La tarea consiste, por lo tanto, en conocer los procesos de razonamiento colectivo a partir de las contiendas de discursos que hay en la esfera pública.

Esta tarea es algo más compleja que la de analizar las tendencias en la opinión pública. Para valorar la calidad del razonamiento colectivo es preciso distinguir un campo temático e identificar los discursos que lo constituyen. El propósito es identificar los siguien-

tes aspectos: *a)* el objeto de los discursos, *b)* la forma en que se define a los agentes implicados en el debate, y *c)* las acciones que, según el discurso, corresponde llevar a cabo colectivamente. A grandes rasgos, debería ser posible identificar cómo se representan simbólicamente los conflictos sociales, las causas que les dan origen, los sujetos implicados y las acciones propuestas para dar solución a los problemas conjuntos. El siguiente paso sería el de evaluar la información que respalda a la estructura simbólica de cada discurso y los mecanismos persuasivos que desarrollan.

Los indicadores de calidad del debate discursivo serían la existencia de información veraz en el conjunto de discursos en pugna. En las democracias de masas es común que el debate político sea superficial y efectista. Las campañas electorales, igualmente, se caracterizan por ser una serie de spots publicitarios sin mayor contenido ni elaboración programática. Por ello parecería que, en general, la calidad del debate público en las democracias actuales es baja. Pero el reto está en saber qué tan baja y en relación con qué. Es distinto, por ejemplo, si el debate mezcla elementos que apelan a la emotividad a partir de información verídica, a si emplea solamente mecanismos de manipulación emotiva.

Un razonamiento semejante se puede hacer con respecto a la estructura simbólica de los discursos políticos. Es probable que, en circunstancias de conflicto, las partes implicadas conciban a sus adversarios en términos peyorativos y degradantes. Las descalificaciones son moneda corriente en los sistemas competitivos. En ese sentido, interesa menos si los contendientes se lanzan ataques malevolentes, que la medida en que se percibe que los desacuerdos son tratables a través de mecanismos de diálogo, negociación y conciliación democráticos. Es decir, es necesario investigar el punto en que los contendientes dejan de ser adversarios y se consideran enemigos. Cuando esto sucede, debe considerarse que el razonamiento colectivo se ha polarizado al punto en que el marco democrático puede ser insuficiente para encauzar los conflictos políticos. Estas guías de análisis son todavía muy preliminares. Pero apuntan a definir, como propone Chambers (2004), criterios de evaluación de los discursos dirigidos a un público masivo.

### *Inclusión deliberativa*

En segundo lugar se encuentra la evaluación de la inclusión deliberativa. Esta dimensión también presenta dificultades para ser observada empíricamente. La propuesta es tener en cuenta tres ámbitos de análisis. Uno de ellos es el estudio de la distribución de habilidades y competencias cívicas de las personas. La premisa es que el conjunto de capacidades de los individuos para obtener información, negociar, confiar y coordinar acciones conjuntas influye en que puedan colocar sus intereses en la agenda pública. Lo que se buscaría es conocer, a través de encuestas y entrevistas, el capital social, la cultura cívica, el sentido de eficacia política y los recursos asociativos de una población dada. La medida en que la distribución de este tipo de competencias y recursos sea equilibrada entre los miembros de la población, sería indicativa de que cada uno cuenta con un potencial efectivo de inclusión deliberativa.

Un segundo componente de la inclusión deliberativa se refiere a la variedad y tipos de espacios de deliberación pública existentes en un contexto dado. Los espacios públicos pueden ser formales, con fuerte poder de decisión, a los que el acceso es restringido. Las cámaras de representantes son un ejemplo de este tipo de espacios. Pueden ser también espacios informales, abiertos a cualquiera, con poca capacidad de darle un sentido vinculante a sus decisiones. Entre estos dos tipos hay una amplia variedad de espacios públicos e interfaces de participación (Fung, 2003). Los comités vecinales, los presupuestos participativos, los consejos consultivos o los mecanismos de participación ciudadana en el monitoreo de las políticas públicas, son ejemplos de distintos tipos de espacios de deliberación pública. Aquí lo que es relevante indagar es cuántos espacios de deliberación y participación existen y qué características tienen. A grandes rasgos, la idea sería que entre más variados y numerosos son los espacios deliberativos a disposición del conjunto de ciudadanos, mayor es el potencial de inclusión deliberativa. En el caso opuesto se encontraría el grupo que no cuenta con mecanismos para dar voz a sus intereses en las distintas fases de la definición y puesta en marcha de políticas públicas.

Un tercer componente se refiere a la influencia que cada ciudadano puede tener en la agenda pública, las decisiones legislativas



y la conducción de las políticas. El criterio de evaluación es que las perspectivas e intereses de los implicados estén presentes en la definición de las alternativas de la elección colectiva. Hay que tomar en cuenta que la agenda en discusión puede ser la de un país entero o la de un conjunto de países, tanto como la que sirve para decidir en un ámbito sectorial de la política pública, o la que se establece en un proceso de coordinación gubernamental local. El punto a resaltar, por lo pronto, es que exista evidencia de que el proceso de decisión política evita una desmedida influencia de dos tipos de exclusión: la exclusión externa y la interna (Young, 2000: 53-57). La exclusión externa es cuando existen intereses y perspectivas político-sociales que no han tenido acceso a las instancias donde se definen los elementos de la agenda y donde se toman decisiones. Se trata de la forma de exclusión política más clara y frecuente. La exclusión interna tiene lugar cuando se ha abierto las puertas a quienes estaban previamente excluidos, pero prevalecen normas de comportamiento, relación y negociación de acuerdos que atenúan el poder de los recién llegados. Es una forma de exclusión más sutil. Desde el punto de vista de la inclusión deliberativa, no solamente se debe dar cuenta de los factores que reproducen las condiciones de exclusión externa, sino también de los que dan lugar a las exclusiones internas.

### *Publicidad*

Desde la perspectiva de la democracia deliberativa, las decisiones colectivas y las acciones políticas deben estar respaldadas por argumentos y justificaciones públicos. Esto permite que cada individuo pueda tener una comprensión ilustrada del proceso político. Pero también supone la posibilidad de la crítica, el debate y la revisión del contenido de las decisiones políticas. Por lo tanto, una característica de la calidad de la democracia será la medida en que el proceso democrático en su conjunto —que va desde la formación de la agenda pública hasta la puesta en práctica de las decisiones legislativas—, esté respaldado por información y justificaciones públicas.

Para evaluar las formas en las que se actualiza el principio de publicidad es necesario observar dos fenómenos distintos. Uno se

refiere a la estructura normativa y a los procesos sociales que hacen posible que existan fuentes diversas de información pública. En este campo, la primera cuestión que es necesario verificar es si existe algún actor que tenga el monopolio de la información. Puede ser el Estado quien controla lo que los ciudadanos pueden ver y escuchar, o puede ser un actor social o económico el que, para efectos prácticos, decide en buena medida la oferta de información disponible en el espacio público. Esta pregunta puede desagregarse para distintos tipos de medios: audiovisuales, radiofónicos, impresos; a distintas escalas: nacionales, locales, etcétera.

Otros aspectos a considerar en este ámbito son las características de la regulación de los medios públicos de comunicación y la reglamentación de los derechos asociativos. Al considerar la forma del mercado informativo no solamente es importante analizar los actores que están implicados en ese mercado y sus pesos relativos. También es necesario considerar el lugar que ocupan, en ese contexto, los medios públicos de comunicación, sean de carácter estatal, estatales con inversión privada o provenientes de agentes autónomos: universidades, asociaciones sociales, etcétera. Esto se relaciona con las reglas que definen los tipos y alcances de las formas asociativas de la ciudadanía en una organización política. ¿Hay normas para la formación de asociaciones civiles? ¿Se distingue entre las organizaciones de carácter filantrópico de las de otra índole? ¿Es posible formar sindicatos de forma independiente al poder político y/o económico? ¿Existen exenciones fiscales para las prácticas asociativas? ¿Para qué tipo de prácticas asociativas? La libertad asociativa supone la posibilidad de crear fuentes diversificadas de información. En este sentido, la regulación del derecho de asociación debe servir como un indicador de la variedad de foros de comunicación que se pueden constituir en una sociedad.

El segundo campo de análisis está vinculado con la medida en que la ciudadanía tiene acceso a la información gubernamental. En México, en menos de una década, la legislación y reglamentación del acceso a la información pública se han convertido en temas ampliamente discutidos. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del año 2002, en ese sentido, da forma a distintos instrumentos para conocer la información del Poder Ejecutivo a

nivel federal. El Poder Judicial y el Poder Legislativo han puesto en marcha mecanismos semejantes, pero todavía prevalece un buen grado de opacidad en distintos procedimientos y en el manejo de los recursos públicos. Lo mismo puede decirse de la administración estatal a nivel local. Aunque se ha legislado a favor de la transparencia, la calidad de los instrumentos es variable y la disposición de los gobernantes reluctante. La pregunta a responder, con todo, es en qué medida el acceso a la información gubernamental está al alcance de los ciudadanos.

Los indicadores de que algo no funciona bien en el campo de la publicidad son la falta de oferta informativa, la censura y la opacidad. Esto se puede observar en un número reducido de fuentes de comunicación social, en que el espectro ideológico del debate es estrecho, o en los riesgos a los que se enfrentan las organizaciones sociales y los individuos –los periodistas, por ejemplo– al tratar de difundir información acerca de los gobernantes, los políticos y, en general, los actores poderosos. La opacidad se infiere del grado en que el derecho a la información pública no está garantizado. El acceso a la información pública puede coexistir con prácticas y espacios que se resisten a transparentarse.

### *Mecanismos de rendición de cuentas*

En cuarto lugar viene el análisis de la rendición democrática de cuentas. Se trata de evaluar qué sucede si quienes detentan una responsabilidad pública se conducen con irregularidad, benefician a intereses privados y no son capaces de justificar adecuadamente sus acciones. Lo que se espera, desde el punto de vista democrático, es que sean sancionados. Cuando esto no ocurre se fractura la legitimidad de la democracia.

De forma general, hay cuatro tipos de mecanismos de *accountability*. El primero de ellos es de tipo electoral. Funciona cuando los votantes pueden utilizar a las elecciones para premiar o castigar a quienes han desempeñado funciones legislativas y ejecutivas. Se trata de un mecanismo que, a pesar de ser poco fino para sancionar comportamientos o políticas específicas, resulta estratégico para

inducir un comportamiento públicamente orientado en los representantes políticos. La rendición de cuentas electoral no lo es todo, pero no debe subestimarse. Si las elecciones no permiten sancionar el desempeño del gobierno, no están cumpliendo plenamente con su función democrática.

El segundo mecanismo se origina en los pesos y contrapesos entre las instituciones políticas. Al separar la cámara legislativa en dos o al crear un Poder Ejecutivo con poderes legislativos, se crea un entramado institucional que facilita que la legislación y las políticas públicas cuenten con el respaldo de agentes con intereses divergentes. Si a esto se suma una Corte Suprema activa y un sistema federal, se contará con mayor certeza de que será difícil poner en marcha políticas drásticas o radicales. Este diseño pretende que las libertades del “pueblo” no sean vulneradas ni limitadas. En la práctica también puede implicar que los gobiernos se vean inmersos en entrapamientos legislativos y no puedan tomar decisiones rápidamente y con eficacia.

Un tercer mecanismo de rendición de cuentas es de tipo simbólico. Son los costos en términos de prestigio, confianza y credibilidad que se pueden imponer a los actores políticos y gubernamentales. Puede parecer un mecanismo demasiado débil para inducir un comportamiento público responsable, pero lo cierto es que, a nivel individual, los políticos y funcionarios sí le dan importancia a la reputación que puedan tener. Un político que esté interesado en desarrollar una larga y exitosa trayectoria en el servicio público, probablemente preferirá evitar escándalos. Desde luego, con cierto cinismo, algunos estarán dispuestos a carecer de credibilidad entre el público masivo, siempre y cuando mantengan el favor de los poderosos. El problema está en que las consecuencias de un escándalo público son difíciles de prever, de manera que el riesgo de pagar costos simbólicos muy elevados puede inducir a los políticos a que cuiden lo que hacen.

Finalmente, un cuarto tipo de mecanismos de rendición de cuentas es de carácter jurídico y administrativo. Los funcionarios públicos pueden recibir amonestaciones, perder su empleo o ser puestos en la cárcel. Esto varía según el cargo del funcionario y las faltas que se le imputen. Este tipo de mecanismos no está vinculado directamente con la promulgación de políticas que respondan al interés público,

sino con la vigilancia y supervisión del comportamiento de los funcionarios y representantes individuales. Son instrumentos que buscan inducir una ética de servicio público apegada a la transparencia y la responsabilidad.

Desde un punto de vista analítico es preciso observar cómo funcionan los mecanismos de rendición de cuentas: ¿las elecciones sirven para inducir en los actores políticos un comportamiento responsable? ¿Los pesos y contrapesos son capaces de controlar la aprobación de las leyes que no cuentan con un respaldo público-político apropiado? ¿Qué sucede con los escándalos públicos? ¿Se castigan los casos de corrupción? Los funcionarios y representantes que presuntamente han cometido delitos, ¿son sometidos a un proceso judicial y, en caso de tener algún tipo de responsabilidad, son sancionados? Cuando un sistema político tiene fallas en los diversos mecanismos de rendición de cuentas, se verá que los gobiernos se muestran desdeñosos y displicentes ante la opinión pública; la legislación servirá para beneficiar intereses particulares; la corrupción será una práctica arraigada y extendida, y permanecerán impunes quienes puedan pagar por no verse tocados por la ley.

### *Conducción del gobierno*

Un quinto componente de la evaluación del desempeño de la democracia desde una perspectiva deliberativa es la conducción del gobierno. Un aspecto central de la evaluación del desempeño gubernamental es la eficacia y la eficiencia en la puesta en marcha de las políticas públicas. Es decir, se espera que las leyes y acciones que impulsa un gobierno democrático sean eficaces en resolver problemas colectivos o en promover acciones de interés común. Se espera, asimismo, que el gobierno sepa usar de manera apropiada los recursos con los que cuenta. Un gobierno errático, económicamente despilfarrador, es una posibilidad extrema que no resulta poco usual.

Sin embargo, sin pretender disminuir la importancia de la eficacia y la eficiencia de las políticas en la valoración del desempeño gubernamental, desde una perspectiva deliberativa son dos los ele-

mentos que deben estar presentes en el análisis del funcionamiento de la democracia. El primero es la legalidad de las acciones del gobierno; el segundo, la legitimidad de la democracia en la opinión pública.

La legalidad de las acciones del gobierno ha adquirido centralidad como un criterio de evaluación de la democracia. Los representantes políticos pueden impulsar políticas eficaces y eficientes, pero hacerlo a costa de los derechos de un grupo de ciudadanos o de la ciudadanía en su conjunto. Los mecanismos de rendición de cuentas horizontales están previstos para evitar este tipo de abusos. Sin embargo, las violaciones a los derechos humanos pueden tener lugar inclusive si la Suprema Corte está atenta a que no se aprueben leyes incongruentes en la Constitución. Los derechos humanos de la ciudadanía se vulneran también durante las fases de puesta en práctica de las políticas públicas. En este caso los responsables no son los legisladores, sino la burocracia estatal. Lo mismo puede decirse de intervenciones específicas y esporádicas del poder público. El caso típico es cuando se requiere hacer uso de la fuerza pública. El ejercicio de la fuerza por parte del Estado es legítimo, pero eso no implica que pueda pasar por alto los derechos y garantías de los individuos y los grupos.

Por estos motivos, la protección y vigencia de los derechos humanos en un sistema político dado son indicadores de la calidad deliberativa de la democracia. También lo son, por otra parte, las corrientes de opinión pública que expresan su acuerdo o su descontento con el gobierno y con el régimen en general. Las políticas pueden ser eficaces y eficientes, las acciones del gobierno pueden estar apegadas a la legalidad, pero para hacer una evaluación integral es preciso conocer el diagnóstico que tiene la ciudadanía. Las encuestas y los estudios de opinión pública pueden proporcionar una imagen muy precisa de la legitimidad que tiene la democracia en un lugar y un momento determinados. Paralelamente, otros aspectos del comportamiento político de la ciudadanía pueden servir como indicadores de una fractura en el apoyo y la legitimidad de la democracia: el declive del asociativismo y la afiliación partidista, el abstencionismo electoral, la apatía y la desinformación, entre otros.

*Comentarios finales*

¿Cómo se reconoce a la vista una democracia deliberativa de calidad? En términos generales, cuando el debate público es intenso y plural, a la vez que expresivo y razonado; cuando las oportunidades de influencia efectiva en la definición y conducción de las políticas públicas que tienen los ciudadanos se multiplican a través de distintos foros y espacios deliberativos; cuando la información y las razones públicas son accesibles y están sujetas a revisión y escrutinio; cuando las elecciones, los pesos y contrapesos, y otros mecanismos de sanción refuerzan la congruencia entre opinión pública, preferencias ciudadanas y decisiones políticas, y cuando el gobierno se conduce con apego a la legalidad y a los derechos humanos y la ciudadanía apoya a la democracia y aprueba el ejercicio gubernamental.

Esta imagen está lejos de la idea de la democracia deliberativa como un modelo consensual de la política, en la que cada acción y decisión debe tomarse a través de un diálogo que incluya a todos los ciudadanos. Se trata, antes bien, de una concepción que combina los principios de razonamiento colectivo, inclusión deliberativa, publicidad y rendición de cuentas. El producto que resulta de combinar estos principios, en distintas escalas y articulados de distintas formas, con múltiples variantes institucionales y funciones heterogéneas, buscando resolver dilemas colectivos y hacer tratables los desacuerdos, es lo que aquí he denominado “democracia deliberativa”.

Estos principios han permitido identificar, paralelamente, diversos criterios para la evaluación del desempeño de la democracia. Desde luego, son criterios generales que apenas alcanzan a indicar una serie de aspectos que deben tomarse en cuenta para el análisis empírico. Inclusive se podría decir que, tal como están planteados, abren un espectro de análisis empírico muy amplio sin ofrecer ningún conjunto específico de indicadores o de reglas operativas de medición. Lo cierto es que el interés está puesto en proporcionar un mapa de las cuestiones que se pueden analizar desde una perspectiva deliberativa, antes que proponer estrategias analíticas concretas. En ese sentido el esquema propuesto, por su misma generalidad, es compatible con muy diversas formas de abordar la investigación empírica.

También cabe añadir que este esquema analítico pretende ser lo suficientemente flexible como para que pueda ser aplicado con distintos propósitos. Así, por ejemplo, mientras que un estudio comparativo entre varios países puede requerir información agregada y general, un análisis en el nivel subnacional puede permitir estudios donde se tenga en cuenta un mayor número de variables y en los que se pueda profundizar en ciertas dimensiones. Ahora bien, no es necesario que el análisis quede circunscrito a regiones político-administrativas o de otra índole. Se puede estudiar el desempeño de la democracia a partir de la selección de eventos o episodios significativos. El proceso de reforma y rediseño constitucional en un país, el desarrollo de un movimiento social y sus consecuencias políticas, o la aprobación y puesta en marcha de políticas y leyes en contextos de intensa polémica, son ejemplos de este tipo de episodios. De la misma forma, es posible identificar sectores de la acción gubernamental y de las políticas públicas para ser analizadas desde esta perspectiva. A saber, la evolución político-institucional de las políticas sociales, las políticas de salud o la impartición de justicia, entre otros.

En conjunto, el desafío sigue siendo el de hacer compatibles la teorización normativa con la investigación empírica. En este sentido, la teoría deliberativa de la democracia proporciona un marco robusto y analíticamente productivo para estudiar su desempeño. Una de sus ventajas es que organiza sistemáticamente una serie de intuiciones acerca de lo que debería ser una democracia vital y profunda. Otra ventaja es que proporciona una visión integral para evaluar el desempeño de las democracias. Pero apenas se está avanzando en el diseño de instrumentos de investigación con esta perspectiva. Éste es uno de los principales desafíos que quedan para el desarrollo de la teoría de la democracia deliberativa: mostrar su relevancia para orientar los estudios empíricos.



CUADRO 1

CRITERIOS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DELIBERATIVO DE LA DEMOCRACIA

<i>Principios normativos</i>	<i>Componentes</i>	<i>Aspectos a evaluar</i>	<i>Aspectos indicativos de un desempeño deficiente</i>
1. Razonamiento colectivo	- Discursos políticos	- Definición del conflicto, las posiciones de los actores y las acciones que corresponde implementar - Información difundida por los discursos	- Información superficial y efectista - Polarización: los adversarios se convierten en enemigos
2. Inclusión deliberativa	- Oportunidades de influencia en las decisiones colectivas	- Distribución de las competencias cívicas y los recursos asociativos entre los miembros de la comunidad política - Tipos y variedad de espacios de deliberación pública - Control de la agenda pública y de las alternativas de elección colectiva	- Concentración de poder político - Exclusión externa - Exclusión interna
3. Publicidad	- Disponibilidad espacio-temporal de datos y argumentos vinculados con las decisiones y acciones colectivas	- Disponibilidad y accesibilidad de información relevante - Conocimiento de la información relevante por parte de los agentes implicados	- Fuentes limitadas de información pública - Censura - Opacidad gubernamental
4. Rendición de cuentas	- Mecanismos de <i>accountability</i>	- Incentivos electorales - Pesos y contrapesos en la legislación - Sanciones simbólicas - Instrumentos administrativo-jurídicos	- Promulgación de leyes con orientación particularista - Impunidad - Corrupción
5. Conducción del gobierno	- Diseño e implementación de políticas públicas	- Legalidad de las políticas públicas - Legitimidad y satisfacción con la democracia	- Violaciones a los derechos humanos - Apatía política, abstencionismo electoral, declive del apoyo a la democracia

## Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce. *We the People. Foundations*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991.
- BENHABIB, Seyla. "Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy". En *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, coordinado por Seyla Benhabib, 67-94. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- BOHMAN, James. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- CHAMBERS, Simone. "Deliberative Democratic Theory". *Annual Review of Political Science* 5 (2003): 307-326.
- . "Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy and the Quality of Deliberation". *The Journal of Political Philosophy* 4, vol. 12 (2004): 389-410.
- CHRISTIANO, Thomas. *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory*. Boulder Co.: Westview Press, 1996.
- . "The Significance of Public Deliberation". En *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, coordinado por James Bohman y William Rehg, 243-278. Cambridge y Londres: The MIT Press, 1997.
- . "The Authority of Democracy". *Journal of Political Philosophy* 12 (3) (2004): 266-290.
- COHEN, Joshua. "Procedure and Substance in Deliberative Democracy". En *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, coordinado por James Bohman y William Rehg, 407-438. Cambridge y Londres: MIT Press, 1997.
- . "Deliberation and Democratic Legitimacy". En *Democracy: Philosophical Readings*, coordinado por David Estlund, 87-106. Oxford: Blackwell, 2001.
- DAHL, Robert. *Poliarchy: Participation and Opposition*. New Heaven: Yale University Press, 1971.
- DELLI CARPINI, Michael X.; Fay Lomax Cook; y Lawrence R. Jacobs. "Public Deliberation, Discursive Participation and Citizen Engagement". *Annual Review of Political Science* 7 (2004): 315-344.
- DRYZEK, John S. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- DRYZEK, John S., y Christian List. "Social Choice Theory and Deliberative Democracy: A Reconciliation". *British Journal of Political Science* 33 (2003): 1-28.

- FUNG, Archon. "Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences". *The Journal of Political Philosophy* 3, vol. 11 (2003): 338-367.
- GARGARELLA, Roberto. "The Majoritarian Reading of the Rule of Law". En *Democracy and the Rule of Law*, coordinado por José María Maravall y Adam Przeworski, 147-167. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- GOODIN, Robert. *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- GUTMANN, Amy, y Dennis Thompson. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- KENNEY, Charles. "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts". En *Democratic Accountability in Latin America*, coordinado por Scott Mainwaring y Christopher Welna. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- RICHARDSON, Henry S. *Democratic Autonomy: Public Reasoning About the Ends of Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- RYFE, David M. "Does Deliberative Democracy Work?" *Annual Review of Political Science* 8 (2005): 49-71.
- SHAPIRO, Ian. *The State of Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- WARREN, Mark. "What Should We Expect from More Democracy? Radically Democratic Responses to Politics". *Political Theory* 2, vol. 24 (1996): 241-270
- YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.



## LA PRIMERA OLA DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA

Jesús Tovar Mendoza\*

*Sólo cuando hombres y partidos sepan bien que no hay otro medio de alcanzar el poder y de conservarlo que tener en su apoyo la mayoría nacional –y para tenerla es indispensable hacer más o mejor que sus competidores en el público servicio– las cábalas de la intriga, y las torpezas de la fuerza, se habrán hecho imposibles como inútiles, ni habrá quien pretenda el poder defendiendo el bien común y trabajando por él.*

NICOLÁS DE PIÉROLA, presidente constitucional  
del Perú, 1895-1899  
*Manifiesto de julio de 1895* (citado en  
Tovar, 2003: 63)

### *Introducción*

Este artículo quiere mostrar la disparidad conceptual que algunos autores tienen respecto de la democracia, los cuales a pesar de tener una perspectiva procedimental de la misma no concuerdan en su clasificación al situar el año de inicio de las democracias en regímenes políticos latinoamericanos entre fines del siglo XIX e inicios del XX. Por tal razón, proponemos un criterio eje para clasificar las democracias y lo aplicamos a países de América Latina en este mismo periodo. A continuación, hacemos un análisis comparativo entre estas democracias tempranas latinoamericanas en cuanto a sus inicios,

---

\* Profesor-investigador de El Colegio Mexiquense A.C.

dinámicas y términos. Finalmente, hacemos un esquema explicativo que nos permita identificar las variables independientes del avance democrático en esta región en aquel momento de la historia.

### *El concepto de democracia y la frontera difusa*

El uso de la categoría “democracia” implica una necesaria aproximación hacia lo que entendemos por ella y acerca de cuáles son los indicadores apropiados para considerar a un régimen político como democrático. Sin embargo, creemos necesario tomar en cuenta el contexto histórico, sobre todo de aquellos regímenes políticos de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, que empezaban a generar marcos competitivos para acceder efectivamente a la autoridad formal del Estado (O'Donnell, 2004: 44). Ya que de no ser así, muchos de los países europeos o norteamericanos considerados por Huntington (1991) como democráticos durante ese periodo (que este autor denomina como la “primera ola”), no serían efectivamente democracias si les aplicásemos los requisitos que se exigen actualmente.

La concepción actualizada de lo que es una democracia incorpora básicamente tres requisitos procedimentales:<sup>1</sup> competencia partidaria, participación electoral y libertades civiles; de tal manera que una democracia resulta ser aquel régimen cuya competencia por el poder se realiza a través de elecciones, en las cuales los ciudadanos escogen libremente entre diversas alternativas (partidos políticos). La carencia de algunas de estas características implica, para algunos autores, la descalificación de un régimen como democrático y en consecuencia ser clasificado como autoritario, mientras que para otros significa que es una democracia “disminuida” (Collier y Levitsky, 1997).

Otros autores no polarizan la categorización entre democracias y autoritarismos sino que consideran casos intermedios, es decir, regímenes políticos que no llegan a cumplir algunos de estos requisitos pero mantienen el resto; por ejemplo, si se tiene un determinado nivel de competencia política y libertad pero hay restricciones a algunos partidos, o los resultados electorales no son auténticos reflejos de las preferencias

---

<sup>1</sup> El concepto de la democracia desde una perspectiva procedimental se inicia con Joseph Schumpeter en *Capitalism, Socialism and Democracy* (1947), y se consolida con Dahl en *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971).

ciudadanas, o las autoridades electas no tienen un mando efectivo, o hay limitaciones a las libertades civiles y políticas. Gasiorowski (1996: 471) denomina a estos regímenes como “semidemocracias”.

Por su parte, Collier y Levitsky (1997: 436-441) reúnen diversos de estos casos y los califican como “subtipos disminuidos”. El adjetivo que se suele añadir a estos casos (por ejemplo: democracia restringida o democracia limitada) resalta la ausencia de algunos de los requisitos de una democracia, y son asumidos como ejemplos de países que han avanzado en su proceso de democratización pero que aún no lo han completado, o en otros casos como dictaduras que han flexibilizado sus mecanismos represivos.

CUADRO 1

DEMOCRACIAS PARCIALES: EJEMPLOS DE SUBTIPOS DISMINUIDOS

<i>Subtipos disminuidos de una definición procedimental democrática</i>		
Ausencia del atributo: participación electoral plena	Ausencia del atributo: competitividad plena	Ausencia del atributo: libertades civiles
Democracia limitada Democracia masculina Democracia oligárquica	Democracia controlada Democracia de partido único Democracia restringida	Democracia electoral Democradura Democracia iliberal

Fuente: Collier y Levitsky (1997: 438).

La dificultad teórica que surge de la creación de un área intermedia entre los regímenes democráticos y los regímenes autoritarios es que se genera un “espacio categorial” que no tiene sus propias coordenadas de análisis, ya que no forman parte del universo de países democráticos y tampoco se adscriben a la dinámica de un régimen no democrático o dictatorial.

Otro de los inconvenientes de un espacio intermedio entre democracia y dictadura, es que se coloca de manera conjunta a regímenes que tienen características más vinculadas a una dictadura, con otras que se acercan más al modelo de una democracia. Así, Schedler (2002: 36) señala que han surgido recientemente nuevas formas de autoritarismo, que permitiendo la realización de elecciones para determinadas autoridades y tolerando cierto pluralismo y com-

petencia entre algunos actores políticos, violan sistemáticamente otras normas democráticas mínimas, de tal manera que carecería de sentido clasificarlos como regímenes democráticos.

Por lo tanto, la constitución de una categoría intermedia (semi-democracias o subtipos disminuidos) entre regímenes democráticos y autoritarios, crea una “frontera difusa” que añade ambigüedad y relativismo al tratamiento de este tipo de casos.<sup>2</sup> Así, el intento de algunos autores por clasificar a este tipo de regímenes como una tercera alternativa, no ayuda a establecer una regla de distinción lo suficientemente clara que permita una clasificación más objetiva.<sup>3</sup>

Por nuestra parte, asumimos la propuesta de Schedler (2002: 36) de establecer una distinción entre un régimen democrático y uno que no lo sea, a pesar de las carencias y deficiencias que pudiese tener aquél, o del intento de las dictaduras de “maquillar” su apariencia a través de la realización de elecciones no relevantes o abrir espacios de libertad restringida. Para ello nos proponemos revisar la idea de los tres requisitos democráticos propuestos anteriormente: participación, competencia y libertades, con el fin de evaluar su pertinencia y su consistencia con la aplicación a diversos casos, como serían las primeras democracias latinoamericanas.

### *Diversidad de criterios operacionales del concepto “democracia”*

Munck y Verkuilen (2000: 5-7) proponen considerar sólo dos dimensiones como parte del concepto de democracia (competencia y participación), en tanto que “las libertades civiles” son componentes de estas dimensiones, evitando lo que estos autores denominan un problema de redundancia,<sup>4</sup> tal como apreciamos en la estructura jerárquica conceptual plasmada en el cuadro 2.

<sup>2</sup> Diversas perspectivas han tratado la ambigüedad teórica en la que se encuentra el conjunto de estos casos intermedios, denominándola como zona neblinosa (“foggy zone”, Schedler, 2002: 37-39) o gris (“gray zone”, Carothers, 2002: 9-11).

<sup>3</sup> “La analogía con el embarazo es que la democracia en cualquier grado de avance en que se encuentre, no puede ser una democracia a medias: hay un punto de partida, de inicio” (Przeworski, 2000: 57, traducción mía).

<sup>4</sup> “[...] así, para asegurar la organización lógica del concepto, el primer error conceptual que el analista debe evitar es el error de la redundancia, el uso de dimensiones en un mismo



CUADRO 2

LA ESTRUCTURA LÓGICA DEL CONCEPTO “DEMOCRACIA”  
Y SUS DIMENSIONES

Concepto	Dimensiones	Componentes de la dimensión
Democracia	Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derecho a organizar partidos políticos<sup>1</sup></li> <li>Libertad de prensa</li> </ul>
	Participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derecho a votar</li> <li>Proceso electoral justo</li> </ul>

<sup>1</sup> Sólo algunas de las libertades mencionadas anteriormente aparecen en esta estructura del concepto “democracia” (dado que es sólo un ejemplo para estructurar lógicamente el concepto de democracia), por lo que podemos incluir otros derechos en algunas de las dimensiones señaladas; así, por ejemplo, el *habeas corpus* o inviolabilidad de la vida privada se pueden incluir como componentes de la dimensión de “competitividad” o como subcomponentes del “derecho a votar”.

Fuente: Munck y Verkuilen, 2000: 6.

Por su parte, Bollen (1980: 373) argumenta que el criterio de participación electoral (o también denominado de “inclusividad” en referencia al sufragio universal), es una característica que puede darse tanto en regímenes políticos democráticos como en no democráticos. Así, los diez países con mayor participación electoral a principio de la década de los setenta según Mayor y Hudson (1972: cuadro 2.8, citado por Bollen, *ibidem*) han sido Albania, Corea del Norte, Unión Soviética, Rumania, Bulgaria, Costa de Marfil, Guinea, Checoslovaquia, Gabón y Alemania Oriental, ninguno de los cuales eran considerados como democráticos para esa época.

En último término, Bobbio (2000: 25) señala que el requisito de la participación electoral está sujeto a criterios históricos y comparativos, sin los cuales no se puede determinar “el número de quienes tienen derecho al voto para que se pueda hablar de régimen

---

nivel o la desagregación que no es mutuamente exclusiva y así fracasar en introducir nuevas y claras distinciones” (Munck y Verkuilen, 2000: 7, traducción mía).

democrático”, de tal modo que sólo cabría utilizar este criterio para señalar qué sociedad es más democrática que otra en función de cuánto se acerca al sufragio universal para un determinado periodo. Esta salvedad permite reconocer los procesos de democratización que se dieron en diversos países europeos y latinoamericanos durante el siglo XIX, aun cuando no hayan alcanzado el sufragio universal en ese momento.

La disparidad de criterios que usan los autores para definir a una democracia no permite que coincidan en cuanto a qué países son regímenes democráticos, sobre todo de aquellos que iniciaron su democracia en el continente americano. Así por ejemplo, Huntington, quien propone la clásica diferenciación de las etapas de democratización en el mundo conocidas como las “olas de democratización”,<sup>5</sup> no usa un mismo criterio para identificar un régimen político como democrático según se ubique en la tercera ola o en la primera ola. El estándar para los países que se ubican en el siglo XX (segunda y tercera ola) es más exigente que para los de la primera ola, en el sentido de que incluyen como requisito el sufragio universal además del criterio de la competitividad,<sup>6</sup> mientras que para los países que se ubican en el periodo de la primera ola sólo se demanda que 50% de los hombres puedan votar, aunque manteniendo el requisito de la competitividad, es decir que “la autoridad ejecutiva tenga el respaldo de una mayoría parlamentaria o que haya surgido de elecciones populares y periódicas” (*ibid.*: 16). Esta disminución del estándar que hace Huntington le permite introducir a algunos países latinoamericanos en la primera ola: Argentina, Uruguay, Colombia y Chile.

---

<sup>5</sup> “Una ola de democratización es un grupo de transiciones de un régimen no democrático a uno democrático, que ocurren dentro de un periodo específico de tiempo y que superan cuantitativamente a las transiciones en la dirección opuesta durante ese mismo periodo de tiempo. Una ola también involucra liberalización o democratización parcial en el sistema político, aunque no llegue a ser plenamente democrático” (Huntington, 1991: 15, traducción mía). Para este autor, la primera ola transcurre entre 1826 y 1926; la segunda ola va de 1943 a 1962, y finalmente la tercera ola se inicia a partir de 1974 sin indicar fecha de culminación.

<sup>6</sup> “Al grado de que, por ejemplo, un sistema político que denega la participación electoral a una parte de la sociedad – ya sea Sudáfrica con 70% de su población, que es negra, o Suiza con 50% de su población, que es femenina, o los Estados Unidos con 10% de su población, que es negra del sur, es considerada como no democrática” (*ibid.*: 7, traducción mía).

Por otro lado, Gasiorowski (1996: 471) considera que un régimen político es democrático en tanto que cumpla con los tres requisitos: competencia efectiva y pacífica entre grupos organizados para acceder a las posiciones de poder; alto nivel de inclusividad para la participación política tal como es el sufragio universal, y un nivel suficiente de libertades civiles y políticas como para que se pueda asegurar la integridad de la participación y la competencia política. La mayor exigencia de este autor en comparación con Huntington restringe el número de países latinoamericanos de la primera ola como democráticos a sólo uno: Uruguay.

Por su parte, Doorenspleet (2000: 389, 400) utiliza el criterio de “democracia mínima”,<sup>7</sup> que implica los requisitos de sufragio universal y competitividad, aun cuando no pueda existir un nivel elevado de libertades cívicas. A pesar de que Doorenspleet es más laxo que Gasiorowski en cuanto a los requisitos de una democracia, no enlista a ningún país latinoamericano como democrático en el periodo de la primera ola.

Finalmente, Przeworski (1995: 15) señala que basta sólo un rasgo fundamental para identificar a una democracia: “su carácter de competencia abierta a la participación”, ya que una real competitividad entre intereses en conflicto implica la existencia de derechos políticos suficientemente amplios, así como una suficiente participación electoral, aunque ésta no llegue a ser universal.

En una obra posterior, Przeworski *et al.* (2000: 34) critica que el umbral de la participación electoral propuesto por Dahl es tan alto que Estados Unidos no podría ser calificado como una democracia sino hasta después de 1950. Por otra parte, señala que la evidencia empírica de Europa occidental y América Latina indican que la distribución de los votos entre los partidos cambia muy poco luego de cada ampliación del sufragio, de lo cual se desprende que aun cuando el sufragio es altamente restrictivo, los diversos intereses están siendo representados. Por lo tanto, en su clasificación de los países latinoamericanos democráticos dentro de la primera ola están Argentina, Colombia, Costa Rica y Chile (*ibid.*: 104-105).

<sup>7</sup> “Las democracias mínimas son aquellos regímenes con sufragio inclusivo y competitivo, pero no necesariamente con un alto nivel de libertades civiles” (Doorenspleet, 2000: 389, traducción mía).

CUADRO 3

AÑO DE INICIO DEL PRIMER RÉGIMEN DEMOCRÁTICO  
 EN DIVERSOS PAÍSES AMERICANOS SEGÚN DIFERENTES CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN  
 DE VARIOS AUTORES

<i>Número de requisitos para considerar un régimen como democrático</i>	<i>Gasiorowski (1996) 3: Competencia, sufragio universal, libertades civiles</i>	<i>Doorenspleet (2000) 2: Competencia, sufragio universal</i>	<i>Huntington* (1991) 1.5: Competencia y al menos más de 50% de los hombres que voten</i>	<i>Przeworski (2000) 1: Competencia</i>
Argentina	1983	1973	Un poco antes de la Primera Guerra Mundial (primera ola)	1912
Chile	1952	1955	Principios de 1930 (primera ola)	1891
Colombia	1958	1958	Entre 1826-1926 (primera ola)	1910
Costa Rica	1949	1949	1949 (segunda ola)	1919
Brasil	1946	1985	Fines de 1940's (segunda ola)	1946
Bolivia	1982	1982	Entre 1943 – 1962 (segunda ola)	1979
Ecuador	1984	1980	Entre 1943 – 1962 (segunda ola)	1947
Estados Unidos		1920	1828 (primera ola)	1830
Perú	1980	1980	Entre 1943 – 1962 (segunda ola)	1939
Uruguay	1918	1952	Entre 1826 -1926 (primera ola)	1942
Venezuela	1947	1963	1945-1946 (segunda ola)	1945

\*Huntington no precisa las fechas exactas en que estos países iniciaron su primer régimen democrático, con excepción de unos pocos países. Los criterios que se mencionan sólo son válidos para los países de la primera ola; para el resto de regímenes políticos, Huntington retoma el requisito del sufragio universal.

Fuente: Bibliografías citadas.

Una de las características más notorias en el cuadro 3 es la incongruencia de los autores respecto al año en que estos países empiezan a ser democráticos; estas diferencias pueden ser explicadas por los diversos criterios mínimos que se consideran como requisitos para una democracia. Así, la tendencia general que reproduce este cuadro es que “a menos criterios mínimos” de un autor, “mayor es la antigüedad” en que califica a un régimen como democrático.

Sin embargo, aun considerando estas discrepancias en cuanto a los criterios mínimos, existen muchas incongruencias respecto a esta tendencia, ya que por ejemplo en el caso de Uruguay, el autor que propone los requisitos más exigentes (Gasiowski) identifica a este país como democrático con mucha más anticipación (1918) que aquellos que proponen el umbral menos exigente (1952 en Doorenspleet, 1942 en Przeworski).

Estas inconsistencias y divergencias nos permiten retomar la crítica que Carothers hace al paradigma de la transición democrática (2002: 20) como un producto intelectual para una determinada época y que, por tanto, necesita ser renovado en la medida que el tiempo ha pasado y se encuentran desajustes entre los conceptos y la realidad empírica.<sup>8</sup> Parafraseando tal postura, podemos decir que es necesario desarrollar un concepto más flexible (menos exigente) de régimen democrático que nos permita incorporar el contexto histórico de los países de América Latina, algunos de los cuales (Argentina, Chile, Perú, Colombia, Uruguay, Costa Rica) formaron parte de una corriente democratizadora liberal durante fines del siglo XIX y comienzos del XX (gobernantes electos, Parlamento activo, prensa libre, partidos políticos), así como de una significativa expansión del derecho al voto (aunque sin necesariamente llegar al sufragio universal en algunos de estos casos).

Tales procesos democratizadores difícilmente pueden ajustarse a un concepto de democracia que se construye a partir de la segunda mitad del siglo XX, momento en el cual las estructuras de los estados-nación están ya constituidas, y por tanto el proceso

<sup>8</sup> “El uso frecuente del paradigma de la transición constituye un hábito peligroso al tratar de imponer un orden conceptual simplista y a menudo incorrecto acerca de un marco empírico considerablemente complejo” (Carothers, 2002: 15, traducción mía).

de institucionalización favorece la integración de los actores políticos a este marco jurídico y político, mientras que en esos países latinoamericanos de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, estas tempranas experiencias democratizadoras que abrían las puertas a la competencia electoral y al pluralismo se daban en un contexto de partidos con algún tipo de exclusión, con sociedades muy segmentadas, y con relaciones patrimoniales y clientelísticas muy arraigadas en la dinámica política.

En ese sentido, una alternativa de adaptación del concepto de régimen democrático es sugerida por O'Donnell (1993: 1355-1361) para los países que se abren a procesos democratizadores pero con una dinámica política muy peculiar, la cual mezcla rasgos propios de una poliarquía (elecciones competitivas y algunas libertades civiles como la libertad de prensa, expresión y asociación) con otros claramente autoritarios ("circuitos de poder" privatizados en ciertas zonas del territorio y notorias carencias de ciudadanía para muchos grupos sociales). La propuesta específica de O'Donnell para estos casos es reconocer el carácter democrático del régimen político, pero a su vez enmarcarlo dentro de un Estado que no es democrático (en la medida que no asume eficientemente la protección de los derechos ciudadanos ni garantiza el imperio de la legalidad en todo el territorio nacional). Hemos de anotar que para este autor el concepto de Estado es abarcador del concepto de régimen,<sup>9</sup> ya que aquel implica el conjunto de relaciones sociales que constituyen un orden jurídico, social y político; por lo tanto, contiene al ámbito de las relaciones de poder (régimen) que este mismo orden ayuda a mantener y reproducir.

Por tanto, nos proponemos clarificar el concepto de democracia (y sus respectivos requisitos mínimos o indicadores), que nos permita un criterio de clasificación homogéneo del año de inicio de los regímenes políticos latinoamericanos, dada la disparidad que los autores mencionados muestran en el cuadro anterior.

---

<sup>9</sup> El concepto de "régimen" para O'Donnell es específicamente político y es definido como "el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan los canales y las formas principales de acceso a los principales cargos de autoridad, las características de los actores que son admitidos o excluidos a tales accesos, y los recursos y estrategias que ellos pueden usar para ganar tales accesos" (1993: 1360, traducción mía).

*Un marco de clasificación de las democracias*

Hemos constatado cómo estos autores que tienen un concepto mínimo y procedimental respecto de la democracia, carecen de criterios homogéneos para considerar a un régimen como democrático, lo cual trae como consecuencia la gran disparidad al momento de clasificar el inicio de las democracias en determinados países latinoamericanos.

En tal sentido, proponemos asumir el concepto de “democracia” que propone Przeworski (1995, 2000) y que se centra exclusivamente en el criterio de la competitividad para acceder al gobierno. Además, consideramos algunas de las formas específicas en que una democracia puede configurarse; así Lijphart (1999: 1-3, 31-47) propone un “modelo consensual”<sup>10</sup> de la democracia que genera algunas excepciones al criterio de la competitividad, como veremos más adelante.

La condición de competitividad en un régimen democrático implica dos aspectos principales: la incertidumbre en los resultados electorales y el carácter transitorio de los conflictos (Przeworski, 1995: 18-22). La incertidumbre en un régimen democrático no significa infinitas posibilidades en el acontecer político futuro, lo cual imposibilitaría el cálculo de probabilidades de los actores sometidos a la competencia; es así que Przeworski señala que se trata de una “incertidumbre organizada”, en la medida que la indefinición de un resultado ocurre dentro de un margen de posibilidades calculable y predeterminado por un conjunto de reglas de juego.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> “El modelo mayoritario concentra el poder político en manos de una simple mayoría, mientras que el modelo consensual trata de compartir, dispersar y limitar el poder en distintas formas. Otra diferencia es que el modelo mayoritario es excluyente, competitivo y con adversarios, mientras que el modelo consensual es incluyente, negociador y sujeto a arreglos; por esta razón, la democracia consensual puede también ser denominada como “democracia negociadora” (Lijphart, 1999: 2, traducción mía).

<sup>11</sup> “Debe tenerse presente que ‘incertidumbre’ puede significar que los actores no saben qué puede ocurrir, que saben lo que es posible pero no lo que es probable, o que saben lo que es posible y probable pero no qué ocurrirá. La democracia sólo es incierta en este último sentido. En efecto, los actores saben lo que es posible, puesto que los desenlaces posibles vienen determinados por el marco institucional; saben lo que es probable que suceda, pues la probabilidad de un desenlace concreto depende de la combinación de un marco institucional y de los recursos con que intervengan las diferentes fuerzas en la competencia. Lo que no saben es cuál será el desenlace concreto” (Przeworski, 1995: 19).

El carácter transitorio de los conflictos remite a una de las características más relevantes de la democracia: la alternancia. Los resultados de un conflicto no son permanentes en una democracia, de tal manera que “el perdedor” tiene posibilidades de ser “el ganador” en la siguiente oportunidad, así las pérdidas y ganancias de los actores son rotativas; en consecuencia, los actores tienen incentivos para respetar un resultado desfavorable en el presente, en la perspectiva de que su triunfo futuro sea igualmente respetado. Por lo tanto, un indicador cualitativo para evaluar la existencia de una democracia es reconocer si se dan alternancias de gobierno en el interior de un régimen político (Pasquino, 1999: 98-99).

En síntesis, la democracia es un sistema en el cual los actores compiten en un escenario regulado, donde ninguna fuerza controla el desenlace *a priori*, y tampoco puede modificarlo *a posteriori*; por ende, el mantenimiento y la transferencia de poder no resulta un privilegio personal, sino un mecanismo normado y aceptado por los contendientes.

Otro elemento *sine qua non* acerca de la competitividad en un régimen democrático es el papel protagónico que desempeñan los partidos políticos, tanto en la configuración de las instituciones que regulan la dinámica del proceso político, como en la orientación de ciertos resultados específicos. Por una parte, los partidos políticos representan los intereses de los grupos e individuos de la sociedad (de lo cual proviene el nombre de democracia representativa). Por otro lado, los partidos actúan orientados por una lógica estratégica, la cual los conduce a formular sus propios intereses (más allá de la mera agregación de los intereses económicos y sociales de sus representados) y seguidamente articulan estrategias para alcanzar objetivos que satisfagan estos intereses. Lógicamente, en un escenario en el cual los cargos públicos no son suficientes para satisfacer los intereses de todos los actores políticos, la consecuencia inmediata es la competitividad.

Un proceso alternativo a la competitividad entre partidos políticos es la cooperación, por medio de la cual se definen las reglas del juego de la competencia e incluso se logran acuerdos concretos sobre alguna política pública, que no pasan por mecanismos de consulta electoral y por tanto del principio de la mayoría, sino que son producto de negociaciones entre los dirigentes de los partidos políticos, que buscan maximizar el tamaño de esas mayorías y alcanzar el con-



senso. Sin embargo, la cooperación no es necesariamente antagónica o contraria a la competitividad, ya sea porque ambos procesos se intercalan con mucha frecuencia (antes o después de las elecciones los partidos políticos negocian acuerdos y cursos de acción coordinados), o porque son consecuencia de la existencia de múltiples centros de poder, los cuales representan el pluralismo inherente de una democracia (Pasquino, 1999: 93).

El carácter representativo de la democracia y los procesos de competencia-cooperación entre los partidos, implican que gran parte de la dinámica política transcurre al margen de la influencia directa de la sociedad, y donde las votaciones son mecanismos últimos que vienen a ratificar intermitentemente los acuerdos logrados por una élite política nacional.<sup>12</sup> A su vez, estos mecanismos de cooperación sirven para aminorar el costo de los contendientes que pierden en los procesos electorales, en la medida en que una negociación implica una redistribución (no necesariamente equitativa) de los recursos para todos los actores relevantes y además genera un mayor compromiso en el acatamiento de los resultados sometidos a elección popular y con el respeto a la reglas de funcionamiento de este régimen político.<sup>13</sup>

En conclusión, la democracia vista como un juego interactivo de élites en competencia no se aleja sustantivamente de las condiciones mínimas procedimentales propuestas por Dahl (1971): elecciones libres y abiertas, competencia política genuina, libertades civiles. Por lo tanto, hemos de considerar el criterio de la competitividad que Przeworski propone (2000: 19-31) para clasificar el inicio de los regímenes latinoamericanos. Este criterio a su vez tiene determinadas reglas operacionales que permiten su aplicación a casos concretos, las cuales son:

<sup>12</sup> “En todas las democracias modernas, el proceso de deliberación y la supervisión cotidiana del gobierno están bien resguardadas de la influencia de las masas. La consulta directa a los votantes sobre cuestiones políticas concretas a menudo se describe, de hecho, como plebiscitarismo, término con connotaciones negativas” (Przeworski, 1995: 20).

<sup>13</sup> “Esta combinación de consenso tácito sobre las reglas del juego y una integración comprensiva predispone a que los miembros de la élite visualicen los resultados decisoriales como suma positiva o juego de ‘política como negociación’, más que un juego de suma cero o de juego de ‘política como guerra’. Con un acuerdo sobre las reglas del juego político y con los procesos de toma de decisión asegurados, los diversos jugadores aceptan incluso las decisiones que no les son gratas, ya que tienen la expectativa de conseguir resultados favorables en los temas que consideran vitales” (Higley y Burton, 1989: 19, la traducción es mía).

1) El Poder Ejecutivo es elegido, ya sea directa o indirectamente, en comicios multipartidarios y debe dar cuenta sólo y exclusivamente a sus votantes o la legislatura que los elige, por lo tanto no depende de otras instituciones de carácter formal o fáctico (por ejemplo: el ejército o una élite económica).

2) El Poder Legislativo es elegido en comicios multipartidarios (como mínimo puede considerarse sólo a la Cámara de Diputados). Además, esta asamblea debe tener poderes efectivos para legislar. Se descalifica a aquellos gobiernos que clausuran inconstitucionalmente una legislatura y reformulan las leyes electorales para su propia ventaja. Si un régimen cambia inconstitucionalmente las leyes a su favor pero a continuación cede el gobierno a la oposición, entonces este régimen es considerado aún como democrático.

3) Debe haber más de un partido. Por partido se entiende una lista de candidatos que postulan a una elección. No se consideran democráticos aquellos regímenes en los cuales los gobernantes usan su victoria electoral para establecer un régimen no partidista o unipartidista (mediante la prohibición de otros partidos), o un dominio electoral permanente. La ausencia de una oposición legal es una razón muy relevante para poder considerar a un régimen como una dictadura.

4) Alternancia, regla que se aplica cuando los regímenes han superado satisfactoriamente las tres anteriores. Si los gobernantes mantienen el poder continuamente por la vía electoral por más de dos periodos, entonces no pasa el requisito exigido para un régimen democrático. Sin embargo, si este caso se da en el pasado y se tiene información de que el partido gobernante eventualmente perdió una elección y permitió que la oposición asuma el gobierno, entonces se considera que todo el periodo por el cual estuvo este partido fue democrático.

5) Durabilidad. No se considera como régimen democrático si es que se cumplen las primeras tres reglas y el gobierno electo no termina su periodo. Un régimen político se define como democrático cuando hay al menos dos gobiernos consecutivos que cumplen las condiciones de la competitividad y logran culminar su periodo sin ninguna interrupción o golpe de Estado.

Una excepción importante a considerar en la primera regla es la que se refiere a algunos casos en que el Poder Ejecutivo ha sido electo en comicios donde ha participado una sola lista (es decir, no ha habido posibilidad de elección para el electorado). Éstos se consideran como democráticos con la condición de que haya sido producto de un acuerdo amplio de los partidos políticos relevantes, y por lo tanto éstos están representados en el nuevo gobierno o en el Congreso.

Algunos de estos casos son clasificados por Lijphart (1999: 34) como un modelo democrático consensual: gabinetes de coalición amplia que comparten el Poder Ejecutivo y que incluyen a todos los partidos o a los más importantes. El propio Przeworski no estaría en desacuerdo con esta excepción a la primera regla, ya que considera como régimen democrático a Colombia, que desde 1958 mantuvo un gobierno de coalición entre los partidos Liberal y Conservador, el cual fue elegido en comicios populares durante cuatro elecciones presidenciales consecutivas. Casos similares son reseñados por Lijphart para los regímenes políticos de Bélgica, Suiza e incluso Uruguay en América Latina, los cuales también son considerados como democráticos por Przeworski.

Que un régimen político latinoamericano cumpla estas reglas y que por tanto pueda fijarse el año de inicio de su carácter democrático, no implica que no existan irregularidades en la dinámica procedimental de la democracia (fraudes electorales, ausencia de voto secreto, reacciones no legales de los perdedores en las elecciones y recurrencia a los intentos de golpes de Estado, exclusión electoral de importantes sectores de la población), con la condición de que éstos no invaliden los criterios anteriormente señalados.

#### *Aplicación de los criterios de competitividad a casos latinoamericanos*

A partir de establecer el criterio de la competitividad (y sus respectivas reglas operacionales) como eje conceptual para la clasificación de los regímenes políticos latinoamericanos, haremos una revisión de la historia política de los países durante el periodo

comprendido en la primera ola, para de ese modo poder establecer el año de inicio de sus democracias, su duración y término.

## Perú

El protagonismo militar en la política peruana desde la Independencia hasta 1872 (asesinato del presidente Balta), es denominado por Basadre (1968) como el “primer militarismo”. La reacción popular contra este homicidio cometido por militares de rango medio fue muy violenta, ya que la turba capturó y colgó de las torres de la catedral a los asesinos. El beneficiario de esta manifestación fue Manuel Pardo, fundador de la primera agrupación política en 1871 (el Partido Civil), y quien más tarde sería el primer presidente civil (1872-1876) elegido en comicios populares. La doctrina de este partido era simple: desplazar a los militares de la política y gobernar con eficacia y legalidad.

Aun cuando este gobierno terminó su periodo legalmente (a pesar de varios intentos de golpes de Estado), el sucesor Mariano Prado –también elegido– no terminó su mandato por una circunstancia externa: la Guerra del Pacífico, que enfrentó a la coalición de Perú y Bolivia contra Chile entre 1879 y 1883. Varios gobiernos interinos y hasta paralelos se sucedieron durante la guerra, siendo el ambiente propicio para el surgimiento de un “segundo militarismo”. Con el liderazgo del general Andrés Cáceres, quien fue apoyado por el Partido Civil, se iniciaron las tareas de la reconstrucción nacional luego de finalizada la guerra. Esta alianza se concretó a través del surgimiento de una nueva agrupación: el Partido Constitucional en 1884, que restauró la Constitución liberal de 1860.

El primer gobierno del general Cáceres (1886-1890) restableció el orden institucional y el gobierno nacional después de más de cinco años de invasión extranjera, luego de la derrota frente a Chile en la Guerra del Pacífico (1879-1881); sin embargo, al término de su mandato, el presidente nombró como su sucesor al general Remigio Morales Bermúdez, a través de un proceso electoral en el que se vetó al candidato opositor, Nicolás de Piérola, del Partido Demócrata, a la vez que se marginaba al competidor civil al interior del partido de

gobierno: el Partido Constitucional. Este hecho ocasionó la ruptura del consenso civil-militar y el predominio castrense hasta 1895.<sup>14</sup>

Luego de la muerte del general Morales Bermúdez en 1894 y con el propósito del general Cáceres de acceder por segunda vez a la presidencia, se desata la guerra civil, en la que la oposición (los partidos Civil y Demócrata) se une para resistir la hegemonía militar. La derrota de Cáceres permitió la instalación de un nuevo régimen, que se inicia con la constitución de una Junta de Gobierno Provisional presidida por el líder del Partido Civil, Manuel Candamo, la cual convoca a elecciones presidenciales y parlamentarias, siendo candidato único a la presidencia por acuerdo de los partidos Demócrata y Civil, y el líder de la revolución: Nicolás de Piérola.

Este primer gobierno democrático (1895-1899) inicia un proceso de elecciones consecutivas tanto para el Poder Ejecutivo como para el Congreso hasta 1919, a las cuales concurren varias agrupaciones políticas: Partido Civil, Partido Demócrata, Partido Liberal, Partido Constitucional y otros minoritarios como la Unión Cívica y el Partido Nacional Democrático.

Uno de los aspectos a destacar durante el gobierno de Piérola fue la búsqueda del consenso, de tal manera que se constituyó sobre la base de gabinetes pluripartidarios. Otra característica fue la reforma electoral, que estableció el voto directo (se eliminó el Colegio Electoral), la constitución de una Junta Electoral Nacional de composición plural (dos personeros por ambas cámaras legislativas –uno de mayoría y otro de minoría–, uno del Poder Ejecutivo, y cuatro en representación del Poder Judicial), además de juntas escrutadoras departamentales, provinciales y distritales, y la formación de un registro nacional de electores. Estas medidas procuraban eliminar los tradicionales vicios electorales, con el fin de lograr legitimidad y credibilidad de los mecanismos electorales como vía para acceder al poder.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> La recapitulación de los hechos históricos de este periodo se hace tomando como referencia a Tovar (2003).

<sup>15</sup> Una de las reformas controvertidas fue la eliminación del sufragio universal al impedir el voto de los analfabetos. Si bien esta medida parece un retroceso, la argumentación de los políticos de esa época se orientan a evitar la manipulación de los indígenas por parte de los hacendados para conseguir más votos. Así, “esta exclusión obedeció a un esfuerzo por acer-

La composición bipartidista en el gobierno se mantuvo durante la mitad del periodo del siguiente presidente, Eduardo López de Romaña (1899-1903), quien aun siendo del bando demócrata y elegido por el acuerdo de ambos partidos (Demócrata y Civil) rompió con el primero e incorporó a su gobierno al Partido Constitucional del ex presidente, general Andrés Cáceres. Esta ruptura marcó un distanciamiento entre los aliados de la Revolución de 1895, el cual se constituyó en un factor de inestabilidad permanente de este régimen.

Durante el lapso de 1895 a 1919 hubo elecciones presidenciales con una sola lista (productos de acuerdos multipartidarios) en 1895, 1899, 1912 y 1915. Asimismo, hubo cinco presidentes electos por votación popular y directa y dos presidentes elegidos por el Congreso, que asumió sus facultades constitucionales cuando las elecciones no fueron efectivas o cuando hubo de nombrarse un presidente provisional. De los presidentes elegidos, tres pertenecieron al Partido Demócrata, otros tres al Partido Civil y uno al Partido Constitucional.

Las elecciones parlamentarias fueron arduamente competidas entre todos los partidos existentes durante este periodo. De tal modo que se renovaron las curules parlamentarias por tercios (en ambas cámaras) con rigurosa regularidad de cada dos años. Por otro lado, se produjo una vigorosa oposición en el Congreso, aun durante los gobiernos que fueron electos de manera consensuada. Por tanto, podemos decir que se mantuvo la condición de competitividad, más allá de los acuerdos a los que se sometieron estas agrupaciones políticas en determinados momentos respecto de la candidatura presidencial única.

A este caso cabe aplicar la excepción a las reglas operacionales del criterio de competitividad por el cual clasificamos a un régimen político como democrático. Tal como veremos más adelante, una de las preocupaciones de las élites políticas en las democracias latinoamericanas más tempranas (durante fines del siglo XIX y primer tercio del XX) fue la generación de consensos políticos, sobre todo en cuanto a la elección del titular del Poder Ejecutivo. Así, luego

---

carse a la 'verdad del sufragio', pues los indígenas eran cargados como recuas por los caciques hacia las mesas de sufragio, sin tener ellos exacta idea de lo que significaba aquella ceremonia" (Planas, 1994: 19).

de la derrota de los militares en la Revolución de 1895, los partidos políticos en Perú buscaron consolidar el nuevo régimen civil, tanto a través de reformas electorales como por acuerdos amplios para la elección del presidente de la República y la constitución de gobiernos con gabinetes multipartidarios.

Este primer régimen democrático en Perú no estuvo exento de agudas crisis políticas, ya sea por fraudes electorales propiciados por el gobierno que fueron respondidos por intentos de golpes de Estado de la oposición, como fue el caso del secuestro del presidente Leguía por dirigentes del Partido Demócrata en 1911; o cuando el presidente Guillermo Billinghurst (1912-1914) cerró el Congreso inconstitucionalmente como respuesta a la dura oposición que desde ahí se ejercía, a lo cual dicho Congreso respondió destituyendo al presidente y eligiendo como presidente provisional al coronel Óscar Benavides, quien convocó a elecciones presidenciales en 1915.

Finalmente, la segunda elección de Augusto Leguía en 1919 fue seguida por un “autogolpe” de Estado, concentrando así el poder de manera dictatorial e impidiendo toda oposición en el Congreso y en la política en general, la cual había sido su principal dificultad durante el primer mandato (1908-1912).

## Uruguay

Luego de más de 40 años de predominio del Partido Colorado y de violentas guerras civiles instigadas por los excluidos “blancos” del Partido Nacional (1897,<sup>16</sup> 1904<sup>17</sup>), el presidente “colorado” José Batlle

<sup>16</sup> La Revolución de 1897 culminó con el Pacto de la Cruz, por el cual se buscaba un equilibrio entre ambos partidos políticos a través de la división del gobierno de los departamentos, por el cual seis de ellos pasaban bajo control de los blancos, además de concederse la reforma de algunas leyes electorales, que eran parte de las demandas principales del Partido Nacional: libertad electoral y democracia política.

<sup>17</sup> La Revolución de 1904 significó el predominio de los “colorados” luego de la derrota de los “blancos” en la sangrienta batalla de Masoller; esto tuvo como resultado la anulación de los acuerdos del Pacto de la Cruz y nuevas leyes electorales que redujeron la representación parlamentaria de las minorías. A pesar de que la victoria militar “colorada” trajo como consecuencia un largo periodo de paz, la oposición “blanca” se sentía nuevamente excluida del sistema político y se constituyó en acérrima enemiga del presidente Batlle.

promovió durante su segundo mandato (1911-1915) un conjunto de reformas políticas,<sup>18</sup> las cuales trajeron como consecuencia la convocatoria electoral para establecer una Asamblea Constituyente durante la presidencia del también “colorado” Feliciano Viera (1915-1919). Éste fue el inicio de un nuevo marco institucional (a la vez competitivo y cooperativo) en la política uruguaya, por medio del cual se instauró un nuevo régimen político que buscaba resolver sus conflictos a través de las elecciones y de los pactos interpartidarios (Oddone, 2000: 127-130).

El resultado de las elecciones constituyentes de 1916 favoreció a la coalición opositora al gobierno, compuesta por el Partido Blanco y disidencias de los colorados con orientación conservadora (“riveristas” liderados por el senador Manini Ríos). Esta asamblea promulgó la Constitución de 1918,<sup>19</sup> que incorporó importantes cambios en el sistema político de este país y, tal como señala Caetano (1999: 415), “de allí en adelante [...] los pleitos fundamentales de la sociedad uruguaya buscarían dirimirse desde la legitimidad de los caminos institucionales de una democracia de partidos y elecciones”.

Los analistas suelen identificar el origen de la democracia uruguaya con una “partidocracia de consenso” (Chasquetti y Buquet, 2004: 221), refiriéndose a la importancia que tuvieron los partidos políticos en el régimen político que se inició con la nueva Constitución liberal. Efectivamente, el resultado de las elecciones a la Asamblea Constituyente generó un equilibrio de fuerzas entre la oposición mayoritaria en la Constituyente y el gobierno (colorados oficialistas) que tenía la mayoría en ambas cámaras.

---

<sup>18</sup> Batlle propuso en 1913 las bases de una reforma de la Constitución. En esencia, su proyecto consistía en suplantarlo al Ejecutivo presidencial por un cuerpo colegiado de nueve miembros del partido mayoritario. Dos de ellos designados por la asamblea general para un periodo de seis años; los siete restantes, elegidos por votación popular, rotarían por renovación anual. Era una propuesta audaz. Si por un lado impugnaba un consenso interpartidario que había durado casi un siglo, por otro lado revelaba la intención de perpetuar la influencia del Partido Colorado en el poder ya que –según el proyecto– tendría que perder cinco elecciones para ser desplazado del Ejecutivo” (Oddone, 2000: 129).

<sup>19</sup> Esta Constitución fue aprobada por plebiscito el 25 de noviembre de 1917 y estuvo vigente desde 1919 hasta 1934, cuando fue reemplazada por otra durante la dictadura de Gabriel Terra.



El *impasse* que emergió de esta nueva correlación de fuerzas produjo un pacto político por el cual el Partido Nacional obtuvo la instauración de la representación proporcional para la Cámara Baja, así como varias garantías para el ejercicio efectivo del sufragio, mientras que la fracción minoritaria del Partido Colorado (los “riveristas”) logró mantener la institución de la presidencia de la República. La concesión a los reformistas oficiales del “batllismo” fue la colegiación parcial del Poder Ejecutivo.

La novedosa estructura de un Ejecutivo bicéfalo (división de poderes entre el presidente y un Consejo Nacional de Administración –CNA–) y colegiado (una distribución del CNA entre ambos partidos, con dos tercios para la lista ganadora y un tercio para la oposición), implicaba de hecho una modalidad incluyente y compartida del Estado entre los actores políticos; otras conquistas democráticas de la nueva Constitución fueron las garantías que se otorgaron para el libre ejercicio del sufragio: voto secreto, igual y universal, una instancia arbitral de los procesos electorales y libertades políticas para los partidos y los electores.

Podemos considerar el año de 1919 como el inicio del régimen democrático en Uruguay, momento en el cual se eligió al “batllista” Baltasar Brum (1919-1923) como el primer presidente bajo el imperio de la nueva Constitución, y simultáneamente fue también electo el primer CNA, cuya presidencia recayó en el “colorado” Feliciano Viera (apenas terminaba su periodo presidencial), quien no pertenecía al grupo de Batlle. Cabe destacar que en el nuevo modelo del sistema político, el presidente del CNA compartía el poder con el presidente de la República.

A través de elecciones parciales bianuales se renovó por tercios el CNA, de tal modo que se constituyeron ocho diferentes cuerpos colegiados, de los cuales siete estuvieron presididos por colorados –aunque sólo cinco de la tendencia “batllista”– y el restante fue el líder del Partido Nacional, Luis Alberto Herrera. Entre los que presidieron el CNA estuvieron ex presidentes como el propio José Batlle (durante dos periodos) y Baltasar Brum.

En este mismo lapso se eligieron cuatro presidentes de la República, dos colorados de tendencia “batllista”: Baltasar Brum y José Serrato (1923-1927), y dos colorados opuestos a ésta, ambos de la

llamada corriente radical: Juan Campisteguy (1927-1931) y Gabriel Terra (1931-1938). En la elección de Serrato se puso en marcha el voto universal masculino previsto en la nueva Constitución.

El balance general del caso uruguayo siguiendo los criterios de la competitividad que hemos establecido anteriormente, permite distinguir que en el periodo de 1919 a 1933 hubo elecciones competitivas para los poderes Ejecutivo y Legislativo, a las cuales concurren los dos partidos que pactaron la Constitución de 1918.

Una aclaración importante respecto a la regla de la alternancia es que si bien los cuatro presidentes de ese periodo fueron del Partido Colorado, es decir que aparentemente no hubo alternancia, sin embargo, el Poder Ejecutivo en estos gobiernos fue compartido por ambos partidos a través del CNA, el cual era electo en comicios directos y universales. De hecho, cabe anotar que el Partido Nacional triunfó en la elección parcial de 1925 del CNA y ejerció la presidencia de este Consejo hasta 1927.

Por otro lado, es importante resaltar que el sistema electoral de este periodo permitía la reproducción de múltiples corrientes en cada partido, especialmente en el interior de los colorados, de tal forma que si bien se puede clasificar como un sistema bipartidista, en la realidad se trataba de un multipartidismo. En este sentido, podemos hablar de una forma de alternancia en la medida en que se turnaron en la presidencia dos presidentes colorados “batllistas” y dos colorados “antibatllistas”.<sup>20</sup>

El reconocimiento de la legitimidad de los triunfos colorados se manifiesta en las expresiones de un líder “blanco” en 1930:

Hoy el poder no está concentrado en ninguna parte. Todos los partidos saben que tendrán en él la parte que a su caudal político les corresponde. Saben que lo perdido en una elección puede ser recuperado en la siguiente, y que no hay ni habrá partidos ni ciudadanos extranjeros en el seno de la patria (citado en Chasqueti y Buquet, 2004: 229).

---

<sup>20</sup> Precisamente el último presidente colorado “antibatllista” de este régimen democrático, Gabriel Terra, al dar el “autogolpe de Estado” en 1933 fue apoyado inicialmente por el sector mayoritario del Partido Nacional, y encarceló y deportó a los seguidores de la línea “batllista”.

El caso uruguayo, entre 1919 y 1933, sería el que más se puede acercar, de los regímenes de las democracias latinoamericanas tempranas, al modelo de democracia consensual de Lijphart (1999), el cual se constituye a partir de un gobierno de gran coalición de los partidos políticos existentes.

Este régimen democrático finaliza con el golpe de Estado dado por el último presidente electo, Gabriel Terra, el 31 de marzo de 1933, el cual contó inicialmente sólo con el apoyo de la policía y los bomberos. A continuación se disolvió el Congreso y el CNA, se censuró a la prensa y se promulgó una nueva Constitución, por la cual se prorrogó su mandato por otros cuatro años.

## Chile

Una de las características que más resaltan del régimen político chileno ha sido su estabilidad institucional, la cual prevaleció desde 1830 hasta 1891, configurando a este país como el de mayor orden en América Latina en el siglo XIX, luego de la independencia. La existencia de un sistema multipartidario no evitaba la manipulación de las elecciones por parte del gobierno<sup>21</sup> y, por ende, las sucesiones en el Poder Ejecutivo eran más una designación del presidente que una competencia electoral efectiva.

Este fue, una vez más, el caso del presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891) del Partido Liberal, quien resultó promovido a este cargo por su antecesor Domingo Santa María (1881-1886), con la diferencia de que esta vez el descontento de la oposición se canalizó a través de la conformación de una alianza denominada el “cuadrilátero” (radicales, nacionales y dos corrientes de liberales disidentes). Este malestar en la élite política de aquel entonces no pasó

<sup>21</sup> Este control electoral por parte del Poder Ejecutivo se veía facilitado por “las restricciones al sufragio basadas en la propiedad, la educación y, por supuesto, el género, limitaban el derecho al voto a un pequeño porcentaje de la población. El derecho restringido facilitaba el control de las elecciones por parte del Ejecutivo nacional aliado a los caudillos locales. Así bajo Portales y los presidentes que durante diez años cada uno ejercieron el poder después de su muerte, el líder hegemónico pudo controlar las elecciones de varios presidentes sucesivos gracias al control del Ejecutivo nacional” (Peeler, 1996: 66).

inadvertida por Balmaceda, quién intentó aplacar las frustraciones de la oposición, integrándola a gabinetes plurales y procurando intervenir menos en los procesos electorales intermedios (congresales y municipales<sup>22</sup>).

Sin embargo, el detonante de la crisis política fue la negativa del Congreso de aprobar el presupuesto de 1891. La aprobación unilateral del presupuesto por parte del Ejecutivo desató una guerra civil, en la que se enfrentaron la oposición respaldada por la armada y el gobierno secundado por el ejército. La derrota militar de Balmaceda luego de violentos enfrentamientos devino en la puesta en marcha del programa de los revolucionarios, el cual consistía en libertad electoral, independencia de los partidos respecto del Poder Ejecutivo y un sistema parlamentario de gobierno.

El periodo de 1891-1927, también conocido como la “república parlamentaria”, implicó la eliminación de la influencia del gobierno en los procesos electorales, la supremacía del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo<sup>23</sup> y mayores poderes para las autoridades locales (municipios) frente al gobierno central. Estas nuevas reglas del juego político incentivaron un proceso complejo e inestable de alianzas entre los partidos políticos, tanto para los diversos y frecuentes procesos electorales como para la conformación de gabinetes en los gobiernos de turno, y la consecuente influencia de los partidos para la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo.

El primer gobierno electo de este régimen parlamentario fue encabezado por el líder militar de la Revolución, el almirante Jorge Montt (1891-1896). De manera similar a otros casos de democracias tempranas, la elección y el inicio del gobierno de Montt contó con el apoyo

---

<sup>22</sup> “Las elecciones municipales de Santiago, hacia finales de 1886, estuvieron totalmente exentas de interferencias gubernamentales, y la derrota de los candidatos del gobierno se vio compensada por las muestras de buena voluntad resultantes de su neutralidad” (Blakemore, 2000: 169).

<sup>23</sup> Más que un contrapeso entre poderes, el Legislativo resultaba con mayores atribuciones que el Ejecutivo, ya que el Parlamento podía destituir ministerios cuantas veces quisiera al no otorgar votos de confianza por cualquiera de sus cámaras, mientras que el Ejecutivo no podía disolver el Congreso cuando éste abusaba de sus atribuciones, para que los electores pudieran dirimir el conflicto entre poderes, tal como sucede en los regímenes parlamentarios actuales. De este modo, el gobierno quedaba a merced de las correlaciones partidarias en el Poder Legislativo.

consensual de todos los partidos que apoyaron la Revolución (conservadores, radicales, nacionales y liberales disidentes) y que se plasmó luego en gabinetes plurales. A partir de este momento, los poderes Ejecutivo y Legislativo fueron electos periódicamente y se turnaron otros siete gobiernos elegidos en condiciones de competitividad.

El aparente predominio de los liberales en los triunfos electorales para la presidencia no era tal, ya que las competencias electorales durante este periodo se daban a través de agrupamientos de los partidos. Efectivamente, el frente en el que participaba el Partido Conservador con cualquier otro partido se denominaba la “Coalición”, mientras que la agrupación en la que estaba el Partido Radical se llamaba la “Alianza”. Ambos partidos eran los que mayor diferenciación ideológica tenían, especialmente respecto del tema de la relación entre Estado e Iglesia, mientras que el resto de los partidos oscilaba entre la Coalición y la Alianza de acuerdo con sus intereses más inmediatos, ya sea para obtener la candidatura presidencial, más curules parlamentarias, o para integrar gabinetes, de tal modo que “el oportunismo fue el credo de la mayoría” (Blakemore, 2000: 180). Si observamos la alternancia de los presidentes en cuanto a las agrupaciones de partidos desde 1896 hasta 1925, tres presidentes fueron de la Alianza, dos de la Coalición y uno resultó apoyado por todos los partidos (Ramón Barros Luco entre 1910 a 1915).

La no interferencia del Poder Ejecutivo en las elecciones como consecuencia de los acuerdos de los partidos triunfadores de la Revolución de 1891, si bien significó una mayor limpieza y competitividad en los procesos electorales, no implicó el saneamiento y la veracidad total de los comicios, ya que los caudillos locales intervenían en los mismos a través del cohecho, soborno, falsificación de votos y robo de urnas. Sin embargo, los resultados en general favorecían rotativa y equilibradamente a todos los partidos ya sea en las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales.

El carácter competitivo de unas elecciones se manifiesta cuando se produce una alternancia del Poder Ejecutivo y de las mayorías parlamentarias entre los partidos políticos. Asimismo, una manifestación de la competitividad de una elección es cuando el perdedor reconoce su derrota a pesar de que los resultados puedan haber sido muy ajustados y polémicos. Tanto la alternancia como el reconoci-

miento de los perdedores sucedieron efectivamente en este periodo de la política chilena.

El predominio del Congreso sobre el Poder Ejecutivo que caracterizó a esta “república parlamentaria” trajo como consecuencia una alta rotación de los gabinetes, los cuales eran fácilmente destituidos por algunas de las cámaras frente a la ausencia de mayorías estables. Así, el gobierno de Pedro Montt (1906-1910), uno de los más fuertes, tuvo nueve gabinetes en cuatro años, mientras que el gobierno de Ramón Barros Luco (1910-1915) tuvo quince gabinetes en cinco años. Esta inestabilidad política produjo “la anulación de la iniciativa ministerial, la falta de planificación a largo plazo, y sobre todo una auténtica discontinuidad en los asuntos de gobierno” (Blakemore, 2000: 184).

La ingobernabilidad alcanzó su punto más crítico durante el gobierno del presidente Arturo Alessandri Palma (1920-1925), quien por su estilo populista y sus discursos de defensa de la clase obrera generó una férrea animadversión del Congreso, la cual prácticamente inhabilitó cualquier iniciativa de su gobierno, ya que la oposición tenía mayoría en ambas cámaras. La crisis política continuó en el siguiente gobierno encabezado por Emiliano Figueroa Larraín, que finalmente devino en el golpe de Estado del coronel Carlos Ibáñez del Campo en 1927, quien ejerció una férrea dictadura en los siguientes cuatro años.

En síntesis, podemos decir que el periodo de la historia política chilena entre 1891 y 1927 fue un régimen democrático, en la medida en que se eligieron regular y competitivamente los poderes Ejecutivo y Legislativo, y por ese medio se constituyeron ocho gobiernos en comicios populares, dándose una regular alternancia en el poder entre los partidos electoralmente más relevantes: el Partido Liberal (en tres ocasiones), el Partido Liberal Democrático (dos veces) y el Partido Nacional (en una oportunidad).

## Argentina

A consecuencia de las reformas electorales aprobadas durante la gestión del presidente Roque Sáenz Peña en 1912, en las cuales se introduce el voto universal, secreto, obligatorio y con un padrón esta-

blecido, se dan las condiciones para la realización de elecciones realmente competitivas,<sup>24</sup> las cuales permitieron el triunfo de la oposición en la contienda presidencial de 1916. Siendo así, podemos considerar a Hipólito Yrigoyen como el primer presidente (1916-1922) que inicia un régimen democrático en la historia argentina, tomando los parámetros previamente establecidos (Rock, 2000: 96-104).

Las condiciones para el proceso de democratización del régimen político se dieron desde el año de 1890, en pleno auge del periodo conocido como el Estado Liberal Notabiliario (Forte, 2000: 40-46). Ese año estalla la “revolución del parque” liderada por el nuevo partido de oposición recientemente formado: la Unión Cívica Radical. A pesar de que este levantamiento fue sofocado por el gobierno del presidente Miguel Juárez Celman (1886-1890) del oficialista Partido Autonomista Nacional (PAN), surge en el interior de esta agrupación una corriente opuesta a la línea más ortodoxa y conservadora del general Julio Roca (dos veces presidente entre 1880-1886 y 1898-1904).

Este sector en el interior del PAN es denominado la “línea modernista” y estuvo conformado por políticos jóvenes que querían ampliar el tradicional liberalismo económico de este partido a un liberalismo político, es decir, se oponían al fraude electoral, que había sido el instrumento recurrente en las elecciones argentinas del siglo XIX.<sup>25</sup> La realización del programa de este grupo renovador se hace realidad con la llegada a la presidencia de uno de sus integrantes, Sáenz Peña, quien ejerce la presidencia entre 1910 a 1914.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> “El debate parlamentario de la ley Sáenz Peña mostró un oficialismo confiado y seguro del éxito electoral. Algunos legisladores señalaron inclusive, que el sistema elegido (lista incompleta) posibilitaría a los partidarios del gobierno apoderarse de mayoría y minoría, dejando excluida a la oposición. Las elecciones de 1916 demostraron que el oficialismo era una importante fuerza electoral, pero las urnas consagraron presidente al líder del UCR, Hipólito Yrigoyen. ¿Qué había sucedido?” (Gallo, 2000: 64-65).

<sup>25</sup> “Sin embargo, junto a sus efectos negativos, las revoluciones y las guerras civiles asociadas a los comicios permitieron reforzar entre la población determinados sentimientos de identidad política y fuertes lealtades partidarias, asentadas en la fidelidad a determinados colores y en el clientelismo, así como cierta actitud de rechazo a la violencia política que iría creando un relativo consenso en torno a la necesidad de garantizar comicios más eficaces y competitivos, como el mejor remedio para acabar con la incertidumbre política vinculada a las asonadas revolucionarias” (Malamud, 2000: 9).

<sup>26</sup> Sáenz Peña murió el 9 de agosto de 1914, dos años antes de terminar su mandato, y fue reemplazado por Victorino de la Plaza, quien gobernó el país entre 1914 y 1916. A este

Si bien los resultados electorales de 1916 favorecieron a la Unión Cívica Radical para la presidencia, los conservadores mantuvieron su mayoría en el Congreso, así, en la Cámara de Diputados sólo 35 eran radicales y 70 opositores, y en la Cámara de Senadores integrada por 30 miembros los radicales sólo llegaban a cuatro. Esta correlación adversa motivó al presidente Yrigoyen a conformar un primer gabinete con miembros de las élites tradicionales de la Sociedad Rural (agrupación de los grandes terratenientes y ganaderos), los cuales ocuparon cinco de los ocho ministerios, algo que configuraba una aparente continuidad con los gobiernos anteriores (Forte, 2000: 50).

Mas temprano que tarde, el protagonismo de Yrigoyen (a propósito de lo cual es conocido como el “caudillo”) desencadenó una ruptura con la oposición, y no sólo con los políticos tradicionales que tenían mayoría en la Cámara Alta, sino además con los nuevos partidos de orientación más popular como lo era el Partido Socialista y el Partido Demócrata Progresista. A partir de ese momento, la preocupación del gobierno radical se concentró en lograr el apoyo popular, que le permitiese conseguir una mejor correlación en las cámaras, para lo cual se inicia una política de mayor gasto fiscal y de intervenciones en las provincias,<sup>27</sup> dado que la composición del Senado dependía en gran parte de la designación por parte de los gobiernos y las legislaturas provinciales.

El estilo personalista e intervencionista de Yrigoyen generó un constante enfrentamiento entre el gobierno y la oposición e incluso en el interior de su partido y, por otro lado, una tensión permanente entre el gobierno y las entidades federadas. Tales conflictos fueron más intensos durante su segundo gobierno (1928–1930), cuando su triunfo fue avasallador, ya que obtuvo 840 000 votos contra 440 000 de su contrincante, el también radical Leopoldo Melo, quien fue

---

presidente le correspondió cuidar la veracidad de las primeras elecciones presidenciales bajo la ley Sáenz Peña de sufragio universal.

<sup>27</sup> “Emergía claramente la voluntad del gobierno radical de consolidar su poder utilizando, al igual que durante los regímenes notabliares la importante prerrogativa de la intervención federal, la cual era autorizada por la Constitución sin necesidad de aprobación del Congreso. [...] Durante los dos años iniciales de la presidencia de Yrigoyen el gobierno central intervino siete veces en las provincias. En el periodo de 1916-1922 fueron realizadas veinte intervenciones federales, de las cuales sólo cinco tuvieron la aprobación del Congreso, las demás fueron decididas por decreto presidencial en oposición a las cámaras” (Forte, 2000: 58-59).



apoyado por una alianza de la Unión Cívica Radical Antipersonalista (escisión de la UCR desde 1924) y la Confederación de Derechas, que agrupaba a todos los partidos conservadores de las provincias. Este segundo gobierno le permitió a Yrigoyen contar finalmente con una mayoría en ambas cámaras en el Congreso.

Sin embargo, la crisis económica de 1929 y el recorte presupuestal en el gasto público desencadenó una serie de protestas sociales que repercutieron en los comicios parlamentarios de 1930, en los cuales el oficialismo quedó tercero en la ciudad de Buenos Aires y obtuvo sólo 23% a nivel nacional. Este revés electoral, la depresión económica y la baja notoria de la popularidad de Yrigoyen fueron aprovechadas por los militares, encabezados por el general Urriburu, para dar un golpe de Estado el 6 de septiembre de ese mismo año, con lo cual se interrumpió el régimen democrático hasta la década de los ochenta.

En síntesis, podemos observar el carácter democrático del periodo de 1916 a 1930 en la existencia de tres gobiernos elegidos en comicios competitivos y pluripartidarios (dos gobiernos de Yrigoyen y el intermedio del también radical Marcelo Alvear). Asimismo, hay una presencia muy activa y mayormente de oposición del Congreso (incluso a pesar de la política de intervenciones de Yrigoyen), el cual también es sometido a procesos electorales periódicos en ambas cámaras, en donde estaban representados todos los partidos con arraigo electoral (Unión Cívica Radical y la escindida fracción “antipersonalista”, el Partido Socialista, el Partido Demócrata Progresista, varios partidos provinciales y las diversas agrupaciones de derecha, que se fraccionan cuando desaparece el Partido Autonomista Nacional en 1916).

Por otro lado, constatamos una alternancia formal en cuanto a la primera presidencia de Yrigoyen de la UCR respecto de los gobiernos anteriores del Partido Autonomista Nacional. Ya durante el periodo del régimen democrático aparentemente no hay alternancia, porque las tres siguientes presidencias recaen en la UCR; sin embargo, en aspectos de contenido sí hubo alternancia, en la medida en que el gobierno del radical Marcelo Alvear (1922-1928) se desprendió de la tutela de su antecesor Yrigoyen y cogobernó en alianza con otras fuerzas políticas, especialmente los socialistas y los

demócratas progresistas, además de que se revirtieron las políticas anteriores de transformación económica y social como la reforma universitaria, la política ferroviaria y las relaciones exteriores (Rock, 2000: 104-109).

De hecho, esta orientación implicó la ruptura de ambos personajes, de tal modo que en las elecciones presidenciales de 1928 el gobierno de Alvear se inclinó a favor de la coalición de radicales “antipersonalistas” (adjetivo asumido precisamente en contra del liderazgo de Yrigoyen) y derechistas. Por lo tanto, consideramos que la segunda elección de Yrigoyen también fue una alternancia ya que no representó una sucesión del presidente anterior, dado que éste tenía un candidato diferente, quien resultó perdedor en los comicios respectivos.

## Colombia

Los enfrentamientos entre liberales y conservadores a lo largo de todo el siglo XIX tuvieron su momento más álgido en la devastadora y sangrienta Guerra de los Mil Días entre 1899 y 1912. Como en ocasiones anteriores, las revoluciones estuvieron inspiradas en las exclusiones políticas de la oposición por parte de los gobiernos en turno. Un intento por superar la violencia política ocurrió durante el gobierno del conservador Rafael Reyes (1904-1909), quien inicialmente incorporó a los liberales al gabinete y luego promovió una reforma electoral, por la cual introducía la representación de un tercio en el Congreso a las minorías. Sin embargo, este espíritu de concordia duró poco y pronto ejerció una política represiva de encierros y destierros de sus rivales, incluidos miembros del propio Partido Conservador que discrepaban con el presidente. Un atentado contra su vida, la generación de un bloque liberal-conservador de oposición y la presión popular lo obligaron a renunciar en 1909 (Deas, 2000: 289-290).

El sucesor provisional Ramón González Valencia, nombrado por una alianza liberal y conservadora, convocó a una asamblea nacional que aprobó reformas a la Constitución de 1886, entre las cuales hemos de destacar las siguientes modificaciones electorales: elección

directa del presidente para un periodo de cuatro años, no reelección inmediata del titular del Poder Ejecutivo y responsabilidad del presidente (más que del gabinete) por todos los actos oficiales. Asimismo, le restó atribuciones al presidente para nominar a los miembros de la Corte de Justicia. Paradójicamente, Palacios (2006: 64-65) interpreta que esta aparente disminución del poder presidencial tuvo el efecto contrario en el largo plazo, ya que las elecciones directas ponían en contacto cercano al presidente con el electorado y, por otro lado, la designación de los jueces por el Poder Legislativo politizaba a la magistratura, convirtiéndola en una pieza más de las negociaciones interpartidarias para la distribución de los cargos.

Podemos considerar que 1910 representa en la historia política de Colombia el primer año de un régimen democrático que duró hasta 1949, cuando es elegido presidente por el Congreso (todavía no se había puesto en marcha el voto directo) Carlos Restrepo, líder de la coalición conservadora liberal autodenominada como Unión Republicana, venciendo al candidato conservador José Vicente Concha. Este largo periodo de poderes elegidos en comicios competitivos abarcó siete gobiernos de presidentes conservadores y cinco de gobiernos liberales (sin considerar los presidentes interinos). Algunos de estos gobiernos fueron de coalición de ambos partidos, lo cual sentó un precedente de alianzas que luego se reeditaría en el Frente Nacional entre 1958 y 1974.<sup>28</sup>

El gobierno de Carlos Restrepo inició un periodo de paz social y unidad política, a la vez que restituyó la libertad de prensa y las garantías individuales. Asimismo, limitó las facultades e injerencias políticas de la Iglesia católica y estableció la libertad de cultos. Estas medidas, así como una iniciativa electoral que pretendía un tribunal electoral autónomo, y la prohibición del voto para sacerdotes, policías y militares, generó el rechazo de estas instituciones, todas ellas muy ligadas al sector más tradicional de los conservadores. Esta

<sup>28</sup> El Pacto de Benidorm en 1956 y la Declaración de Sitges al año siguiente establecieron los acuerdos entre los partidos Liberal y Conservador para apoyarse mutuamente en los procesos electorales presidenciales, a través de un mecanismo de alternancia según el cual a cada partido le correspondería un periodo de gobierno por vez. Esta alianza denominada Frente Nacional logró dicho objetivo al ganar la presidencia en cuatro periodos consecutivos entre 1958 y 1974, tocando dos de ellos a cada partido alternadamente.

nueva reforma electoral presentada por el gobierno fue rechazada por una coalición de conservadores y liberales en el Congreso.

La puesta en marcha de la reforma electoral del voto directo se hace efectiva en las elecciones presidenciales de 1914, en las cuales sale electo el conservador José Vicente Concha, apoyado por el líder liberal Rafael Uribe, y vence al candidato apoyado por la Unión Republicana por un amplio margen (en una proporción de 8 a 1). Una vez más, el nuevo presidente Concha toma la iniciativa de echar a andar un gabinete mixto liberal-conservador; sin embargo, al mes de ser electo es asesinado Uribe, con lo cual el presidente pierde su principal nexo con el Partido Liberal. A partir de ese momento se constituye un gabinete exclusivamente conservador.

Es así que los esfuerzos de generar gobiernos de coalición no siempre prosperaron en los distintos presidentes de este periodo,<sup>29</sup> por tanto podemos encontrar gobiernos exclusivamente conservadores, así como liberales. A lo largo de esta fase, podemos distinguir una hegemonía conservadora de 1910 a 1930 y otra liberal entre 1930 a 1946. Por tanto, uno de los aspectos a destacar es la alternancia que se dio entre conservadores y liberales en 1930, cuando ganó la presidencia el liberal Enrique Olaya Herrera al término del gobierno del conservador Miguel Abadía Méndez, y una segunda alternancia que ocurrió entre el último presidente de la hegemonía liberal Alberto Lleras Camargo en 1946 y asumió la presidencia el conservador Mariano Ospina Pérez.

Durante el periodo liberal se produce una nueva reforma electoral durante el mandato de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), quien aprovechando la mayoría parlamentaria de su partido logra la aprobación del voto universal, aunque sólo limitado a los hombres. Este cambio buscaba situar mejor electoralmente a los liberales fren-

---

<sup>29</sup> Uno de estos intentos frustrados de gobierno de coalición liberal conservadora se da cuando gana la presidencia el liberal Enrique Olaya, quien había sido apoyado también por el sector republicano de los conservadores que encabezaba el ex presidente Carlos Restrepo. Olaya quiso corresponder este gesto y propuso un gabinete con igual participación de conservadores y liberales, pero el Partido Conservador encabezado por Laureano Gómez impidió esta alianza, de tal modo que el primer gobierno liberal del siglo XX se compuso exclusivamente de miembros de su propio partido.

te a los conservadores y así prolongar la permanencia del Partido Liberal en el poder (Peeler, 1985: 54). Sin embargo, la división de los liberales en dos candidaturas (Jorge Gaitán y Gabriel Turbay) en las elecciones presidenciales de 1946, permitió el retorno triunfal de los conservadores con Mariano Ospina Pérez.

Fue durante el mandato de Ospina (1946-1950) que empezó a resquebrajarse el régimen democrático, cuando las rencillas entre ambos partidos se agudizaron tal como sucedió durante el siglo XIX. El mayor agravante de este conflicto fue el asesinato del líder liberal Jorge Gaitán el 9 de abril de 1948,<sup>30</sup> que ocasionó graves disturbios en todo el país y obligó al presidente a convocar un gobierno de unidad nacional. Sin embargo, la negativa liberal a este llamado y su iniciativa de hacerle un juicio político al propio jefe de Estado en el Parlamento, fueron abruptamente respondidas con el cierre del Congreso, restricciones a la prensa y duras represalias contra miembros del Partido Liberal.

El autogolpe de Ospina en 1949 generó más violencia a raíz de la resistencia de los liberales a través del establecimiento de guerrillas en diversas zonas del país. Por tanto, ya para 1950 las elecciones dejaron de ser competitivas y Colombia se enfrentaba nuevamente a un escenario de conflictos violentos en todo el territorio nacional al término de su primer régimen democrático.

En síntesis, el balance de este periodo de democracia en Colombia de acuerdo con nuestros indicadores, nos señala que luego de un siglo de vaivenes políticos de guerras, dictaduras y exclusiones políticas, empiezan a darse elecciones competitivas de los poderes Ejecutivo y Legislativo a partir de 1910, producto de lo cual emergen gobiernos legítimos de los partidos predominantes (Conservador y Liberal). Esta dinámica de gobiernos elegidos popularmente arroja más de una docena de presidentes en dos grandes oleadas: una primera conservadora (1910-1930) y una segunda liberal (1930-1946), lo cual confirma el cumplimiento del requisito de la alternancia de un régimen democrático.

<sup>30</sup> La reacción que originó el asesinato del liberal Gaitán es conocida como “El Bogotazo”, por el gran impacto de violencia que hubo a nivel nacional, y sobre todo en la capital, donde hubo saqueos e incendios de iglesias, comercios, residencias, edificios públicos.

## Costa Rica

La elección de José Rodríguez Zeledón como presidente en 1890 suele ser considerada como el inicio de la democracia en este país; sin embargo, determinados autores no concuerdan con esta opinión (Lehoucq, 1992: 7; Peeler, 1996: 74-75) en la medida en que, si bien ese año representó la primera movilización popular exitosa contra la imposición del candidato Ascensión Esquivel por parte del saliente presidente Bernardo Soto en las elecciones presidenciales de 1889, el gobierno de Rodríguez Zeledón (1890-1894) no fue muy diferente respecto de sus antecesores en cuanto a suspensión de derechos civiles, represión a los opositores, elecciones fraudulentas y finalmente la imposición del sucesor: su yerno Rafael Iglesias Castro (1894-1902).

Entre 1890 y 1920 se eligió a dos presidentes en elecciones competitivas,<sup>31</sup> además de que hubo otros dos mandatarios que emergieron de un proceso de negociación entre el gobierno y la oposición y ratificados por el Congreso;<sup>32</sup> sin embargo, en este lapso también hubo presidentes impuestos por sus antecesores y otros tres que dieron golpes de Estado. Por tanto, no consideramos a este periodo como un régimen democrático porque no cumple el requisito de que haya habido al menos dos gobiernos electos democráticamente de manera consecutiva y que hayan culminado sus mandatos sin ninguna interrupción constitucional.<sup>33</sup>

Empero, hemos de resaltar el carácter transicional de esta parte de la historia costarricense en tanto se promulgaron leyes que reformaron las reglas del juego electoral, se constituyeron los primeros partidos políticos, se dieron los intentos y luchas pioneros por establecer un régimen democrático, y en ese marco empezaron las negociaciones entre los actores políticos para realizar una transfe-

---

<sup>31</sup> El segundo presidente electo democráticamente en este periodo fue Ricardo Jiménez Oreamuno (1910-1914), quien logró derrotar al ex presidente Rafael Iglesias, el cual era apoyado por el presidente saliente Cleto González Víquez.

<sup>32</sup> Ascensión Esquivel entre 1902 a 1906 y Alfredo González Flores entre 1914 a 1917.

<sup>33</sup> El periodo que se inicia en 1910 con la elección democrática de Jiménez y que continúa con la elección acordada y ratificada por el Congreso de González Flores en 1914, es interrumpido por el golpe de Estado de Alberto Tinoco el 27 de enero de 1917.

cia del poder de manera pacífica y de esa forma superar la violencia política que había imperado durante la mayor parte del siglo XIX y las dos primeras décadas del siguiente.

Las reformas electorales estuvieron dirigidas a disminuir las atribuciones del Poder Ejecutivo para intervenir en los comicios. Un primer cambio en 1893 fue la introducción del sistema de representación proporcional, aunque sólo en las provincias que enviaban tres o más representantes al Congreso, lo cual permitió una mayor inclusión de la oposición en la actividad política. Otra modificación significativa se dio durante el gobierno de González Víquez (1906-1910), acosado por las rebeliones de los opositores, de tal manera que aceptó negociar acerca de los poderes presidenciales de intervención sobre las elecciones. Fue así que se suprimieron las facultades de la comisión permanente del Congreso para declarar el estado de sitio (comisión manipulada por el presidente para usar este poder justamente en periodos preelectorales) y además de regular esta misma atribución al jefe del Estado. También se estableció que el nombramiento de las asambleas electorales provinciales estuviera a cargo de la Corte Suprema de Justicia y ya no del Poder Ejecutivo, además de que se incorporó la presencia de representantes de los partidos en todas las juntas electorales, con la capacidad para supervisar los procedimientos electorales y asentar las quejas respecto a las irregularidades observadas (Lehoucq, 1992: 16-20).

Un mayor alcance en este proceso de reforma electoral se realizó durante el primer gobierno democrático de Jiménez Oreamuno (1910-1914), ya que se estableció el voto directo, lo cual estimuló una mayor actividad electoral de los partidos para atraer y movilizar a los votantes. Según Molina (2001: 29), esta innovación “estimuló el mayor desarrollo institucional de los partidos, reforzó la posición de los votantes en la dinámica electoral. Comenzó a forzarse así una conexión directa entre las demandas populares, compromisos de los partidos y políticas públicas”.

Estas reformas electorales y la derrota de la dictadura de Federico Tinoco (1917-1919) fueron el contexto de una siguiente elección presidencial competitiva, en la cual fue electo Julio Acosta García (1920-1924) con el cual se inicia una serie de gobiernos elegidos en estas mismas condiciones. Podemos entonces proponer que el primer

régimen democrático en Costa Rica se inició a partir de 1920 y duró hasta 1948, cuando estalló la guerra civil, cuya resolución sentó las condiciones para dar paso a una nueva fase de estabilidad democrática, esta vez sin interrupciones hasta la actualidad.

El segundo gobierno democrático de Jiménez Oreamuno (1924-1928) favoreció las condiciones para nuevas modificaciones a las reglas del juego electoral, siendo así que los actores políticos continuaron en sus esfuerzos para legislar en favor de la disminución de los fraudes electorales y garantizar condiciones para que los ciudadanos no puedan ser presionados al momento de emitir sus votos. Es así que durante los años de 1925 a 1927, el presidente promovió leyes que fueron aprobadas por una amplia coalición legislativa para establecer el voto secreto, la emisión de documentos únicos de identidad para cada uno de los votantes, y el establecimiento del Consejo Electoral Nacional autónomo para supervisar todos los aspectos de la administración de las elecciones.

En este primer periodo democrático de 28 años se eligieron siete presidentes y se configuró un sistema de partidos, de los cuales ganaron elecciones el Partido Constitucional (una vez), el Partido Republicano Nacional (cinco ocasiones) y el Partido de Unidad Nacional (en una oportunidad), lo cual confirma una alternancia en el poder, además de la existencia de otros partidos que tuvieron representación en el Congreso: Partido Reformista, Partido Agrícola, Partido Vanguardia Popular, Partido Social Demócrata, Partido Demócrata.

### *Análisis comparado de la primera ola democrática en América Latina*

La reconstrucción de los procesos políticos en estos países nos ha permitido configurar el carácter democrático de dichos regímenes políticos entre fines del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, a partir de criterios previamente desarrollados. A continuación, formulamos una nueva periodización del año de inicio y término de la democracia, para que pueda ser contrastado con los autores anteriormente citados, así como de sus formas de democratización y golpes de Estado.



## CUADRO 4

CARACTERÍSTICAS DEL PRIMER RÉGIMEN DEMOCRÁTICO EN SEIS PAÍSES  
LATINOAMERICANOS

	<i>Periodo de vigencia de los regímenes democráticos</i>	<i>Años de duración de la democracia</i>	<i>Formas de democratización</i>	<i>Causa de la deslegitimación del régimen</i>	<i>Tipos de quiebre de la democracia</i>
Chile	1891-1927	36	Guerra civil	Conflicto entre poderes	Intervención militar
Perú	1895-1919	24	Guerra civil	Conflicto entre poderes	Autogolpe civil
Colombia	1910-1949	39	Iniciativa del gobierno	Retención ilegal del poder	Autogolpe civil
Argentina	1916-1930	14	Iniciativa del gobierno	Retención ilegal del poder	Intervención militar
Uruguay	1919-1933	14	Iniciativa del gobierno	Conflicto entre poderes	Autogolpe civil
Costa Rica	1920-1948	28	Guerra civil	Retención ilegal del poder	Guerra civil

Fuente: Elaboración propia con base en bibliografía citada anteriormente.

## Formas de la democratización

Observamos dos formas predominantes en los procesos de democratización en estos seis países. Una primera vía fueron las transiciones violentas (Chile, Perú y Costa Rica). En los dos primeros países, el régimen liberal autoritario se había negado a conceder espacios para la oposición y se empeñaba en mantener el poder a través de un presidencialismo fuerte. En el caso de Costa Rica, ya se habían dado significativos pasos hacia la democratización (representación de minorías, elecciones directas y un registro nacional de electores), de tal forma que la dictadura de los hermanos Tinoco (1917-1919) representaba sólo a una fracción de la “oligarquía del café”, la cual fue rápidamente derrotada luego de un breve periodo de enfrentamientos militares.

En los casos de Chile y Perú, la resistencia a los cambios provenía de grupos políticos liberal-autoritarios que habían desempeñado destacados roles en los procesos de cambio en las décadas más recientes, como fue la reconstrucción nacional luego de la Guerra del Pacífico en el Perú y la separación de la Iglesia y del Estado, la pacificación de la Araucanía, el triunfo militar en la Guerra del Pacífico y la incorporación de la Isla de Pascua en el caso de Chile. Tales logros les permitieron a dichos actores reincorporarse a la política democrática en ambos países pocos años después de su derrota en la guerra civil (en 1890 en Chile y en 1895 en Perú), ya sea a través del Partido Constitucional en el Perú como del Partido Liberal Democrático en Chile. Esta participación demuestra el grado de inclusión que estos regímenes tenían en sus formas de construcción de alianzas electorales, así como en la capacidad de adaptación al nuevo régimen de los actores del régimen anterior.

Por otro lado, tenemos aquellos otros países que emprendieron el proceso de democratización a partir de la iniciativa de la clase política en el gobierno (Colombia, Argentina y Uruguay). En todos estos casos, los actores políticos siguieron desempeñando un fuerte protagonismo político en el nuevo régimen a partir de sus inicios, ya sea desde el gobierno como el caso del Partido Conservador en Colombia y el Partido Colorado en Uruguay, o desde la oposición, como es el caso de los partidos de derecha provinciales en Argentina.

Cabe destacar en este modelo de democratización por iniciativa del gobierno, la presencia de “alas” renovadoras en los partidos oficialistas, encabezadas por líderes que impulsaron los cambios desde el interior de sus agrupaciones y desde la presidencia de la República, como es el caso de Carlos Restrepo en Colombia, Roque Sáenz Peña en Argentina y José Batlle en Uruguay. Sólo el último de ellos siguió ejerciendo una influencia decisiva en todo el periodo del nuevo régimen democrático, generando una corriente en el interior de su partido (el “batllismo”), que perdura hasta la actualidad.

Si bien estos procesos democratizadores desde el gobierno fueron pacíficos, en todos los casos preexistió una larga historia de violencia política (guerras civiles y revoluciones) que había convulsionado a sus respectivos países durante la mayor parte del siglo XIX e incluso hasta inicios del XX, de tal modo que una explicación para entender

estas iniciativas oficialistas radica en el temor de caer en una nueva espiral de enfrentamientos militares de resultado incierto para cualquiera de los partidos.

No obstante, no sólo el miedo a la inestabilidad y la violencia impulsaron la apertura democrática, ya que también el deseo de mantenerse en el poder animaba a estos actores a promover dichos cambios. Así, abriendo los canales de la participación política a través del voto directo y universal, esperaban ratificar su popularidad y ganar las elecciones presidenciales (los “colorados” en Uruguay y los del Partido Autonomista Nacional en Argentina), o bien porque impulsando estas reformas lograrían el apoyo de una coalición amplia para llegar al poder (los conservadores en Colombia). El caso uruguayo refleja además un interés de los radicales “batllistas” de permanecer indefinidamente en el poder, dado el esquema de gobierno compartido que les permitiese evitar el desmantelamiento de sus políticas de gobierno.

### Reformas electorales

Un factor común en todos los casos es el interés de la clase política de estos regímenes por poner en marcha cambios orientados básicamente a ampliar la participación electoral, a incluir la representación de las minorías (garantizando la presencia de la oposición en el Parlamento) y a disminuir las prácticas fraudulentas en los asuntos electorales.

Como se aprecia en el cuadro 5, algunas de las reformas electorales fueron aprobadas antes del inicio del régimen democrático como una forma de distender el ambiente político, satisfacer algunas de las demandas de la oposición, hacer que renuncien a sus estrategias subversivas y se incorporen al régimen vigente. Los casos más típicos de inclusión parcial de la oposición por parte del gobierno son Costa Rica, Chile y especialmente Uruguay, donde los “colorados” anticiparon casi todas las modificaciones electorales con el fin de involucrar a los actores políticos en un marco de reformas de mayor trascendencia, que incluso redefinió la estructura misma del Estado a partir de la nueva Constitución de 1918.

CUADRO 5  
 REFORMAS ELECTORALES EN SEIS PAÍSES LATINOAMERICANOS  
 INTRODUCIDAS ANTES Y DURANTE SUS PRIMEROS  
 REGÍMENES DEMOCRÁTICOS

	Voto directo	Voto secreto	Voto universal masculino	Tribunal electoral autónomo	Represen- tación proporcional	Registro nacional de electores	Cédula electoral de identificación
Perú	✓ 1896	X	X	✓ 1896	X	✓ 1896	X
Uruguay	✓ 1917	✓ 1915	✓ 1915	✓ 1924	✓ 1898	✓ 1898	✓ 1915
Chile	✓ 1925	✓ 1874	X	✓ 1915	✓ 1874	✓ 1874	X
Argentina	X	✓ 1912	✓ 1912	✓ 1912	✓ 1912	✓ 1912	✓ 1912
Colombia	✓ 1910	✓ 1936	✓ 1936	✓ 1910	✓ 1910	✓ 1948	✓ 1929
Costa Rica	✓ 1913	✓ 1925	X*	✓ 1945	✓ 1893	✓ 1881	✓ 1925

\*“Pese a que los ambiguos requisitos constitucionales para votar sólo fueron eliminados en 1949, el padrón electoral de 1913 incluía ya prácticamente toda la población costarricense masculina adulta” (Molina, 2001: 22).

Fuente: Elaboración propia, utilizando bibliografía citada anteriormente.

También observamos el modelo de Argentina, donde las nuevas leyes electorales resultaron de las negociaciones entre el gobierno y la oposición, a través de las conversaciones que en 1910 mantuvieron directamente sus líderes, el presidente Roque Sáenz Peña e Hipólito Yrigoyen. Casi en este mismo estilo podemos reseñar el caso de Perú, donde las reformas electorales se aprobaron en el Congreso apenas iniciado el primer gobierno del nuevo régimen democrático (1896). Sin embargo, los cambios introducidos en Perú no fueron el factor de estabilidad que esperaban, quizás debido a que éstos fueron bastante limitados, lo cual siguió permitiendo un margen amplio de fraude en las elecciones.

En contraste con Perú, las reformas electorales en Colombia fueron las más completas y se desarrollaron de manera progresiva

durante todo el periodo en que se asentaba el régimen democrático. Un amplio rango de garantías electorales tuvieron también Uruguay y Costa Rica, lo cual contribuyó a la mayor duración de la democracia en estos países durante el resto del siglo XX y hasta la actualidad.

Uno de los propósitos más importantes de las nuevas regulaciones electorales fue la eliminación de las prácticas de violencia y fraude durante los comicios, de tal manera que la reivindicación de la “verdad del sufragio” se constituyó en uno de los elementos fundamentales de los programas ideológicos de los partidos de oposición y de las corrientes renovadoras en el interior de los partidos en el gobierno; sin embargo, los fraudes continuaron siendo una práctica recurrente en todos los casos y durante casi todo el tiempo que duraron estas primeras democracias.

No obstante ello, una diferencia respecto de los periodos anteriores es que a pesar de estas irregularidades, las reformas electorales introducidas establecieron un mecanismo institucional por el cual se registraban votantes, se calificaban votaciones, se levantaban actas electorales, se procesaban quejas de votantes y candidatos. Todo ello trascendía a la prensa y en los debates parlamentarios, de tal forma que el proceso electoral no era más una herramienta exclusiva de los gobiernos para perpetuar sus mandatos y designar a los triunfadores luego de un acto más ritual que real.

Por otro lado, los beneficios de las prácticas fraudulentas ya no favorecían a un solo partido; las posibilidades de cometer irregularidades que el sistema electoral imperfecto permitía eran aprovechadas por todos los partidos, de tal manera que las ganancias electorales se empezaban a distribuir más equitativamente, con y a pesar del fraude.<sup>34</sup> Una demostración *post-factum* de esta afirmación es que la oposición empezaba a ganar elecciones, no sólo de legisladores en alguna alejada provincia, sino además de mayorías en las cámaras del Parlamento y finalmente del Poder Ejecutivo.

---

<sup>34</sup> Tal como señala Valenzuela para Chile de finales del siglo XIX (1996: 34): “a pesar de que las quejas de irregularidades electorales continuaron a lo largo de las siguientes décadas, generalmente centradas en la compra de votos, los resultados electorales empezaron a reflejar la relativa fuerza electoral de las diversas tendencias políticas” (traducción mía).

## Dinámica parlamentaria y partidos políticos

Un elemento recurrente en estos seis casos de democratizaciones tempranas fue el enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. El caso más extremo fue el chileno, ya que este enfrentamiento atravesó todo el régimen desde sus inicios (una guerra civil entre ambos poderes) durante la mayor parte de la vigencia del régimen democrático (entrampamiento de las iniciativas políticas del Ejecutivo en el Parlamento y la alta rotación de los gabinetes ministeriales por el voto de censura de las cámaras), y finalmente la inestabilidad del gobierno sometido a presiones de los militares, descontentos con el papel de los políticos en el Congreso, y que a la postre desembocó en el golpe militar.

No obstante que los otros regímenes tenían similares conflictos que repercutían muchas veces en parálisis de la gestión gubernamental —cuando el Congreso no aprobaba el presupuesto del año siguiente o por el derribamiento constante de ministros—, destacamos la extraordinaria relevancia que adquirieron los políticos en su papel de parlamentarios. Consideramos que este protagonismo de los congresistas formaba parte de un proceso de “aprendizaje” de la democracia, el cual tenía la desventaja de no poder superar los resultados de “suma cero” que suelen generar las dinámicas competitivas, ya sea entre partidos o entre poderes.

Esta dinámica congresal tuvo otras repercusiones. Una de ellas fue el surgimiento de partidos parlamentarios, o la adaptación que los partidos tradicionales tuvieron que hacer a este nuevo sistema. Lo cual implicaba, en primer lugar, la renuncia que tenían que hacer a las estrategias revolucionarias y conspirativas; en segundo lugar, orientar su dinámica en función del debate público que no sólo se daba en los foros parlamentarios sino además a través de la prensa (la cual resultaba favorecida por la libertad de expresión que conllevaba la democracia) y, finalmente, superar una estructura organizativa cerrada y excluyente —“partidos de notables”— para lograr conseguir los votos necesarios que exigían las nuevas reglas del juego político.

Emergen las primeras estructuras partidarias abiertas que buscan incorporar a la masa de votantes que se generaba a partir de la

implantación del voto directo, así como del empadronamiento de nuevos electores. En ese sentido, los partidos sirvieron como canales de integración de la ciudadanía ya sea a través del voto, o bien en la misma inserción en estas organizaciones y en la actividad electoral (asambleas partidarias, instalación de clubes seccionales<sup>35</sup> o comités electorales, manifestaciones, campañas electorales). Esta participación ciudadana permite una mayor vinculación entre los grupos sociales y los partidos, en tanto que los primeros se convirtieron en el fiel de la balanza para el triunfo electoral (votos), de tal modo que fueron incorporados en los compromisos y programas partidarios y consecuentemente en las políticas públicas.

Por tanto, la imagen tradicional que se presenta respecto de este periodo (fines del siglo XIX y primeras décadas del XX) como un régimen aristocrático u oligárquico, necesita ser sometida a revisión, al menos desde el ámbito de la política. En primer lugar, considerando que si la composición de “notables” estuvo presente en la conformación de la clase política (aunque de manera decreciente), no obstante la presencia de nuevos partidos, de regulaciones electorales y de instituciones que atendían estos procedimientos, implicaba la existencia de una real competencia por el poder, al margen de las extracciones de clase de los actores políticos.<sup>36</sup>

Por otro lado, el supuesto de que los regímenes oligárquicos restringían la participación electoral a propietarios, “blancos” y urbanos, y que por tanto no lograrían calificar como democracias, deja de sostenerse frente a investigaciones más recientes que señalan que los procesos electorales de varios países latinoamericanos de ese periodo fueron mucho más participativos y complejos de lo que se suponía,

<sup>35</sup> “Batlle se propone modificar de raíz la vieja estructura oligárquica del partido mediante una más directa representación de todos los niveles de la ciudadanía. El ‘club seccional’ fue el instrumento idóneo para lograr ese objetivo, llevando a las comarcas del interior y a los barrios urbanos la práctica cotidiana de una democracia interna; las asambleas partidarias permitieron asimismo un contacto más cercano con los problemas de la vida pública que hasta entonces sólo se discutían en círculos cerrados” (Oddone, 2000: 128).

<sup>36</sup> “Yashar señala que ésta fue una ‘competencia oligárquica’, es decir, una competencia circunscrita en lo fundamental a personas y grupos conectados con los cafetaleros, los financieros y comerciantes (Yashar, 1997). Pero el hecho de ser oligárquica no significa que la competencia no fuera real, intensa y cada vez más amplia. Se convirtió, además, en una práctica política habitual” (Estado de la Nación, 2001: 108).

como se refleja en el caso de Brasil en la década de 1870 (Graham, 1990), Perú entre 1847 y 1849 (Peloso, 1996), y Argentina en 1878 (Sábato, 1995).

Molina constata para el caso de Costa Rica que su participación electoral respecto de la población total era muy alta a fines del siglo XIX (8% aproximadamente) y comienzos del XX (16%), mayor que cualquier otro país latinoamericano y equivalente a Inglaterra y Estados Unidos para esos mismos periodos. Este incremento lo atribuye a que la creciente competencia partidaria alentó que “en su afán por capturar el mayor número posible de sufragios, los partidos se esforzaron por empadronar y movilizar a todos los varones costarricenses que podían calificar para votar, independientemente de su etnia o condición social” (2001: 23).

Por su parte, Carmagnani (2004: 263) señala que la aplicación de las reformas electorales permitió la elección de representantes de los nuevos partidos radicales, liberales y socialistas, que incorporaron “nuevos políticos procedentes de los organismos administrativos, de las profesiones liberales y del mundo empresarial”, lo cual a su vez implicó la disminución de los “notables” en los congresos. La presencia de estos nuevos actores (intelectuales, comerciantes, industriales y profesionales) en la clase política influyó en la formación o renovación de los partidos, orientados a una composición pluriclasista y masiva, electoral y parlamentaria.

Creemos, a manera de hipótesis, que superar el reto de la ampliación de la masa electoral a través de una adaptación de estructuras organizativas inclusivas y abiertas por parte de los partidos políticos, implicaría un efecto trascendente para las décadas siguientes; es el caso de la permanencia como partidos electoralmente relevantes hasta la actualidad de los “blancos” y los “colorados” en Uruguay, los liberales y los conservadores en Colombia, la Unión Cívica Radical en Argentina, socialdemócratas y conservadores en Costa Rica.

## Quiebres de la democracia

No siendo el propósito de este trabajo ofrecer una explicación exhaustiva de las causas de los derrumbes democráticos en esta “pri-



mera ola”, nos limitaremos a analizar las similitudes que se observan en estos seis regímenes latinoamericanos y a comparar los diversos procesos que llevaron a la deslegitimación del régimen y de la clase política que la conformaba.

Un factor común a todos los casos fue el desprestigio de la clase política que se gestó en los últimos años del régimen democrático. Una de las causas de este proceso de deslegitimación fue el predominio parlamentario que existía sobre el Poder Ejecutivo, lo cual traía como consecuencia la lentitud o, muchas veces, la parálisis de la gestión gubernativa. Estos entrampamientos políticos venían acompañados por un agudo enfrentamiento en diversos niveles: entre poderes, entre partidos y entre la clase política y determinados sectores de la sociedad civil. El desenlace de este alto grado de conflictividad trajo como consecuencia dictaduras civiles o militares que restablecieron el predominio del presidencialismo, como fueron los casos de Chile, Perú y Uruguay.

El caso más emblemático de este desgaste de la clase política por el predominio parlamentario fue Chile, que luego de varios gobiernos dependientes de las correlaciones partidarias en el Congreso para poder constituir y mantener sus gabinetes, fue arrinconado progresivamente por el estamento militar,<sup>37</sup> lo cual indujo a que el presidente Arturo Alessandri promoviese una nueva Constitución que eliminó las prerrogativas parlamentarias y restableció el modelo presidencial en septiembre de 1925. Este esfuerzo del Ejecutivo no logró restablecer la gobernabilidad y menguar el acoso militar, lo que ocasionó la renuncia del presidente Alessandri en diciembre de 1925 y posteriormente del presidente Emiliano Figueroa Larraín en julio 1927, ambos presionados por el coronel Carlos Ibáñez del Campo, quien luego asumió la presidencia a través de un plebiscito donde fue el único candidato, y a partir de lo cual ejerció una férrea dictadura (1927-1931).

<sup>37</sup> La primera incursión militar con propósitos políticos en Chile se conoció como el “ruido de sables” y reflejó el descontento de un grupo de oficiales respecto de la postergación de leyes sociales por parte del Senado, con tal de ocuparse de incrementar sus propios salarios. Cuando el ministro de Guerra los conminó a que se retiraran de la sala, golpearon sus sables contra la pared en señal de desafío; este hecho sucedió el 4 de septiembre de 1924.

Un caso similar fue el peruano, donde la ruptura entre el Partido Demócrata y el Partido Civil en 1901, aliados iniciales de la Revolución de 1895, fue el punto de tensión permanente a lo largo de todo el periodo democrático y que se manifestó sobre todo en los obstáculos que el Congreso le ponía al Poder Ejecutivo, lo cual además desencadenó varias rebeliones e intentos de golpes de Estado. En ese contexto, el ex presidente Augusto Leguía, apenas terminada la elección en la cual resultó ganador y ante la perspectiva de nuevos entrampamientos frente al Legislativo, destituyó por la fuerza al presidente José Pardo en 1919, luego de lo cual se autoproclamó presidente; a continuación cerró el Congreso y convocó a nuevas elecciones parlamentarias (desconociendo los resultados electorales para la renovación del tercio parlamentario que había sido concurrente a su propia elección como presidente). Durante esta larga dictadura (1919-1930<sup>38</sup>), Leguía promulgó una nueva Constitución en 1920, la cual eliminó la renovación por tercios de las cámaras, teniendo que elegirse cada cinco años en forma simultánea con el presidente.

La polarización política en Uruguay no provino sólo del conflicto de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino del interior del gobierno que, a partir de la Constitución de 1918, estaba dividido en dos instancias lo cual generaba problemas en la toma de decisiones y por ende en la gobernabilidad del país. Los conflictos políticos y la ineficacia gubernativa fueron agravados por una hiperactividad electoral<sup>39</sup> que incentivaba la competitividad entre y al

---

<sup>38</sup> Al término de la dictadura de Leguía en 1930, ninguno de los partidos tradicionales pudo recuperar su dinamismo y vigencia, con lo cual caducó todo el sistema de partidos del primer régimen democrático. Este caso es excepcional respecto de los demás en los cuales, luego de las interrupciones democráticas, siguieron desempeñando roles destacados los actores políticos del periodo anterior. Esta excepcionalidad puede ser una variable a considerar para explicar la extraordinaria inestabilidad política del Perú y el largo periodo de dictaduras después de 1919.

<sup>39</sup> "Por otra parte, la Constitución de 1918 presentó problemas relativos al *timing* electoral. Cada dos años se renovaba un tercio del Consejo Nacional de Administración y un tercio de la Cámara de Senadores. Cada tres años se elegía la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados, y cada cuatro años se realizaba la elección presidencial. Este régimen determinó la realización de la friolera de once elecciones en tan sólo catorce años: 1919, 1920, 1922, 1924, 1925 (febrero y noviembre), 1926, 1928, 1930, 1931, 1932" (Chasqueti y Buquet, 2004: 234).

interior de los partidos y a su vez marcaba el ritmo de las políticas del gobierno, en tanto éstas se veían influidas por el corto plazo de la siguiente elección. Es así que en un contexto de crisis económica y conflictos políticos, el presidente Gabriel Terra (1931-1938) dio el autogolpe de Estado en 1933, disolviendo el Congreso y el Consejo Nacional de Administración. Esta dictadura promulgó una nueva Constitución en 1934, por la cual se reconstituyó el carácter presidencialista del régimen político y la reunificación del Poder Ejecutivo.

La otra fuente de deslegitimación de la clase política y por ende del propio régimen provenía del deseo de permanencia de los partidos de turno en el gobierno o el acrecentamiento de sus facultades por medios ilegales. El afán de mantener el poder forzando los marcos establecidos generaba, lógicamente, el enardecimiento de la oposición, que iba de la resistencia desde el Parlamento, reacciones violentas como mítines y desórdenes sociales, hasta intentos de derribar al gobierno por vías no institucionales. De forma similar al primer grupo, el desenlace del agudo conflicto entre el gobierno y la oposición desencadenó dictaduras civiles o militares que anunciaban el restablecimiento del orden y la pacificación del país. En este segundo tipo agrupamos a Colombia, Argentina y de forma *sui generis* a Costa Rica.<sup>40</sup>

El caso más típico de esta segunda forma de deslegitimación fue Colombia, a partir del gobierno del conservador Mariano Ospina (1946-1950). La recuperación del poder por parte de los conservadores, luego de más de un cuarto de siglo de gobiernos liberales, implicó un fuerte reacomodo en el interior del aparato del Estado que suscitó hechos de violencia por parte de ambos partidos. Esta violencia se intensificó luego del asesinato del político liberal Jorge Gaitán el 9 de abril de 1948, quien era el máximo

<sup>40</sup> “Lo que la sucesión presidencial en la historia política de Costa Rica hasta mediados del siglo XX demuestra es que el régimen presidencial que permite a los partidos en el gobierno monopolizar la autoridad del Estado y manipular las leyes electorales para conseguir ventajas propias, alienta a las fuerzas de oposición a emplear la violencia para recuperar o ganar el control del Estado” (Lehoucq, 1992: 24, traducción mía). Los ejemplos que desarrollamos a continuación comprueban esta afirmación del autor, que suscribimos y extendemos para los casos de Colombia y Argentina.

dirigente del partido y había concitado una gran adhesión popular con un discurso dirigido a favorecer a las clases medias y bajas, y por tanto se perfilaba como el candidato favorito para las elecciones presidenciales de 1949. A pesar de los intentos de las alas moderadas de ambos sectores por pacificar el país y rehacer un pacto bipartidista,<sup>41</sup> el predominio de las fracciones radicales en ambos partidos, la amenaza de una interpelación al Poder Ejecutivo por parte del Congreso (de mayoría liberal) y la proliferación de la guerrillas, impulsó al presidente Ospina a dar un autogolpe de Estado en noviembre de 1949 (clausura del Congreso, suspensión de libertades civiles, censura de la prensa). Las elecciones presidenciales de ese mismo año tuvieron un solo candidato, el conservador Laureano Gómez, dada la abstención del candidato liberal; el nuevo gobierno siguió ejerciendo la represión como una forma de pacificar el país, logrando el efecto absolutamente contrario.<sup>42</sup> La ingobernabilidad durante la presidencia de Gómez propició un nuevo golpe de Estado en junio de 1953 por parte del general Rojas Pinilla (1953-1957).

Otro caso de deslegitimación de los actores políticos que buscaban conseguir el poder y mantenerlo por cualquier medio fue Argentina. Ya desde los primeros momentos, el primer gobierno radical de Yrigoyen (1916-1922) tuvo enfrente a un Parlamento mayoritariamente hostil y gobiernos provinciales bajo control de la oposición. Por tanto, la estrategia oficialista estuvo orientada a lograr la mayoría en las cámaras y a ganar en las provincias. Empero, los medios utilizados para estos fines fueron el reparto de empleos públicos a nivel nacional y las intervenciones federales

---

<sup>41</sup> Paradójicamente, el propio presidente Ospina fue al inicio parte de la fracción más conciliadora de los conservadores, al punto de proponer que las elecciones presidenciales se pospusieran por otros cuatro años, y que se constituyera una junta de cuatro miembros a cargo del Poder Ejecutivo (dos por cada partido). Asimismo, la Suprema Corte, el Consejo de Estado y la Corte Electoral estarían paritariamente divididos entre conservadores y liberales; mientras tanto, el Congreso seguiría en funciones y se aprobarían las leyes con un mínimo de dos terceras partes de sus integrantes. Esta propuesta, rechazada por ambos partidos, puede ser vista como una idea precursora de los acuerdos que constituyeron el Frente Nacional, la alianza entre conservadores y liberales, que gobernarían Colombia entre 1958 y 1974 (Palacios, 2006: 144-155).

<sup>42</sup> Durante el periodo de 1952 a 1953 se calcularon 22 000 muertos por efectos de la violencia política (Palacios, 2006: 151).

en las provincias. Tales métodos le granjearon las antipatías de los partidos e incluso de muchos radicales que no aceptaban esta clase de maniobras. La relación entre poderes tendía progresivamente a su deterioro por parte de ambos sectores.<sup>43</sup> La campaña electoral presidencial de 1927 polarizó mucho más a los actores políticos cuando se presentó nuevamente como candidato Yrigoyen, lo cual generó la construcción de una sola candidatura alterna “antiyrigoyenista” que unificaba a todos los otros partidos, incluyendo a un sector del radicalismo autodenominado “antipersonalista”, los cuales lograron encabezar esta opción electoral con su máximo dirigente Leopoldo Melo. El arrollador triunfo electoral de Yrigoyen, que incluso le permitió contar con una mayoría en la Cámara de Diputados, le dio nuevos bríos para que reiniciara la política de intervenciones federales y el clientelismo político durante su segundo gobierno (1928-1930). Sin embargo, esta vez la crisis económica mundial de 1929 y varios asesinatos de líderes “antipersonalistas” propiciaron que la oposición optara por una estrategia golpista en alianza con los militares. Efectivamente, el golpe de Estado sobrevino el 6 de septiembre de 1930 e instauró la dictadura del general José Félix Uriburu,<sup>44</sup> que sería el primero de una serie de gobiernos *de facto* y de gobiernos electos que no lograrían culminar su mandato, inestabilidad política que se prolongó por más de cinco décadas.

Finalmente, reseñamos el caso excepcional del quiebre democrático en Costa Rica, que si bien se inscribe en la tipología de deslegitimación de la clase política por pretensiones de permanencia ilegal en el poder por parte de alguno de los actores políticos, logró recuperar rápidamente su régimen democrático, generando una segunda etapa de gobiernos competitivamente electos desde 1949 hasta la actua-

<sup>43</sup> “Yrigoyen planteó un conflicto con el Congreso desde el primer día de su mandato cuando descartó la tradicional ceremonia de la lectura del mensaje, y envió una breve comunicación que leyó un secretario. Simbólicamente desvalorizaba al Congreso y desconocía su autoridad, del mismo modo que lo hizo todas las veces que aquél, por la vía de la interpelación, intentó controlar sus actos: el presidente y los ministros no sólo no asistieron sino que le negaron injerencia en los actos del Ejecutivo” (Romero, 2001: 58).

<sup>44</sup> La dictadura de Uriburu implantó una sistemática persecución de opositores a través de una sección especial de la policía, que sería tristemente recordada porque utilizaba la tortura y especialmente la picanas eléctrica.

lidad. El enfrentamiento entre el gobierno y la oposición degeneró hacia cauces no institucionales a partir de la elección presidencial del candidato oficialista Teodoro Picado Michalski (1944-1948), a raíz de las acusaciones de fraude electoral que hizo la oposición al gobierno anterior de Rafael Calderón (1940-1944). Este conflicto se agudizó cuando Calderón se postuló por segunda vez a la presidencia de la República en 1947, perdió las elecciones frente al candidato de la oposición Otilio Ulate Blanco y el Congreso de mayoría oficialista anuló los resultados electorales. El agotamiento de la vía electoral brindó la oportunidad para que la línea dura de la oposición encontrara la excusa para iniciar la insurrección armada, la cual estuvo liderada por José Figueres.<sup>45</sup> La guerra civil iniciada a principios de 1948 duró tres meses y terminó con el triunfo del bando opositor, la huida de Picado y Calderón a Nicaragua y la instalación de una Junta Fundadora de la Segunda República presidida por Figueres (1948-1949). Esta junta promulgó una nueva Constitución, la cual ratificó un Tribunal Supremo de Elecciones de carácter autónomo, reforzó el poder del Congreso (ampliando a seis meses al año la duración de sus sesiones ordinarias y habilitándolo para ejercer el derecho de interpelación y censura a los gabinetes), disminuyó las facultades del Ejecutivo (restringiendo el alcance de los decretos presidenciales y eliminando su derecho para suspender el orden constitucional), y finalmente abolió el ejército (constituyéndose como el único caso a nivel mundial en haber aplicado esta medida). La Junta Fundadora reconoció el triunfo de Otilio Ulate (1949-1953), a partir del cual se restituyó el régimen democrático en este país.

Nuestro argumento de la deslegitimación de la clase política (ya sea de toda ella incluyendo a la oposición o excepcionalmente sólo del gobierno) como el factor común a estas interrupciones demo-

---

<sup>45</sup> José Figueres, fundador del Ejército de Liberación Nacional y del Movimiento de Liberación Nacional (que luego se fusiona con el Partido Social Demócrata para dar origen al actual Partido de Liberación Nacional), había iniciado su carrera política como opositor al primer gobierno de Calderón; sin embargo, "después de pronunciar un violento discurso en contra del gobierno de Calderón Guardia fue expulsado del país y el camino del destierro lo llevó finalmente a la ciudad de México. Este hecho es importante, ya que el propio Figueres ha reconocido que la gestación de su movimiento duró seis años, durante los cuales se prepararon los planes y elementos bélicos" (Muñoz, 2000; *Liberia, mi homenaje a mis pobladores, a mi gente*, citado en <http://www.elespiritudel48.org/docu/liberia.htm>).

cráticas, se fundamenta en la constatación de que una vez dado el golpe de Estado (ya sea civil o militar), hubo una mínima resistencia frente a esta injerencia,<sup>46</sup> de tal modo que los nuevos gobiernos *de facto* recibieron un apoyo tácito o activo de la sociedad para proceder a poner en marcha reformas institucionales que desmantelasen el régimen anterior, ya sea para disminuir las facultades parlamentarias, reforzar el papel del Ejecutivo y para reprimir a los partidos políticos tradicionales, a no ser que éstos se hayan adherido o participado del quiebre democrático.

El autogolpe del presidente colombiano Ospina en 1949 podría considerarse como una excepción a esta generalidad, ya que la reacción liberal dio inicio a guerrillas y a una resistencia popular en varias ciudades y regiones del país. Sin embargo, el nuevo golpe de Estado del general Rojas Pinilla en 1953 sí contó con el apoyo de la población y de sectores organizados de la sociedad como la Iglesia y las asociaciones de empresarios. En palabras de Palacios (2006: 150, traducción mía): “fue ciertamente uno de los cambios de régimen más pacíficos y ampliamente aclamados en la historia de Colombia”. Por tanto, podemos decir en este caso que la deslegitimación ya estaba en curso y se manifestó rotundamente tres años después del primer quebrantamiento de la democracia.

Asimismo, las rupturas constitucionales en estos seis países contaron con el apoyo activo de otros actores políticos que formaban parte del régimen. De esto dan cuenta de por sí los autogolpes civiles de los presidentes Ospina en Colombia, Leguía en Perú y Terra en Uruguay, que fueron respaldados por sus partidos (o al menos por algunas de sus fracciones).<sup>47</sup> De similar forma fueron los casos restantes, siendo así que el general argentino Uriburu fue secundado en su levantamiento contra el radical Yrigoyen por varios de los parti-

<sup>46</sup> Frente al autogolpe de Estado del presidente Gabriel Terra en 1933 en Uruguay, el ex presidente Baltasar Brum intentó resistir al mismo y se atrincheró en su casa de Montevideo a la espera de un levantamiento popular. Sin embargo, no hubo mayor reacción popular, sólo algunos curiosos transeúntes observaban los acontecimientos cual si fuese un accidente doméstico. A media tarde, quizás cansado de esperar, Brum fue hacia el centro de la calle y luego de arengar un “¡viva Batlle!, ¡viva la libertad!”, se suicidó disparándose al pecho.

<sup>47</sup> Leguía fue además apoyado por el Partido Constitucional, mientras que Terra recibió la entusiasta adhesión de la fracción “riverista” de los colorados y la mayoría del “opositor” Partido Nacional.

dos de derecha de las provincias, los socialistas independientes y los propios radicales “antipersonalistas”, mientras que la insurrección de Figueres en Costa Rica estuvo respaldada por el Partido Demócrata, el Partido Social Demócrata y el Partido de Unidad Nacional. Por su parte, el coronel Ibáñez del Campo en Chile recibió el apoyo sumiso de casi todos los partidos, a tal punto que en 1929 estas mismas agrupaciones accedieron a que el propio Ibáñez depurara sus listas de candidatos al Parlamento, legislatura que fue conocida por el apelativo de “Congreso termal”, por las Termas de Chillán, lugar de descanso donde el militar escogió a los congresistas.

Por otro lado, podemos encontrar una similitud en el grupo de países cuyo quiebre democrático fue ocasionado por intervenciones militares, como son los casos de Chile y Argentina, pudiendo también incluir a Colombia, ya que si bien el golpe fue inicialmente civil, los militares intervinieron cuatro años después. El punto en común de estos tres casos fue el papel destacado que desempeñó el ejército para mantener el orden en un contexto de emergencia de la cuestión social, y que repercutió en forma de huelgas y paros, así como de amagos revolucionarios, a lo cual siguieron medidas de fuerza extrema de los militares.<sup>48</sup>

En conclusión, respecto del término de los regímenes democráticos pensamos que una explicación, a modo de hipótesis, es que el enfrentamiento de poderes del Estado que involucraba intensivamente a los actores políticos y/o a la retención ilegal del poder por parte de los partidos oficialistas, generaba un proceso de deslegitimación de la clase política, que a su vez se constituía en un “caldo de cultivo” para que algunos de los actores políticos buscaran la alternativa más extrema de acceder al poder —el golpe de Estado—, sin generar una reacción adversa de la sociedad, o incluso contando con el apoyo de sectores importantes de la misma. Por tanto, creemos que la dinámica golpista se generaba en el interior del régimen y no fuera de éste.

---

<sup>48</sup> Nos referimos básicamente a la masacre de la Semana Santa en 1919 y a la expedición a la Patagonia en 1921 y 1922 (Argentina); a la matanza de la escuela Santa María de Iquique en 1907 y a la masacre de San Gregorio en 1921 (Chile); a la masacre de las Bananeras en 1928 y, sobre todo, a la represión que siguió al “Bogotazo” en 1948 luego del asesinato de Jorge Gaitán (Colombia).



*Reflexiones finales*

Precisar los criterios por los cuales podemos evaluar la existencia de un régimen democrático, apunta a esclarecer el carácter conceptual de la democracia misma. Esta redefinición nos llevó a una revisión histórica de los regímenes políticos en seis casos en América Latina: Chile, Perú, Colombia, Argentina, Uruguay y Costa Rica. Asimismo, revisar un marco conceptual por el cual determinar el carácter democrático de un régimen, nos permite una mayor homogeneidad en la clasificación de las democracias, considerando las disparidades mostradas al inicio de este estudio.

La definición de la competitividad como el eje para evaluar el carácter democrático de los procesos políticos, se toma desde un punto de vista “minimalista”, lo cual implica que estas democracias aún carecen de otras características que se consideran para una “democracia consolidada”, tales como Estado de derecho, efectiva separación de poderes, amplitud de reconocimiento de derechos civiles y sociales, sufragio universal, separación efectiva de la Iglesia y el Estado, sometimiento del mando militar a la legalidad civil, entre otros.

De hecho, las democracias incipientes que constatamos en estos seis casos latinoamericanos tenían muchas debilidades, que a la postre desencadenaron golpes de Estado que revirtieron el proceso democratizador, ya sea por breves periodos como en Costa Rica (un año), Chile (cinco años), Colombia (ocho años) o Uruguay (diez años), mientras que en otros países la inestabilidad política y las dictaduras demoraron mucho más tiempo como fueron los casos de Argentina (53 años) y Perú (61 años). ¿Influyeron los cambios políticos y constitucionales realizados durante estos regímenes democráticos en la duración (corta o larga) de las dictaduras posteriores? Esta pregunta queda pendiente para continuar el estudio de los procesos de democratización durante la segunda y tercera ola en los países latinoamericanos.

El ciclo democrático que iniciaron estas seis repúblicas en América Latina y que fue revertido por quiebres institucionales algunos años después, ha dejado huellas institucionales en sus respectivos países y en el continente que no pudieron ser borradas por gobiernos au-

toritarios subsiguientes, y que luego son retomadas por las siguientes “olas” democráticas. Me refiero concretamente a la importancia del papel de los parlamentos como contrapesos del Poder Ejecutivo; a las reformas electorales tendientes a ampliar el sufragio y a garantizar la honestidad de los resultados; a la existencia de partidos políticos como canales organizativos para acceder al poder y para representar intereses sociales, una experiencia ciudadana de reconocimiento de derechos de elegir y ser elegidos, además de otras demandas vinculadas con derechos cívicos básicos y, finalmente, el que considero el más importante para la existencia de un régimen democrático (aunque obviamente no el único): someter a los actores políticos que pretenden el poder del Estado al imperio de la voluntad ciudadana a través de sus votos.

Por último, queremos destacar que en las clasificaciones de las democracias que hacen los autores reseñados y otros especialistas, ninguno incorpora el caso del régimen político peruano en el grupo de las democracias de la primera ola. Lo más temprano que se le atribuye como democracia es durante la segunda ola (Huntington, 1991) o en 1939 (Przeworski *et al.*, 2000).<sup>49</sup> De tal modo que en esta nueva revisión histórica y conceptual, incorporamos por primera vez a Perú como un caso de democracia temprana, apenas cuatro años después de la chilena, que sería la primera en América Latina.

### Bibliografía

- BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*, vol. IX. Lima: Talleres Litográficos de la Editorial Universitaria, 1968.
- . *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, 1980.

<sup>49</sup> Lo que implicaría una inconsistencia con lo que propone este autor, porque si bien en ese año es elegido Manuel Prado como presidente de la República, las elecciones no fueron realmente competitivas porque el principal partido de oposición, el Partido Aprista Peruano, fue vetado y su candidato (Haya de la Torre) y principales dirigentes estaban encarcelados, desterrados o en la clandestinidad.

- BLAKEMORE, Harold. "Chile, desde la guerra del Pacífico hasta la depresión, 1880-1930". En *Historia de América Latina*, vol. 10, *América del Sur, c.1870-1930*, coordinado por Leslie Bethell. Barcelona: Crítica, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BOLLEN, Kenneth. "Issues in Comparative Measurement of Political Democracy". *American Sociological Review* 3, vol. 45 (1980).
- CAETANO, Gerardo. "Ciudadanía política e integración social en el Uruguay (1900-1933)". En *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, coordinado por Hilda Sábato. México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, 1999.
- CARMAGNANI, Marcello. *El otro Occidente, América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, 2004.
- CAROTHERS, Thomas. "The End of the Transition Paradigm". *Journal of Democracy* 1, vol. 13 (2002).
- CHASQUETTI, Daniel, y Daniel Buquet. "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso". *Política* (otoño, 2004).
- COLLIER, David, y Steven Levitsky. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics* 3 (1997): 430-451.
- DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DEAS, Malcolm. "Colombia, c. 1880-1930". En *Historia de América Latina*, vol. 10, *América del Sur, c.1870-1930*, coordinado por Leslie Bethell. Barcelona: Crítica, 2000.
- DOORENSPLEET, Renske. "Reassessing the Three Waves of Democratization". *World Politics* 3, vol. 52 (2000): 384-406.
- ESTADO DE LA NACIÓN. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2001.
- FORTE, Riccardo. "Radicalismo y militares en Argentina. El Estado liberal progresista y el fracaso del consenso (1916-1930)". En *Consenso y coacción, Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*, coordinado por Riccardo Forte y Guillermo Guajardo. México: El Colegio de México y El Colegio Mexiquense, 2000.
- GALLO, Ezequiel. "Política y sociedad en Argentina, 1876-1916". En *Historia de América Latina*, vol. 10, *América del Sur, c.1870-1930*, coordinado por Leslie Bethell. Barcelona: Crítica, 2000.

- GASIOROWSKI, Mark. "The Political Regimen Project". En *On Measuring Democracy, Its Consequences and Concomitants*, coordinado por Alex Inkeles. Nueva Jersey: Transaction Publishers, 1993.
- . "An Overview of the Political Regime Change Dataset". *Comparative Political Studies* 4, vol. 29 (agosto, 1996): 469-483.
- GRAHAM, Richard. *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- HIGLEY, John, y Michael Burton. "The Elite Variable in Democratic Transitions and Breakdowns". *American Sociological Review* 1, vol. 54 (1989): 17-32.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.
- LEHOUCQ, Fabrice. "Presidentialism, Electoral Laws and the Development of Political Stability in Costa Rica, 1882-1990". Ponencia presentada en el XVII International Congress of the Latin American Studies Association, Los Ángeles, 1992.
- LIJPHART, Arend. *Patterns of Democracy, Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- . *Democracia en sociedades plurales: un estudio comparativo*. México: Prima, 1989.
- LINZ, Juan. "An Authoritarian Regime: The Case of Spain". En *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, coordinado por Erik Allard y Stein Rokkan. Nueva York: Free Press, 1970.
- . "Totalitarian and Authoritarian Regimes". *Handbook of Political Science*, vol. 3. *Macropolitical Theory*. Massachusetts: Fred Greenstein y Nelson Polsby, Addison Wesley, 1975.
- . *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- . "Transiciones a la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 51 (julio-septiembre, 1990): 7-33.
- LINZ, Juan, y Alfred Stepan. *The Breakdown of Democratic Regimes, Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- . *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- MALAMUD, Carlos. "Elecciones, política y violencia. Las revoluciones argentinas de 1890 y 1893". En *Consenso y coacción, Estado e instrumentos de control político y social en México y América Latina (siglos XIX y XX)*, coordinado por Riccardo Forte y Guillermo Guajardo. México: El Colegio de México y El Colegio Mexiquense, 2000.

- MARKOFF, John. *Olas de la democracia, movimientos sociales y cambio político*. Madrid: Tecnos, 1996.
- MOLINA, Iván. *Democracia y elecciones en Costa Rica, dos contribuciones polémicas*. San José: Cuaderno de Ciencias Sociales 120, Flacso, 2001.
- MUNCK, Gerardo, y Jay Verkuilen. "Measuring Democracy. Evaluating Alternatives Indices". Ponencia presentada en el Congreso Mundial 2000 de International Political Science Association, Quebec, Canadá, 2000.
- ODDONE, Juan. "La formación del Uruguay moderno". En *Historia de América Latina*, vol. 10, *América del Sur, c. 1870-1930*, coordinado por Leslie Bethell. Barcelona: Crítica, 2000.
- O'DONNELL, Guillermo. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries". *World Development* 8, vol. 21 (1993): 1355-1369.
- . *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Argentina: Paidós, 1997.
- . "Notas sobre la democracia en América Latina". En *La democracia en América Latina*. Lima: PNUD, 2004.
- PALACIOS, Marco. *Between Legitimacy and Violence, a History of Colombia, 1875-2002*. Durham, NC: Duke University Press, 2006.
- PASQUINO, Gianfranco. *La democracia exigente*. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- PEELER, John. *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill y Londres: The University of North Carolina Press, 1985.
- . "Democratización inicial en América Latina: Costa Rica en el contexto de Chile y Uruguay". *Anuario de Estudios Centroamericanos de Costa Rica* 22 (2) (1996): 65-90.
- PELOSO, Vincent. "Liberals, Electoral Reform, and the Popular Vote in Mid-Nineteenth-Century Peru". En *Liberals, Politics and Power, State Formation in Nineteenth-Century Latin America*, coordinado por Vincent Peloso y Barbara Tenenbaum. Athens: The university of Georgia Press, 1996.
- PLANAS, Pedro. *La república aristocrática*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. "The Games of Transition". En *Issues in Democratic Consolidation, The New South American Democracies in Comparative Perspective*, coordinado por Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell y Samuel Valenzuela. Indiana: University of Notre Dame Press, 1992.

- . “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”. En *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3. *Perspectivas comparadas*, coordinado por Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead. Barcelona: Paidós, 1994.
- . *Democracia y mercado, reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- . “La democracia como resultado contingente de resultados”. En *Constitucionalismo y democracia*, coordinado por Jon Elster y Rune Slagstad. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam; Michael Alvarez; José Antonio Cheibub; y Fernando Limongi. *Democracy and Development, Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- ROCK, David. “Argentina, de la primera guerra mundial a la revolución de 1930”. En *Historia de América Latina*, vol. 10, *América del Sur, c.1870–1930*, coordinado por Leslie Bethell. Barcelona: Crítica, 2000.
- ROMERO, Luis Alberto. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- SÁBATO, Hilda. “Elecciones y prácticas electorales en Buenos Aires, 1860–1880. ¿Sufragio universal sin ciudadanía política?” En *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, coordinado por Antonio Annino. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- SCHEDLER, Andreas. “Elections Without Democracy, The Menu of Manipulation”. *Journal of Democracy* 2, vol. 13 (abril, 2002).
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper, 1947.
- TOVAR, Jesús. “Círculos viciosos de la democracia como antesalas de la dictadura. Constitución, dinámica y quiebre del régimen democrático en el Perú: 1895–1919”. Tesis de doctorado en Investigación Social con especialización en Ciencia Política. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2003.
- TUESTA, Fernando. “Instituciones, reforma y representación política en el Perú”. Ponencia presentada en el XXI Congreso de LASA, Chicago, 1998.
- VALENZUELA, Samuel. *Building Apects of Democracy Before Democracy: Electoral Practices in Nineteenth Century Chile*. Kellogg Institute for International Studies, Working Paper núm. 223: Universidad de Notre Dame, 1996.
- YASHAR, Deborah. *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala. 1870s–1950s*. Stanford: Stanford University Press, 1997.

## II. INSTITUCIONES Y ACTORES POLÍTICOS

El régimen autoritario que se tenía en México anteriormente carecía de la legitimidad suficiente para persistir. Por lo general, la elección de los representantes populares y de los diferentes titulares del Poder Ejecutivo distaba de ser convincente, debido a que la competencia en los comicios era inequitativa y las posibilidades reales de ganar que tenían los opositores al partido hegemónico –el Partido Revolucionario Institucional (PRI)– eran casi nulas, además de que en muchas ocasiones los resultados no reflejaban el voto libre. Con frecuencia, las medidas que tomaban quienes llegaban a los órganos de representación y de gobierno no correspondían a las preferencias de la población y, sobre todo, no eran completamente aceptables porque las decisiones se tomaban en forma vertical y sin ser justificadas propiamente.

Gradualmente, durante un tiempo prolongado, se fueron efectuando las correcciones que pudieran dar a los órganos de representación y de gobierno una mayor legitimidad. Pero también ocurrió algo más profundo: las bases mismas de la legitimidad se modificaron. Cuando se acepta o se rechaza el acceso a un cargo público, dejó de ser definido de la misma manera; si una medida de gobierno es válida o no, ya no dependía de los mismos criterios que antes. A raíz de ese cambio en la legitimidad, por ejemplo, no basta ya un acuerdo en las cúpulas de las corporaciones clientelares para que se pueda consumir la designación de un congresista o poner en práctica una política determinada, y tal negociación puede inclusive pesar fuertemente en contra de la materialización de una propuesta.

En buena medida, lo anterior contribuye a entender el proceso de tránsito democrático en el país y su resultado vigente, un régimen de carácter democrático, en el que la expresión de las preferencias tiene

reflejo en el proceso de toma de decisiones y éste responde a un modelo de mayor pluralidad y participación. En esta dirección, se vuelve necesaria la reflexión acerca del comportamiento de los principales actores de la política formal, particularmente los partidos políticos, porque en este contexto relativamente reciente se hallan bajo un fuerte escrutinio público y ese comportamiento puede generar tensiones cuando no se apegan al marco de reglas que los restringen.<sup>1</sup>

Los partidos políticos son actores esenciales en cualquier democracia, porque teóricamente se ofrecen como intermediarios entre la sociedad y el Estado, además de ser los cauces naturales de la participación ciudadana (aunque la práctica pueda arrojar evidencia en contrario). No obstante, no todos los partidos postulan las mismas causas, más aún, no todos actúan bajo los mismos parámetros compartidos del juego; cuando eso ocurre, este tipo particular de institutos políticos muestra un compromiso débil, de hecho muy poco arraigado, con las prácticas y los comportamientos comunes a una democracia (lo cual pueden compartir con otros actores políticos de relevancia). Es sabido que la democracia puede funcionar y perdurar así tenga partidos antidemocráticos en su ejercicio organizativo interno, pero no puede hacerlo si transfieren esa carga política hacia fuera y desafían permanentemente a las instituciones en las que se desenvuelven.

En ese tono pueden leerse los tres artículos que se presentan a continuación. Andreas Schedler, en “Los partidos antiestablishment político”, dedica su artículo al espectro de los partidos que actúan contra el sistema político. De acuerdo con el autor, se trata de un “fantasma” que acecha la política de partidos contemporánea; no obstante, este fantasma es evasivo. Los politólogos han tratado de atraparlo clasificando a dichos partidos como “de protesta”, “populistas” o “extremistas”, pero no se ha prestado atención sistemática suficiente a la ideología antipolítica que los caracteriza. El análisis de discurso de Schedler busca llenar ese hueco. Él sostiene que los “partidos antiestablishment” constituyen dos divisiones específicas:

---

<sup>1</sup> Conviene decir que, siendo nuestra referencia principal México, nos parece importante presentar el análisis en perspectiva comparada para conseguir una mirada más general de la que puede aportar el estudio exclusivo de un solo país.



contraponen, por una parte, la élite política a los ciudadanos y, por la otra, a sí mismos. En la parte principal de este artículo se analizan las estrategias simbólicas que emplean los partidos antiestablishment político para construir ese doble conflicto; después, se describe la grave tensión de esos partidos entre la oposición normal y la antidemocrática, se esbozan sus posibles trayectorias y se concluye con algunas notas sobre las posibles formas de contrarrestar la estrategia.

Javier Duque Daza, sin llegar a plantear que la democratización de la democracia dependa exclusivamente de la fortaleza de los partidos, sostiene la existencia de una relación entre institucionalización partidista y promoción de la democracia: los partidos consolidados pueden constituir un factor de impulso para la consolidación de la democracia. En “Partidos y democracia en Colombia: subinstitucionalización organizativa, debilidad del anclaje social y democracia precaria”, el autor abarca el periodo histórico posterior a la reinstauración de la competencia electoral para contestar dos preguntas: ¿qué implicaciones tiene para las funciones de los partidos su nivel de institucionalización?, ¿cuál es la relación entre la institucionalización partidista y las formas en que los partidos pueden ser agentes de promoción de la democracia?

En el último artículo, “Las reglas en riesgo en la democracia mexicana (2000-2006): una caracterización de la inconformidad institucional de los actores políticos”, Cristina Puga y Miguel Armando López Leyva asumen, como premisa central de cualquier régimen democrático, la aceptación por parte de todos de las reglas políticas fundamentales, lo cual tiene el efecto de legitimarle. No obstante, la realidad mexicana ofrece una variedad de ejemplos de cómo los mismos actores comprometidos con la democracia se inconforman con frecuencia con las reglas y, más aún, tienden a su franco desacato. ¿Por qué los actores políticos ponen en riesgo las reglas con las que se comprometieron de origen?, ¿es éste un problema de supervivencia del autoritarismo o de ineficacia de las reglas en un contexto diferente? Para responder a estas interrogantes, los autores ensayan una tipología de las formas más usuales de confrontación institucional a fin de dar alguna explicación plausible a este comportamiento; asimismo, abordan algunas de las implicaciones que tienen esas formas para la consolidación de la democracia.



## LOS PARTIDOS ANTIESTABLISHMENT POLÍTICO\*

*Andreas Schedler\*\**

Desde mediados de los años ochenta y, sobre todo, desde el *annus mirabilis* simbólico de 1989, han ingresado al ámbito político numerosos partidos antiestablishment político tanto en las democracias antiguas como en las nuevas. Descritos a menudo como populistas o extremistas, esos nuevos partidos de confrontación pintan imágenes vívidas y multicolores de fracaso político. Acusan a los partidos establecidos de formar un cártel excluyente, indiferente e irresponsable, y describen gráficamente a los funcionarios públicos como una clase homogénea de villanos perezosos, incompetentes, que se autoenriquecen y están impulsados por el poder.

Los ejemplos abundan. En Europa occidental toda la familia de partidos radicales de derecha contemporáneos vive de los ataques al establishment político. Piénsese por ejemplo en el Frente Nacional de Jean Marie Le Pen en Francia, en Republikaner de Franz Schönhuber en Alemania, en Lega Nord de Umberto Bossi en Italia o en el Partido Liberal de Jörg Haider en Austria. Ejemplos de recientes campañas antiestablishment en elecciones norteamericanas son el Partido de la Reforma de Preston Manning en Canadá y United We

---

\* Este artículo fue originalmente publicado en *Party Politics* (vol. 2, núm. 3, julio de 1996), bajo el título de "Anti-Political-Establishment Parties" y traducido y publicado por *Este País* (núm. 68, noviembre de 1996). Se reproduce con la autorización del autor así como de la revista *Este País*, propietaria de los derechos de publicación en español. Agradecemos a Diego Armando Rodríguez Cortés su colaboración para transcribir el texto.

\*\* Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE.

Stand America de Ross Perot en Estados Unidos. Además, en los Estados Unidos, innumerables campañas locales y regionales (así como a nivel nacional) y la nueva derecha republicana (dirigida por Newt Gingrich) están impulsadas por fuertes motivos antiestablishment político. En Sudamérica, la lista de los actores antiestablishment político contemporáneos incluye, entre muchos otros, al antiguo presidente de Brasil, Fernando Collor de Mello, así como a los presidentes titulares de Perú y Venezuela, Alberto Fujimori y Rafael Caldera, respectivamente.

El término “partidos antiestablishment político” es bastante engorroso y, por lo tanto, bastante inusual. Pero para nosotros es mejor para ser más preciso, que otros términos en competencia. Las taxonomías de partido que toman en cuenta la existencia de actores antiestablishment político los tratan característicamente como una “categoría residual” heterogénea (Ignazi, 1992: 6). El concepto más popular para clasificar esos fenómenos aparentemente inclasificables es el “populismo” (véase, por ejemplo, Betz, 1993; Ducatenzeiler *et al.*, 1992; Kingstone, 1994: 72; Singer, 1990). El término suele ir acompañado de adjetivos o prefijos como “neopopulismo” (Mayorga, 1995), “nuevo populismo” (Leggewie, 1992), “populismo de derecha” (Pfahl-Traugher, 1994), “populismo nacional” (Backes, 1990), “populismo federal” (Piccone, 1992) o “tele-populismo” (Schneider, 1991). Otros autores describen a esos actores simplemente como “anticorriente principal” (Citrin, 1974: 982) o “antiestablishment” (Huntington, 1991: 266-268; Oliveira, 1992: 10; Schneider, 1984: 121). Otros más hablan de “partidos de protesta” (Falter y Schumann, 1993; Müller-Rommel, 1993; Smith, 1989: 175), “partidos de descontento” (Lane y Ersson, 1994) o “partidos antipartido” (Poguntke, 1994), que es una etiqueta paradójica acuñada por los verdes alemanes (sobre “antipartidismo” véanse también Daalder, 1992; Mainwaring, 1992: 24-29; Mudde, 1994; Power, 1991: 89; Scarrow, 1995; Schneider, 1984).

Aunque todas esas etiquetas transmiten aspectos importantes de los discursos antiestablishment político, todas adolecen de imprecisión. Muchas son demasiado generales y por lo tanto ocultan el blanco específico de las cruzadas antiestablishment político. Piénsese en el populismo, por ejemplo. Entre otras cosas, ese término atrapatodos

de reconocida ambigüedad comprende toda la variedad de discursos que contraponen “los amigos del pueblo” a sus “enemigos”. Como los primeros son escasos mientras que los segundos siempre abundan, se ha asociado el populismo con una amplia gama de antiactitudes, por ejemplo, retóricas antiélite, antiextranjero, antiintelectual o antiminorías. Por definición, los partidos antiestablishment político comparten el resentimiento populista hacia el establishment, la élite y el “bloque de poder” (Laclau, 1981). Pero esta similitud es sólo superficial. Más concretamente, es parcial. Los actores antiestablishment político declaran la guerra a la clase política. En cambio, los ataques populistas al “establishment”, al “otro” amenazante, no suelen estar dirigidos primordialmente a la élite *política*, sino a la *económica*. El populismo histórico tal vez haya contenido elementos antipolíticos, pero su principal embate ha sido anticapitalista, antioligárquico o antiimperialista.<sup>1</sup> En suma, cuando los actores antiestablishment político enarbolan banderas populistas, lo hacen de un modo restringido, se meten en el “populismo antipolítico” (Canovan, 1981: 264).

Por razones de economía y estilo, en el texto que sigue a continuación emplearemos reiteradamente el término partidos “antipolíticos” como abreviación de partidos “antiestablishment político”. Otros autores han hecho lo mismo, sobre todo en contextos latinoamericanos (Kenney, 1992; Kingstone, 1994: 369; Leggewie, 1992: 92; Lins da Silva, 1993: 138, 143; Mayorga, 1995; Rospigliosi, 1992; Weffort, 1993: 253). Pero el término dista de ser perfecto. La antipolítica, tomada en su sentido literal, alude a mucho más que el simple descontento con las prácticas políticas actuales. Denota un rechazo de la política *per se* (véase Arendt, 1963: 19, 136; Crick, 1992: 130-139; Schedler, 1996). En una perspectiva verdaderamente antipolítica, la política sería sustituida por principios operativos de otras esferas sociales; por ejemplo, por mandamientos divinos (“antipolítica religiosa”), por la mano invisible del mercado (“antipolítica liberal”), por la voluntad unitaria y manifiesta del pueblo (“antipolítica comu-

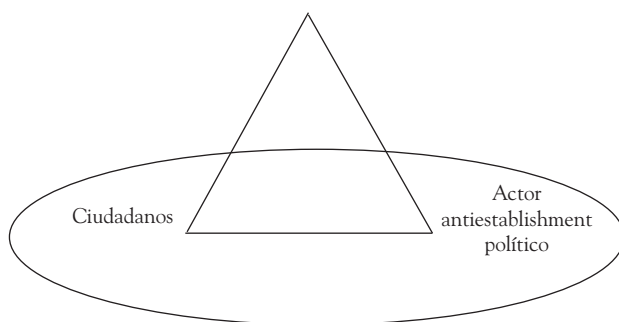
<sup>1</sup> Téngase presente que algunos movimientos llamados “populistas” (en Rusia, América Latina o Europa del Este) operaron en condiciones *predemocráticas* y otros en condiciones casi *premodernas* (donde la diferenciación entre élites económicas y políticas está ausente o es rudimentaria). Aunque en realidad dirigieron cruzadas contra las élites políticas, ambos caen fuera de nuestro campo de atención, que se restringe a contextos de modernidad democrática.

nitaria”), o por la ciencia, la tecnología o la administración (“antipolítica tecnocrática”). Aunque en realidad motivos genuinamente antipolíticos nutren los discursos antiestablishment político, se ha de mantener en mente la diferencia entre ambos.

### *El triángulo antipolítico*

Los partidos antiestablishment político ordenan el mundo político de una manera particular. Trazan un espacio triangular simbólico mediante la construcción (simultánea) de tres actores y de las relaciones entre ellos: la clase política, el pueblo y ellos mismos (véase figura 1). El primero representa al villano malvado, el segundo a la víctima inocente y el tercero al héroe redentor. Aunque ciudadanos y actores antiestablishment político viven en paz y armonía, sus relaciones con el establishment político son profundamente antagónicas. Los que están “arriba” ni siquiera pertenecen a la comunidad preestablecida de los que están “abajo”. No son sólo enemigos, son forasteros.<sup>2</sup>

FIGURA 1  
EL TRIÁNGULO ANTIPOLÍTICO  
Clase política



<sup>2</sup> Recuérdese que cualquier actor político puede invocar *motivos* ocasionales antiestablishment político. No obstante, cuando hablamos de *partidos* antiestablishment político nos referimos a casos en los que esos términos representan una parte central de la identidad ideológica de los partidos.

A continuación, veremos cómo los actores antiestablishment político construyen las dos relaciones de conflicto: por una parte, la división entre el establishment político y el pueblo y, por otra, la oposición entre el primero y ellos mismos. Por razones de espacio no analizaremos cómo los partidos antiestablishment político representan al pueblo y cómo construyen la “comunidad imaginada” (Anderson, 1991) que une a ambos. En parte, esta comunidad surge por implicación: compartir un adversario común crea una identidad común. Sin embargo, muchos actores antiestablishment político forjan sus lazos estrechos con el público recitando refranes populistas clásicos: toda la virtud reside en el pueblo, uno e indivisible, y toda la esperanza reside en su salvador, uno e incorruptible.<sup>3</sup>

Llegados a este punto hemos de agregar que a veces, sobre todo en los países de Europa occidental, los populistas contemporáneos completan su retórica antipolítica con ataques antiinmigrantes. En total simetría con la clase política, el enemigo que está arriba construye una subclase pobre y marginal, pero amenazante, el enemigo que está abajo. Abordar esta especie de construcción divisoria queda fuera del alcance de este artículo (véase, por ejemplo, Hainsworth, 1992: *passim*).

### *La construcción de una clase política*

Los partidos antiestablishment político describen un conflicto en específico como la división fundamental de la sociedad: el conflicto entre los “gobernados” y los “gobernantes” o, alternativamente, el conflicto entre público y política, electores y partidos, ciudadanos y políticos, sociedad y Estado, electorado y elegidos, mayoría (silenciosa) y élite, pueblo y establishment político, hombres privados y funcionarios públicos, hombres comunes y élite de poder, o sociedad civil y *partitocrazia*. El atuendo semántico puede variar, pero el mensaje básico sigue siendo el mismo: los funcionarios públicos

<sup>3</sup> Parafraseamos a Peter Wiles: “el populismo es cualquier credo o movimiento basado en la premisa siguiente: *la virtud reside en la gente simple, que es la abrumadora mayoría, y en sus tradiciones colectivas*” (1969: 166; cursivas en el original).

forman una coalición antipopular; han degenerado en una clase política.<sup>4</sup>

La noción de una “clase política”, otrora sospechosa por su afinidad semántica con la teoría marxista de clases, ha recorrido una asombrosa trayectoria en los últimos años. Ha entrado en el vocabulario de los medios de comunicación de masas, donde se ha convertido en un término de moda, en realidad en un término de sentido común, para describir el estrato de los políticos profesionales. Pero no sólo esto, el concepto también se ha abierto camino en la jerga de los politólogos que, no obstante, han intentado transformar su significado; han tratado de despojarlo de sus connotaciones evaluativas negativas y de convertirlo en un término técnico neutro.

Estimamos que este intento de desacoplar el significado científico del término de su significado cotidiano fracasará. Es difícil cambiar las tradiciones semánticas por decreto conceptual. Lo más probable es que la noción de “clase política” conserve su herencia evaluativa incluso en contextos académicos. Nosotros, los científicos sociales, tenemos tendencia a evitar las cuestiones normativas. Pero, aun cuando exorcicemos todas las connotaciones críticas que el término conlleva, seguiríamos necesitando una noción que describa una élite política que no cumple las funciones que se supone que cumpla (salvo que queramos negar la posibilidad de que pueda surgir una élite tan disfuncional en condiciones democráticas liberales).

Ahora bien, nuestra afirmación de que los partidos antiestablishment político suelen describir a sus opositores como una “clase política”, toma plenamente en cuenta el juicio moral que esa etiqueta implica. En nuestra opinión, los actores antiestablishment político que emplean el término, lo usan para hacer tres suposiciones básicas: primero, todos los políticos son iguales; segundo, son irracionales, y tercero, son poderosos.

<sup>4</sup> Según la sabiduría convencional, los partidos traducen los conflictos sociales en conflictos políticos. El *locus classicus* de esta teoría de la articulación de divisiones sociales por partidos políticos es, por supuesto, el artículo seminal de Lipset y Rokkan (1967) sobre sistemas de partido y estructuras de división. No obstante, las instancias antiestablishment político son diferentes. Son autorreferenciales (desde un punto de vista sistémico). En vez de politizar un conflicto extrapolítico, promueven (o construyen) un conflicto intrapolítico. Apropiándonos de una idea de Lane y Ersson, podríamos también hablar de divisiones “no estructurales” como diferentes a las “estructurales” (véase Lane y Ersson, 1994: 278).



### *Desdiferenciación*

La política democrática moderna funciona sobre la base del “código binario” (Luhmann, 1989) gobierno *versus* oposición. Los actores antipolíticos afirman que ese código no tiene sentido; según ellos, las diferencias existentes entre gobierno y partidos de oposición son simplemente irrelevantes. Su estrategia es la desdiferenciación simbólica. Recodifican el universo de los actores políticos como una clase política homogénea. La ecuación antipolítica central es gobierno=oposición.

En los discursos antiestablishment político todo el estrato de los políticos profesionales (que normalmente incluye a los funcionarios públicos) queda agrupado bajo etiquetas tan precisas y poco halagadoras como “los maharajás” (Collor de Mello), “los caciques políticos”, “los potentados políticos”, “los aparatchics establecidos” (Unión del Pueblo Alemán), “el bandolerismo político”, “la mafia política” (Vlaams Blok), “los ladrones de Roma” (Bossi), “la clase política dominante”, “el cártel del poder”, “los caballeros del privilegio” (Haider), “la gente en Washington”, “los pilones”, “los muchachitos”, “los acróbatas de los medios” (Perot) o, simplemente, “los cerdos” (Van Rossem).

El clavo que los partidos antiestablishment político quieren remachar es muy simple: las diferencias entre los partidos “tradicionales” son meros fenómenos de superficie, nada más que simulacros cosméticos. En realidad, los “viejos” partidos no compiten, están coludidos. Forman un cártel cerrado que enfrenta sólo a una fuerza importante de oposición. Adivine quién.

### *Irracionalidad*

Los actores antiestablishment político reclaman que las personas que están a cargo de la toma de decisiones políticas no son las adecuadas. Siguiendo la conocida distinción de Jürgen Habermas entre racionalidad cognitivo-instrumental, normativa y expresiva, podemos distinguir tres tipos de críticas que los actores antiestablishment político pueden formular contra los funcionarios públicos.

Primero está la acusación de irracionalidad cognitivo-instrumental. Muchos partidos antiestablishment político acusan a sus adversarios de incompetencia. Afirman que los políticos profesionales actúan de todas maneras menos profesionalmente. En realidad, dice el portavoz antiestablishment político, son peores que expertos deficientes. Carentes no sólo de pericia sino de sentido común, ni siquiera están a la altura de los criterios de racionalidad de los aficionados. Como a Ross Perot le gusta indicar, los políticos ni siquiera entienden cosas tan simples como el capitalismo (Perot, 1993: 14). Están atrapados en un estado de ignorancia irreparable que contrasta pintorescamente con la estrecha cercanía de la que goza el actor antiestablishment político respecto a las fuentes de la sabiduría popular eterna. Por ejemplo, el discurso florido de Jörg Haider retrata a los funcionarios públicos como (literalmente) aficionados, estúpidos, ignorantes, incompetentes, insensatos, miopes, irrealistas, caóticos, confusos, apresurados, contradictorios y demás (Schedler, 1995a).

Segundo, piénsese en la acusación de irracionalidad normativa. Los actores morales antiestablishment político ponen en duda las credenciales normativas de los que toman decisiones públicas. Polemizan contra la traición, la corrupción, la injusticia y el autoenriquecimiento. Según su indignada retórica, los funcionarios públicos emplean la mayor parte de su tiempo de trabajo “vendiendo” a la gente y lo único que les interesa es “promover sus propios intereses egoístas” (Voerman y Lucardie, 1992: 40). Los ataques morales de este tipo suelen coincidir en parte con la convicción antipolítica de que la política en general representa una actividad “sucía”, “un espacio social contaminado” (De Lima, 1993: 105).

La tercera acusación es la de la irracionalidad de expresión. Las acusaciones de insinceridad pertenecen al repertorio común de los actores antiestablishment político. Típicamente exponen un punto de vista cínico y teatral de la política, que percibe una gran brecha, y en realidad una contradicción fundamental, entre la parte frontal del escenario público de la política y las bambalinas invisibles. Mientras que la parte frontal del escenario es sólo una realidad aparente, un mundo de fachadas, una serie engañosa de rituales huecos, las bambalinas representan el auténtico *locus* de la política. Los funcionarios públicos hablan amablemente mientras el público esté sentado y

atento, para llegar a negociaciones sucias después de que ha caído el telón. Los políticos son simples actores de televisión cuyas palabras no valen nada; mienten rutinariamente y hacen promesas sólo para romperlas después; tienen dos rostros y emplean dobles estándares, y así sucesivamente.

Los actores antiestablishment político rara vez se molestan en especificar las bases empíricas que podrían justificar sus acusaciones al supuestamente incompetente, inmoral e insincero establishment político. Al contrario, sus ataques se basan en generalizaciones excesivas y sistemáticas. Cada prueba (presunta) de fracaso político —cada escándalo de corrupción, cada estadística de desempleo, cada homicidio interétnico, cada devaluación de la moneda, cada catástrofe natural, cada *affaire* sexual de un ministro, cada quiebra bancaria, cada caso de mecenazgo de partido y demás—, todos esos incidentes aislados se interpretan invariablemente como síntomas contundentes, como pruebas convincentes del fracaso generalizado de los partidos. Los actores antiestablishment político son virtuosos de los *non sequiturs*, amantes ardientes de las falsas inferencias, paladines de la etiqueta global, especialistas en conclusiones injustificadas, profesionales de las falacias inductivas y maestros del estereotipo.

Aun así, no habría que descartar *a priori* las acusaciones que formulan los actores antiestablishment político. Quienes toman decisiones políticas puede que, en efecto, actúen de modo irracional. Los mercados democráticos no son infalibles. Al contrario, pueden fallar de maneras bastante análogas a los mercados económicos. En economía, el mercado falla cuando no suministra los bienes y servicios que el público pide. En política también puede suceder lo mismo. Los partidos políticos, empresas suministradoras de los mercados electorales, pueden fallar en la satisfacción de una fuerte demanda potencial. Pueden fallar en producir los bienes básicos que los electores piden intensamente.<sup>5</sup> En consecuencia, a menos que siempre escojamos tomar partido por el *status quo*, primero hemos de evaluar las rea-

<sup>5</sup> Téngase presente que las invocaciones de “falta del mercado electoral” parten del supuesto de que los partidos no sólo fallan cuando no suministran algunos bienes de lujo; fallan en la oferta de artículos verdaderamente esenciales. No hay que confundir las fallas del mercado con los nichos del mercado.

lidades empíricas fundamentales antes de juzgar si los diagnósticos antipolíticos de irracionalidad son en sí irracionales.

### *Gobierno autoritario*

Se podría decir que la venerable división entre gobernantes y gobernados ha representado la línea básica del conflicto político (aparte de las luchas intraélite) desde la evolución de las estructuras estatales hace unos 4000 años. El rasgo interesante e irritante de los discursos antiestablishment político es, sin embargo, que se despliegan en condiciones democráticas. Este punto merece ser destacado. No estamos hablando de movimientos democratizadores en contextos autoritarios, estamos hablando de movimientos electorales en organizaciones políticas que comúnmente se clasifican como democrático-liberales. Pero, a pesar de la disimilitud drástica de los contextos, los partidos antiestablishment político adoptan retóricas que son sorprendentemente similares a las de los movimientos antiautoritarios. Encuadrando sus ataques dentro de narrativas de decadencia democrática, lo que esos partidos denuncian no son simples déficits democráticos sino el gobierno no democrático. Redefinen los regímenes democráticos existentes como autoritarios.

Los discursos antiestablishment político suelen fundir el código moral, lo bueno *versus* lo malo, con el código del poder, abajo *versus* arriba, contraponiendo una sociedad civil buena (abajo) a una política mala (arriba). Pero van más allá de esto. Pintan cuadros de sociedades jerárquicas a la antigua. Describen las sociedades contemporáneas como si aún fueran premodernas con un “centro elevado”; como si fueran sociedades basadas en la política (el resto es superestructura), sociedades precapitalistas con bajos niveles de diferenciación funcional entre política y otras esferas sociales, sociedades predemocráticas en las que la clase política es la clase gobernante y la política un sistema de dominación patente (para un análisis de las violentas metáforas de Jörg Haider sobre la represión y la explotación, tomadas la mayoría de contextos feudales, autoritarios o totalitarios, véase Schedler, 1995a: sección 3).

*Construcción del yo antipolítico*

Los actores antiestablishment político son *outsiders*, extraños a la política (véase, por ejemplo, De Lima, 1993; Dennis y Owen, 1994: 5-6; Hermet, 1989: 178; Huntington, 1991: 266; Ignazi, 1992: 16). Ellos se describen –y son percibidos por sus competidores así como por el público en general– como actuando fuera del sistema de partidos. Por razones de lógica, así como de credibilidad, no pueden lanzar sus campañas antipartido, antiélite, antiestado, antipolítica, anti todo lo que sea<sup>6</sup> desde adentro del establishment político. Sin embargo, nadie llega al mundo político con su reputación de *outsider* antiestablishment político ya consagrada. Los aspirantes a candidatos primero han de conquistar sus credenciales antiestablishment político. Tienen que construir una identidad antipolítica. Tienen que construir una imagen de externalidad y antagonismo frente a la élite política. Todo esto es difícil. Pero las herramientas disponibles, las estrategias simbólicas que los actores pueden escoger, son bastante elementales: nada de alta tecnología política; sólo unos cuantos mecanismos simples.

*Homini novi*

La mayoría de los partidos antiestablishment político son partidos nuevos. No es ninguna sorpresa. El atributo de la novedad brinda el punto de partida lógico para los ataques al establishment político y sus rutinas. Los actores aparentemente nuevos e inocentes están en una posición claramente privilegiada para formular –de un modo plausible y creíble– condenas antiestablishment político así como promesas de cambio. Normalmente no resulta muy convincente cuando militantes que han estado mucho tiempo al servicio de un partido se visten con “el hábito inmaculado del redentor” (Ducatenzeiler *et al.*, 1992: 170) con el fin de poner en escena dramas antipolíticos. Así que en la mayoría de los casos los actores

<sup>6</sup> Esto alude a la descripción sucinta que hizo Ben Schneider de la campaña presidencial de Fernando Collor en 1989: “una campaña anti Estado, antipartido, anti Sarney, anti todo lo que hay” (Schneider, 1991: 324).

del antiestablishment político explotan el aura de la novedad, los encantos de lo desconocido y de lo no intentado, de lo no agotado y lo no contaminado.

Para propósitos antipolíticos, la definición de un actor “nuevo” es una definición vaga. En muchos casos, la novedad del antipolítico tiene más que ver con un manejo de la percepción que con hechos incontestables. Pocos de los “recién llegados” al antiestablishment político son legos sin experiencia política profesional previa que construyen nuevos partidos desde cero (por ejemplo, Glistrup o Bossi). Muchos han salido de algún partido establecido (por ejemplo, Caldera, Cárdenas o la mayoría de los candidatos de tercer partido en los Estados Unidos). Otros empiezan su ascenso meteórico a la prominencia nacional desde provincia (por ejemplo, Collor o Fujimori). Otros conquistan el liderazgo de sus partidos desde los márgenes, redefiniendo después la identidad del partido (por ejemplo, Haider o Menem). Algunos empresarios ricos pasan de la maximación de ganancias a la maxiación de votos, cortando (o velando) sus viejos lazos simbióticos con la política establecida a fin de lanzar candidaturas independientes (por ejemplo Berlusconi, Perot o Huffington). Y por último, con algún esfuerzo acrobático, cosmético y teatral, hasta los profesionales políticos bien establecidos pueden ser capaces de surcar la ola antipolítica. Nuevos rostros, nuevas máscaras, nuevas imágenes o nuevas melodías cumplen la misma tarea. Puede que no haya ninguna diferencia si las personalidades son recién hechas o son sólo nuevas marcas renovadas, recicladas, refrescadas, reconvertidas (piénsese, por ejemplo, en De Gaulle, Reagan o Caldera).

Hay que tener presente, sin embargo, que aun cuando la mayoría de los partidos antiestablishment político sean partidos nuevos, no todos ellos lo son. La pequeñez y la marginalidad pueden servir de equivalentes funcionales de la novedad. Como norma, los partidos antiestablishment político son partidos pequeños. Lo pequeño es bello porque la pequeñez denota inocencia. A medida que los partidos crecen, tienden a perder su cómodo estatuto de forasteros ajenos al sistema de poder. Otros partidos antiestablishment político que no son ni efímeros ni minúsculos, habitan en los márgenes del sistema de partido. Permanentemente excluidos de la participación en el gobierno, esos partidos de “oposición eterna” cargan con (y se bene-

fician de) la imagen de *outsiders* distantes y ajenos a los círculos internos del poder. Desde su posición casi externa de exclusión elegida o impuesta, esos desterrados del sistema de partidos ocupan una posición confortable para apelar a motivos antipolíticos.

Téngase también presente que aun cuando muchos de los partidos antiestablishment político son en realidad partidos nuevos, la conclusión inversa no es cierta. No todos los recién llegados siguen tocando cuerdas antipolíticas. Muchos de ellos hacen lo que se supone que deben hacer según la “teoría económica” de la democracia. Identifican nichos en el mercado y tratan de ocuparlos. No se perfilan como “antipartidos” sino que se comportan como agentes “complementarios” (Lawson y Merkl, 1988) sin la pretensión de sustituir al establishment político. Sólo intentan introducir algunos temas o ideologías adicionales en el mercado político (piénsese, por ejemplo, en el antiguo Partido Social Demócrata, en Inglaterra, o en el Foro Liberal Austriaco). Muchos de los nuevos partidos son *outsiders*, al menos al principio. Pero mientras que los recién llegados complementarios tratan de entrar en el juego, los recién llegados antipolíticos están contentos de quedarse afuera, abucheando desde las vallas.

### *Política de ataque*

El prefijo “anti” en la noción de política antiestablishment político es deliberado. Los actores antiestablishment político no sólo anuncian imágenes de neutralidad política. No pretenden simplemente ocupar posiciones no políticas o apolíticas. No sólo están afuera, están contra el establishment político. En consecuencia, tienden a desplegar estilos de oposición agresivos, de confrontación. Su retórica, expresada en metáforas de lucha y de guerra, es dura e inflexible. Ataques poco diplomáticos, la cruda aspereza del lenguaje popular, el insulto, el ridículo y la transgresión de las reglas mínimas de cortesía son elementos comunes en los discursos antiestablishment político (véase Iacopini y Bianchi, 1994; Schedler, 1995a; Taggart, 1994: 8).

Los discursos antiestablishment político ponen en tela de juicio la distinción convencional entre adversarios políticos (reco-

nocidos) y enemigos políticos (violentamente combatidos). Los actores antiestablishment político no admiten la violencia contra otros partidos; no los combaten con armas. Pero tampoco los reconocen, sino que expresan una antipatía de principio por sus competidores, manteniendo su distancia y rechazando tanto el pacto como la cooperación. Se podría decir que mientras que la política democrática “normal” trata al otro como “adversario” (*alter ego*), la política antiestablishment político lo trata retóricamente como “enemigo”.

Pero hay que calificar este diagnóstico de beligerancia inexorable. No todos los actores antiestablishment político entran en el ámbito político maldiciendo, apretando los puños, blandiendo la espada y profiriendo insultos. Algunos ofrecen versiones suaves, por así decirlo, de discursos antiestablishment político, de antipolítica ligera; todo sonrisas y ecuanimidad, imágenes cálidas y gestos paternales. Recuérdese a Fujimori, Huffington o Berlusconi. Lo cierto es que los actores antiestablishment político se debaten por ser diferentes. Cuando la política establecida parece demasiado estridente y conflictiva, los candidatos antiestablishment pueden optar por un estilo de política contrastante, expresando su caso polémico de maneras sumamente restringidas, en tonos tranquilos, serenos y emotivos.

### *Las víctimas*

A los actores antiestablishment político les gusta describirse como víctimas sometidas a agresiones similares a las que reciben los ciudadanos normales procedentes de la élite política. El establishment político conspira para destruirlos. Jörg Haider, por ejemplo, afirma de un modo estereotipado que sus adversarios políticos le han declarado la guerra empleando métodos que no se caracterizan por su especial delicadeza, como “intento de chantaje”, “terrorismo psicológico”, “cacería de brujas” y “ejecución política” (véase Tributsch, 1994). También Franz Schönhuber en Alemania, por citar otro ejemplo, está siempre a la defensiva, como lo declara, contra la persecución, la humillación, la difamación, el vilipendio, la estigmatización, la criminalización y demás (véase Jaschke, 1992: 99-103): el actor antiesta-



blishment político como desvalido, mártir e inocente perseguido. Por una parte, este topos conmovedor puede reflejar situaciones reales de exclusión, aunque de un modo sumamente dramatizado y tergiversado. Contentas de afirmar su propia identidad en oposición a los retadores antiestablishment político, las élites políticas suelen responder a los ataques antiestablishment político con una hostilidad simétrica. Por lo tanto, muy a menudo, los partidos antiestablishment político acaban siendo en efecto desterrados del sistema de partidos, *punch bags* e intocables. Sin embargo, por otra parte, su discurso lacrimoso de sufrimiento cumple muchas funciones autoprovechosas. Cuando los partidos antiestablishment político se describen como víctimas lamentables de la exclusión violenta, no sólo ocultan el carácter autolegido de su aislamiento político, también transforman cualquier *razón* que puedan tener sus adversarios para oponerse a ellos en expresiones de pura *fuerza*. Además, brindan una explicación fácil en caso de que no consigan atraer votos: las élites no sólo manipulan a la gente sino que también eliminan todas las alternativas nacientes.

### *Populismo carismático*

Según el sociólogo político Hans-Georg Soeffner, el populismo y el carisma representan principios antitéticos. Los populistas son hombres simples, camaleones que se adaptan a su medio; las figuras carismáticas son líderes, héroes singulares que se alzan por encima de su entorno. El populista se dirige a un público; la personalidad carismática genera seguidores. El populismo está incrustado en la vida cotidiana y defiende la continuidad del *status quo*; el carisma apunta a trascender la vida cotidiana y promete el cambio (véase Soeffner, 1992: 177-202). No obstante, los partidos antiestablishment político sintetizan efectivamente esos estilos opuestos de política cuando ponen en escena el populismo carismático. En relación con ello quisiéramos subrayar tres puntos.

Primero, los actores antiestablishment político se presentan a sí mismos como agentes del cambio. Son los vencedores de la inercia en el mundo político, los motores de la reforma, las puntas de lanza de la revolución. Son los últimos héroes de la acción. Hemos habla-

do suficiente, dicen, vamos a hacer algo (sobre la autopresentación de Ross Perot como mecánico de reparaciones al instante de la democracia, véase Brown, 1996). Su afirmación antipolítica de que la política está en la raíz de todos los males sociales, les proporciona a los partidos antiestablishment político un “punto de Arquímedes” para la intervención política (o hasta mágica), para las mejoras propositivas (o hasta la revolución) de la sociedad. Abre la posibilidad de un cambio voluntarista de largo alcance y de este modo ofrece esperanza y a veces hasta la redención.

Segundo, los actores antiestablishment político promedio comparten plenamente el desprecio de los populistas por la intermediación política, sus prejuicios antiinstitucionales. Los altos grados de personalización son sintomáticos de esta actitud. Los partidos antiestablishment político, que suelen describirse como movimientos y no como partidos, tienden a formar casos extremos de “partidos personalistas” (Archer, 1992: 15), de organizaciones de liderazgo con bajos niveles de diferenciación interna, en las que caciques solitarios dan órdenes a séquitos extensos (Calise, 1994; Perruci y Sanderson, 1989: 44; Pfahl-Traughber, 1994; Rosenstone *et al.*, 1994; Taggart, 1994: 8-10).<sup>7</sup>

Tercero, algunos actores antiestablishment político toman “medidas para generar confianza” que ya son comunes en la política normal, llevándolas a nuevos extremos estridentes. Nos referimos sobre todo a la “no política simbólica”, al autorretrato como hombre no político del actor antiestablishment político. Para empezar, los discursos antiestablishment político suelen violar los códigos del lenguaje político a través de, por ejemplo, la transgresión de normas de cortesía y autocontrol, o introduciendo elementos del habla coloquial como dialecto. Entonces, algunos actores antiestablishment político (en especial los jóvenes, varones y guapos) tratan de exhibir virtudes prepolíticas

<sup>7</sup> En algunos casos, hasta el término “partido” parece engañoso. De hecho, se llega a invertir. Según la conocida definición de Sartori, “un partido es cualquier grupo político que se presenta a las elecciones [...] candidatos para cargos públicos” (Sartori, 1976: 64). En cambio, algunos actores antiestablishment político son sólo candidatos a cargos públicos que presentan partidos a elecciones. Inventan algún “partido fantasma” para cumplir con los requisitos legales (recuérdese por ejemplo el Partido X de Stanislaw Tyminsky, o el Partido Reconstrução Nacional de Collor de Mello).

como la fuerza y el valor, las cualidades arcaicas del gobernante pre-moderno, haciendo deportes que se asocian al elitismo, al individualismo y al alto riesgo como montañismo, *hang-gliding*, *bungee-jumping*, esquí acuático o pilotaje de jets. Y por último, muchos de los actores antiestablishment huyen del mundo político para invadir ámbitos no políticos, sobre todo campos de la cultura y el espectáculo: conciertos de rock, shows televisivos, discotecas, cervecerías, partidos de fútbol, partidos de tenis, clubes nocturnos y demás.

### *Más allá de la izquierda y la derecha*

El eje izquierda-derecha y el eje antipolítico (establishment *versus* antiestablishment) representan dimensiones independientes y transversales. Los actores antiestablishment político vacilan característicamente en posicionarse en el continuo izquierda-derecha al que tienden a desechar por anacrónico (véase Campbell, 1995; Husbands, 1992: 114; Mudde, 1994; Uessler, 1992). A pesar de todo, muchos de ellos ocupan posiciones claras y visibles ya sea en la izquierda, ya sea en la derecha. Y los que no, tarde o temprano se ven obligados por la dinámica de la competencia de los partidos a definirse en esos términos tradicionales. Esto sucedió, por ejemplo, en las elecciones presidenciales brasileñas y peruanas de 1989 y 1990, respectivamente. En ambos casos, la primera votación se peleó de acuerdo con la línea divisoria antipolítica de establishment *versus* antiestablishment y los dos candidatos más creíbles antiestablishment político pasaron a la segunda vuelta, mientras que en la segunda votación la competencia entre ellos se polarizó claramente y con bastante naturalidad a lo largo del continuo izquierda-derecha (con Collor de Mello y Vargas Llosa en la derecha, y Lula da Silva y Fujimori en la izquierda).

No obstante, la existencia de discursos antiestablishment político de izquierda y de derecha no debería inducirnos a pasar por alto el hecho de que los actores antiestablishment político muestran una clara “afinidad electiva” con los partidos de derecha. Los discursos antiestablishment político subordinan las divisiones socioeconómicas a las intrapolíticas. Se concentran en temas del sistema político, ignorando

muchas veces los conflictos extrapolíticos (como divisiones de clase o estructuras económicas). Su indiferencia intrínseca a los lados oscuros del capitalismo no encaja en las líneas del pensamiento de izquierda. Como es natural, esto despierta sospechas de “sobrepolitización” conservadora. Se podría decir incluso que, después de la caída del socialismo real, la política antiestablishment político está cristalizando como la nueva ideología de la derecha. Como la democracia ha perdido su enemigo externo, la clase política surge como su sucesor interno.

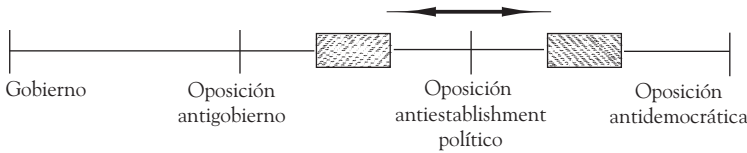
### *La frontera antidemocrática*

Los partidos antiestablishment político se enfrentan no a uno sino a dos problemas de identidad clave (que se presentan como problemas de credibilidad): 1) dejar en claro que no pertenecen ni al establishment político ni al campo de las fuerzas antidemocráticas, y 2) hacer creíble que se oponen a la élite política, pero sólo a la élite política y no al sistema liberal democrático. En ambos aspectos está latente la sospecha de hipocresía y la amenaza de fracaso.

### *Semilealtad*

Los politólogos normalmente pensamos en la oposición política en términos binarios, contraponiendo dos grupos de jugadores: los que aceptan las reglas democráticas del juego y los que no. Esta dicotomía aparece bajo títulos variables como la oposición democrática *versus* antidemocrática, leal *versus* de principios, normal *versus* fundamental o intrasistémica *versus* antisistémica (véase Kirchheimer, 1996: 237; Sartori, 1976: 133). Esta distinción polar es apropiada siempre que refleje una realidad polar. No obstante, al ser actores nuevos, confusos, ambivalentes y no clasificables que pueblan la presunta tierra de nadie entre oposición leal y desleal, nos vemos obligados a adaptar nuestro aparato conceptual y a llenar el espacio entre los dos polos de la oposición con un continuo intermedio. Hemos de admitir una categoría intermedia, un campo medio distintivo (figura 2).

FIGURA 2  
MODOS DE OPOSICIÓN



Siguiendo a Juan Linz podríamos llamarlos “semileales”, actores que caminan sobre los campos minados entre la oposición normal y la antidemocrática. Linz define la semilealtad por las actitudes que los actores asumen hacia las fuerzas de oposición desleales. En su perspectiva, los partidos semileales están dispuestos “a alentar, tolerar, encubrir, tratar indulgentemente, excusar o justificar” la violencia ilegítima, sobre todo cuando la cometen extremistas que están de su lado (véase Linz, 1978: 32-33).

Los partidos antiestablishment político no son necesariamente semileales en este sentido (a veces por la simple razón de que los actores violentos de la oposición no existen). A pesar de todo, también podemos tratarlos como subcasos de semilealtad. Como otros actores semileales, no encajan en el par convencional de casilleros. No son clasificables ni como actores leales ni como desleales. Por un lado, la oposición antiestablishment político es más que la oposición normal en la medida en que centra sus ataques no en los gobiernos titulares sino en todos los partidos, del gobierno y de la oposición por igual. Por otro lado, la oposición antiestablishment político es menos que la oposición fundamental porque lanza sus ataques sobre principios democráticos. Los actores antiestablishment político declaran aceptar las reglas básicas del juego constitucional. Al menos, según su retórica oficial, su embate básico no es antisistema sino “dentro del sistema” (Huntington, 1991: 266), o por lo menos “asistémico” (Beyme, 1985: 366).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Véase también Huntington (1991: 265-270). Algunos autores llaman a los actores antiestablishment político “antisistema” o “antirégimen” (por ejemplo Gallagher, 1992; Kingstone, 1994; Lane y Ersson, 1994: 121; Müller-Rommel, 1993; Taggart, 1994). Aunque es cierto que muchos partidos antiestablishment político adoptan una retórica “antisistema” difusa

*Máscaras y rostros*

Hoy, en el proverbial “fin de la historia” (Fukuyama, 1989: 318), los discursos antidemocráticos han perdido tanto su legitimidad como su atractivo. Además, en países como Alemania y Austria, la agitación antidemocrática está prohibida o restringida por la ley. Por lo tanto, es de esperar que actores antidemocráticos que actúan de manera racional no pondrán de manifiesto sus preferencias subversivas. Al contrario, envolverán sus ataques antidemocráticos en un atuendo democrático, a la moda y presentable. En consecuencia, todos los actores contemporáneos semileales despertarán la sospecha de que sus juramentos democráticos de lealtad son insinceros, únicamente mecanismos estratégicos para atraer a electores y distraer a los agentes legales. Las palabras pueden siempre divergir de los actos. Podemos observar síntomas y descifrar signos, pero como no podemos ver dentro de las cabezas, nunca estamos seguros de cómo se comportarán los actores en el futuro. Por supuesto que algunos serán más sospechosos que otros. Esto es especialmente cierto en los casos fronterizos que habitan la zona gris entre oposición semileal y desleal, de aquellos actores deliberadamente ambivalentes que mezclan declaraciones democráticas con declaraciones autoritarias, ejecutan actos difíciles de cuerda floja caminando entre el antipartidismo “empírico” y “de principios”, oscilan entre “declaraciones” antidemocráticas y desmentidos enérgicos, o bien construyen puentes de cooperación con actores desleales. Pero ningún partido semileal, lo cual significa ningún partido antiestablishment político, escapará alguna vez del todo de la presión para que reafirme su oposición a proyectos antidemocráticos. En consecuencia, una buena parte del debate sobre la antipolítica sigue distinciones guía como fachada *versus* realidad, declaraciones estratégicas *versus* genuinas, parte frontal del escenario *versus* bambalinas, programas oficiales *versus*

---

(muchas veces sin especificar el “sistema” concreto al que se refieren), esas etiquetas funden y confunden indebidamente (por lo menos semánticamente) modos de acción antipolíticos y antidemocráticos. Además, etiquetas como oposición “fundamental” o “antisistema” muchas veces no se refieren a ataques (antidemocráticos) contra el sistema político, sino que describen ataques (anticapitalistas) contra el sistema económico. Para una discusión más amplia de la semilealtad, véase Schedler (1995b).

programas verdaderos, intenciones públicas *versus* intenciones privadas, discurso *versus* comportamiento, preferencias manifiestas *versus* ocultas, fuego *versus* cortina de humo; en suma, atuendo de corderos *versus* lobos (véase por ejemplo, Bailer-Galanda, 1990; Betz, 1993: 9; Ignazi, 1992; Januschek, 1990; Mudde, 1994: 2; Scharsach, 1992; Voerman y Lucardie, 1992: 35, 41; Westle y Niedermyer, 1992: 91)<sup>9</sup>.

### *Trayectorias y consecuencias*

Mirando a través de las lentes de la figura 2, vemos que los actores antiestablishment político pueden sólo pasar por una serie limitada de trayectorias. La flecha con dos puntas de la figura alude a un aspecto dinámico crucial de los partidos antiestablishment político. Éstos pueden cambiar de naturaleza (y es posible que lo hagan) virando o bien a la derecha, al lado antidemocrático (radicalización), o a la izquierda, al lado de la política de la corriente principal (asimilación). En caso de que sigan siendo fieles a su identidad antipolítica, su destino puede variar. Si tienen suerte, sobreviven; si no, desaparecen.

La desaparición es tal vez el punto final más probable de las trayectorias antiestablishment político. Numerosos actores antiestablishment político son sólo fenómenos efímeros. Son “partidos destello” (Rose y Mackie, 1988) con máximos de apoyo electoral respetables pero transitorios. Esto es especialmente cierto en los sistemas presidenciales con sistemas de partidos débiles en los que los “candidatos de oleada” sin partido (Valenzuela, 1993) pueden entrar en la carrera presidencial, llegar a altos puntajes en las votaciones nacionales y desaparecer como estrellas fugaces si son derrotados en

<sup>9</sup> La existencia de casos fronterizos polémicos (que entran en las zonas sombreadas de la figura 2) no invalida la distinción entre modos de oposición antiestablishment político y otros, tanto normales como antidemocráticos. Recuérdese que en muchas organizaciones políticas, hasta la diferenciación funcional aparentemente clara entre gobierno y oposición resulta bastante ambigua: por ejemplo, en sistemas federales en los que las distribuciones del poder central y regional divergen; en sistemas de gobierno proporcional de todos los partidos como en Suiza, o en sistemas presidenciales en los que el jefe del Ejecutivo puede pertenecer al partido de la minoría legislativa (véase Beyme, 1985: 36-38; Dahl, 1966a: 34; Dahl, 1966b: 340-341; Smith, 1987: 53-57).

la primera o en la segunda vuelta (piénsese, por ejemplo, en Mario Vargas Llosa, Fernando Collor, Stanislaw Tyminski o en candidatos de tercer partido en los Estados Unidos).

En cambio, institucionalizar un nuevo partido es una tarea ardua e institucionalizar un partido antipolítico (sin cambiar su naturaleza) es aún más difícil. Muchos de los partidos antiestablishment político que han conseguido institucionalizarse —es decir, que siguiendo el criterio propuesto por Rose y Mackie (1988) han logrado presentar candidatos en más de tres elecciones nacionales consecutivas— se encuentran en sistemas parlamentarios con representación proporcional. En las elecciones parlamentarias, los umbrales de éxito (es decir, de representación legislativa) son inferiores en comparación con las elecciones presidenciales directas, lo que alienta (y posibilita) que los partidos antiestablishment político persistan en sus esfuerzos de proselitismo.<sup>10</sup>

Más allá de las cuatro opciones que hemos esbozado hasta ahora —normalización, radicalización, desaparición e institucionalización—, los partidos antiestablishment político pueden emprender aún otra senda más remota, pero a pesar de todo real. Pueden saltar al poder, pueden ganar elecciones presidenciales (en regímenes presidenciales), pueden unirse o hasta dirigir coaliciones gubernamentales (en regímenes parlamentarios). ¿Qué sucede entonces? ¿Qué harán?

Primero, los actores antiestablishment político en el poder pueden hacer simplemente lo mismo que los demás. Se pueden involucrar en una política rutinaria, más o menos innovadora, más o menos retórica, más o menos profesional y más o menos fructífera, pero a fin de cuentas, la política de siempre. Silvio Berlusconi y

<sup>10</sup> Es probable que no hubiera que exagerar el impacto de los tipos de régimen en el número y la expectativa de vida de los actores antiestablishment político. Muchas organizaciones políticas latinoamericanas combinan el presidencialismo con alguna clase de representación proporcional en las elecciones legislativas. En consecuencia, en la mayoría de los países existen (y a menudo persisten) partidos minúsculos a la espera de un candidato carismático, pero que también aspiran pacientemente a ganar unos cuantos escaños legislativos. No obstante, esos partidos persisten en su mayoría por debajo del umbral de visibilidad y relevancia. Además, los sistemas presidenciales a veces son testigos de casos de resurrección política, de candidatos antiestablishment político que pasan por ciclos de desaparición y reaparición (por ejemplo, Carlos Ibáñez en Chile).



Rafael Caldera, por ejemplo, han tomado esta senda de moderación y “normalización”.

Segundo, los partidos antiestablishment político pueden asumir (o revelar) posturas antidemocráticas. Una vez en el poder, pueden tratar de destruir el sistema. El autogolpe autoritario de Alberto Fujimori es un ejemplo que viene al caso.

Tercero, independientemente de su cambio de papel de la oposición al gobierno, los actores del antiestablishment político pueden tratar de mantener su discurso original. Aun después de asumir el poder gubernamental puede que continúen vistiendo trajes antipolíticos y jugando el juego de confrontación de yo contra el resto. Esos experimentos paradójicos de “bonapartismo antipolítico” pueden conducir a tres posibles resultados. El actor antiestablishment político puede ganar ese juego contra todos (gobernar por decreto), o perderlo (impugnación o voto de no confianza), o desgastarse en una confrontación sin vencedor claro (empate Legislativo-Ejecutivo).

Ahora bien, tanto si desaparecen como si perduran, tanto si siguen siendo pequeños como si crecen y se hacen grandes, tanto si permanecen en la oposición como si entran al gobierno, todas esas diferentes sendas que los actores antiestablishment político pueden emprender no predeterminan las consecuencias políticas que producen. Esas consecuencias dependen de diversas variables contextuales (entre otras, de las contraestrategias que adopten los partidos establecidos a los que retan). En un extremo, los partidos antiestablishment político pueden pasar como estrellas fugaces que llegan y mueren sin dejar huellas duraderas. En el otro extremo, pueden funcionar como “rompedores” que dejan el sistema democrático en ruinas. Sin embargo, parece que el papel que los partidos antiestablishment político tienden a asumir en la mayoría de los casos es el papel multifacético de “sacudidores” que redefinen la agencia política, revitalizan la competencia entre los partidos, agitan olas de contramovilización, o bien actúan como agentes para desalinear el sistema de partidos.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> El crédito por la distinción entre “sacudidores” y “rompedores” pertenece a J. Samuel Valenzuela. La tipología que propuso (en una discusión personal en febrero de 1994) contenía otra figura más, “los componedores”, es decir, los reformadores, los reparadores, los realizadores hábiles del cambio.

*Notas de conclusión*

En nuestra expedición de pesca por el universo de los actores antiestablishment político hemos lanzado unas cuantas redes de malla amplia. Hemos descrito imágenes estereotipadas que los partidos antiestablishment político asocian con la élite política a la que combaten: la imagen de una clase política incompetente, amoral e insincera y la imagen de una clase dominante, represiva y explotadora. Hemos esbozado algunas estrategias simbólicas que los partidos antiestablishment político emplean para presentarse como diferentes a todos los demás partidos, como *outsiders* immaculados que inspiran esperanza y confianza: su presunta novedad, su estilo de política de confrontación, su autoproyección como víctimas de la opresión política, su combinación de populismo apegado a la tierra (“soy uno de ustedes”) con el carisma sobreprometedor (“yo lo compondré”), y su pretensión de desdibujar la línea divisoria entre izquierda y derecha. Hemos inspeccionado la controvertida línea fronteriza que separa a los partidos antiestablishment político de los partidos antidemocráticos, su ubicación media y ambivalente, de sándwich, entre la oposición leal y desleal. Por último, hemos esbozado cinco posibles trayectorias que los partidos de oposición antiestablishment político pueden emprender: pueden desaparecer, institucionalizarse, normalizarse, radicalizarse o bien llegar al poder.

Además de sus funciones analíticas, nuestras redes de pesca pueden servir también para fines prácticos. Pueden contribuir a vislumbrar contraestrategias defensivas o preventivas; es decir, si un Maquiavelo en contra del antiestablishment político fuera a asumir la defensa del establishment frente a sus retadores, podría convertir con relativa facilidad nuestra estructura de análisis en una estructura para la acción. Sobre todo, hay dos importantes recomendaciones que podría seguir.

Primero, podría tratar de debilitar cada uno de los tres lados antipolíticos del triángulo. Podría tratar de convencer a los electores de que “la clase política” no existe, de que la competencia de partidos importa y de que la alternancia en el gobierno es tan posible como significativa. Podría tratar de convencer a los electores de que los partidos antiestablishment político no son

ni diferentes ni están excluidos de la corriente principal de la política. Por último, podría tratar de convencer a los electores de que la comunidad de interés y afecto que los une con el actor antiestablishment político es imaginaria, un producto artificial de la mercadotecnia política.

Segundo, podría tratar de sacar a los partidos antiestablishment político de su posición de semilealtad, o bien tratar de desacreditarlos imputándoles motivos antidemocráticos, o bien tratar de integrarlos al sistema de partidos ofreciéndoles reconocimiento y hasta cooperación en caso de “buena conducta”, es decir, en caso de comportamiento democrático inequívoco. En cualquiera de los casos, vale la pena recordar la advertencia de Juan Linz: “Se necesita mucha sofisticación [...] para discernir qué grupos e individuos de la oposición (semileal) [...] pueden volverse ciudadanos leales, u honestamente neutrales, pero cumplidos (Linz, 1978: 34)”.

### Bibliografía

- ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities*. Londres y Nueva York: Verso, 1991.
- ARCHER, Ronald P. “Electoral Rules, Party Strength, and Governability in Latin America”. Ponencia presentada en el XVIIIth International Congress of the Latin American Studies Association, Los Ángeles, 2-7 de septiembre, 1992.
- ARENDRT, Hannah. *On Revolution*. Londres: Penguin, 1963.
- BACKES, Uwe. “Nationalpopulismus und Rechtsextremismus im westlichen Deutschland: Kritische Betrachtungen zum neuerlichen ‘Hoch’ in Politik und Literatur”. *Neue Politische Literatur* 35 (1990): 443-471.
- BAILER-GALANDA, Brigitte. *Die Neue Rechte. Haider – ein Politiker der neuen oder der ganz alten Art?* Viena: Zukunft, 1990.
- BETZ, Hans-Georg. “Krise oder Wandel? Zur Zukunft der Politik in der post-industriellen Moderne”. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 11 (1993): 3-13.
- BEYME, Klaus von. “Parliamentary Opposition in Europe”. En *Opposition in Western Europe*, coordinado por Eva Kolinsky, 31-51. Londres: Croom Helm, 1985.

- BROWN, Gwen. "Deliberation and Its Critics: H. Ross Perot's Antipolitical Populism". En *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*, coordinado por Andreas Schedler. Londres y Nueva York: Macmillan and St Martin's Press, 1996.
- CALISE, Mauro. "The Media Party: The Founding (and Broadcasting) of the Italian Second Republic". Ponencia presentada en el ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, 17-22 de abril, 1994.
- CAMPBELL, David F. J. "Jörg Haider". En *Political Leaders of Contemporary Western Europe*, coordinado por David Wilsford, 183-188. Westport, CT: Greenwood, 1995.
- CANOVAN, Margaret. *Populism*. Nueva York y Londres: Harcourt Brace Jovanovich, 1981.
- CITRIN, Jack. "Comment: The Political Relevance of Trust in Government". *American Political Science Review* 68 (1974): 973-988.
- CRICK, Bernard. *In Defence of Politics*. Londres: Penguin, 1992.
- DAALDER, Hans. "A Crisis of Party?" *Scandinavian Political Studies* 15(4) (1992): 269-288.
- DAHL, Robert A. "The American Oppositions: Affirmation and Denial". En *Political Oppositions in Western Democracies*, coordinado por Robert A. Dahl, 34-69. New Haven, CT y Londres: Yale University Press, 1966a.
- . "Patterns of Oppositions". En *Political Oppositions in Western Democracies*, coordinado por Robert A. Dahl, 332-347. New Haven, CT y Londres: Yale University Press, 1966b.
- DE LIMA, Venicio A. "Brazilian Television in the 1989 Presidential Campaign: Constructing a President". En *Television, Politics, and the Transition to Democracy in Latin America*, coordinado por Thomas E. Skidmore, 97-117. Washington, DC: Johns Hopkins University Press, 1993.
- DENNIS, Jack, y Diana Owen. "Anti-partyism and Support for Perot 1992-1993". Ponencia presentada en el ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, 17-22 de abril, 1994.
- DUCATENZEILER, Graciela; Philippe Faucher; y Julián Castro Rea. "A democracia incerta: Argentina, Brasil, México e Peru". *Novos Estudos* 34 (1992): 165-197.
- FALTER, Jürgen W., y Siegfried Schumann. "Nichtwahl und Protestwahl: Zwei Seiten einer Medaille". *Aus Politik und Zeitgeschichte* 11 (1993): 36-49.
- FUKUYAMA, Francis. "The End of History?" *The National Interest* 16 (verano de 1989): 318.
- GALLAGHER, Tom. "Rome at Bay: The Challenge of the Northern League to the Italian State". *Government and Opposition* 27(4) (1992): 70-85.

- HABERMAS, Jürgen. *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1981.
- HAINSWORTH, Paul, coord. *The Extreme Right in Europe and the USA*. Londres: Printer, 1992.
- HERMET, Guy. *Le peuple contre la démocratie*. París: Fayard, 1989.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman y Londres: University of Oklahoma Press, 1991.
- HUSBANDS, Christopher T. "The Netherlands: Irritants on the Body Politic". En *The Extreme Right in Europe and the USA*, coordinado por Paul Hainsworth, 95-125. Londres: Printer, 1992.
- IACOPINI, Roberto, y Stefania Bianchi. *La Lega ce l'ha crudo! Il linguaggio del Carroccio nei suoi slogan, comizi e manifesti*. Milán: Mursia, 1994.
- IGNAZI, Piero. "The Silent Counter-Revolution: Hypotheses on the Emergence of Extreme Right-Wing Parties in Europe". *European Journal of Political Research* 22(1) (1992): 3-34.
- JANUSCHEK, Franz. "Rechtspopulismus und NS-Anspielungen am Beispiel des österreichischen Politikers Jörg Haider". Mimeo., University of Osnabrück, 1990.
- JASCHKE, Hans-Gerd. *Die 'Republikaner': Profile einer Rechtsaußen-Partei*. Bonn: Dietz, 1992.
- KEENEY, Charles D. "Fujimori's Auto-golpe". Mimeo., University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1992.
- KINGSTONE, Peter R. "Shaping Business Interests: The Politics of Neoliberalism in Brazil, 1985-1992". Mimeo. (disertación). Berkeley: University of California, 1994.
- KIRCHHEIMER, Otto. "The Transformation of Western European Party Systems". En *Political Parties and Political Development*, coordinado por Joseph La Palombara y Myron Weiner, 177-200. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.
- LACLAU, Ernesto. *Politik und Ideologie im Marxismus: Kapitalismus-Faschismus-Populismus*. Berlín: Argument, 1981.
- LANE, Jan-Erik, y Svante O. Ersson. *Politics and Society in Western Europe*. Londres: Sage, 1994.
- LAWSON, Kay, y Peter H. Merkl, coords. *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
- LEGGEWIE, Claus. "Der rechte Autmarsch". *Die Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte* 3 (1992): 237-245.
- LINS DA SILVA, Carlos Eduardo. "The Brazilian Case: Manipulation by the Media?" En *Television, Politics and the Transition to Democracy in Latin*

- America*, coordinado por Thomas E. Skidmore, 137-144. Washington, DC: Johns Hopkins University Press, 1993.
- LINZ, Juan. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crises, Breakdown and Reequilibrium*. Baltimore, MD y Londres: Johns Hopkins University Press, 1978.
- LIPSET, Seymour Martin, y Stein Rokkan. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction". En *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives*, coordinado por Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, 1-64. Nueva York y Londres: Free Press, 1967.
- LUHMANN, Niklas. "Theorie politischer Opposition". *Zeitschrift für Politik* 36(1) (1989): 13-26.
- MAINWARING, Scott. "Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy: The Case of Brazil". Working Paper 174. Notre Dame, IN: University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies, 1992.
- MAYORGA, René Antonio. "Neopopulist Actors and Democracy in Latin America: A Comparative Analysis of Peru, Brazil and Bolivia". *Austrian Journal of Development Studies* 9 (1) (1995): 9-27.
- MUDDE, Cas. "Right-Wing Extremist Parties in the Low Countries: Agents of Anti-Party Sentiment or True Anti-party Parties?" Ponencia presentada en el ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, 17-22 de abril, 1994.
- MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand. "Electoral Success of Protest Parties in Eastern and Western Europe: A Framework for Analysis". Ponencia presentada en el ECPR-ÖGPW workshop The Politics of the New Europe, Viena, 4-7 de noviembre, 1993.
- OLIVEIRA, Francisco de. "A herança do marajá superkitsch". *Novos Estudos* 34 (1992): 8-14.
- PEROT, Ross. *Not for Sale at Any Price: How We Can Save America for Our Children*. Nueva York: Hyperion, 1993.
- PERRUCCI, Gamaliel, y Steven E. Sanderson. "Presidential Succession, Economic Crisis, and Populist Resurgence in Brazil". *Studies in Comparative International Development* 24(3) (1989): 30-50.
- PFAHL-TRAUGHBER, Armin, coord. *Volkes Stimme? Rechtspopulismus in Europa*. Bonn: Dietz, 1994.
- PICCONE, Paul. "Federal Populism in Italy". *Telos* 90 (1992): 3-18.
- POGUNTKE, Thomas. "Explorations into a Minefield: Anti-Party Sentiment. Conceptual Thoughts and Empirical Evidences". Ponencia presentada en el ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, 17-22 de abril, 1994.

- POWER, Timothy J. "Politicized Democracy: Competition, Institutions, and 'Civic Fatigue' in Brazil". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 33(3) (1991): 75-112.
- ROSE, Richard, y Thomas T. Mackie. "Do Parties Persist or Fail? The Big Trade-off Facing Organizations". En *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, coordinado por Kay Lawson y Peter Merkl, 533-558. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
- ROSENSTONE, Steven J. et al. *Third Parties in America: Citizen Response to Major Party Failure*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
- ROSPIGLIOSI, Fernando. "Las elecciones peruanas de 1990". En *Una tarea inconclusa: elecciones y democracia en America Latina 1988-1991*, coordinado por Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto, 345-388. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1992.
- SARTORI, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- SCARROW, Susan E. "Anti-partisanship and Political Change". En *Anti-party Discourses in Germany*, coordinado por Ruth Bevan, Lothar Probst, y Susan Scarrow, 1-22. Viena: Institute for Advanced Studies, Political Science Series 22, 1995.
- SCHARSACH, Hans-Henning. *Haiders Kampf*. Viena: Orac, 1992.
- SCHEDLER, Andreas. "Die antipolitischen Stereotypen Jörg Haiders". *Journal für Sozialforschung* 35, (3/4) (1995a): 283-306.
- . "Semiloyale Opposition: Überlegungen zur demokratischen Glaubwürdigkeit Jörg Haiders". Mimeo., Institute for Advanced Studies, Viena, 1995b.
- , coord. *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*. Londres y Nueva York: Macmillan and St Martin's, 1996.
- SCHNEIDER, Benn Ross. "Brazil under Collor: Anatomy of a Crisis". *World Policy Journal* 8(2) (1991): 321-347.
- SCHNEIDER, William. "Antipartisanship in America". En *Parties and Democracy in Britain and America*, coordinado por Vernon Bogdanor, 99-126. Nueva York: Praeger, 1984.
- SINGER, André. "Collor na periferia: a volta por cima do populismo?" En *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, coordinado por Bolívar Lamounier, 135-152. São Paulo: Sumaré, 1990.
- SMITH, Gordon. "Party and Protest: The Two Faces of Opposition in Western Europe". En *Opposition in Western Europe*, coordinado por Eva Kolinsky, 52-76. Londres: Croom Helm, 1987.

- . *Politics in Western Europe: A Comparative Analysis*. Aldershot: Dartmouth, 1989.
- SOEFFNER, Hans-Georg. *Die Ordnung der Rituale*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992.
- Taggart, Paul. "Riding the Wave: New Populist Parties in Western Europe". Ponencia presentada en el ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, 17-22 de abril, 1994.
- TRIBUTSCH, Gudmund, coord. *Schlagworth Haider: Ein politisches Lexikon seiner Aussprüche von 1986 bis heute*. Viena: Falter, 1994.
- UESSLER, Rolf. "Der Durchbruch der Lega. Italien zwischen Regionalisierung und Zerfall". *Blätter für Deutsche und Internationale Politik* 37(12) (1992): 1462-1470.
- VALENZUELA, Arturo. "Latin America: Presidentialism in Crisis". *Journal of Democracy* 4(4) (1993): 3-16.
- VOERMAN, Gerrit, y Paul Lucardie. "The Extreme Right in the Netherlands: The Centrists and their Radical Rivals". *European Journal of Political Research* 22(1) (1992): 35-54.
- WEFFORT, Francisco C. "What is a 'New Democracy'?" *International Social Science Journal* 136 (1993): 245-256.
- WESTLE, Bettina, y Oskar Niedermayer. "Contemporary Right-Wing Extremism in West Germany". *European Journal of Political Research* 22(1) (1992): 83-100.
- WILES, Peter. "A Syndrome, not a Doctrine: Some Elementary Thesis on Populism". En *Populism: Its Meanings and National Characteristics*, coordinado por Ernest Gellner y Ghita Ionescu, 166-179. Londres: Garden City, 1969.

Traducción de *Este País*



PARTIDOS Y DEMOCRACIA EN COLOMBIA:  
SUBINSTITUCIONALIZACIÓN ORGANIZATIVA,  
DEBILIDAD DEL ANCLAJE SOCIAL  
Y DEMOCRACIA PRECARIA

*Javier Duque Daza\**

*Introducción*

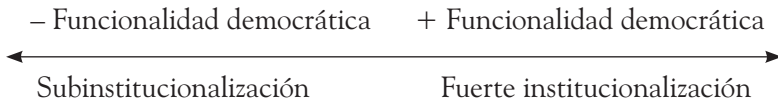
A finales de la década de los ochenta Larry Diamond y Juan Linz (1989), analizando las relaciones entre los partidos y la democracia en América Latina, y a partir del concepto de institucionalización de Huntington (1972), planteaban la tesis según la cual cuando al menos uno, y eventualmente dos o más partidos, desarrollan alguna coherencia sustantiva respecto a políticas y programas; alguna coherencia organizacional y disciplina; alguna complejidad y estructura (con grupos funcionales y vínculos e integración vertical en los niveles provinciales y locales); algún grado de autonomía respecto del dominio de líderes individuales o intereses del Estado o sociales, y alguna capacidad de adaptarse a los cambios, la democracia ha desarrollado durabilidad y vitalidad.

Esta reflexión para América Latina ponía sobre el tapete la relación entre la institucionalización de los partidos y el desempeño y consolidación de la democracia, bajo la premisa de que partidos con organizaciones consolidadas y con raíces en la sociedad expresadas a través de las lealtades de los ciudadanos hacia ellos, inciden en la forma como las democracias se desempeñan. En la misma dirección, otros trabajos posteriores sostienen la importancia de los partidos fuertemente institucionalizados en la consolidación de la democracia en América Latina (Mainwaring y Scully, 1995; Lasagna, 2001; Levitsky, 1998).

---

\* Profesor de la Universidad del Valle, Colombia.

En estos planteamientos subyace una doble premisa: en las democracias los partidos políticos cumplen ciertas *funciones genéricas*, independientemente de las particularidades y de los tipos de partidos, y estas funciones son llevadas a cabo de una *mejor forma* por los partidos que han logrado un determinado grado de institucionalización. Esto implica, por una parte, que podemos ubicar a los partidos en una cierta escala según grados de institucionalización (los extremos serían la subinstitucionalización y la fuerte institucionalización) y, por otra, que de acuerdo con esta ubicación algunos partidos tienen una mayor *funcionalidad democrática*, esto es, impulsan, promueven y coadyuvan a la consolidación democrática. Así, la forma como los partidos asumen sus funciones centrales está relacionada con su grado de institucionalización: partidos fuertemente institucionalizados asumen en mejores condiciones sus funciones en las democracias y actúan como actores de su consolidación. El grado de institucionalización establecería una diferencia en el papel que desempeñan los partidos en las democracias, algunos tendrían mayor funcionalidad para la democracia que otros. Lo cual puede ilustrarse de la siguiente forma:



En esta relación la institucionalización está asociada a la consolidación de los partidos, en su organización y en sus vínculos con la población.<sup>1</sup> En relación con lo primero, los partidos desarrollan un conjunto de características que obedecen a un *imperativo organizacional*, en tanto exigencias propias de las actividades que se ven abocados a llevar a cabo, independientemente de sus especificidades,

<sup>1</sup> Desde la década de los sesenta se han realizado diversas aproximaciones a los partidos desde esta perspectiva. Algunas hacen énfasis en las dimensiones de coherencia, complejidad y autonomía, privilegiando el ámbito fundamentalmente interno (Huntington, 1972; Polsby, 1968; Wellhofer, 1972; Panebianco, 1990). Otras se centran en sus dimensiones externas, respecto a cómo son asumidos por la población y cómo logran continuidad y estabilidad (Janda, 1980). Un enfoque minimalista subraya la forma en que los partidos logran permanencia en el escenario electoral (Rose y Mackie, 1988). Otra perspectiva más compleja asume la institucionalización como un proceso multidimensional, que involucra dimensiones internas –organizativas y de infusión de valores– y externas –autonomía y vínculos con la población– (Pedahzur y Brichta, 2002; Levitsky, 1998; Randall y Svasand, 2002).

sus diferencias y los énfasis en sus finalidades. Su dinámica involucra, además de los posibles ámbitos o escenarios externos de acción (gubernamental, parlamentario y electoral), un ámbito interno, el cual incluye formas de gestión y dirección, estrategias de acción y procesos de tomas de decisiones orientadas hacia diversos objetivos: a la competencia electoral, a adquirir y manejar información, a movilizar votantes, a manejar fondos, a formular y poner en marcha políticas, entre otras. Este *imperativo organizacional* comprende, a su vez, un *imperativo técnico* (referido a las exigencias derivadas de la división del trabajo, de la coordinación de los distintos órganos, de la necesidad de una cierta especialización y complejización en sus relaciones con el entorno), así como determinada dinámica de interacciones entre sus diversos actores, de luchas por el poder en la organización. Respecto a lo segundo, los partidos políticos logran, con mayor o menor éxito, su enraizamiento en la sociedad, ya sea que se orienten o no a la participación en la competencia electoral. Como organizaciones que pretenden mantenerse en los diversos escenarios de acción requieren de la adhesión de los ciudadanos, para lo cual establecen diversas estrategias vinculantes y los vínculos presentan variaciones según sus niveles de institucionalización, su durabilidad y estabilidad.

Así, la institucionalización partidista constituye el proceso por el cual un partido adquiere, en mayor o menor grado, consolidación en su organización y en sus vínculos con la población. En términos de Randall y Svasand (2002), la organización se refiere a la sistematicidad y los vínculos con la población al enraizamiento, dimensiones que constituirían dos de los cuadrantes que involucra el conjunto de la institucionalización partidista, que los autores grafican mediante una matriz de doble entrada (véase cuadro 1).

CUADRO 1  
DIMENSIONES DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN PARTIDISTA

	<i>Internamente</i>	<i>Externamente</i>
Estructural	I SISTEMATICIDAD	II AUTONOMÍA DECISIONAL
Actitudinal	III INFUSIÓN DE VALORES	IV ENRAIZAMIENTO

En este esquema la sistematicidad involucra la densidad y regularidad de las interacciones que constituyen al partido como estructura organizativa. Implica un grado de rutinización de los procesos internos y el desarrollo de convenciones prevalecientes que guían el comportamiento del partido a manera de caminos pautados de acción, de rutinas que rigen a la organización; la infusión de valores es el proceso por el cual los actores del partido y sus seguidores adquieren identificación y compromiso con el partido, trascendiendo los incentivos instrumentales. El partido crea así su propia cultura o sistema de valores y es un aspecto importante de la cohesión; la autonomía decisional constituye la libertad para determinar su propia política y sus estrategias respecto a otros actores de la sociedad, y el enraizamiento significa que el partido forma parte de la percepción pública que lo identifica, lo diferencia de otros partidos y lo apoya.

Como lo han señalado Levitsky (1998) y Randall y Svasand (2002), estos cuadrantes pueden presentar diversos grados de desarrollo y no generan necesariamente un agregado; un partido puede presentar diversos grados de institucionalización en cada uno de ellos.

Respecto a nuestro tema, el argumento apunta a señalar que los cuadrantes de sistematicidad y de enraizamiento están relacionados directamente con el papel de los partidos en los procesos de consolidación de la democracia y que partidos fuertemente institucionalizados en ambos sentidos tienen una mayor *funcionalidad democrática*.

En nuestra perspectiva, la sistematicidad está vinculada fundamentalmente a tres dimensiones de la organización partidista:

1) La complejidad, que expresa la existencia de una organización extraparlamentaria autónoma, en tanto sistema de gestión establecido e independiente, con división del trabajo, jerarquización y subunidades diferenciadas y especializadas, integradas de tal forma que permitan mantener en funcionamiento al partido. El incremento en la complejidad responde al propósito de alcanzar mayor eficiencia racionalizando las tareas organizativas. La mayor institucionalización se asocia a una mayor complejidad e implica: *i*) la especialización del organigrama en términos funcionales y jerárquicos que le orienta en términos de racionalidad en la gestión y de acciones cohesionadas en torno a ciertos objetivos; *ii*) el desarrollo de órganos de coordi-

nación, que le permitan cohesionarse y actuar colectivamente; *iii*) el grado de yuxtaposición entre congresistas y dirigentes del partido. Una fuerte institucionalización implica un menor grado de yuxtaposición, con dirigencia diferenciada y autónoma de los congresistas y viceversa; entre más yuxtapuestos estén, más débil es el desarrollo de la organización extraparlamentaria.<sup>2</sup>

2) La rutinización. En los términos desarrollados inicialmente por Polsby (1968) y Wellhofer (1972), la rutinización involucra la presencia de criterio universalista y no particularista de acción y métodos automáticos y regularizados y no discrecionales ni contingentes. En tal sentido, en las organizaciones las rutinas son cruciales para su funcionamiento y presuponen que sean conocidas, aplicadas y acatadas, con lo cual cabe esperar un grado de correspondencia entre las reglas que regulan a los partidos y su funcionamiento efectivo.<sup>3</sup> La rutinización puede abordarse con indicadores orientados a medir la regularidad en sus eventos centrales, en los procesos internos de elección y en el manejo de la disciplina de los integrantes de la organización. Algunos posibles indicadores son los siguientes e involucran regularidad en la realización de las convenciones y/o congresos nacionales del partido según los periodos estatutariamente establecidos; la regularidad se asocia con una fuerte institucionalización, asumiendo que éstos constituyen los principales espacios oficiales de toma de decisiones de los partidos. En partidos subinstitucionalizados predomina la contingencia y la realización eventual, sin periodicidad ni regularidad; la aplicación de las reglas del juego en la elección de las dirigencias y candidatos del partido, por encima de los procesos de personalización; la aplicación de los procedimientos de disciplina interna como sistema de regulación de los comportamientos de los actores internos, que deben ajustarse a las reglas de juego.

<sup>2</sup> Bajo la premisa según la cual cuando existe el predominio de los parlamentarios en el partido se constriñe el desarrollo de la organización del mismo, en tanto que éstos *ocupan* los cargos de dirección, orientan al partido hacia su reproducción como clase política, impiden la autonomía en las decisiones internas. Un bajo nivel de institucionalización va siempre asociado al predominio de los parlamentarios o a un equilibrio inestable entre parlamentarios y dirigencia. Los parlamentarios disponen del poder sobre el partido (Panebianco, 1990).

<sup>3</sup> Véase Panebianco (1990); Levitsky (1998).

3) La coherencia. Referida a las acciones de los miembros de la organización partidista fundadas en la identificación y el compromiso con ésta, lo cual se expresa en sus actuaciones en los espacios en los cuales el partido hace presencia. En este caso en los ámbitos gubernamental, legislativo y electoral: disciplina en el comportamiento en las votaciones, en los parlamentos ajustados a las directrices del partido y/o a las orientaciones de los voceros de bancadas; la acción gubernamental a nivel nacional, regional y local según los criterios y propuestas partidistas; el acatamiento en la participación en alianzas y/o coaliciones según las orientaciones partidistas.

El enraizamiento del partido en la sociedad involucra la *identificación partidista* (se considera como la orientación de una persona hacia un partido político, el lugar donde se coloca un individuo frente a alguno de los partidos en competencia, como expresión de una actitud positiva duradera hacia cierto partido); *la confianza de la población en los partidos* (las percepciones de la población respecto a los partidos en términos de confianza en éstos como instituciones), *y el apoyo y movilización a favor de las actividades de los partidos*.

La relación entre la institucionalización de los partidos políticos y su funcionalidad democrática pasa por ubicar las funciones centrales atribuibles a los partidos en las democracias, en términos generales referidas a los procesos de estructuración de los procesos electorales; las orientaciones de los ciudadanos hacia opciones políticas y programáticas distintivas; la formación de gobierno; el proporcionar una estructura a los procesos legislativos; la agregación de intereses; una función de control sobre la burocracia y el Ejecutivo, y la expresión de demandas hacia el Estado de una significativa porción de los ciudadanos.

En las dimensiones señaladas esto implica que los partidos institucionalizados tienen una mayor *funcionalidad democrática* en tanto:

- i) Estructuran los procesos electorales mediante la nominación de candidatos a los cargos públicos, la movilización de la población hacia la participación política y el ofrecimiento a los ciudadanos de alternativas políticas. Los partidos centran el proceso político en los medios democráticos para obtener el poder y configuran la oferta electoral. Con posiciones coherentes fren-

te al Estado y la sociedad a partir de perfiles diferenciadores y de la capacidad de movilización de la población, generan una dinámica competitiva en el escenario electoral.

- ii) Orientan a la opinión pública, educan a los ciudadanos, canalizan la información acerca de las opciones en disputa, ofrecen a los ciudadanos opciones diferenciadas de programas y objetivos y constituyen un foro para la participación política.
- iii) Articulan el proceso legislativo orientando a sus miembros, reduciendo y haciendo manejables el número de propuestas en tal sentido, disciplinan la acción legislativa y aumentan la gobernabilidad.
- iv) Cumplen una función de agregación de intereses de una significativa proporción de la población, se constituyen en los más importantes agentes de expresión y permiten dar forma a la gestión de los conflictos.
- v) Actúan como instrumentos de control popular respecto a la acción gubernativa y legislativa; a través de los partidos se genera una dinámica de ejercicio de gobierno y/o de control sobre éste. Constituyen canales de *accountability*. En tanto vehículos para exigir cuentas al Ejecutivo y al Legislativo, los partidos consolidados generan una mayor dinámica de control sobre el gobierno, con dirigentes más visibles y organizaciones más coherentes y cohesionadas. Si los medios para exigir cuentas son precarios, la probabilidad de que los partidos promuevan la democracia se debilita.

Según sea el grado de institucionalización en estos dos componentes, los partidos juegan un papel en la consolidación de la democracia; en los partidos subinstitucionalizados se da un desplazamiento de estas dimensiones:

- i) La estructuración de los procesos electorales se desplaza hacia el personalismo; los vínculos partidistas son, a su vez, desplazados por los vínculos personales y/o de clientela, así como la nominación de los candidatos pasa a depender de negociaciones y/o de escenarios restringidos a los dirigentes partidistas.

- ii) La orientación de los ciudadanos no es hacia propuestas programáticas sino hacia las lealtades personales o de grupo.
- iii) La conformación del gobierno y los procesos legislativos se vuelve faccional; las coaliciones y alianzas que propicien mayor capacidad de gobierno se dificultan.
- iv) La representación se hace particularista y patrimonialista y predominan los *políticos de negocios* (Della Porta, 1998) que no cuentan con anclajes organizativos ni están sujetos a controles institucionalizados y se orientan fundamentalmente a obtener beneficios del acceso y control de los recursos públicos.

El contraste entre institucionalización y funcionalidad democrática lo podemos sintetizar en el cuadro 2.

CUADRO 2  
 CONTRASTE ENTRE INSTITUCIONALIZACIÓN PARTIDISTA  
 Y FUNCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

<i>Fuerte institucionalización partidista</i>	<i>Subinstitucionalización partidista</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos institucionales de nominación de candidatos de acuerdo con procedimientos estandarizados y ofertas programáticas producto de la actividad colectiva partidista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos personalizados o de autopromoción de candidatos y ofertas desarticuladas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canalización institucional de la información y creación de espacios de deliberación. Orientación de los electores hacia propuestas colectivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo personalizado de la información y de las propuestas electorales, orientación de los electores hacia lealtades personales y/o faccionales</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los partidos actúan como agregadores de intereses y agentes de expresión y comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representación particularista de los intereses y privatización de lo público.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los partidos actúan como instrumentos de control popular respecto a la acción gubernativa y crean espacios de control sobre sus propios procesos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los partidos constituyen vehículos de negociación de prebendas y no cuentan con espacios de rendición de cuentas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los partidos articulan el proceso legislativo y le imprimen racionalidad y disciplina a la acción parlamentaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La conformación de gobierno y los procesos legislativos se vuelven fraccionales y se elevan los costos de las decisiones</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predominio de los políticos anclados en la organización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Predominio de los <i>políticos de negocios</i> sin anclajes organizativos.</li> </ul>



A partir de estas consideraciones, el argumento central del presente texto es que los partidos Liberal y Conservador colombianos son partidos subinstitucionalizados en términos organizativos y de enraizamiento en la población, lo cual los convierte en partidos con muy baja funcionalidad democrática.

Aunque Colombia reestableció las elecciones competitivas en 1974, después del periodo de *democracia restringida* del Frente Nacional<sup>4</sup> (1958-1974) y durante las tres últimas décadas, se han realizado elecciones de manera periódica, libres y competitivas; los partidos Liberal y Conservador, mayoritarios en todas las elecciones, más que promover la democracia, la constriñen. Las funciones centrales atribuibles a los partidos en las democracias adquieren en ambos partidos la particularidad que corresponde a partidos de clientela, altamente personalizados, fragmentados y con muy baja capacidad de movilización de la población.

<sup>4</sup> El régimen de coalición del Frente Nacional en Colombia representó un diseño institucional que se instauró en 1958. El régimen de coalición se estableció por parte de las élites de los partidos Liberal y Conservador como una salida a una doble situación que amenazaba su condición de dirigencia política: la violencia partidista que azotaba al país desde la década de los cuarenta y los intentos del dictador Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) de proseguir en el poder mediante la búsqueda de su reelección. Los sucesivos acuerdos que confluyeron en el régimen de coalición expresan el convencimiento que tenía la dirigencia de ambos partidos de que la radicalización había sido la causa más importante de la violencia, con el consecuente desplazamiento del poder. La única manera de desplazar al general Rojas del poder, de neutralizar la potencial aunque débil amenaza revolucionaria y de ponerle fin a la violencia interpartidista, era forjando una alternativa política consociacionista que le diera extensas garantías a los partidos y generara un fuerte apoyo social (Hartlyn, 1993: 78). Mediante el plebiscito de octubre de 1957 se estableció que en las elecciones entre 1958-1968 para corporaciones públicas (Senado, Cámara de Representantes, asambleas departamentales y concejos municipales), los escaños en cada circunscripción electoral se adjudicarían por mitad a cada uno de los dos partidos. Si se presentaban dos o más listas del mismo partido y los puestos que le correspondieran fueran más de dos, se aplicará el sistema del cociente electoral teniendo en cuenta sólo las listas del partido; se elegía, por ende, un número par de escaños. Se estableció, asimismo, una mayoría de dos tercios para las votaciones en el interior de las corporaciones públicas y la paridad en el gobierno, con lo cual los ministros serían designados en igual proporción que la representación parlamentaria, así como la designación de funcionarios públicos y empleados que no fueran de carrera administrativa, es decir, de libre nombramiento. De manera complementaria al plebiscito, en 1958 se aprueba que durante los tres periodos siguientes se daría la alternancia en la presidencia, correspondiendo el turno en 1962 al Partido Conservador. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1968 se determinó que desde 1972 para asambleas departamentales y concejos municipales y desde 1974 para Cámara de Representantes y Senado, dejaba de regir la paridad en las elecciones, restableciéndose así la competencia electoral.

*Subinstitucionalización organizativa y estructuración  
cientelar de los procesos electorales*

Los partidos Liberal y Conservador colombianos son partidos subinstitucionalizados y esta condición organizativa conduce a que los procesos electorales en Colombia no están estructurados por las organizaciones partidistas sino por los políticos que actúan de forma autónoma. La competencia, la movilización de los electores y el centramiento de los procesos políticos dependen de las personas, no de las organizaciones.

En una apretada síntesis, durante las tres décadas largas que cubren el periodo 1974-2005, la subinstitucionalización organizativa de ambos partidos se expresa en cuanto a *la complejidad* en cuatro características centrales: *a)* las relaciones parlamentarios-dirigencia del partido están definidas formalmente en términos de coordinación y deliberación, pero de hecho existe un alto traslapamiento entre ambos; los dos constituyen partidos de parlamentarios; *b)* no existen órganos de coordinación en la organización; su funcionamiento se limita a algunas actividades formales como la realización de las convenciones y la activación coyuntural durante los ciclos electorales; *c)* el carácter funcional-jerárquico de la estructura de los partidos se diluye con la preeminencia de los congresistas y los niveles de cohesión e integración. La estructura organizativa, más que partidista, es faccional; *d)* existen estructuras organizativas simples, sin funciones de postulación de candidaturas, coordinación de campañas electorales, coordinación de la acción legislativa y hay un absoluto predominio de las facciones subnacionales que actúan como microorganizaciones informales; los partidos se constituyen en una agregación de numerosos micropartidos en cabeza de los parlamentarios, los diputados departamentales y, en algunos casos, en los concejales municipales

Por su parte, los procesos de *rutinización* se caracterizan por la débil aplicación de las reglas del juego: *a)* imperan los procedimientos contingentes en la conformación de los órganos de dirección, aunque en el último lustro hay una tendencia hacia la regularización con el establecimiento de nuevos estatutos en ambos partidos; *b)* no existen pautas estándar, caminos regulados en los procesos de elección de

candidatos; c) los candidatos oficiales de los partidos a las elecciones presidenciales no cuentan con el apoyo de todos los sectores y facciones, se ponen en duda las elecciones internas y no se acatan los lineamientos de las directivas; d) los partidos no postulan candidatos a las corporaciones públicas, son las facciones personalistas las que autopostulan candidatos vinculados a las redes de clientelas; la organización de los partidos no tiene capacidad de cohesión y regulación de sus dinámicas competitivas. Aun después de la reforma política de 2003 que estableció las listas únicas de partido, el umbral electoral prohibió la doble militancia; los políticos individuales siguen ejerciendo su autopostulación e inclusión en las listas partidistas, lo cual es facilitado por el voto preferente incluido en la reforma política. La reforma condujo a la combinación de listas únicas y la autogestión de consecución de votos por parte de cada candidato; e) no se aplican sanciones a los casos de disidencias o de no acatamiento a los lineamientos del partido, y cuando se han aplicado ambos partidos mantienen una alta flexibilidad para (re)aceptar a quienes se han retirado o han sido sancionados. Ambos partidos mantienen *puertas de vaivén* (Gutiérrez, 2000); a ellos se entra y se sale sin muchas dificultades.

La precariedad de la sistematicidad y la rutinización generan muy poca *coherencia organizativa*; los parlamentarios, los políticos departamentales y municipales y la dirigencia nacional no actúan de forma cohesionada, lo cual se expresa en comportamientos legislativos sin disciplina ni coordinación, en actuaciones y opiniones individuales contrapuestas a los lineamientos partidistas y en iniciativas individuales no siempre concordantes con los partidos en las alianzas y coaliciones.

En la dinámica electoral, la subinstitucionalización organizativa da a los dirigentes mayores márgenes de maniobra y autonomía; con ello se genera una dinámica de *estructuración personalizada de los procesos electorales*, los liderazgos personalistas impiden el desarrollo de liderazgos institucionalizados. En ambos partidos los procesos de nominación de candidatos y de movilización de electores corresponden a los *partidos de clientela* caracterizados por la nominación de los candidatos con base en las lealtades a los líderes de las facciones y en negociaciones entre los principales líderes de éstas; por la movilización electoral con base en la movilización de las redes de clientela;

por gestionar intereses particularistas referidos a los miembros de las redes de apoyo, y por la integración social fragmentada y limitada (Gunther y Diamond, 2003).

La estructuración personalista y clientelar de los procesos electorales se presenta en las elecciones nacionales (presidencia y Senado) y en las subnacionales (Cámara de Representantes, asambleas departamentales y concejos municipales). Ambas se articulan en un proceso de *agregación de electores*, cuya eficiencia ha permitido que las etiquetas y subetiquetas partidistas tradicionales reproduzcan su predominio en el poder político.

### *1. Las candidaturas presidenciales: liderazgo personalizado y agregación clientelar*

La coalición dominante de los partidos Liberal y Conservador colombianos se caracteriza por su división e inestabilidad y por la incapacidad de llegar a acuerdos perdurables. Las reglas del juego de ambos partidos que rigen los procesos de elección de los candidatos presidenciales son sometidas a continuas modificaciones; muchos sectores internos no las acatan y generan continuos conflictos. Prima la contingencia sobre la rutinización, lo cual conlleva a que en las tres décadas del periodo posterior a la reapertura de la competencia electoral, los procesos de selección de los candidatos presidenciales no sigan caminos pautados de acción ni ajustes a lo formalmente establecido, sino lógicas centradas en las fracciones partidistas y los liderazgos nacionales que actúan en la lógica de la agregación de clientelas regionales en cabezas de los políticos departamentales.

Durante las décadas de los setenta y ochenta se presenta en ambos partidos una serie de acuerdos, enfrentamientos y treguas entre las fracciones nacionales, la cual ha girado en torno a las instancias de decisión y de poder en los partidos y las luchas por las candidaturas a la presidencia de la República. Ante la ausencia de un proceso de rutinización en los partidos, sin reglas del juego claras, aceptadas y acatadas por los miembros de la organización y la presencia de grupos en disputa que no reconocen criterios de acción comunes ni procedimientos legitimados, priman reglas del juego contingentes y

utilizadas situacionalmente, siendo necesarios nuevos acuerdos cada vez que se requiera tomar decisiones. Las reglas del juego estatutarias son frecuentemente ignoradas o se crean acuerdos que las “acomodan” a los eventos específicos. En estos casos toda la actividad de los partidos se funda en el procedimiento informal de los *acuerdos en la cúspide* (Hartlyn, 1993), que constituyen negociaciones entre los jefes nacionales de fracciones y/o ex presidentes, cuyos resultados luego son refrendados en las convenciones.

En estas dos décadas las fracciones nacionales están en cabeza de Carlos Lleras Restrepo (llerismo), Julio César Turbay Ayala (turbayismo) y Alfonso López Michelsen (lopismo) en el Partido Liberal, y de Álvaro Gómez Hurtado (alvarismo), Misael Pastrana Borrero (pastranismo) y Javier Emilio Valderrama (progresismo) en el Partido Conservador. Este *notablato nacional* requiere (y cuenta) con el apoyo del *notablato electoral subnacional*, que es el que decide en las convenciones y el que aporta el electorado a nivel regional. Constituyen relaciones entre *los jefes* y los congresistas, anteriormente muy orientadas por el prestigio de unos y el reconocimiento y lealtades de parte de otros, son transaccionales y de apoyos mutuos. En la lógica de las *transacciones entre notables* las reglas del juego se modifican al ritmo de los enfrentamientos y, como en todos los procesos internos del partido, cada vez que se requiere elegir al candidato oficial a la presidencia hay que empezar por ponerse de acuerdo sobre las reglas, aunque éstas existan formalmente en los estatutos.

Durante este periodo se elige en cuatro ocasiones candidato a la presidencia. En el Partido Liberal se realizaron tres convenciones nacionales, cada una de ellas convocada y constituida en términos diferentes, con modificación de los estatutos, y en una ocasión se utilizó el mecanismo *ad-hoc* del Consenso de San Carlos, por acuerdo entre las fracciones nacionales, con el cual el candidato oficial sería quien lograra obtener un mayor número de parlamentarios a su favor, lo cual implicó que cada candidato al Senado y a la Cámara de Representantes debía identificarse durante la campaña con alguno de los precandidatos presidenciales. En el Partido Conservador se realizaron tres convenciones nacionales, y en una ocasión dos convenciones fraccionales, cada una de las cuales reclamó su legitimidad y las dos eligieron al mismo candidato (véanse cuadros 3 y 4).

Durante todo este periodo las candidaturas recayeron en las cabezas de los líderes fraccionales nacionales.

CUADRO 3  
ELECCIÓN DE CANDIDATOS PRESIDENCIALES  
EN EL PARTIDO LIBERAL

<i>Años de las elecciones y procedimiento</i>	<i>Participantes</i>	<i>Candidatos</i>	<i>Votación</i>
1974 Convención nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentarios</li> <li>• Ex presidentes de la República</li> <li>• Delegados elegidos por los concejales municipales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alfonso López Michelsen</li> <li>• Carlos Lleras Restrepo</li> <li>• Otros</li> <li>Total</li> </ul>	<p>162</p> <p>88</p> <p>3</p> <p>253</p>
1978 Consulta indirecta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se elige al candidato de acuerdo con la votación en las elecciones de Senado y Cámara; los congresistas debían identificarse con el nombre de uno de los precandidatos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Julio César Turbay Ayala</li> <li>• Carlos Lleras Restrepo</li> <li>Total</li> </ul>	<p>122</p> <p>46</p> <p>168</p>
1982 Convención nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentarios</li> <li>• Ex presidentes de la República</li> <li>• Delegados elegidos por las asambleas departamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alfonso López Michelsen</li> <li>• Otros</li> <li>• No votaron</li> <li>• En blanco</li> <li>Total</li> </ul>	<p>362</p> <p>13</p> <p>44</p> <p>22</p> <p>440</p>
1986 Convención nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentarios</li> <li>• Ex presidentes de la República</li> <li>• Todos los diputados departamentales recién elegidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Virgilio Barco Vargas</li> <li>• En blanco</li> <li>Total</li> </ul>	<p>746</p> <p>2</p> <p>748</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Lara Bonilla (1983); Delgado (1986); *El Tiempo*, 28 de febrero de 1978; 21 de septiembre de 1981 y *Actas de la Convención Nacional del Partido Liberal*, volumen 1985.

CUADRO 4

ELECCIÓN DE CANDIDATOS PRESIDENCIALES  
EN EL PARTIDO CONSERVADOR

<i>Elección y procedimiento</i>	<i>Participantes</i>	<i>Candidatos</i>	<i>Votación</i>
1. Septiembre de 1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentarios</li> <li>• Ex presidentes de la República</li> <li>• Delegados elegidos por los diputados departamentales y por los concejales de Bogotá</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Álvaro Gómez Hurtado</li> </ul>	Por aclamación
2. 1977, dos convenciones fraccionales paralelas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ospino-pastranista el 22 de octubre</li> <li>• Alvarista, 14 de octubre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentarios</li> <li>• Parlamentarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belisario Betancur</li> <li>• Belisario Betancur</li> </ul>	Por aclamación  Por aclamación
3. 27 de noviembre de 1981	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentarios</li> <li>• Ex presidentes de la República</li> <li>• Ex ministros de Estado</li> <li>• Delegados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belisario Betancur</li> <li>• Álvaro Gómez Hurtado</li> <li>• Otros</li> <li>• Nulos</li> </ul>	429 votos  296 votos  7 votos 4 votos
4. 23 de noviembre de 1985	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamentarios</li> <li>• Ex presidentes de la República</li> <li>• Ex ministros de Estado</li> <li>• Los diputados elegidos en 1984</li> <li>• Los concejales elegidos en 1984</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Álvaro Gómez Hurtado</li> <li>• Otros</li> </ul>	586 votos  2 votos

Fuente: Elaboración propia con base en *El Siglo*, 14 y 15 de septiembre, 30 de septiembre, 14 de octubre; *El Tiempo*, 23 de octubre; *Revista Guión*, núm. 240, diciembre de 1981; *El Tiempo*, 28 de noviembre de 1981; *El Siglo*, 8 de noviembre de 1981; *Revista Guión*, núm. 432, noviembre- diciembre de 1985.

Ambos partidos actúan como una federación de facciones regionales, articuladas por las facciones nacionales, y los procesos de nominación de candidatos pasan por los acuerdos/disputas entre

los jefes nacionales y por la refrendación de los acuerdos o la competencia por la agregación de apoyos de los congresistas-patrones electorales regionales. Como no existe la figura del afiliado, no se pueden hacer convocatorias a los miembros del partido (no está claro quiénes son o pueden ser miembros) para las elecciones internas y se opta por convenciones integradas por los congresistas, por figuras nacionales de los partidos y algunos delegados, elegidos de acuerdo con fórmulas acordadas entre las fracciones para cada conversión.

La oferta electoral en las elecciones presidenciales está circunscrita a los nombres de las cabezas de las fracciones nacionales; la movilización del electorado depende de la dirigencia subnacional y sus redes y los programas de las contiendas están en función de la capacidad del cuerpo asesor del candidato.

Durante el periodo 1990-2006 se introducen modificaciones en el Partido Liberal con el establecimiento de la consulta popular mediante la cual todos los electores pueden participar en la elección del candidato a la presidencia. Las consultas se aplican en 1990 y 1994, en las elecciones de 1998 se regresa al procedimiento cerrado de la convención nacional y en el año 2002 se establecen otros mecanismos de selección (una encuesta de opinión, consulta en las asambleas municipales y en las convenciones departamentales). De nuevo se realiza la consulta popular en 2006. En cinco elecciones internas el Partido Liberal aplicó tres procedimientos diferentes. El Partido Conservador introdujo la figura de las convenciones descentralizadas desde 1994; la aplicó en tres ocasiones, la última de ellas en 2002 cuando, después de elegido el candidato, los congresistas del partido terminaron apoyando a otros candidatos diferentes al de su partido, quien finalmente declinó la postulación.

A lo largo de estas tres décadas, en ambos partidos la estructuración de los procesos electorales se realizó a través de las facciones y de los núcleos conformados por los candidatos. La nominación de los candidatos ha dependido de las negociaciones entre líderes sometidas a constantes cambios en las reglas del juego. *Las negociaciones personales desplazan a las organizaciones de los partidos.* En los casos en que el Partido Liberal ha puesto en marcha la consulta popular, las negociaciones dan paso a la agregación de electorados regionales manejados por los congresistas.



En las elecciones de 2002 se presentó una situación sin antecedentes: una disidencia del Partido Liberal en cabeza de Álvaro Uribe Vélez logra el apoyo de una parte de los congresistas liberales y del Partido Conservador, que retira su propio candidato. Esta coalición derrotó al candidato oficial del Partido Liberal, Horacio Serpa Uribe, quien había sido apoyado en las elecciones de 1998 por el ahora candidato disidente, y cuya fórmula para la vicepresidencia fue un miembro del Partido Conservador (José Gregorio Hernández). A su vez, sectores de los partidos Liberal y Conservador apoyaron a una tercera candidata, Noemí Sanín, que se presentó por el Movimiento Sí Colombia, y quien había sido miembro del Partido Conservador. Después de las elecciones, con el triunfo del candidato liberal-conservador-independiente Álvaro Uribe Vélez, los otros dos candidatos fueron nombrados en cargos diplomáticos (Horacio Serpa en la embajada en la Organización de los Estados Americanos y Noemí Sanín en la embajada en España).

¿Qué se hicieron los partidos?

Para las elecciones de 2006 se cambiaron las reglas del juego. Primero se estableció en 2003 la reforma política que modificó algunos procedimientos electorales<sup>5</sup> y posteriormente se estableció la reelección presidencial inmediata, lo cual generó una dinámica especial en las elecciones. El nuevo escenario electoral generó la escisión de sectores de ambos partidos que dieron origen a nuevas organizaciones

---

<sup>5</sup> Con la reforma, se prohíbe la doble militancia. El artículo 1º establece que en ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político. Como efecto directo de esta disposición, los movimientos que mantenían su doble condición de autónomos pero con vínculos con los partidos Liberal y Conservador, deben decidir si se constituyen como partidos independientes o se diluyen. Se establece que sólo los partidos que obtengan un mínimo de votos equivalente a 2% del total de votos de cada elección (Senado a nivel nacional y Cámara a nivel departamental) pueden aspirar a obtener escaños (umbral electoral) y a mantener su reconocimiento legal; ello representa un obstáculo para muchos pequeños partidos que, igualmente, deben decidir desaparecer o agregarse a otros partidos. Nuevas organizaciones que deseen presentarse a las elecciones pueden hacerlo mediante la consecución de 50 000 firmas de apoyo de ciudadanos. Se determina que en las elecciones los partidos deben presentar listas únicas, en reemplazo del sistema de avales sin límites existentes hasta 2002. Nominalmente, esto hace que los partidos tengan que establecer procedimientos internos de elaboración de listas y permite generar procesos de compromiso de los candidatos y mayor cohesión. Como veremos más adelante, esa disposición fue complementada con el voto preferente, como una de las opciones para las listas únicas, con lo cual se genera una dinámica de agregación y negociaciones de los dirigentes regionales con cada partido.

partidistas y el Partido Conservador no presentó candidato propio y optó por realizar una consulta interna para que sus electores decidieran si apoyaban o no al candidato-presidente Álvaro Uribe Vélez. El Partido Liberal realizó una consulta interna en la cual, por tercera vez, ganó la postulación Horacio Serpa Uribe. De la consulta se marginó el precandidato Enrique Peñalosa, quien se postuló al Senado por su propio movimiento y apoyó al candidato Uribe Vélez.

CUADRO 5  
SELECCIÓN DE CANDIDATOS PRESIDENCIALES  
EN EL PARTIDO LIBERAL

<i>Elección y procedimiento</i>	<i>Participantes</i>	<i>Candidatos</i>	<i>Resultado</i>
1990 Consulta abierta	Electores en general	<ul style="list-style-type: none"> <li>• César Gaviria Trujillo</li> <li>• Otros candidatos</li> </ul> Total	2 796 623 2 599 044 5 395 667
1994 Consulta abierta	Electores en general	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ernesto Samper</li> <li>• Otros candidatos</li> </ul> Total	1 245 283 1 137 411 2 582 694
1998 Convención nacional	Delegados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horacio Serpa Uribe</li> </ul> Total	Por aclamación
2002 Tres procedimientos de consulta no electoral	1. Encuesta de opinión: muestra 2. Consulta en asambleas municipales: delegados 3. Consulta en las convenciones departamentales: delegados	Horacio Serpa Uribe	71.0% 98.5% 98.5%
2006 Consulta abierta	Electorado en general	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horacio Serpa Uribe</li> <li>• Otros candidatos</li> </ul> Total	1 051 533 1 146 704 2 198 237*

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, consultas del Partido Liberal 1990, 1994 y 2006. Informe de la Dirección Nacional Liberal a la Convención Nacional del partido, 27 de octubre de 2001. Actas de la convención. Archivos Partido Liberal Colombiano.

CUADRO 6

PARTIDO CONSERVADOR. RESULTADOS DE LA ELECCIÓN  
A CANDIDATOS PRESIDENCIALES

<i>Elección y procedimiento</i>	<i>Participantes</i>	<i>Resultados</i>	<i>Resultado</i>
1990 Convención centralizada	Delegados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rodrigo Lloreda</li> <li>• Otros candidatos</li> </ul> Álvaro Gómez Hurtado, candidato disidente  Total	346 489
1994 Convención descentralizada	Delegados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Andrés Pastrana</li> <li>• Otros</li> </ul> Total	3 266 3 271
1998 Convención descentralizada	Delegados	Andrés Pastrana  Total	2 469 3 949
2002 Convención descentralizada	Delegados	Juan Camilo Restrepo Retiró luego su candidatura  Total	5 303 5 605
2006	No presentó candidato propio	—	—

Los partidos están ahí. Fragmentados, escindidos, con auto-postulaciones, disidencias y coaliciones pragmáticas y de reparto. Finalmente el *bipartidismo de fachada*, al cual se refería Sartori (1992) para dar cuenta de la situación partidista colombiana en la década de los noventa, dio paso a una fragmentación de nuevos partidos desagregados de las etiquetas tradicionales, en cabeza de parlamentarios con un acentuado personalismo y producto de la agregación de senadores y representantes a la Cámara, cada cual con su cauda electoral. Éstos continúan definiendo, por agregación de electores, quién es el presidente de la República.

2. *Faccionalismo, autocandidaturas y clientelas:  
a falta de partidos, buenas son las facciones*

La estructuración personalista y clientelar del proceso electoral en el nivel nacional se conjuga con el nivel subnacional, en el cual imperan las autonomizaciones, la oferta regional, fragmentada y personal. Los partidos no intervienen en la selección de candidatos.

Las candidaturas en el nivel subnacional en los partidos Liberal y Conservador se generan en un proceso de autopostulaciones en cabeza de los líderes de las facciones partidistas departamentales; la organización de los partidos no tiene ninguna capacidad de elaboración de las listas de candidatos, se limita a la expedición de avales a quien lo solicite. Con la débil institucionalización organizativa de los partidos y la fortaleza de las facciones, la estructuración de la competencia electoral se desplaza hacia los jefes faccionales a partir de *anclajes particulares*. La movilización de la población en los procesos electorales corre por cuenta de las redes de clientela, lo cual involucra relaciones de dependencia, intercambio y heteronomía. La orientación hacia programas y políticas se desplaza por los vínculos personales y los incentivos selectivos desplazan y eclipsan a los incentivos colectivos.

En el nivel subnacional (en los departamentos) en cabeza de los congresistas y, en algunos casos, de ex congresistas, ex gobernadores y diputados departamentales, se estructuran microorganizaciones faccionales que constituyen pequeñas maquinarias políticas a nivel departamental.<sup>6</sup> Éstas presentan cuatro características principales: 1) están estructuradas en torno a un liderazgo personalista, el patrón político, quien actúa como articulador de apoyos electorales en la lógica

---

<sup>6</sup> Corresponden a las características señaladas por Beller y Belloni (1978) para los grupos de clientela basados en un liderazgo personalista, con una jerarquía de sublíderes. Su existencia y continuidad depende de la clientela que logre mantener. Actúan como pequeñas maquinarias políticas y su funcionamiento depende de la voluntad del líder, la comunicación y vínculos de éste con los subjefes y con los seguidores, sustentados fundamentalmente en relaciones de intercambio. La mayoría de las veces el nombre del grupo está determinado por el del líder y suelen ser de intermedia duración, es decir, tienden a mantenerse en el escenario por más de una campaña electoral y en ocasiones permanecen aun cuando el líder se ha retirado de la política activa. En algunos casos expresan continuidad con otros miembros de la familia, quienes sustituyen a los *jefes* originales.

del manejo de incentivos selectivos con base en recursos estatales y privados; 2) articulan una red funcional que incluye subjefes políticos, intermediarios (*brokers*) y clientes, con un sustrato de lealtades alimentadas por el mantenimiento de intercambios y favores; 3) los jefes mantienen una alta autonomía respecto al partido en la postulación a los cargos públicos, en la elaboración de sus listas en las elecciones, en la gestión y manejo de recursos en las campañas electorales y en las alianzas electorales y coaliciones de gobierno en los niveles municipal y departamental; 4) su organización es informal, aunque suelen tener sus propias sedes políticas y constituir fundaciones formales de fomento de planes de vivienda, de educación no formal y otras actividades que les permiten mantener los nexos con sus clientelas.

Hasta la década de los ochenta la división de los partidos expresaba la cohesión a nivel nacional por parte de *los jefes* y una dinámica competitiva departamental clientelar. En esta dinámica, a la par que la dirigencia subnacional reconocía el liderazgo de *los jefes nacionales* y les brindaba su apoyo, también consolidaba su autonomía en un proceso de varias décadas que condujo a un redimensionamiento de las relaciones entre los niveles nacional y subnacional.

La condición de los congresistas se ha ido fortaleciendo en las décadas anteriores. Desde 1947 en que se empieza a elegir por voto popular a los senadores, se crea un espacio más de competencia electoral departamental y en la *escala de premios* el Senado se constituye en *el premio mayor* en este nivel. Asimismo, el número de representantes a la Cámara aumenta con la creación de nuevos departamentos y de nuevas circunscripciones para Cámara con la reforma de 1968 y el crecimiento demográfico, dado que el criterio para establecer su número en cada circunscripción es poblacional. Con el crecimiento demográfico y el surgimiento de nuevos departamentos, el número de congresistas aumenta progresivamente pasando de 164 en 1947 a 228 en 1958, cuando son reestablecidas las elecciones después de la dictadura de Rojas, y a 311 en 1974 cuando se restablecen elecciones competitivas. Para 1986 el número llega a 313, es decir, casi se ha duplicado en cuatro décadas. Por otra parte, desde la reforma de 1968 los congresistas empiezan a recibir remuneración salarial en reemplazo del sistema del pago anual por sesiones que estaba vigente. Asimismo, se amplía el periodo de los represen-

tantes a la Cámara de dos a cuatro años a partir de 1970 y en ambas cámaras se mantiene la reelección sin límites de periodos.

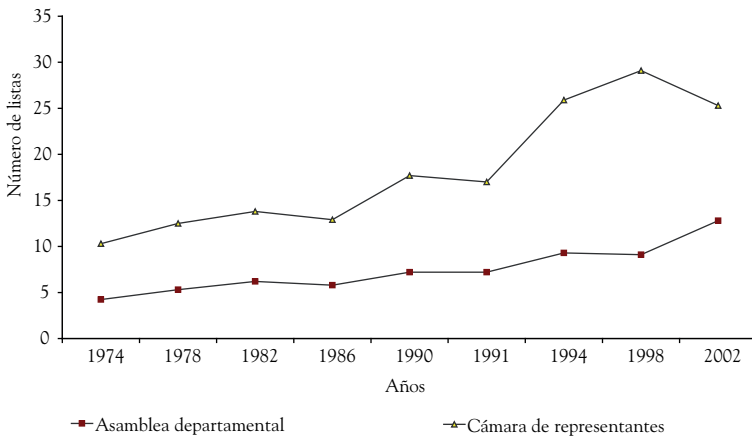
Con periodos más largos, con más curules en disputa, mayores incentivos de estatus y materiales, con reelección sin límites y el amplio acceso a los recursos del Estado que alimenta la distribución de incentivos selectivos al electorado y permite construir y mantener redes clientelares, la condición de los congresistas se fortalece, lo cual genera, a su vez, una mayor competencia por los escaños. El fortalecimiento de los congresistas genera una mayor autonomía de parte de la dirigencia nacional, lo cual se expresa fundamentalmente en los procesos de candidaturas que se desligan del nivel nacional y termina en la autoproclamación. Las organizaciones partidistas no definen las candidaturas, la dirigencia regional se autoconstituye, autogestiona, autofinancia y se autoproclama de forma independiente de la estructura partidaria. En esta dinámica se va expandiendo el fraccionalismo interno en ambos partidos, frente a lo cual éstos se muestran impotentes. La creciente división se manifiesta en la multiplicación de las listas que se presentan en las elecciones en ambos partidos; cada congresista, cada diputado departamental y los nuevos aspirantes a acceder al Congreso o a las asambleas departamentales constituye su propia microorganización, en detrimento de la organización partidista. Los partidos se constituyen en etiquetas que agrupan múltiples y crecientes fragmentos. Como lo ilustran las gráficas 1 y 2, hay una tendencia creciente en el número de listas promedio por departamentos en las elecciones en la Cámara de Representantes y en asambleas departamentales; cada lista expresa la presencia de una microorganización faccional autónoma.

Desde la segunda mitad de la década de los ochenta la división en ambos partidos presenta dos cambios importantes, ambos influidos por las reformas establecidas con la nueva Constitución de 1991. Por una parte, la lógica de estructuración de fracciones nacionales con las facciones departamentales se modifica. A nivel nacional se desplaza el liderazgo de los *jefes nacionales* como factor de aglutinación de la dirigencia regional y surgen nuevos liderazgos de congresistas que crean nuevos movimientos, pero mantienen los nexos con *la etiqueta* partidista. Se expresa el ascenso de nuevos dirigentes regionales, surgidos de la dinámica de competencia intrapartidista y de la emergencia de

nuevas facciones, las cuales se articulan a nuevos liderazgos a nivel nacional en las elecciones presidenciales. La figura piramidal predominante en cuya cúspide se encontraba un jefe nacional en torno al cual se articulaba la dirigencia regional, se modifica.

GRÁFICA 1

PARTIDO LIBERAL: LISTAS PROMEDIO POR DEPARTAMENTOS



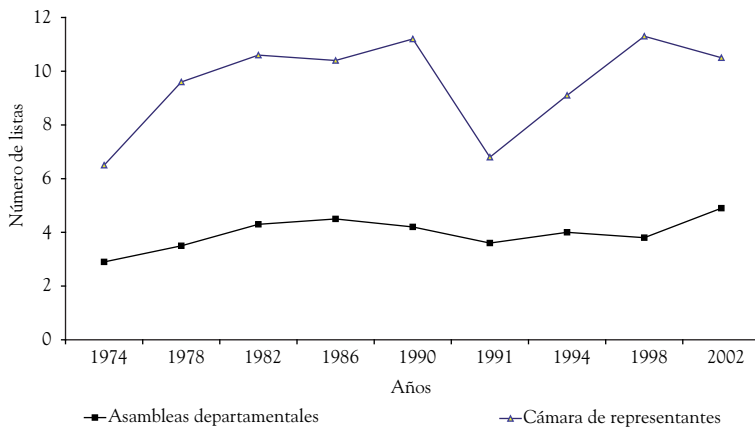
Años	1974	1978	1982	1986	1990	1992	1994	1998	2002
Cámara	4.23	5.34	6.23	5.80	7.18	7.24	9.27	9.09	12.78
Asamblea	10.27	12.50	13.82	12.95	17.69	17.00	25.90	29.14	23.50

Fuente: Cálculo del autor con base en estadísticas electorales. Registraduría Nacional del Estado Civil. Varios años, 1958-2002.

Aquí juega un papel importante la prohibición de reelección presidencial que establece la nueva Constitución, así como el redimensionamiento de lo municipal y lo departamental con la elección popular de alcaldes desde 1988 y de gobernadores desde 1991, lo cual desliga el acceso a estos cargos del poder político nacional, en cuyas negociaciones los ex presidentes y jefes nacionales desempeñaban un papel importante. En esta dinámica los jefes nacionales eran consultados en el proceso de designación de gobernadores quienes, a su vez, establecían *consultas* locales entre las diversas facciones partidistas

para el reparto de las alcaldías según los caudales electorales. Esta dinámica implicaba un nexo fuerte entre la dirigencia departamental y los ex presidentes y/o presidenciables. La dirigencia regional ahora se articula de manera fluida como red de apoyo a los liderazgos nacionales en torno a la competencia por la presidencia de la República.

GRÁFICA 2  
PARTIDO CONSERVADOR: LISTAS PROMEDIO POR DEPARTAMENTOS



Años	1974	1978	1982	1986	1988	1990	1991	1992	1994	1997	1998	2000	2002
Cámara	2.88	3.46	4.30	4.53	—	4.19	3.59	—	4.0	—	3.84	—	4.93
Senado	6.54	9.56	10.56	10.34	9.69	11.17	—	6.78	9.09	11.34	—	10.46	—

Por otra parte, en el nivel departamental el faccionalismo se incrementa aún más. Esta dinámica de desagregación y/o de creación de nuevas facciones es estimulada en algunos departamentos por los recursos del narcotráfico, los cuales contribuyen a *bajar las barreras de entrada a la política* (Gutiérrez, 2000), propiciando nuevos liderazgos, con rápida movilidad ascendente y resultados a corto plazo. Aumentan los recursos, aumentan los electores, hay incursión y ascenso más rápido en la arena política.

El faccionalismo encuentra también un marco institucional que lo estimula. En primer lugar, se crean nuevos cargos de elección



popular con las alcaldías municipales desde 1988 (más de 1 050 municipios) y gobernaciones desde 1991 (32 departamentos), que actúan como nuevas oportunidades para las facciones existentes y las nuevas que surgen en la disputa por los cargos. En segundo lugar, la Constitución prohíbe la acumulación de mandatos según la cual un congresista podría ser, a la vez, diputado departamental y concejal municipal. Con ello se *liberan* nuevos espacios para la competencia electoral. En tercer lugar, se separan las elecciones nacionales (Senado y Cámara) de las elecciones regionales (asambleas departamentales y concejos municipales), con lo cual los congresistas lograban *amarrar* sus caudales electorales logrando escaños en los diversos niveles para los miembros subalternos de sus redes de apoyo. El arrastre electoral se pierde con la separación de elecciones y con ello se autonomizan aún más *los tenientes* de las redes de clientela. En cuarto lugar, con la introducción de la circunscripción electoral nacional para el Senado, otras facciones minoritarias o facciones nuevas surgidas de la dinámica intrapartidista pueden aspirar a escaños con votos de su departamento, pero también con una estrategia dispersa de sumatoria de votos en otros departamentos a partir de alianzas con otras facciones regionales. En quinto lugar, el sistema de financiamiento de campañas electorales establecido por la Constitución en su modalidad de financiamiento a los candidatos mediante la retribución según los votos obtenidos, incentiva la presentación de candidatos independientes, lo cual, bajo un sistema de listas personales sin límites de candidaturas incentiva aún más la fragmentación.

En esta dinámica, la coalición dominante mantiene su carácter de dividida e inestable, con acentuación de la fragmentación y ahora sin la presencia de líderes nacionales aglutinadores más allá de las coyunturas electorales. Se manifiesta su condición de dirigencia poliárquica, sin liderazgos nacionales que los cohesionen. El panorama partidista colombiano está dominado por dos etiquetas partidistas con más de siglo y medio de existencia, a cuyo interior se va generando un número cada vez mayor de movimientos internos que actúan como micropartidos y que mantienen su doble condición de *partido-de congresista* y de *movimiento-afín* o *movimiento-interno* Liberal o Conservador (véanse cuadros 7 y 8).

CUADRO 7  
 MOVIMIENTOS DE CONGRESISTAS LIBERALES CON PERSONEJERÍA  
 JURÍDICA 1991-2002

1991	1994	1998	2002
1. Movimiento Nacional Progresista	1. Movimiento Nacional Progresista	1. Movimiento Nacional Progresista	1. Movimiento Nacional Progresista
2. Movimiento Liberal Independiente de Restauración	2. Movimiento Liberal Independiente de Restauración	2. Movimiento Liberal Independiente de Restauración	2. Movimiento Independiente de Restauración Liberal
3. Movimiento Nueva Colombia	3. Movimiento Nueva Colombia	3. Movimiento Nueva Colombia	3. Movimiento Ciudadano
	4. Convergencia Popular Cívica	4. Convergencia Popular Cívica	4. Movimiento de Integración Popular (MIPOL)
		5. Oxígeno Liberal	5. Grupo Organización Liberal Popular (GOLPE)
		6. Movimiento Colombia Mi País	6. Movimiento Nacional Sin Corrupción Colombia
		7. Movimiento Ciudadano	7. Movimiento Voluntad Popular
		8. Seriedad por Colombia	8. Convergencia Popular Cívica
		9. Renovador de Acción Social	9. Movimiento Político Renovador de Acción Laboral
			10. Movimiento Nuevo Liberalismo
			11. Movimiento Colombia Mi País
			12. Movimiento Político por la Seguridad Social
			13. Cambio Radical
			14. Colombia Siempre
			15. Somos Colombia
			16. Alternativa de Avanzada Social
			17. Apertura Liberal
			18. Movimiento Nueva Colombia
			19. Movimiento Seriedad por Colombia
			20. Movimiento Ciudadano

Fuente: Elaboración del autor con base en Cepeda (1997) y Duque (2003).

CUADRO 8

PARTIDO CONSERVADOR. MOVIMIENTOS DE CONGRESISTAS LIBERALES CON  
PERSONEJERÍA JURÍDICA 1991-2002

1991	1994	1998	2002
1. Movimiento Fuerza Progresista	1. Movimiento Fuerza Progresista	1. Movimiento Fuerza Progresista	1. Movimiento Fuerza Progresista
2. Movimiento Nacional Conservador	2. Movimiento Nacional Conservador	2. Movimiento Nacional Conservador	2. Movimiento Nacional Conservador
3. Movimiento de Salvación Nacional	3. Movimiento de Salvación Nacional	3. Movimiento de Salvación Nacional	3. Movimiento de Salvación Nacional
4. Movimiento Nueva Fuerza Democrática	4. Movimiento Nueva Fuerza Democrática	4. Movimiento Nueva Fuerza Democrática	4. Movimiento Nueva Fuerza Democrática
5. Movimiento Único de Renovación Conservadora	5. Movimiento Único de Renovación Conservadora	5. Movimiento Único de Renovación Conservadora	5. Movimiento Único de Renovación Conservadora
5. Movimiento Unidos por Colombia	6. Movimiento Unidos por Colombia	6. Movimiento Humbertista	6. Movimiento Humbertista
	7. Movimiento Humbertista	7. Movimiento Unionista	7. Movimiento Unionista
		8. Movimiento de Integración Regional	8. Movimiento de Integración Regional
			9. Movimiento Republicano Progresismo Democrático
			10. Movimiento Equipo Colombia

Fuente: Elaboración del autor con base en Cepeda (1997) y Duque (2003).

La estructuración del proceso electoral no pasa por los partidos. La debilidad en su institucionalización organizativa, que impide cualquier cohesión y coordinación, conduce a que sean las microorganizaciones faccionales las que estructuran la competencia, con lo cual el escenario electoral se convierte en un mercado de clientelas, de ofertas con anclajes locales y regionales. De hecho, se configura un escenario partidista con dos grandes etiquetas históricas, dentro de las cuales la multiplicidad de pequeñas organizaciones en compe-

tencia impide cualquier centramiento del proceso político más allá de los propósitos individuales y de grupo.

La reforma política establecida en 2003 se orientó a intentar solucionar esta proliferación de micropartidos y a cohesionar a los partidos; el resultado fue la reconfiguración del panorama partidista por la vía de las escisiones.

De las históricas etiquetas Liberal y Conservadora se separaron sectores que dieron origen a nuevos partidos, generando el achicamiento de los dos partidos tradicionales, en cuyo interior siguen las anteriores facciones refugiándose bajo la etiqueta partidista, autopostulando sus candidatos e intentando reproducir sus clientelas en un contexto cada vez más competitivo.

Como sucedió en las elecciones de marzo de 2006, en Colombia la estructuración de los procesos electorales sigue pasando por las facciones y movimientos de liderazgo, más que por las organizaciones partidistas.

### *3. Subinstitucionalización, intermediación clientelista y anclaje particularista*

El ejercicio de la democracia implica la expresión de múltiples intereses y conflictos; la gobernabilidad persigue maximizar el consenso y la capacidad decisoria. Si los partidos ejercen una acción de mediación entre el Estado y la sociedad civil, facilitan el ejercicio de gobernar cuando son instituciones sólidas, estables y coherentes (Lagsagna, 2001). Los partidos fuertemente institucionalizados adoptan posiciones coherentes frente al Estado y la sociedad, de tal forma que los ciudadanos no sólo distinguen las posiciones de los partidos, sino que a través de su apoyo aspiran a que sean expresados sus intereses y canalizadas sus demandas. Los partidos tramitan las demandas populares a nivel macro.

Con partidos subinstitucionalizados, poco cohesionados, fraccionados e inmersos en relaciones de clientela, se genera una lógica particularista, los proyectos legislativos y la gestión pública en sus diversos niveles dejan de expresar el interés general. Por la vía de la intermediación clientelista sólo los miembros de las redes de clien-

tela logran acceder a los beneficios que ofrece el Estado, priman los intereses individuales, la repartición de puestos y contratos, pero no un criterio ideológico y partidista de carácter específico. Se tramitan las demandas a nivel micro.<sup>7</sup>

La subinstitucionalización organizativa expresada en el predominio de los congresistas, la debilidad de la organización y la autonomía y prevalencia de las microorganizaciones, conducen a que los partidos no constituyan organizaciones coherentes que expresan posiciones y hagan propuestas generales durante las campañas. Éstas se desplazan hacia los candidatos centrados en sus electorados focalizados regionalmente; en tal lógica, la reproducción pasa por la capacidad de movilización de recursos que permitan satisfacer estas demandas particulares o mantener la expectativa de su cumplimiento.

Desde el Frente Nacional se originaron dos fuentes de recursos a los partidos políticos vitales en su manejo de vínculos con el electorado: el manejo de la burocracia estatal y los auxilios parlamentarios. La paridad burocrática a todos los niveles implica que la *lógica del botón* que se aplicaba durante los periodos de hegemonías partidistas sobre los recursos del Estado, con la consecuente exclusión del partido perdedor del acceso al gobierno, es reemplazada por el reparto equitativo entre los dos partidos. Con el Frente Nacional no se presentan despidos de empleados estatales, por el contrario, se da una expansión del empleo público que continúa después de su desmonte parcial en 1974. El país pasa de 87 010 empleados públicos en 1943 a 262 420 en 1966 y a 913 359 en 1985 y se duplica su participación en la población económicamente activa, pasando de 4.9% a 9.5% entre 1966-1985 (Dirección Nacional de Estadística, 1944; Hartlyn, 1993).

Con esta dinámica del empleo público aumentan de manera significativa las posibilidades de retribuciones a los electores, a los intermediarios y a los aliados electorales, pues sólo un bajo porcentaje de la burocracia estatal hace parte de la carrera administrativa que les brinda estabilidad laboral. Para 1985, con una población total de 30 062 000 de habitantes, por cada 33 había un empleado público.

<sup>7</sup> Existen varios estudios que dan cuenta del modo de operar del clientelismo en este periodo, entre ellos: González (1976 y 1997); Díaz (1986); Leal y Dávila (1990); García (1994); Dávila y Delgado (2002); Gutiérrez (1998); Duque (2003).

Considerando la posible movilización electoral de parientes y allegados por cada empleado público, el aumento de la burocracia estatal representa una importante fuente que alimenta la distribución de incentivos selectivos desde los partidos.

Al empleo público se le sumaron los recursos estatales que manejan los congresistas, conocidos como *auxilios parlamentarios*, que constituyen una partida del presupuesto nacional que manejan de manera discrecional los congresistas para otorgarlos en los departamentos en los cuales fueron elegidos a fundaciones sociales, organizaciones, juntas comunales, establecimientos educativos, etcétera, para fomentar “empresas sociales y benéficas”.<sup>8</sup> Ambos recursos estatales en la lógica del reparto parlamentario, son manejados por la dirigencia política regional y local. Los congresistas cuentan con cuotas burocráticas y partidas de los auxilios y a nivel departamental y municipal; los diputados y concejales entran en el reparto paritario de la burocracia. Así, se estructura “desde arriba” una lógica del reparto de incentivos selectivos a partir de la cual, desde los congresistas, se crea una red de aliados-subordinados cada uno de los cuales posee su propia clientela, cuya suma produce un caudal de electorado “amarrado” que permite la reproducción en el poder de los jefes, subjefes e intermediarios.

Aunque la alternancia en la presidencia de la República terminó en 1974 y en este año se reinicia la competencia partidista en elecciones de Senado y Cámara de Representantes (en 1972 se había restablecido para asambleas departamentales y concejos municipales), el régimen de coalición se prolongó parcialmente de acuerdo con lo establecido en el artículo 120 de la Constitución, modificado mediante la reforma constitucional de 1968. La reforma mantuvo la

---

<sup>8</sup> El monto global de auxilios es acordado en la ley del presupuesto que pasa por plenarios en la Cámara y en el Senado, la cual debe ser firmada por el presidente. El monto total se divide por el número de departamentos y, dentro de cada uno de éstos, por el número de congresistas. Cada congresista elabora una lista por ministerios y la envía a la Comisión IV de la Cámara y el Senado. El número de los auxilios depende de la voluntad del congresista, si prefiere una mayor división en instituciones u obras más grandes en sus respectivos departamentos. Mediante esta gestión los congresistas *atienden* sus zonas de influencia electoral. En muchos casos los congresistas crean sus propias fundaciones u organizaciones que canalizan y distribuyen los recursos, o son apropiados para las campañas electorales. En los cálculos de Jonathan Hartlyn (1993), entre 1975-1983 en promedio los auxilios representaron 1.16% del presupuesto anual inicial del sector central de la nación (véase al respecto Díaz, 1986; Leal y Dávila, 1990, y Hartlyn, 1993).

paridad en la distribución de los ministerios, gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración pública que no fueran de carrera administrativa hasta agosto de 1978. Después de esta fecha los nombramientos se realizarían dando participación “adecuada y equitativa” al partido mayoritario distinto al del presidente. Con esta estipulación *la lógica del condominio*, para utilizar la expresión de Marco Palacios (1995), continúa hasta que en 1986 el presidente electo Virgilio Barco (1986-1990) establece el esquema gobierno-oposición, mediante el cual se conforma por primera vez en casi tres décadas un gobierno con miembros de sólo un partido.

Con la nueva Constitución de 1991 se prohibieron los *auxilios parlamentarios*; lo que en realidad se presenta es que cambian de denominación, se siguen canalizando partidas del presupuesto nacional a obras regionales con la intervención de los congresistas y producto de las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los procesos de aprobación del presupuesto nacional y de los actos legislativos de iniciativa del presidente.<sup>9</sup> Asimismo, el empleo público continúa

<sup>9</sup> Con la prohibición de los *auxilios parlamentarios* se impide que el acceso a las partidas del presupuesto sea manejado directamente por los congresistas y/o canalizado hacia fundaciones creadas por ellos mismos. Ahora su manejo es más indirecto. El procedimiento involucra la negociación Congreso-Ejecutivo para incluir una partida en el presupuesto nacional. Los congresistas recomiendan partidas para obras específicas en sus departamentos de origen, las cuales son incluidas en un fondo global y son ejecutadas por entidades como la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI), Caminos Vecinales. El dinero llega a los municipios y departamentos, que realizan la inversión. Los congresistas reivindican su papel de gestores ante los electores, frecuentemente mediante propaganda política. Las partidas para los recursos están amparadas en la ley 5a. de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) que establece que dentro de las facultades del Congreso está la de adelantar acciones ante el gobierno orientadas a satisfacer las necesidades de los habitantes de sus circunscripciones electorales. En 1993 se aprobó incluir en el presupuesto nacional 100 000 millones de pesos por este concepto. Estas partidas son justificadas por el ministro de Hacienda como algo normal en la política del país: “Uno llega al Congreso y uno sabe que allí le van a sacar cosas y ellos están en el proceso de negociar el presupuesto con el gabinete y terminamos dando infinidad de cosas, como los 100 mil millones para obras regionales, 70 mil millones para otras obras y para otra cantidad de cosas. Los parlamentarios tienen derecho a pedir, a intervenir y decir que en sus regiones hace falta un acueducto, si no ¿para qué se meten de políticos?, y además, eso es lo que les piden en los pueblos” (entrevista al ministro de Hacienda Rudolf Hommes, revista *Cambio*, núm. 20, 1993). Esta lógica de negociaciones se mantiene durante toda la década de los noventa. En 1994 la Corte Constitucional se pronunció mediante la sentencia C-497, señalando que los congresistas pueden solicitar la inclusión de partidas durante el trámite y la aprobación del presupuesto y el ministerio las puede acoger “siempre y cuando sean viables y convenientes para el desarrollo nacional regional”.

siendo manejado por la intermediación de los dirigentes políticos. Como lo señalamos el empleo público, en su mayoría no sujeto a carrera administrativa, mantuvo su tendencia creciente y en 1999 el número de empleados ascendía a 1 103 405.<sup>10</sup>

El acceso a los recursos del Estado de manera individual por parte de los dirigentes políticos, que incluyen también la intermediación en las licitaciones y en la contratación estatal, en muchos casos a cambio de retribuciones económicas, constituye un sustituto de la organización de los partidos. La estructura partidista se vuelve prescindible y los partidos, desplazados por los patronos políticos, no constituyen canales de agregación de intereses ni medios de representación del interés general. La representación encuentra un anclaje particularista.

#### 4. Subinstitucionalización y negociaciones faccionales

Además de generar desplazamientos en la estructuración de los procesos electorales y en la agregación de intereses, así como funciones

---

Entre 1994 y 1998 las partidas se calcularon en un billón 28 mil millones de pesos tramitados mediante los fondos de cofinanciación. En el año 2000, el monto para inversiones regionales fue de 200 000 millones de pesos y en el año 2001 de 300 000 millones. Este año el ministro de Hacienda igualmente justificaba estas partidas como normales en la democracia (entrevista a Juan Manuel Santos, *El Espectador*, 18 de octubre, 2000) (véase al respecto: *El Tiempo*, 14 de mayo, 2000; 14 de diciembre, 2001; 3 de marzo, y 18 de octubre, 2002; *El Espectador*, 18 de octubre, 2000; 15 de agosto, 2001; revista *Cambio*, núm. 20, 1993).

<sup>10</sup> A los cargos públicos se accede sólo a través de la intermediación de la dirigencia política. En ellos entran en juego los repartos burocráticos entre las facciones que hacen alianzas electorales para las gobernaciones y alcaldías municipales y las recomendaciones de los congresistas en los cargos de índole nacional. Estas prácticas continúan, aunque la Constitución de 1991 establece como causal de la pérdida de investidura el tráfico de influencias debidamente comprobado (artículo 83). En el año 2003, por primera vez en la historia del país, la Procuraduría llamó a responder a 57 congresistas y 83 ex congresistas por la recomendación a más de 900 personas para ocupar cargos en la Contraloría General de la Nación, de igual forma al ex contralor por su presunta responsabilidad en el nombramiento ilegal de 540 funcionarios en ocho meses, los cuales aparecieron en la lista de recomendados por los congresistas. Según el artículo 268 de la Constitución, se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho. De acuerdo con la Procuraduría, el proceso de recomendaciones y nombramientos generó una base de datos para registrar los movimientos de la planta con información sobre filiación partidista de los nuevos funcionarios, las afinidades políticas de los congresistas con el gobierno y la Contraloría (revista *Cambio*, 2003, 471; *El Tiempo*, 2003, 15 de enero).



centrales de los partidos en las democracias, la subinstitucionalización organizativa también representa un obstáculo a la capacidad del gobierno para la construcción de consensos y la puesta en marcha de políticas coherentes, así como a la toma de decisiones que permitan diferenciar posiciones coherentes de los partidos y que brinden elementos de juicio a la ciudadanía que orienten sus preferencias políticas.

La debilidad de los partidos para generar propuestas unificadas o asumir posiciones de forma cohesionada, surgidas de la deliberación y de la negociación en su interior; la fragmentación de sus actores internos; el predominio de la política por cuenta propia, y la lógica de la reproducción del electorado con base en incentivos selectivos, generan una dinámica de negociación uno por uno entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo cual traba y hace más costosa la toma de decisiones, o conduce a bloqueos a los proyectos presentados incluso por miembros del propio partido, o produce resultados que expresan más las afinidades/distanciamientos personales, o posiciones personales y de grupo más que de los partidos.

La debilidad organizativa de los partidos hace que las negociaciones no se realicen entre bancadas y el Ejecutivo, sino entre este último y las múltiples facciones en cabeza de los congresistas. Por la presencia de múltiples actores y la limitada capacidad de satisfacción de los intereses faccionales, son frecuentes las rupturas de las coaliciones, lo que implica constantes negociaciones y renegociaciones. Para la aprobación de los proyectos de ley, el presidente entra en la dinámica de creación de mayorías efímeras a partir de negociaciones que generan fondos, obras o beneficios para las clientelas de los senadores y representantes a la Cámara; las coaliciones son cambiantes y frágiles y siguen el ritmo de las expectativas de una multiplicidad de actores, cada uno negociando por su cuenta.

En otros casos se generan bloqueos por posiciones opuestas entre miembros de un mismo partido, o por oposición a un proyecto presidencial por parte de congresistas del mismo partido que expresan intereses y opiniones divergentes.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Un par de casos importantes nos ilustran situaciones en las cuales congresistas del mismo partido del presidente se opusieron a un proyecto presentado por él o sus posiciones

Otras decisiones son tomadas a partir de una mezcla de negociaciones individuales y de relaciones personales, que se ponen por encima de las organizaciones partidistas, en cuyo interior las decisiones conducen a una mayor fragmentación o constituyen posiciones de grupos o facciones que actúan de forma autónoma a la organización partidista.<sup>12</sup>

Las dinámicas de coaliciones y negociaciones centradas en las facciones y en los dirigentes (congresistas) y no en los partidos políticos,

---

condujeron a que el proyecto fuera retirado. El primer caso se presentó en 1989. Después de los fracasos de la propuesta de una convocatoria a un plebiscito que permitiera reformar el artículo 218 de la Constitución, que prohibía que ésta fuera modificada por vías diferentes a la del Congreso y del pacto entre los dos partidos Liberal y Conservador conocido como “El acuerdo de la Casa de Nariño”, orientado a buscar la reforma constitucional por vías extraordinarias (que fue declarado inconstitucional por el Consejo de Estado), el presidente liberal Virgilio Barco presentó un proyecto de reforma que incluía 181 artículos sobre diferentes temas. En su recorrido el proyecto sufrió modificaciones. En la Cámara de Representantes se decidió modificar los términos del referéndum a realizar en enero de 1989, incluyendo una pregunta para que la ciudadanía se pronunciara sobre la extradición de narcotraficantes a Estados Unidos. No obstante que el presidente (liberal) y el jefe único del Partido Liberal Julio César Turbay Ayala, se pronunciaron en contra de la modificación, ésta fue incluida y en el seno de la comisión los miembros liberales votaron cinco en contra y siete a favor, junto con siete votos conservadores y uno de la Unión Patriótica a favor, con lo cual la modificación fue aprobada. Ante este hecho el gobierno retiró el proyecto de reforma (véase *El Tiempo*, 1989: 14 de diciembre y Dugas, 1993). El segundo caso se presentó durante el gobierno del conservador Andrés Pastrana (1998-2002). El gobierno presentó un proyecto de reforma política en el año 2000 que incluía facultades especiales para el presidente en materia de paz y otros temas como la reforma de los partidos políticos, el sistema electoral, la composición de la Cámara, los periodos de los gobernadores y alcaldes, la reforma del Congreso y del Consejo Superior de Judicatura, la elección del contralor, procurador y registrador y el régimen de inhabilidades para gobernadores. En junio la Comisión Primera del Senado, encargada de la reforma constitucional compuesta de 19 miembros, votó 10 por el no y 9 por el sí; dentro de los primeros había ocho congresistas liberales y en el segundo grupo cuatro (véase *El Tiempo*, 1999: 8 de julio; Roll, 2001).

<sup>12</sup> El caso más representativo de esta situación se presentó en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 encargada de elaborar una nueva constitución política. Como lo ha documentado ampliamente John Dugas (1993), aunque el Partido Liberal era el sector mayoritario con 25 de los 72 asientos, no presentó ningún proyecto de consenso ni tampoco un apoyo claro al proyecto del gobierno liberal de César Gaviria. Cada constituyente, por su lado, presentó sus proyectos y actuaba de acuerdo con sus propios criterios. No obstante contar con uno de los tres presidentes de la Asamblea, quien nominalmente ejercía el liderazgo, el liberalismo nunca actuó en unanimidad. Por su parte, el Partido Conservador llegó disperso a la Asamblea, con constituyentes elegidos en cuatro listas diferentes: la lista oficial del Partido Social Conservador, encabezada por el ex presidente Misael Pastrana Borrero; la lista del Movimiento de Salvación Nacional, liderada por Álvaro Gómez Hurtado; otra del Movimiento Unidad por Colombia encabezada por el ex candidato presidencial Rodrigo Lloreda Caicedo, y la cuarta del Movimiento Fuerza Progresista. Cada grupo actuó por cuenta propia.

implican una serie de problemas para la democracia. En primer lugar, no es posible identificar políticas partidistas, dadas las divergencias e incongruencias de las posiciones y actuaciones de quienes se consideran miembros de dichos partidos. Esto imposibilita que los ciudadanos puedan asumir posiciones que los orienten en el proceso político y que direccionen sus preferencias, al menos en lo que concierne a los partidos Liberal y Conservador. Desaparece la función de los partidos referida a la orientación de la opinión pública; la educación de los ciudadanos la canaliza la información acerca de las opciones en disputa y el ofrecimiento de opciones diferenciadas de programas y objetivos.

En segundo lugar, cualquier apuesta por disciplinar la acción legislativa y darle coherencia a la acción gubernativa con ajuste a proyectos y programas, fracasa. Los intereses y las dinámicas individuales y de grupo se superponen a los propósitos generales.

En tercer lugar, la ambigüedad de las posiciones divergentes genera espacios de evasión de responsabilidades individuales y partidistas y, con ello, se elude también tener que responder por las actuaciones públicas.

En cuarto lugar, los costos de las decisiones se incrementan y en muchos casos se obstaculizan o se genera inmovilismo, como ocurrió a finales de la década de los ochenta, cuyos intentos de reformas políticas fueron bloqueados por sectores del mismo Congreso de la República y sólo la movilización de la sociedad civil generó una dinámica que condujo a la Asamblea Nacional Constituyente.

Frente a esta situación de caos interno de los partidos, también se han planteado recientes reformas institucionales. La reforma política de 2003 se orientó a tratar de cohesionar a los partidos reduciendo su fraccionamiento y desarticulación. Con la Ley 974 de 2005 se plantea la intención de hacer más coherente la actuación de los partidos en los diversos escenarios de actuación. Esta ley de bancadas establece que los miembros de cada partido deben actuar en grupos de forma coordinada y emplear mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los estatutos del respectivo partido o movimiento político no establezcan como de conciencia.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> La ley determina que los partidos deberán establecer en sus estatutos las reglas especiales para el funcionamiento de sus bancadas y los mecanismos para la coordinación de

Los resultados de ambos cambios institucionales sobre los partidos y su funcionalidad democrática hacen parte de un escenario futuro.

### *5. Los partidos políticos colombianos, instrumentos de control popular?*

La subinstitucionalización organizativa de los partidos Liberal y Conservador con sus precarias estructuras, la baja rutinización de sus procesos, la fragmentación y el predominio de las microorganizaciones y su débil cohesión dan poco espacio al control popular.

Los ciudadanos eligen para gobernar al partido que más se acerca a sus propias preferencias; éstos quieren también que el gobierno elegido rinda cuentas de su gestión y que sea políticamente capaz de cumplir tales promesas (Maraval, 2003). Este planteamiento adquiere un matiz especial con la presencia de partidos subinstitucionalizados. Si asumimos que los políticos que gobiernan deben rendir cuenta al interior de su partido, asumimos también que existe una organización lo suficientemente cohesionada y disciplinada para permitir que quienes gobiernan a su nombre actúen en consecuencia con lo propuesto en términos programáticos y que los miembros del partido puedan acceder a la información y contar con mecanismos de control sobre los dirigentes y llamarlos a rendir cuentas.

Como ya lo hemos planteado, la subinstitucionalización organizativa genera una débil estructura extraparlamentaria, débil cohesión interna, poco anclaje partidista de los políticos subnacionales y coaliciones divididas e inestables. Por parte de los miembros, se antepone fundamentalmente la figura del elector, inserto en redes de clientelas regionales y la ausencia del miembro o afiliado. Tene-

---

sus decisiones dentro de las corporaciones públicas, en las que se establezcan obligaciones y responsabilidades distintas según se trate del cumplimiento de funciones legislativas, de control político o electorales, por parte de la respectiva corporación. Asimismo, determinarán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del miembro de la respectiva corporación pública, observando el debido proceso (Ley 974 20005, artículo 4o.).

mos que ambos partidos, Liberal y Conservador, no cuentan con políticos con anclaje partidista ni con partidarios. Se estructuran como partidos de fragmentos particularizados y con electores de clientela. Ante este hecho, ¿quién rinde cuentas?, ¿ante quién se rinde cuentas?

Si los partidos no expresan propuestas congruentes, no se orientan hacia un electorado con base en programas y objetivos distinguibles y diferenciables, no actúan de forma coordinada en los escenarios legislativo y gubernamental y si la movilización del electorado corre por cuenta de las facciones y sus liderazgos personalizados, no hay lugar para la rendición de cuentas.

En los partidos subinstitucionalizados en los cuales la organización es desplazada y sustituida por los liderazgos, los electores son atraídos y movilizados por los políticos autonomizados y los vínculos se establecen con base en los incentivos selectivos; el control popular es sustituido por la lógica de reciprocidades en las relaciones particulares entre patrón-cliente; no es una relación entre elector-partido, entre ciudadano-gobernante de un partido. En tal sentido, la rendición de cuentas pasa por la eficacia del político para informar de las expectativas del elector, o mantenerlas en vilo, gracias a lo cual obtuvo de forma autogestionada su escaño y coadyuvó al agregado que permitió el acceso a la presidencia de la República del candidato a quien apoyó.

Como lo ha señalado Francisco Gutiérrez (1998) en sus estudios sobre el clientelismo colombiano, ante sus electores los políticos deben mostrar realizaciones, cargan con la obligación de corresponder a sus electores con hechos; ésta constituye la lógica de rendición de cuentas. En cuanto cada político individual pueda corresponder a los votantes o mantener la expectativa de cumplimiento en términos creíbles, el saldo de las interacciones estará a su favor y con ello se mantienen o aumentan las probabilidades de sostener su posición de poder. Esto opera, en otro nivel, también entre los políticos y el poder presidencial y/o de alcaldías y gobernaciones.

La lógica de las reciprocidades cumple aquí la función del mutuo control y el insumo sobre el cual funciona el intercambio político.

## 6. *Subinstitucionalización organizativa y débil enraizamiento en la sociedad*

### Partidos sin partidarios

Los partidos Liberal y Conservador también presentan una subinstitucionalización en términos de enraizamiento en la sociedad, con un creciente debilitamiento de sus anclajes en la población, caracterizado por ser un anclaje particularista faccional.

Ante la inexistencia de la figura del afiliado y la débil institucionalización organizativa que no genera vínculos de los partidos y la sociedad por la vía de procesos formales de adscripción, pertenencia y activismo, se ha generado un enraizamiento informal por la vía de los vínculos de clientela. Más que vínculos partidistas hay vínculos personales. Esta dinámica se expresa en una cierta capacidad de movilización de las facciones en los eventos electorales a partir de la cual, como agregación de clientelas, ambos partidos lograron demostrar una alta capacidad de reproducción que en las últimas elecciones empezó a modificarse.

Los vínculos partidos-electores pasan por los vínculos patrones-clientes y la fuente principal de recursos ha sido el Estado, aunque en las últimas dos décadas recursos del narcotráfico han contribuido a mantener el clientelismo (Guerrero, 1999).

Hasta la década de los ochenta el clientelismo demostró ser un mecanismo eficiente de reproducción del electorado para los partidos Liberal y Conservador. El marco institucional favorecía las relaciones de clientela: los auxilios parlamentarios; la posibilidad de acumulación de mandatos; la habilitación para ocupar cargos de gobernador departamental y de ministros de Estado con retiro temporal de la curul; la existencia de suplencias en todas las corporaciones públicas, lo cual les daba un amplio margen de negociación a los congresistas para ubicar a los “subjefes” de la red clientelar o compartir la curul por periodos u ocupar temporalmente sus escaños y permitir, como un incentivo especial, que algunos “intermediarios” de su red clientelar accedan a las corporaciones públicas; la inexistencia de elección popular de alcaldes y gobernadores que generaba espacios de reparto burocrático.

La combinación de factores que permiten la operación del clientelismo, con organizaciones partidistas subinstitucionalizadas, conducen a que en la reproducción electoral *el patrón sea más fuerte que el partido* y, a partir de esta fortaleza, se genere una doble dinámica electoral: a nivel nacional, la sumatoria de clientelas alrededor de los jefes de fracción configura una tendencia del electorado bajo las etiquetas partidistas con una alta estabilidad y, a nivel local, con situaciones de mayor o menor competencia interclientelar se logra movilizar al electorado con la reproducción de la implantación partidista territorial. El nivel regional se constituye en el *eje reproductor del electorado*. Mediante la reproducción electoral con sus *microorganizaciones faccionales* la dirigencia política subnacional, a la vez que accede, se mantiene o asciende en las corporaciones públicas, contribuye a la *sumatoria nacional* y agrega escaños y votos a la etiqueta del partido.

Por la dinámica de reproducción del escenario electoral, la agregación de escaños y votos a las etiquetas partidistas por parte de las *microorganizaciones de clientela* es muy eficiente. Los dos partidos políticos, con una débil institucionalización organizativa, no sólo se mantienen a lo largo del tiempo sino que, además, lo hacen conservando una alta estabilidad en el mercado electoral.

Desde finales de la década de los ochenta se presentan modificaciones en la relación subinstitucionalización-estabilidad electoral. Aunque ambos partidos mantienen su débil institucionalización organizativa, de manera gradual van perdiendo electores y escaños y su alto predominio en el escenario electoral disminuye de forma apreciable.

El clientelismo, caracterizado durante el periodo anterior por la presencia de grandes *barones electorales* que concentraban altos porcentajes del electorado en sus respectivos departamentos, presenta algunos cambios desde comienzos de la década de los noventa. Con la nueva Constitución política de 1991 se introducen modificaciones que van a afectar al clientelismo: *i)* se prohíbe la acumulación de mandatos, con lo cual los congresistas *liberan* espacios que ahora entran a la competencia y se disminuye la concentración de poder y la presencia en escenarios múltiples de gestión de recursos del Estado para alimentar los incentivos selectivos. *ii)* Se establece la elección popular de gobernadores (desde 1988 se elige también

a los alcaldes), con lo cual se reduce otro ámbito de influencia de los congresistas que manejaban el cargo (y las más de 1000 alcaldías municipales que dependen de los gobernadores) en la lógica del reparto en sus relaciones con el Ejecutivo y las jefaturas nacionales de los partidos. *iii*) Son abolidos constitucionalmente los auxilios parlamentarios y aunque después se reviven con otras modalidades, los recursos son ahora manejados de forma menos directa por parte de los congresistas. *iv*) Los congresistas, diputados y concejales ya no pueden ocupar cargos administrativos y se les prohíbe participar en juntas directivas o consejos de administración, con lo cual se evita su influencia en los procesos de contratación; también se les prohíbe participar en las licitaciones públicas. *v*) Se establece el financiamiento estatal de las campañas electorales a las corporaciones públicas; las campañas ya no dependen exclusivamente de los recursos propios o los que puedan gestionar los dirigentes por su cuenta. *vi*) Se introduce la circunscripción electoral única nacional para el Senado, de manera que los candidatos deben buscar electores en todo el país y no solamente en sus *feudos electorales departamentales*, con lo cual se abren mayores posibilidades a otros partidos políticos que pueden competir electoralmente y agregar votos en todas las circunscripciones. *vii*) Se introduce el tarjetón distribuido por el Estado y no por los partidos (como ocurría con la papeleta electoral antes de 1991), con lo que se ahorran costos a los partidos y se puede contrarrestar la manipulación del voto, ahora ejercido como un acto privado. Adicionalmente se reducen los escaños en el Senado y en la Cámara de Representantes (en el primero pasan de 114 a 100 y en la segunda de 205 a 161).

El clientelismo no desaparece, la dirigencia política sigue contando con los recursos propios y de terceros para el manejo de incentivos selectivos a los electores, no obstante, algunas de estas disposiciones van a afectar la *eficiencia de la reproducción clientelar*. Hay más espacios en competencia, menor concentración de poder, procedimientos menos susceptibles de control clientelar y mayor disputa por los recursos. Estos cambios en las reglas del juego están relacionados también con la dinámica interna de las redes de clientela. La competencia interclientelar es estimulada por las rivalidades y aspiraciones de los subjefes e intermediarios en las redes de clientela, pero también por las *ventanas de oportunidades* que se van creando



para nuevas facciones o las que se desagregan de otras mayores. Como los recursos son limitados y hay más actores en el mercado electoral (por menos escaños en el Congreso de la República y desde 2003 en las asambleas departamentales), se genera una mayor competencia intrapartidista. La dinámica pasa ahora, más que por la extensión del clientelismo como forma de control social y político, por la imposición de una lógica de disputa interclientelar dentro del mercado político (García, 1994). Se configura un *clientelismo de mercado* (Gutiérrez, 1998; Dávila, 1999) en el cual hay cada vez más facciones en competencia, los recursos son limitados y la eficiencia en la capacidad de respuestas de los *patrones* políticos disminuye.

Por otra parte, con el surgimiento de nuevos partidos desde comienzos de la década de los noventa se incrementa la competencia electoral, a lo cual responden mal los partidos Liberal y Conservador. En el escenario electoral, históricamente conformado mayoritaria y casi exclusivamente por liberales y conservadores, hay cada vez más voces que expresan intereses nuevos y variados. En cada ciclo electoral hay nuevas fuerzas electorales que le disputan a los partidos Liberal y Conservador un segmento del electorado y logran obtener escaños en todas las corporaciones públicas.

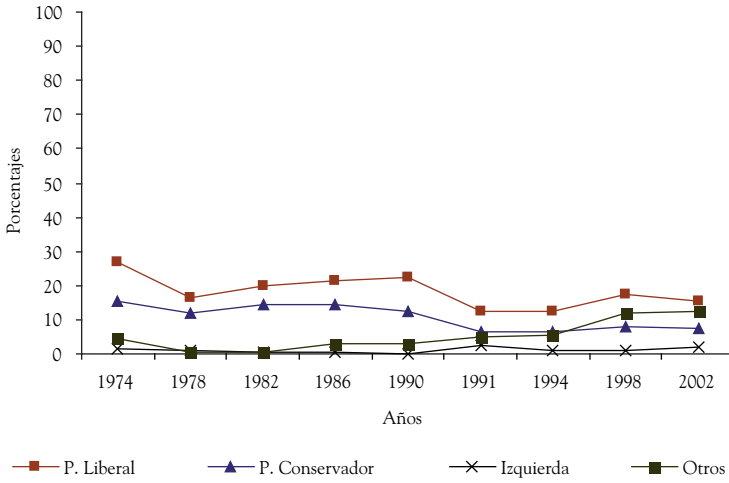
Con nuevas reglas del juego y enfrentados a una mayor competencia, la debilidad de las raíces de los partidos en la sociedad se evidencia aún más. Ambos partidos cuentan con muy baja capacidad de movilización, que se expresa en las tendencias de abstención efectiva con un nuevo desplazamiento de apoyo hacia terceros partidos (véanse gráficas 3,4 y 5).

Las cifras anteriores evidencian la presencia en Colombia de una muy baja concurrencia electoral. Como ya lo planteamos, la *ecuación* que posibilitó una alta estabilidad del comportamiento electoral de los partidos Liberal y Conservador durante el periodo 1974-1986, presentó modificaciones en las últimas dos décadas en las cuales se dio una transformación del clientelismo y emergieron otros partidos, con lo cual se generó una mayor competencia al tradicional predominio bipartidista. Ante las nuevas condiciones, las estructuras partidistas de ambos partidos no tienen capacidad de reacción.

Sin afiliación formal, sin mecanismos de interacción con la población, poco cohesionados, altamente fragmentados, sin tradición

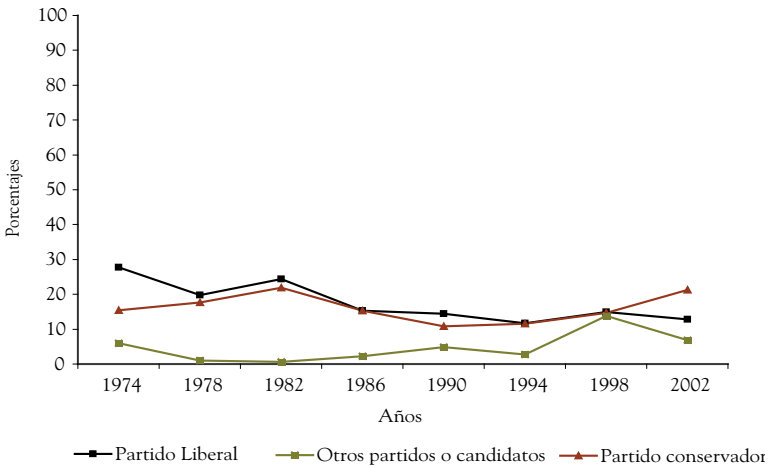
GRÁFICA 3

EVOLUCIÓN DEL ELECTORADO DE LOS PARTIDOS RESPECTO  
A LA P. E. V. 1974-2002, SENADO



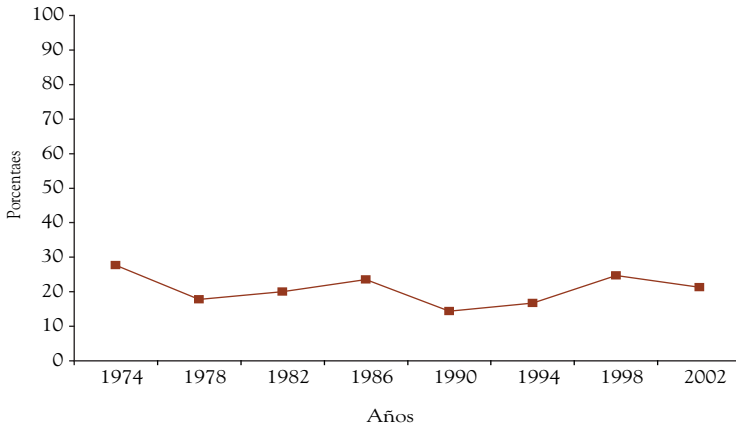
GRÁFICA 4

PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES PRESIDENCIALES



GRÁFICA 5

VOTACIÓN DEL CANDIDATO GANADOR EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES  
RESPECTO A LA P. E. V. 1974-2002



de disciplina interna y con un alto predominio de las microorganizaciones subnacionales, la capacidad de movilización de los partidos Liberal y Conservador es muy baja. La subinstitucionalización organizativa es acompañada con mayores niveles de abstención y debilitamiento de su capacidad de movilización.

Lo anterior no significa que la población sea movilizadora electoralmente por otras alternativas políticas. Aunque otros partidos, tanto de izquierda como de carácter comunitario (indígenas y religiosos), logran un mayor éxito electoral y obtienen escaños en el Congreso de la República, en concejos municipales y asambleas departamentales y acceden a algunas alcaldías y gobernaciones, en conjunto no logran movilizar altos porcentajes del potencial de electores y se limitan, unos, a sus minorías sectorizadas (grupos religiosos y movimientos étnicos negros); otros, como los movimientos de izquierda, a pequeños sectores especialmente urbanos, y los demás, a aquellos surgidos de las escisiones liberales y conservadoras, a cultivar electorados con base en viejas estrategias de clientela combinadas en algunos casos con modernas técnicas de marketing electoral y grandes inversiones publicitarias. Aunque es claro el avance de nuevas fuerzas políticas

frente al tradicional predominio bipartidista, éste aún no da muestras de una vitalidad suficiente para transformar las tendencias de baja concurrencia electoral.

Los vínculos de los partidos con la población son muy débiles, limitándose casi exclusivamente a las elecciones. Los partidos Liberal y Conservador no funcionan con sectores de base y la inexistencia de la afiliación formal y de bases estables los convierte en *partidos sin partidarios*. Una encuesta reciente muestra que del total de personas que se identifican con ambos partidos, muy bajos porcentajes están involucrados con las actividades organizativas, y cuando esto sucede el vínculo está mediado por las relaciones con la dirigencia política, más que con la organización.

CUADRO 9  
ACTIVIDAD PARTIDISTA DE QUIENES SE IDENTIFICAN  
CON UN PARTIDO POLÍTICO

<i>Partidos políticos</i>	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>
Liberal	14.7%	16.4%	19.8%
Conservador	20.4%	18.8%	18.8%
Polo Democrático	26.7%	26.1%	18.0%
Otros partidos	19.0%	15.9%	9.5%

I. Asisten al menos una vez al año a una reunión partidista.

II. Tratan de convencer a otros para que voten por su partido.

III. Han trabajado en campañas por algún candidato.

Fuente: *La cultura política de la democracia en Colombia* (2005). Latin American Public Opinion Project. Center For the Americas at Vanderbilt.

Por otra parte, a unos y a otros, partidos tradicionales, nuevas organizaciones que intentan consolidarse y un amplio panorama de *nuevos partidos*, no les va bien en las percepciones de la población. Si nos atenemos a los resultados de las encuestas, los partidos políticos colombianos salen mal librados. Los resultados nos muestran muy bajos índices de confianza en los partidos políticos, por lo general ubicados entre las instituciones que cuentan con menor confianza en el país.

CUADRO 10

## NIVELES DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES COLOMBIANAS 2004-2005

<i>Institución</i>	2004	2005
Iglesia católica	71.1	74.5
Defensoría del pueblo	65.2	66.2
Fuerzas armadas	66.0	67.8
Gobierno nacional	61.5	61.9
Fiscalía General de la Nación	61.1	61.6
Medios de comunicación	60.7	65.4
Procuraduría General de la Nación	57.8	58.6
Policía	58.9	50.8
Corte Suprema de Justicia	53.9	54.1
Elecciones	50.7	52.2
Congreso nacional	47.3	49.6
Partidos políticos	35.8	36.2

Fuente: *La cultura política de la democracia en Colombia* (2005). Latin American Public Opinión Project. Center For the Americas at Vanderbilt.

Con estructuras organizativas poco consolidadas, que no establecen vínculos orgánicos con la población; con la disminución de la identificación partidista y con grados muy bajos de confianza, el enraizamiento de los partidos políticos colombianos en la población es muy débil. La expresión más clara de esta debilidad se expresa en la capacidad de movilización que tienen los partidos en las elecciones.

En Colombia se realizan periódicamente las elecciones; se ha ido ampliando a todos los niveles territoriales la elección popular de los gobernantes; hay más espacios y garantías competitivas para fuerzas políticas diferentes al bipartidismo, no obstante, la mayoría de la población se abstiene de concurrir a los espacios a través de los cuales se elige o reelige a quienes toman las decisiones a nombre del colectivo.

Pippa Norris (2001) nos ha recordado hace poco el consenso subyacente entre los teóricos de la democracia respecto a que la participación de las masas es esencial para la vida de la democracia representativa. De igual forma nos ha recordado el problema central

respecto a la cantidad de participación ciudadana que se considera necesaria o deseable. Sobre este último aspecto podría plantearse que, independientemente de los niveles de concurrencia, las autoridades elegidas en procesos considerados ajustados a las reglas del juego en funcionamiento son legítimas. No obstante, como lo señala la misma Norris, “las elecciones son la forma más común para que las personas expresen sus preferencias políticas, y las urnas semivacías se consideran el síntoma más común de la mala salud de las democracias” (2001: 5). Aunque este planteamiento puede conducir a desconocer la importancia de otras formas de participación que estarían expresando un cierto renacer del participacionismo, como las movilizaciones sociales o la deliberación en ciertos espacios virtuales, hay que reconocer que las bajas concurrencias electorales expresan un *mal síntoma* respecto a la salud de los partidos.

*A manera de cierre: ¿qué promueven los partidos políticos colombianos?*

En el contexto de América Latina, siguiendo el planteamiento de las tendencias de desarrollo de los partidos políticos expresados recientemente por Juan Abal y Julieta Suárez (2003), a diferencia de los países en los cuales los partidos han seguido un *sendero de estabilización* (Brasil, Chile, Uruguay) y de aquellos en donde los partidos tradicionales se han *derrumbado* (Perú y Venezuela), Colombia presenta una situación de *debilitamiento* (junto con Argentina y Bolivia).

Desde nuestra perspectiva, este debilitamiento se expresa en la subinstitucionalización organizativa y en la debilidad del enraizamiento en la población de los partidos Liberal y Conservador. Un aspecto sustancial de ambos partidos es su carácter de partidos divididos; por esta vía, los partidos colombianos se han ido desfigurando como organizaciones y perdiendo las lealtades, el apoyo y la confianza de la población.

Ambos partidos contribuyen muy poco a la consolidación democrática. En las funciones clásicas atribuibles a los partidos, las dos organizaciones dan lugar a distorsiones: generan una estructuración de la competencia electoral centrada en los personalismos y no ofrecen alternativas políticas a los ciudadanos; no orientan a la población en

sus expectativas ni actúan como canales de comunicación; imposibilitan el control de la población sobre el gobierno y el Legislativo; constituyen medios de anclajes particularistas y de fragmentación social y generan inestabilidad y baja capacidad de gobierno.

Ahora: ¿qué promueven los partidos Liberal y Conservador colombianos?

En primer lugar, ambos partidos y sus recientes escisiones, más que estructurar la competencia electoral la desarticulan, pues la poca cohesión organizativa genera iniciativas personales y ofertas individuales y microorganizaciones regionales y departamentales. La reforma de 2003 no resolvió esta situación; combinó dos fórmulas funcionales a esta descohesión: las listas únicas con el voto preferente. La elaboración de las listas se realizó a través de ciertos acuerdos, por autopostulación de congresistas en ejercicio, inclusión de algunas personalidades con cierto nombre nacional por parte de los directores de los dos partidos y nuevos nombres. Con el voto preferente cada candidato hizo su propia campaña, incluso en competencias internas regionales. Los partidos surgidos por escisiones optaron por *pelearse entre sí* a los congresistas que se candidatizaron de nuevo y a nuevos candidatos que pudieran generar un agregado mayor de votos. Se reprodujo el escenario de competencia electoral entre propuestas particulares.

Bajo esta dinámica los partidos promueven, en segundo lugar, intereses y ascensos de liderazgos personalizados no institucionalizados.

En tercer lugar, con la consecuente privatización de los recursos estatales que resulta del manejo clientelar, se promueve la fragmentación de los recursos, su anclaje particularista y el interés colectivo se diluye.

En cuarto lugar, se diluye la idea del mandato popular y de representación. Las propuestas no son generadas por los partidos ni tienen un carácter general. Son emitidas por los candidatos y tienen un carácter particular. En las elecciones presidenciales, cada vez más centradas en los candidatos que en los partidos, estos últimos no operan con programas generados colectivamente al interior de las organizaciones, sino por iniciativas que emergen de los asesores de campañas y del candidato mismo, y su posterior cumplimiento

en respuesta al mandato popular no encuentra anclaje partidista y está sujeto a la dinámica de las coaliciones, las presiones e influjos particulares.

Por su condición de subinstitucionalización, los partidos políticos Liberal y Conservador no han constituido una pieza clave para el desarrollo de la democracia en Colombia.

### *Bibliografía*

- ABAL, Juan, y Julieta Suárez. "Recorriendo los senderos partidarios latinoamericanos en la última década". En *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, compilado por Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina. Buenos Aires: Homosapiens Ediciones, 2003.
- BELLER, Dennis C., y Frank P. Belloni. *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*. Santa Bárbara y Oxford: ABC-Clío, 1978.
- CEPEDA ULLOA, Fernando. *Financiación de campañas políticas*. Bogotá: Ariel Ciencia Política, 1997.
- DÁVILA, Andrés. "Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventas?" *Estudios Políticos* 15 (1999). Medellín: Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.
- DÁVILA, Andrés, y Natalia Delgado. "La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?" En *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, compilado por Francisco Gutiérrez. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Editorial Norma, 2002.
- DELLA PORTA, Donatella. *Los actores de la corrupción. Los políticos de negocios en Italia*. [Documento en línea]. Disponible desde Internet en <http://www.unesco.org/issj/trics149/dellaporta149.htm>, 1998.
- DIAMOND, Larry, y Juan Linz. "Politics, Society and Democracy in Latin America". En *Democracy in Developing Countries*, compilado por Larry Diamond, Juan Linz y Martin Seymour Lipset. Londres: Rienner Publisher, 1989.
- DÍAZ URIBE, Eduardo. *El clientelismo en Colombia*. Bogotá: El Áncora Editores, 1986.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Estadísticas 1944*.



- DUGAS, John. "La Constitución política de 1991: ¿un pacto político viable?" En *La Constitución de 1991: ¿un pacto político viable?*, compilado por John Dugas, 15-44. Bogotá: Universidad de los Andes, 1993.
- DUQUE DAZA, Javier. "Partidos divididos y organización precaria. Los partidos Liberal y Conservador colombianos a través de tres décadas de débil institucionalización organizativa". Tesis de doctorado en Ciencias Políticas. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2003.
- GARCÍA, Ricardo. "El mercado político y la lógica de clientela". *Revista Foro* 23 (1994): 17-25.
- GONZÁLEZ, Fernán. "Clientelismo y democratización: la alternativa liberal". *Controversia* 41-42 (1976): 95-143.
- . "Clientelismo y administración pública". En *Para leer la política*, 165-192. Bogotá: Cinep, 1997.
- GUERRERO, Javier. "La sobrepolitización del narcotráfico en Colombia en los años ochentas y sus interferencias en los procesos de paz". En *De las armas a la política*, compilado por Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero, 219-295. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, 1999.
- GUNTHER, Richard, y Larry Diamond. "Species of Political Parties". *Party Politics* 2 (2003): 167-199.
- GUTIÉRREZ, Francisco. *La ciudad representada*. Bogotá: Tercer Mundo Editores e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1998.
- . "Democracia dubitativa". En *Colombia, cambio de siglo. Balances y perspectiva*, 113-144. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Editorial Planeta, 2000.
- . "¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)". *América Latina Hoy* 27 (2001): 189-215.
- HARMEL, Robert, y Kenneth Janda. "An Integrated Theory of Party Goals and Party Change". *Journal of Theoretical Politics* 6 (3) (1994): 259-287.
- HARTLYN, Jonathan. *La política del régimen de coaliciones, la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, 1993.
- HUNTINGTON, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós, 1972.
- JANDA, Kenneth. *Political Parties: A Cross-National Survey*. Nueva York: The Free Press, 1980.

- . “Comparative Political Parties: Research and Theory”. En *Political Science: The State of The Discipline II*, compilado por Ada Finitter, 163-191. Washington: American Political Science Association, 1993.
- KESSELMAN, Mark. “Over Institutionalization and Political Constraint: The Case France”. *Comparative Politics* (octubre, 1970): 21-44.
- LASAGNA, Marcelo. “Partidos políticos, Estado y gobernabilidad en América Latina”. Documento de referencia, Primera reunión Anual del FIAPP, Miami, 2001.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINIÓN PROJECT. *La cultura política de la democracia en Colombia*. Nashville: Center For the Americas at Vanderbilt, 2005.
- LEAL, Francisco, y Andrés Dávila. *Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Tercer mundo. Universidad Nacional de Colombia, 1990.
- LEVITSKY, Steven. “Institutionalization and Peronism: the Concept, the Case for Unpacking the Concept”. *Party Politics* 4(1) (1998): 77-92.
- MAINWARING, Scott, y Timothy Scully, comps. *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- MARAVAL, José María. *El control de los políticos*. Madrid: Taurus, 2003.
- NORRIS, Pippa. “¿Un círculo virtuoso? El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias postindustriales”. *Revista Española de Ciencia Política* 4 (2001): 7-33.
- O'DONNELL, Guillermo. *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós, 1999.
- PALACIOS, Marco. *Entre la legitimidad y la violencia. 1875-1994*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1995.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editores, 1990.
- PAYNE, Mark, et al. *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003.
- PEDAHZUR, Ami, y Abraham Brichta. “The Institutionalization of Extreme Right-Wing Charismatic Parties: A Paradox?” *Party Politics* 8 (11) (2002): 31-49.
- POLSBY, Nelson W. “The Institutionalization of the U.S House of Representatives”. *The American Political Science Review* LXII, 1 (1968): 144-168.
- RANDALL, Vicky, y Lars Svasand. “Party Institutionalization in Democracies”. *Party Politics* 8, 1 (2002): 5-29.
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. Bogotá: Estadísticas Electorales, 2002.
- ROBERTS, Kenneth. “Political Cleavages, Party-Society Linkages, and the Transformations of Political Representation in Latin America”. Ponencia.

- cia presentada en el Latin American Studies Association, Washington, D.C., 6-8 de septiembre de 2001.
- ROLL, David. *Un siglo de ambigüedad. Para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001.
- ROSE, Richard, y Thomas Mackie. "Do Parties Persist or Fall? The Big Trade-off Facing Organizations". En *When Parties Fail: Emerging Alternative Organization*, compilado por Kay Lawson y Peter H. Merkl. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editores, 1992.
- SELZNICK, Philip. *El mando en la administración, una interpretación sociológica*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín del Estado, 1962.
- SIGELMAN, Lee. "Understanding Political Instability: an Evaluation of the Mobilization-Institutionalization Approach". *Comparative Political Studies* 12, 2 (1979): 205-228.
- STOKES, Susan. "¿Son los partidos políticos el problema de la democracia en América Latina?" *Política y Gobierno* V, 1 (1998): 13-46.
- WELLHOFFER, Spencer. "Dimensions of Party Development: a Study in Organizational Dynamics". *The Journal of Politics* 34 (1972): 153-182.
- . "The Effectiveness of Party Organization: a Cross-National. Time Series Analysis". *European Journal of Politics Research* 7 (1979): 205-224.

### Fuentes hemerográficas

- Revista *Cambio* (Bogotá)  
 Diario *El Tiempo* (Bogotá)  
 Diario *El Espectador* (Bogotá)



LAS REGLAS EN RIESGO EN LA DEMOCRACIA  
MEXICANA (2000-2006): UNA CARACTERIZACIÓN  
DE LA INCONFORMIDAD INSTITUCIONAL  
DE LOS ACTORES POLÍTICOS

Cristina Puga\*  
y Miguel Armando López Leyva\*\*

*La gloria es un veneno que hay que tomar  
en pequeñas dosis.*

HONORATO DE BALZAC

*Introducción*

En la última década, México transitó hacia la democracia luego de un largo proceso que se produjo simultáneamente a la creación de una nueva institucionalidad que le diera mayor certeza al intercambio político. Diversos autores han señalado la importancia para el funcionamiento democrático de aquello que, en su momento, Huntington (1968) describió como el tránsito hacia la modernidad, es decir, el paso de un país con reglas de observancia limitada e instituciones débiles, a un país de instituciones políticas sólidas y reglas confiables.

Otros autores han visto en este tránsito el fortalecimiento del Estado de derecho, entendido éste como el marco legal y procedimental que estabiliza y confiere certidumbre a las relaciones en una sociedad (Raz, 2002; Summers, 2002).<sup>1</sup> O'Donnell (2001, 2002 y

---

\* Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales e investigadora visitante en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

\*\* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

<sup>1</sup> En un sentido amplio, el Estado de derecho puede definirse por la conjunción de los siguientes siete requisitos: 1) ninguna orden extralegal es obligatoria; 2) las acciones del gobierno y de sus funcionarios deben estar sujetas a la regulación de reglas generales y públicas;

2005) extiende el alcance del Estado de derecho (que puede referirse a cualquier tipo de régimen político) al Estado *democrático* de derecho, en donde el sistema legal debe cumplir con las siguientes tres condiciones: a) sancionar y garantizar los derechos participativos, las libertades políticas y las garantías del régimen democrático; b) sancionar y garantizar los derechos civiles de toda la población, y c) establecer redes de rendición de cuentas (*accountability*) que sometan a control de la legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluyendo a los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía.

La amplia literatura sobre institucionalismo posterior a Huntington ha abundado en la definición de reglas e instituciones (Peters, 2003). En una definición amplia, las instituciones pueden ser entendidas como “las normas formales e informales y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de los individuos y organizaciones dentro de una sociedad” (Burki y Perry, 1998: 11). Por su función ordenadora y estructuradora de la vida social, Offe (2004) las llama el “esqueleto de la sociedad”. En este trabajo estaremos hablando de instituciones políticas como sistemas de normas *aceptadas* que le dan estabilidad a las relaciones políticas en la sociedad, evitan el conflicto, limitan la utilización arbitraria del poder y crean seguridad para individuos y procesos (Powell y Di Maggio, 1991).

En México, el proceso democrático e institucional al que hacemos referencia se configura a partir del abandono parcial de ciertas características del régimen autoritario, entre las que destacan: a) la verticalidad del sistema, que otorgaba poder discrecional a presidentes, gobernadores y otros funcionarios; b) la interpretación flexible de las reglas por parte de las autoridades intermedias, federales, locales y municipales; c) el privilegio de la relación clientelar con las organizaciones que constituían la gran estructura corporativa del otrora partido oficial, el Revolucionario Institucional (PRI), y d)

---

3) el sistema legal debe cumplir el requisito de publicidad; 4) el sistema legal debe cumplir el requisito de generalidad; 5) el sistema legal debe cumplir el requisito de regularidad; 6) el sistema legal debe ofrecer procedimientos justos y ordenados para la resolución de los casos, y 7) las acciones que el Estado de derecho ley exige o prohíbe deben tener una forma que permita a las personas razonablemente cumplirlas o evitarlas (Solum, 1994, citado por Smulovitz, 2002: 297). Para Domingo Villegas (1995 y 1997), la vigencia del Estado de derecho se refiere a la aplicación real del cuerpo de leyes y derechos constitucionales que regulan la relación entre el Estado y los ciudadanos.

la escasa eficiencia, cuando no la falta total de controles jurídicos, administrativos y sociales al ejercicio de gobierno. Lo anterior daba lugar a reglas imprecisas o de aplicación selectiva, que derivaban muchas veces en un funcionamiento predominantemente informal del poder político.

Así, el país ha sido escenario de un proceso de institucionalización en el que el paso más importante se ha producido en las reglas de *acceso* al poder, las electorales, en donde se creó un complejo entramado que abarca desde los aspectos más generales (a nivel constitucional) hasta los procedimientos más puntuales de la jornada electoral (a nivel reglamentario). En conjunto, ese entramado institucional hizo posible y creíble la alternancia en el poder en las elecciones de 2000, a pesar de lo ocurrido en 2006.<sup>2</sup>

En esa dirección, la transformación institucional ha abarcado, a la vez, cuatro ámbitos principales. En primer lugar, la profunda transformación del sistema electoral que dio lugar a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y estableció las bases para asegurar elecciones creíbles, limpias y competitivas en todo el país. Aunque aún quedan cambios pendientes por llevarse a cabo (Peschard, 2003 y 2007),<sup>3</sup> el nuevo sistema cubre una amplia gama de procedimientos y situaciones posibles de resolución de conflictos, al lado de instituciones creadas expresamente para atender estos últimos (en específico, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF).

En segundo lugar, como uno de los resultados de la efectividad del sufragio está la reducción del poder presidencial a través de cambios graduales que empezaron a darse desde 1995,<sup>4</sup> y que se han hecho notables en la medida en que los otros dos poderes han asumido sus facultades constitucionales. Es el caso del Legislativo, por haber adquirido legitimidad con las elecciones de 1997, cuando se forma el primer gobierno dividido (el Ejecutivo en manos del PRI, la

<sup>2</sup> Al respecto, véanse Eisenstadt (2001); Labastida y López Leyva (2004); Loeza (2000), y Schedler (2001).

<sup>3</sup> La necesidad de ajustar reglas se puso nuevamente de manifiesto en las elecciones de 2006.

<sup>4</sup> En particular, la marcada insistencia del entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo, de separar sus funciones de las de la dirección del PRI, que durante décadas consideró al Ejecutivo como su jefe nato. No obstante esta insistencia, los hechos mostraron lo contrario, como ocurrió con la remoción de los presidentes de su partido durante su mandato.

Cámara de Diputados gobernada por una paradójica “mayoría opositora”), lo cual ha resultado en una nueva composición plural, con verdaderos equilibrios entre las fuerzas políticas ahí representadas, obligando a las cámaras a revisar sus atribuciones, hacer valer sus derechos y cumplir con sus obligaciones. En lo que corresponde al Judicial, diversos cambios constitucionales le dieron mayor autonomía<sup>5</sup> y ampliaron sus ámbitos de competencia, especialmente con la incorporación del TEPJF a la estructura del Poder Judicial y la precisión y detalle de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en materia de conflictos de constitucionalidad.

En tercer lugar, una lenta y accidentada reforma administrativa, orientada a controlar la corrupción en el sector público, ha dado lugar a mayores regulaciones sobre adquisiciones gubernamentales, gastos diversos y contratación de funcionarios lo cual, si bien deja aún mucho que desear en cuanto a resultados,<sup>6</sup> ha aumentado la atención sobre la eficiencia en el uso de los recursos públicos y sobre las desviaciones a la normatividad vigente. Ello se debe en buena parte a una mayor

---

<sup>5</sup> Estas fueron dos reformas hechas durante el periodo del presidente Zedillo: la de 1994, que limitó la duración de los periodos de los ministros de la Suprema Corte; dio poder al Senado para hacer la designación de los ministros a partir de una terna propuesta por el presidente de la República; creó el Consejo de la Judicatura responsable del nombramiento de magistrados y jueces, y precisó la tarea de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional. La segunda, en 1996, incorporó al Tribunal Electoral como órgano del Poder Judicial de la Federación. Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2002), artículos 94 al 107; también Rabasa y Caballero (1997).

<sup>6</sup> Cada año, la organización Transparencia Internacional difunde un listado de países con su percepción sobre corrupción. En 2001, México ocupó el lugar 51 –de un rango de 91 posiciones– con 3.7 puntos, en una escala en la que Finlandia (9.9 puntos) ocupó el primer lugar y Bangladesh el último (0.4 puntos). En 2002, México quedó en el lugar 57 –de un rango de 102 posiciones– con 3.6 puntos. En 2003, México pasó a ocupar el lugar 64 –de un rango de 133 posiciones–, mismo lugar ocupado en la evaluación de 2004 –pero en relación con un rango mayor de 145 posiciones–, ambos años con los mismos 3.6 puntos. Para 2005, el país descendió un escalón, el 65 –de 158 posiciones establecidas– con 3.5 puntos, y para 2006 hubo un descenso notable, al llegar al lugar 70 –de 163 posiciones– con un puntaje de 3.3 (Cfr. *Transparencia Mexicana*, [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx), y *Transparencia Internacional*, [www.transparency.org](http://www.transparency.org)). A manera de ejemplificación más detallada, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) reporta que a lo largo de 2004, las empresas que cumplieron con sus obligaciones fiscales desembolsaron 52 000 millones de pesos para influir en funcionarios públicos y legisladores en el contenido de nuevas leyes, políticas y regulaciones, y para favorecer sus intereses; si se contabilizaran también los negocios que operan en la ilegalidad, el costo de la corrupción ascendería a los 210 000 millones de pesos al año. *Milenio Diario*, 18 de agosto de 2005.



participación ciudadana, que ha conducido a que se multipliquen los comités y consejos ciudadanos en diversos niveles de gobierno; a la aprobación de leyes que regulan la participación de asociaciones como asesoras en políticas públicas, y a la vigencia –desde el 12 de junio de 2002– de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información –aplicable hasta el 11 de junio de 2003, una vez que se tuvo un reglamento y que las dependencias organizaron su información–, que ha dado mayor visibilidad a las acciones gubernamentales.<sup>7</sup>

Finalmente, y relacionado con la citada Ley de Transparencia, hay que mencionar una nueva actitud ciudadana, más vigilante y exigente respecto del poder público en cuestiones que van desde la seguridad pública (que implica la eficacia de las autoridades, el funcionamiento de los tribunales y el castigo a los delincuentes) hasta la rendición de cuentas de los funcionarios. Una manifestación de este nuevo interés de la sociedad es la atención puesta en que los gobernantes se apeguen al marco legal; cualquier desliz en este sentido es objeto de escrutinio público, principalmente mediante esa ventana acuciosa en que se ha convertido la prensa escrita en el país. No sólo los gobernantes, también los partidos se han visto en la necesidad de hacer compromisos públicos con la legalidad y de poner en marcha algunas acciones dirigidas a hacer efectivos esos compromisos.

Pese a lo establecido, dicho cambio ha generado tensiones políticas, especialmente en lo referente a las reglas de *ejercicio* del poder. Los seis años de gobierno del presidente Vicente Fox fueron ricos en conflictos y diferendos derivados, por un lado, de este difícil tránsito hacia un sistema institucionalizado, que incluye la definición de las relaciones entre poderes, de los derechos del ciudadano frente al poder, de los nuevos ámbitos de acción de las instituciones electorales y de espacios para la participación ciudadana; por otro lado, de las carencias en numerosos aspectos de la vida pública, entre ellos,

<sup>7</sup> En terrenos no asociados estrictamente con la política, también se han dado nuevos procesos regulatorios. Por ejemplo, el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, significó un intenso trabajo previo de desregulación (por ejemplo en materia de inversión extranjera, de funcionamiento de puertos o de transporte interior) y, al mismo tiempo, de creación de reglas de observancia más estricta –para regular los intercambios comerciales y la producción industrial– que se homologaron con las de los otros dos países participantes en el Tratado, en respuesta a la exigencia de normas más precisas para asegurar, en su momento, claridad jurídica y condiciones semejantes de competencia.

los relativos a la formación ciudadana, la capacidad ciudadana para intervenir en la toma de decisiones, las formas eficaces de acción colectiva y la democracia interna en los partidos.

Lo anterior ha creado una situación problemática: el país dio un paso firme hacia la institucionalización electoral pero, a contrapelo, en otros ámbitos definitorios de la democracia persisten profundas resistencias por parte de diversos actores políticos, tanto quienes se beneficiaron con la indefinición institucional de otro tiempo, como quienes resienten las limitaciones que impone la existencia de las nuevas reglas. En otras palabras, el momento democrático actual se caracteriza por el paso de un país autoritario con reglas interpretables al arbitrio –o reglas informales, flexibles por definición–, a un país democrático con reglas formales –de acceso al poder, de control sobre éste, de vigencia de las leyes y de protección al ciudadano–, pero en el que los distintos actores de la política ponen en duda –en los hechos– esta nueva institucionalidad cuando no están de acuerdo con ella.

Se trata de un problema jurídico, en tanto la observancia de las reglas remite a la vigencia del Estado de derecho, que simultáneamente es político porque remite a la forma en que se dirimen los conflictos (entre poderes, entre grupos políticos, entre posiciones diversas), a las condiciones de acceso y ejercicio del poder, así como a las garantías que el ciudadano tiene de que habrá procedimientos ciertos y confiables, en cuya definición ha participado a través de sus representantes o de su opinión directa, y que las decisiones que se tomen serán en beneficio común de acuerdo con principios democráticos.

De hecho, tanto el aspecto jurídico como el político constituyen problemas serios porque van en contra del compromiso básico de una democracia, el cual implica que todos los actores políticos están de acuerdo con las reglas del juego y han aceptado respetarlas como condición de subsistencia del régimen. La observancia de las reglas se convierte en el fundamento de la legitimidad del sistema y de los diferentes actores políticos, y su incumplimiento deriva en la incertidumbre y la desconfianza políticas.

Por tanto, resulta imprescindible preguntarnos: ¿por qué los actores políticos se inconforman regularmente con las reglas políticas de la democracia, como si no les importara ponerlas en riesgo? ¿Por qué con frecuencia pretenden subvertirlas, contra el principio funda-

mental del régimen: el considerar a la democracia “el único juego en la ciudad” (de acuerdo con la conocida formulación de Linz, 1990)? ¿Es un problema de supervivencia del autoritarismo o de ineficacia de las reglas en un contexto diferente?

En las páginas siguientes intentamos una tipificación de algunos casos de confrontación institucional (es decir, de inconformidad con las reglas políticas) ocurridos en México en los años recientes. Algunos de ellos son cruciales para comprender las limitaciones y alcances de nuestra experiencia democrática, como fue el caso del conflicto postelectoral en 2006, cuyo impacto en las relaciones entre los actores principales se sigue experimentando hasta bien entrado el primer año del siguiente gobierno.

Los casos han sido clasificados en relación con las razones aducidas por los actores en algunas circunstancias específicas, a saber: *a)* cuestionamiento: por inoperancia y agravio, y *b)* estrategias de desacato: por desautorización de la autoridad y gravedad de la situación política. Más adelante, este trabajo explora las razones de dicho comportamiento, así como las consecuencias prácticas para el régimen político mexicano en términos de la influencia que tiene para una democracia en vías de consolidación.

### *El cuestionamiento de las reglas*

Estamos aquí frente a casos en los cuales los actores políticos cumplen en última instancia con las normas, pero antes de ello amenazan con no cumplirlas llevándolas al límite, al grado de que su actitud aparece como un franco cuestionamiento del marco jurídico-político que los regula. En ese tenor, encontramos los siguientes tipos de cuestionamiento:

1) Por inoperancia. En este caso, los actores políticos consideran inadecuadas las reglas para su práctica política, debido al resultado y las consecuencias poco convenientes para ellos que pueden derivar de su aplicación. Es decir, se cuestiona una regla si en un contexto determinado su observancia resulta contraria al objetivo buscado por una de las partes en conflicto, independientemente del valor de la regla por sí misma.

Ejemplo de ello fue la disputa entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en relación con la aprobación del presupuesto de egresos de 2005. El cuestionamiento vino del Ejecutivo, quien reclamó –en primera instancia– que el presupuesto aprobado por los diputados respondía a criterios e intereses partidistas, así como a compromisos electorales; después, reclamó su derecho a impugnarlo y anunció que recurriría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que ésta decidiera si el Ejecutivo tenía facultades de veto en la materia (incluso, en un mensaje transmitido en cadena nacional, el presidente Fox acusó a los diputados de desconocer su derecho a formular observaciones, en franca “violación al procedimiento legislativo establecido en la Constitución”).

Días después, el presidente publicó el decreto de presupuesto en el *Diario Oficial de la Federación*, pero anunció que lo impugnaría mediante una controversia constitucional para sentar un precedente. Al presentar la controversia, Fox solicitó a la Corte suspender la aplicación de los 44 artículos transitorios del Presupuesto de Egresos y 19 de los 20 anexos, hasta que hubiera un pronunciamiento de la misma sobre su constitucionalidad. Su fundamento jurídico fue la violación de ocho artículos constitucionales, entre ellos el 49 y el 72, y de varias leyes, con lo que se vulneraba la división de poderes, según su parecer.

Uno de los puntos en disputa, relevante para el cuestionamiento aquí referido, era la facultad del Ejecutivo para hacer observaciones al presupuesto, basada en el artículo 72 constitucional. Pero este artículo se refiere al procedimiento que sigue todo “proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras” (Constitución, 2002: 65-67), siendo que la aprobación del presupuesto de egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. En ese tenor, la controversia presentada por el Ejecutivo no provenía de una acción ilegal del Legislativo, sino de la insatisfacción del presidente con lo resuelto por éste.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *Reforma*, 23 de noviembre, 21 y 22 de diciembre de 2004. Varios meses después, la Corte (en una votación cerrada de seis contra cinco ministros) le reconocería derecho al presidente de la República a vetar el decreto del presupuesto de egresos de la nación. Al respecto, un especialista en la materia argumentó: “lo que llama la atención es que la Corte ‘inventa’ una facultad a favor del Presidente que no tiene asidero en norma constitucional alguna. No hay

Otro ejemplo de cuestionamiento por inoperancia fue la disputa legal entre Elba Esther Gordillo, secretaria general del PRI, y Roberto Madrazo, presidente del mismo partido, en el contexto de la sucesión de la dirigencia nacional, ante la renuncia de éste a su cargo para buscar la candidatura presidencial de su partido. En este caso se confrontaban el derecho estatutario de Gordillo a ser dirigente y el rechazo rotundo de Madrazo a permitirlo. Luego de varios intentos de negociación entre las partes para arribar a un acuerdo satisfactorio, ambos personajes entraron en conflicto frontal. Gordillo acusó a Madrazo de “mentiroso” y “tramposo” y de haber preparado un “montaje porril” en el Consejo Político Nacional (CPN) del partido –la instancia donde se procesaría el cambio de la dirigencia– para quedarse con la presidencia del PRI y la candidatura presidencial. Fue contundente en su camino litigioso: “Daré la batalla por la legalidad en el PRI. Sólo los delinquentes temen a los tribunales y a la justicia. Lo malo no es acudir a los jueces, sino violar la ley”.

Por su parte, el CPN recibió la renuncia irrevocable de Madrazo y eligió a Mariano Palacios Alcocer como el nuevo presidente; se decidió que Gordillo, quien se ausentó de la sesión, podía permanecer en su cargo hasta su vencimiento estatutario. La respuesta de la secretaria general fue inmediata: envió al TEPJF un recurso en el que pidió revocar la convocatoria de la sesión extraordinaria del CPN, por ser “ilegal y espuria” y, por tanto, revocar también cualquier resultado que hubiera sido aprobado ahí. Sus alegatos se centraban en que la convocatoria era ilegal por haber sido construida y emitida *ex profeso* en contra de su persona, así como por el intento de imponer a un militante sin derecho a la presidencia; su principal reclamo, el “demérito” a sus garantías personales y electorales.

---

ningún precepto en la Carta Magna del que se pueda deducir la facultad del Presidente para vetar el Presupuesto. Por el contrario hay diversos artículos que permiten llegar justamente a la conclusión contraria. Por ejemplo, ¿cómo es que el artículo 74, fracción IV, de la Constitución señala que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el análisis, discusión y aprobación del Presupuesto y la Corte sostiene en su sentencia que dicha exclusividad debe ser compartida con el Poder Ejecutivo? Hasta en un sentido lingüístico choca la sentencia de la Corte con el artículo 74. Tampoco se entiende cómo es que la mayoría de ministros trasladan el derecho de veto del Presidente que está previsto en el artículo 72 constitucional para los actos que son aprobados por ambas Cámaras del Congreso de la Unión hasta la facultad unicameral de aprobar el Presupuesto” (Carbonell, 2005).

Quince días después el Tribunal resolvió, primero, dándole validez a la convocatoria emitida por el CPN (en el sentido de que el secretario técnico del CPN contaba con competencia para convocar a sesión extraordinaria); después, confirmando la legalidad de la elección de Mariano Palacios en la dirigencia del PRI (en el sentido de que en la sustitución extraordinaria de dirigente nacional no aplican las normatividades estatutarias ordinarias).

Gordillo respondió de forma delicada, acusando a quienes rechazaron su reclamación. Aunque aceptaba la decisión del TEPJF e incluso reiteraba su “confianza en el Tribunal”, alegaba, entre otras cosas, que personas representativas de los intereses de Madrazo se habían encargado de difundir la especie de que se llevaban a cabo “negociaciones” a favor del PRI “sobre la base de no disminuir el Presupuesto de Egresos del Tribunal, legislar para que los Magistrados puedan jubilarse y no dar curso a la reforma constitucional para desaparecer el Tribunal Electoral y convertirlo en una Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Lo que Gordillo puso en duda, con estas declaraciones, era la imparcialidad de la instancia jurisdiccional en materia electoral; empero, al no aportar prueba de sus dichos, quedó sólo como prueba de su insatisfacción ante una decisión que le fue desfavorable.<sup>9</sup>

2) Por agravio. Sucede cuando los actores políticos consideran injustas y carentes de sentido las reglas para su práctica política, pues creen que cierta decisión basada en ellas es contraria a la ética que –dicen– rige su comportamiento, por lo cual quisieran modificarlas en el futuro. Es decir, se cuestiona una regla si en un contexto determinado su observancia resulta contraria a la justicia declarada de la causa de una de las partes en conflicto, independientemente del valor de la regla por sí misma.

---

<sup>9</sup> *Reforma*, 30 de agosto, 1, 15 y 16 de septiembre de 2005. Varios días después, Gordillo, al renunciar a la secretaría general de su partido, sostenía su acatamiento de las resoluciones del Tribunal, pero advertía: “Es grave para México que los tribunales tomen decisiones influidos por circunstancias políticas y no se atengan estrictamente a la ley. No es sólo una divergencia en el fondo, también lo es en la forma. Los jueces deben actuar con transparencia y pulcritud. Ser y parecer. No ha sido así. Lamento que el tribunal llegue a las elecciones del 2006 con el estigma de permitir gestiones ilícitas, alegatos personales y compromisos políticos”. *Reforma*, 20 de septiembre de 2005.

Podemos citar tres ejemplos. Por un lado, el lanzamiento en 2004 de la candidatura del PRD al gobierno de Tlaxcala de María del Carmen Ramírez, esposa del gobernador de esa entidad. Ante la inconformidad de varios sectores con esa candidatura, obtenida en un proceso electoral interno, delegados de Tlaxcala impulsaron y lograron la aprobación, en el congreso nacional del partido, de una modificación a los estatutos que lo rigen, donde se establecería a partir de ese momento como requisito para ser candidato interno “no ser cónyuge, concubino o pariente consanguíneo o por afinidad, en línea recta u horizontal hasta en segundo grado, de los titulares en ejercicio de los cargos de elección popular que aspira a suceder”.

Ramírez se defendió argumentando la violación a sus derechos políticos, por tratarse de un acto “con dedicatoria”, e interpuso un recurso ante el TEPJF por la inconstitucionalidad de la modificación estatutaria; los defensores de dicha modificación sustentaron la reforma aludiendo la necesidad de “inhibir la práctica de las sucesiones familiares”. El Tribunal le dio la razón a la senadora con licencia, y decidió que ningún estatuto partidista puede limitar la garantía constitucional de los ciudadanos de votar y ser votados.

Luego de este primer fallo, y de meses de buscar infructuosamente un acuerdo con el gobernador y esposo de Ramírez para que aquél renunciara a su cargo y ésta quedara como candidata, el Comité Ejecutivo Nacional del PRD desconoció a Ramírez como su abanderada, arguyendo incompatibilidad con “el principio de equidad y el principio constitucional de ser la esposa del Gobernador de Tlaxcala”, y propuso como sustituto a Gelacio Montiel. Ramírez interpuso otro recurso ante el TEPJF, argumentando ser ella la candidata electa por la militancia bajo las reglas establecidas por el propio partido, recurso respecto del cual salió victoriosa, pues el Tribunal ordenó su registro directo ante las autoridades electorales de Tlaxcala.

Aunque el PRD acató la decisión del Tribunal, la respuesta de Leonel Godoy, presidente nacional del partido, resulta elocuente de una actitud de agravio: “Una resolución autoritaria, como la que tomó el tribunal, pone en riesgo la vida autónoma de los partidos políticos y entonces ya ahora serán los magistrados del tribunal los dirigentes de un partido [...] Fue una intromisión en la vida interna

de los partidos [...] esto tiene que resolverse, porque sustituye el tribunal las direcciones partidistas”.<sup>10</sup>

Otro ejemplo, similar a lo expuesto líneas atrás, fue la resistencia, en agosto de 2004, respecto de la destitución del secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, como consecuencia de su supuesta responsabilidad en los linchamientos de elementos de la Policía Federal Preventiva (PFP) en San Juan Ixtayopan, Distrito Federal. Ante la presión pública y los rumores que indicaban que Ebrard era responsable —por omisión o negligencia— por no haber actuado a tiempo para rescatar a los policías, el Ejecutivo destituyó a Ebrard con base en sus atribuciones contenidas en el artículo 122 constitucional, que le confieren “el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo”, y en el artículo 34 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual indica que “el servidor público que tenga el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.

Tanto el destituido secretario como el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, criticaron duramente la decisión. Para el primero, se trataba de una “decisión política arrebatada”, algo lamentable que enrarecía el clima político al intentar responsabilizar al gobierno capitalino de los hechos; más aún, ese mismo día declaraba: “aunque esté removido, lo que procede es que todo siga en orden y funcionando”. El jefe de Gobierno del Distrito Federal decía respetar la decisión de Fox, pero le parecía injusto y precipitado “que se tome una decisión de este tipo [cuando], todavía ni siquiera han concluido las investigaciones, pero sí, no deja de haber un tufillo político en todo esto”.

El tono de estas reclamaciones era doble: se trataba de una injusticia y se estaba politizando el caso, fuera porque se intentaba “parar un proyecto”, representado por López Obrador, o porque se quería inhabilitar a Ebrard de la posibilidad de ser candidato a jefe de Gobierno en 2006. La destitución se produjo y fue acatada a regañadientes, pero no pasó inadvertida la insatisfacción de quienes se

<sup>10</sup> *Reforma*, 29 de marzo, 14, 20 y 27 de agosto, 15 y 16 de septiembre de 2004.



vieron afectados con la aplicación de esta disposición, considerada injusta.<sup>11</sup>

Finalmente, no puede dejar de mencionarse como un ejemplo paradigmático del cuestionamiento de las reglas por agravio –muy cercano, por cierto, a una estrategia de desacato–, el comportamiento asumido tanto por el PRD<sup>12</sup> como por su candidato presidencial, López Obrador, ante el resultado adverso en los pasados comicios de 2006. Como respuesta a lo que consideró “fraude” cometido en contra de la voluntad ciudadana (en contra suya, en realidad) y frente a la validación de las instancias correspondientes (IFE y TEPJF) del triunfo de su adversario, Felipe Calderón, López Obrador se lanzó literalmente “a la calle” a movilizar a sus simpatizantes para protestar por este agravio e intentar la “purificación de la vida pública”.<sup>13</sup>

Un par de antecedentes actuaban a favor de esta actitud política: el desafuero de López Obrador el 7 de abril de 2005,<sup>14</sup> y las irregularidades denunciadas por la oposición durante el proceso electoral (tales como la abierta participación del presidente de la República a favor del candidato del PAN y en contra del propio López Obrador<sup>15</sup>).

<sup>11</sup> *Reforma*, 3, 7, 8 y 11 de diciembre de 2004.

<sup>12</sup> A los comicios de 2006, este partido se presentó en coalición con otros dos partidos: el del Trabajo y Convergencia; habiendo pasado la elección, los tres partidos formaron el Frente Amplio Progresista (FAP).

<sup>13</sup> Dicho en los términos acuñados por el propio López Obrador.

<sup>14</sup> Situación similar a otras descritas aquí, pero que no se incluye por constituir un caso más complejo que merece análisis aparte.

<sup>15</sup> La relevancia de la parcial actuación presidencial quedó plasmada en el dictamen del TEPJF que declaró presidente electo a Calderón, pues en él se reconoce la injerencia del Ejecutivo durante el proceso, pero se considera difícil asentar su influencia ante la ausencia de “otras irregularidades”, como se deduce del siguiente extracto: “Es importante destacar, que el hecho de que el Presidente de la República haya emitido las manifestaciones precisadas, resultaría insuficiente para considerar, a plenitud, que éstas tuvieron una influencia decisiva en las campañas políticas o en el ejercicio del sufragio de los ciudadanos en determinado sentido, pues como ya se dijo, tales manifestaciones no se encuentran aisladas, sino que están directamente relacionadas con las reacciones sucesivas de diversas autoridades, tendentes a encauzar debidamente el proceso electoral. El contexto en el cual fueron emitidas las opiniones, asociado del carácter genérico con que se expusieron, permite concluir que en la medida que el carácter indirecto o metafórico de las expresiones insertas en los contextos, requiere de una asociación mayor con otros acontecimientos o expresiones, se reduce considerablemente la posibilidad de su influencia en la intención del voto del electorado. Sin embargo, esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los

Dado el anterior contexto conflictivo, el triunfo del candidato presidencial vencedor por apenas 0.58% de diferencia, parecía razón suficiente para descreer de los resultados oficiales.

La expresión más acabada de la pauta de comportamiento elegida por López Obrador y el PRD fue la estrategia discursiva que Schedler (2007) denominó “retórica revolucionaria”. De acuerdo con este autor, así haya sido en un nivel ritual, el ex candidato presidencial enmarcó lo ocurrido en la postelección como una situación cuasi revolucionaria. El punto de partida lo dio el 1 de septiembre, cuando afirmó tajante: “ya hemos decidido hacer a un lado a todas esas instituciones caducas, corruptas, que no sirven para nada y ni representan el interés general [...] ¡Que se vayan al diablo con sus instituciones!”

En esa línea de protesta, López Obrador decidió autonombrarse “presidente legítimo” en una asamblea popular celebrada el 20 de noviembre, día en que se conmemora la Revolución mexicana. Justo en este acto, López Obrador aclararía el sentido de su manifestación antiinstitucional previa: “Me han atacado sin tregua porque dije ¡al diablo con sus instituciones! Pero no fuimos nosotros quienes las echaron a perder. Fueron ‘ellos’. Quizá debí ser más preciso y decir: ¡al diablo con las ruinas de instituciones que nos quieren imponer, luego de envilecerlas y desmantelarlas!”<sup>16</sup>

Si bien es cierto que en esa línea “retórica” y “ritual” se encuentra primordialmente el desafío opositor de esta izquierda partidista, también lo es que en algunos momentos ha dejado de identificarse con las reglas del juego político mediante simples actos ceremoniales de protesta o representaciones simbólicas de la realidad, que tienden a transformarse en intentos deliberados de transgresión institucional, muy cercanos al desacato. El momento más grave ocurrió durante la memorable ceremonia de traspaso del Poder Ejecutivo federal el

---

diversos actos y circunstancias concurrentes examinados detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas determinantes para el resultado final, de haber concurrido otras irregularidades de importancia que quedaran acreditadas” (Cfr. *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, [www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx)). De mayor dureza fue la opinión expuesta por la Fundación Konrad Adenauer, al presentar el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina 2007, pues destacó que al intervenir Fox en la elección presidencial en forma abierta, “violó las reglas diseñadas para apuntalar la naciente normalidad democrática de México” (*La Jornada*, 3 de diciembre de 2007).

<sup>16</sup> *La Jornada*, 2 de septiembre y 21 de noviembre de 2006.

1 de diciembre de 2006; memorable porque los legisladores del PRD hicieron todo lo que estuvo a su alcance, incluyendo enfrentamientos físicos con sus pares, para impedir que se produjera la toma de protesta de Calderón como presidente de la República. Como lo destaca con precisión Lajous (2007: 174-175):

Se vivieron momentos muy dramáticos, de enorme incertidumbre, de gran tensión política, por la posibilidad de una crisis institucional como no se había vivido antes. Había el intento deliberado del grupo parlamentario del PRD de impedir que se cumpliera con los requisitos establecidos por la Constitución [...] el viernes primero de diciembre existió la posibilidad de una ruptura en la vida constitucional del país.

A partir de esta “confrontación de agravios” (parafraseando el título del libro de la misma Lajous), la ambigüedad en relación con las instituciones ha sido la marca del comportamiento general del partido, acicateada y reforzada por el liderazgo de López Obrador. La estrategia se ha centrado en la negativa al reconocimiento y al diálogo con el Ejecutivo federal y la descalificación permanente ya no sólo de la administración gubernamental, sino de las instituciones mismas; pero al mismo tiempo, la aceptación práctica por parte de los legisladores del FAP de un orden político que les permite negociar sin prejuicios con los secretarios de despacho del Ejecutivo que supuestamente desconocen.

### *Las estrategias de desacato de las reglas*

En esta segunda forma de inconformidad con las reglas, los actores políticos no sólo llevan al límite el cumplimiento de la norma, como en el cuestionamiento, sino que la desacatan abiertamente. En ese sentido, dice O'Donnell (2005: 22): “si aceptamos que todo sistema legal tiende a organizar, estabilizar y ordenar múltiples relaciones sociales, el Estado de derecho es vulnerado cada vez que un agente estatal o un particular viola impunemente la ley”.

Porque los actores políticos saben de la importancia de mantener el Estado de derecho, parte importante de esta estrategia es no

mostrar que se trata abiertamente de un desacato, sino de desacatar protegiéndose en la misma ley. La lógica es relativamente sencilla. Para aquéllos es vital mantenerse dentro de la legalidad, porque salirse de ella les restaría legitimidad, con la consecuente reducción en sus posibilidades de acción; finalmente, cualquiera que actúe deliberada y explícitamente al margen de la ley, quedaría fuera del juego de la política democrática, sin mencionar su exposición a la sanción penal.

En ese tenor, los actores se esfuerzan por mantener una imagen frente a la opinión pública de apego y respeto a la ley, aunque detrás de ella se esconda la decisión de ignorarla. En esa línea encontramos una variedad de ejemplos, siendo su común denominador la complejidad con la que se sostienen los argumentos en pro y en contra de una decisión particular, así como la complejidad misma de la materia en disputa. Por eso les hemos denominado “estrategias de desacato”, porque las situaciones pueden ser confusas y se prestan a la interpretación jurídica. Con afán clasificatorio encontramos dos tipos principales: por desautorización de la autoridad y por gravedad de la situación política.

1) Por desautorización de la autoridad. En este caso, la inobservancia de la ley se da junto con acciones para restarle autoridad a la fuente del señalamiento legal. Además de la apariencia de legalidad con la que se recubre el desacato, la acusación hacia la autoridad de falta de legalidad, de conocimiento o de probidad es aquí frecuente.

Un caso particularmente relevante es el fallo del TEPJF, en 2000, en el que ordenaba al Congreso de Yucatán la disolución del recién electo Consejo del Instituto Electoral de ese estado, y mandaba reponer el procedimiento para evitar la exclusión de cualquier candidato a consejero ciudadano. El Congreso aparentemente cumplió con la sentencia; sin embargo, el PAN y el PRD impugnaron la actuación del Congreso, atribuyéndole discrecionalidad en sus decisiones, pues los aspirantes a consejeros estaban imposibilitados para cumplir con ciertos requisitos, lo cual estrechaba sus posibilidades de ser electos. Bajo ese argumento, el Tribunal le dio la razón a los partidos inconformes.

El Congreso mantuvo durante varios meses la integración original del Consejo, haciendo caso omiso de la mencionada resolución, por lo que el Tribunal se vio obligado a insacular directamente a

otros candidatos y elegir a los nuevos consejeros. Posteriormente, el Tribunal dio un plazo perentorio para que al presidente del nuevo Consejo (el insaculado por los magistrados) le fueran entregadas las instalaciones y los recursos para el desarrollo del proceso electoral por parte de las autoridades de Yucatán. Ante la negativa a cumplir el fallo, el TEPJF solicitó el uso de la fuerza para desalojar a los consejeros que permanecían ilegalmente en las instalaciones del Instituto Electoral; sin embargo, ninguna autoridad accedió a esta petición.

Finalmente, en una inusitada solución política, el Congreso de Yucatán decidió fusionar los dos consejos para que, por única ocasión, el órgano electoral de 14 miembros tuviera a siete de ellos provenientes de su propia selección, motivo originario del conflicto, y los restantes siete provenientes de la que había hecho la instancia federal. La respuesta del Tribunal fue contundente: con dicha fusión, el Congreso no había cumplido con su sentencia y el gobernador de la entidad había desobedecido a la justicia electoral por no haber desalojado las instalaciones del Instituto Estatal Electoral y no haber entregado el presupuesto al consejo reconocido por el TEPJF. El hecho, sin embargo, quedó resuelto *de facto* y no fue sancionado.<sup>17</sup>

Otro caso no menos relevante, porque se trató del primer conflicto serio de la presidencia de Vicente Fox, fue la anulación en diciembre de 2000 de las elecciones para gobernador en Tabasco, también relacionado con la actuación del Tribunal Electoral. En esta ocasión, el TEPJF argumentó que “antes, durante y después de la jornada electoral, se presentaron irregularidades que permiten concluir que un número indeterminado de tabasqueños no pudo ejercer libremente su derecho al sufragio”. Era la primera vez, desde la creación de los tribunales electorales (1986), que se encontraba suficiente evidencia para anular unos comicios estatales.

<sup>17</sup> La historia de la existencia de dos institutos electorales en Yucatán, el que operaba con la venia del Congreso local y el que operaba bajo mandato judicial del Tribunal, fue ade- rezada con llamados, tanto del gobernador en turno de la entidad, Víctor Cervera Pacheco, como de la presidenta del mismo Congreso, Mirna Hoyos, a defender la soberanía estatal frente a las intromisiones de instancias ajenas. *Reforma*, 16 de noviembre de 2000; 12 de febrero, 9 y 15 de marzo de 2001.

La reacción del gobernador saliente, Roberto Madrazo (posteriormente candidato presidencial en 2006), fue descalificar el fallo al tildarlo de ilegal, y anunciar que defendería la soberanía estatal; la entonces presidenta del PRI, Dulce María Sauri, diría que su partido lo acataría, pero lo calificó de “inaceptable” por tener sustento político, así como de “desmesurado, arbitrario, contra derecho, parcial y sospechoso”. Más aún, sostuvo su inconformidad con un complicado razonamiento: “El PRI acatará la resolución porque respeta la ley, aunque el Tribunal no lo haya hecho”.

Como la decisión dejaba sin gobernador electo al estado, de acuerdo con la Constitución estatal el Congreso tendría que erigirse en Colegio Electoral y elegir un gobernador interino por mayoría simple, en una sesión donde deberían estar presentes al menos dos terceras partes de los diputados. El problema era discernir a cuál de los dos congresos le correspondía la designación: al saliente (donde el PRI tenía mayoría) o al entrante (donde el PRI no la tenía), pues la Constitución local no era explícita sobre el particular.

Ante esta laguna legal, y como una manera de asegurar el nombramiento de alguien afín a Madrazo, la mayoría del PRI en el Congreso saliente aprobó reformas a la Constitución local con las que se otorgaba explícitamente la facultad de nombrar al gobernador interino, además de extender el periodo de éste de 6 a 18 meses. Así las cosas, el Congreso nombró a Ernesto Priego como gobernador interino y le tomó protesta en la madrugada del día 31 de diciembre de 2000, 21 horas antes de que Madrazo dejara el poder, por lo que en un solo día hubo dos gobernadores en funciones (Priego y Madrazo). Tan delicada era la situación de alteración del orden jurídico que dos días después la Legislatura entrante, a través de los grupos parlamentarios de oposición, nombró a un nuevo gobernador interino, Adán López, ante la ausencia de los diputados del PRI. Tabasco, nuevamente, tenía dos gobernadores al mismo tiempo (Priego y López).

Trece días después de comenzado el conflicto, los dirigentes estatales y nacionales de PRI, PAN y PRD, con la intermediación de la Secretaría de Gobernación, acordaron una fecha para realizar elecciones extraordinarias así como para la toma de posesión del gobernador que saliera electo de ellas. Aunque el tema del interinato

no fue abordado, en los hechos, a pesar de su dudosa legalidad y de los intentos del PRD por destituirlo recurriendo a la Corte, Priego se mantuvo como gobernador.<sup>18</sup>

Un caso más reciente, con una historia interesante detrás de él, es el de los estatutos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Al ser impugnados por un grupo de disidentes de la dirigencia nacional (2001), el TEPJF ordenó al Consejo General (CG) del IFE en septiembre de 2003, notificar al partido que debería cambiar sus estatutos en 60 días por no apearse a principios democráticos. Ese mismo año, el PVEM realiza una asamblea –de la cual hay serias dudas en torno a su pertinente convocatoria y realización pública– y entrega los estatutos modificados al instituto. En febrero del siguiente año (2004), el IFE revisa esta reforma estatutaria y la aprueba en lo general, pero ordena al partido hacer cinco nuevas adecuaciones.

Los disidentes impugnan la resolución del IFE mientras la dirigencia nacional del partido realiza dos asambleas durante 2004 y urge al instituto a estudiar sus nuevas modificaciones estatutarias. Finalmente, a principios de 2005, el CG del IFE decide posponer –ya lo había hecho en un par de ocasiones– el análisis de los estatutos hasta que se resolvieran tres medios de impugnación presentados por los disidentes ante el TEPJF. En la sesión de Consejo donde se toma tal determinación, el representante del partido afectado dice: “derivado del hecho de que este órgano actúa más de forma política y no jurídica, el PVEM se retira de forma permanente para no ser copartícipe de los atropellos jurídicos que realizan”. La dirigencia del partido argumenta que los consejeros violan la ley “con trampas y con mañas”, y reafirma su decisión de mantenerse fuera de las sesiones del CG hasta que se corrija su comportamiento.

Días después de este enfrentamiento, el Tribunal emite una nueva resolución en la que es contundente: rechaza los estatutos

<sup>18</sup> *Reforma*, 30 y 31 de diciembre de 2000; 1, 3 y 11 de enero de 2001. Resulta relevante señalar cómo en estos casos las decisiones del Tribunal causaron molestia entre otros actores políticos que se solidarizaron con los rebeldes en la descalificación del mismo. Así fue con el desplegado de 17 gobernadores provenientes de las filas del PRI, quienes hicieron un enérgico “extrañamiento” al Tribunal por provocar inestabilidad en el caso de Tabasco, con la disputa entre dos gobernadores interinos y por vulnerar la soberanía estatal en el caso de Yucatán, al desconocer y revocar la decisión del Congreso de elegir a los consejeros electorales. *Reforma*, 6 de enero de 2001.

modificados del Partido Verde, y le exige cumplir con los principios democráticos en la integración de sus órganos directivos, con lo cual lo acusa de desacato. De mayor gravedad es que el mismo TEPJF considera que el IFE actuó de manera ilegal al aprobar –un año atrás– unos estatutos que no cumplían con los principios democráticos “exigibles a un partido político”.<sup>19</sup>

La molestia de los actores por decisiones que no les favorecen se manifiesta en el intento de aplicar procedimientos administrativos para destituir a las autoridades responsables de las mismas. Se trataría de una paradójica situación, pues para evitar el cumplimiento de los fallos y las determinaciones de las instancias legales acreditadas, se utilizan instrumentos de la misma ley con los que se intenta atajar su “indeseable” intervención. En el caso de los estatutos del Partido Verde, su líder llegó al extremo de decir que los consejeros electorales “creen que pueden estar por encima de la Constitución y del sistema de partidos”, y anunció que su partido impulsaría un juicio político contra cinco de los integrantes del Consejo General del IFE, a menos que enmendaran su error aprobándoles los estatutos,<sup>20</sup> y que promovería una reforma para garantizar que todos los integrantes de la máxima instancia de dirección del instituto fueran abogados o tuvieran experiencia previa en otros órganos electorales.<sup>21</sup>

2) Por gravedad de la situación política. Otra forma particular de desacato, ajena a la difícil aplicabilidad de las normas propias de la democracia (como fueron los ejemplos previos), se refiere a las situaciones en las que los actores consideran irrelevantes las reglas si lo que está en juego es la resolución de un conflicto grave. Los casos considerados aquí no son nuevos ni distintivos de la situación demo-

<sup>19</sup> *Reforma*, 1, 2 y 17 de febrero de 2005.

<sup>20</sup> Una respuesta similar corrió a cargo del presidente de la Cámara de Diputados, Manlio Fabio Beltrones, con motivo de la aceptación, por parte de la Corte, de la controversia constitucional promovida por el Ejecutivo en relación con el diferendo por el presupuesto de egresos de 2005. Beltrones aseguró que los ministros que recibieron la mencionada controversia y suspendieron parte de la aplicación del presupuesto, habían violado cuando menos dos disposiciones legales, y sentenció: “Al igual que cualquier diputado, los ministros que violen la ley son susceptibles de juicio político. He leído y releído la Ley Reglamentaria del 105 constitucional y la Ley Orgánica del Poder Judicial y estoy convencido de que no se apegaron a lo ahí establecido”. *Reforma*, 24 de diciembre de 2004.

<sup>21</sup> *Reforma*, 2 de febrero de 2005.



crática actual; reflejan la supervivencia de prácticas comunes del viejo régimen autoritario —cuando el PRI gobernaba— y que se mantienen como eficaces instrumentos para atajar contextos problemáticos.

Ejemplo paradigmático de lo dicho es la negociación entre el gobierno federal y el Sindicato de Petróleos Mexicanos (Pemex) por el contrato colectivo de trabajo, a mediados de 2002. El marco de dicha negociación era doble: por un lado, el IFE llevaba a cabo una investigación sobre financiamiento irregular del candidato presidencial del PRI, Francisco Labastida, en la campaña de 2000; por otra parte, se cruzaba la solicitud de la Procuraduría General de la República (PGR) a la Cámara de Diputados para desaforar al diputado federal Carlos Romero Deschamps y al senador Ricardo Aldana, dirigente y tesorero del referido sindicato respectivamente, bajo el cargo de peculado electoral.

El sindicato había emplazado a huelga a mediados de año y hacia agosto establecía un ultimátum de un mes para concluir las negociaciones. A mediados de septiembre, en un hecho que fue catalogado de “histórico” por la prensa, suspendió las pláticas con la paraestatal ante la decisión de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados de instalar la sección instructora que comenzaría el proceso de desafuero de los líderes del gremio, y movilizó a miles de personas en reclamo de aumento salarial y en apoyo de sus dirigentes.

Los rumores y sospechas sobre un posible intercambio, consistente en ceder a la pretensión de huelga a cambio de suspender el juicio de desafuero, se hicieron evidentes. En reunión privada, trascendió que el dirigente nacional del PAN, Luis Felipe Bravo Mena, exigió al presidente Vicente Fox no negociar bajo ninguna circunstancia el caso Pemex con el sindicato petrolero o con el dirigente nacional del PRI, Roberto Madrazo. Hacerlo, según lo trascendido, sería un agravio a la sociedad mexicana que confió en un cambio el 2 de julio de 2000. Días después, el presidente Fox fue contundente: “Esto tiene que ver con corrupción y con el compromiso de este gobierno para erradicarla. El acuerdo laboral es diferente y está aparte. No deberíamos tener problemas en resolver eso, pero nos están chantajeando”.

Sin embargo, a fines de septiembre el peligro quedó conjurado al aceptar el sindicato ceder en su exigencia de un incremento salarial

de 15%, llegándose a un acuerdo de un aumento de 5.5% y de 1.8% adicional en prestaciones. El presidente Fox dijo, para atajar especulaciones, que el juicio penal contra líderes del sindicato petrolero seguiría como estaba planeado.<sup>22</sup>

En efecto, el sindicato claramente pretendía que se pasara por alto un procedimiento legal a fin de facilitar una negociación laboral. El gobierno, en apariencia, no cedió a esa pretensión, quizás porque la imagen de los dirigentes sindicales era un punto a su favor. La percepción de algunos comentaristas fue clara al respecto. Federico Reyes Heróles (2002) señaló: “Por fortuna se conjuró la huelga. Horas antes del plazo límite, de pronto el sindicato admite básicamente las mismas condiciones que se le ofrecieron hace un mes. No ganó nada nuevo y, en cambio, mantuvo al país en vilo con los respectivos costos [...] Se trató de extorsionar no sólo al régimen de Vicente Fox sino al país entero”. En un tono de mayor dureza, Jesús Silva-Herzog Márquez (2002) escribía:

La estructura del viejo Estado corporativo sigue firme, controla monopólicamente sus parcelas y es ajena a cualquier restricción legal. Sobre todo, esos viejos y vivos centros de poder son capaces de poner en jaque al poder institucional [...] Gobernar implica garantizar la tranquilidad que estuvo fincada durante décadas en intercambios corporativos y clientelares. Y gobernar exige, por lo tanto, negociar con grupos que han usado el chantaje como moneda corriente. El PRI habrá perdido la Presidencia de la República en el 2000 pero las repúblicas sindicales continúan ejerciendo sus dominios, los caciques locales siguen dominando como siempre a sus huestes y movilizándolas a su antojo como demostración de fuerza. Por debajo de la democracia de las instituciones, sobrevive un arreglo predemocrático que no ha encontrado sustituto.

Detrás de estos dos comentarios está la idea de que, efectivamente, la fuerza del sindicato sería capaz de detener el juicio contra sus dirigentes, como lo ha sido hasta el momento de escribir estas líneas.

<sup>22</sup> *Reforma*, 1 de agosto; 19, 21, 25 y 30 de septiembre de 2002.

Otro ejemplo es el relacionado con el movimiento de los ejidatarios en contra del aeropuerto en San Salvador Atenco, Estado de México. El conflicto comenzó el 22 de octubre de 2001, al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* la expropiación de 5 091 hectáreas de cultivo, 3 700 de las cuales correspondían a Atenco. Las movilizaciones comenzaron de inmediato y sus argumentos se centraron en dos puntos: 1) no fue consultada la opinión de los campesinos acerca de la pretensión gubernamental de expropiar para el proyecto aeroportuario, 2) la tierra no estaba en venta, por tratarse de su medio de vida y estar en juego su identidad.

Durante los casi diez meses que duró el conflicto con el gobierno federal, los campesinos emprendieron una serie de acciones ilegales como las marchas con palos y machetes en mano, la confiscación de vehículos de particulares, el secuestro de personas y el bloqueo de carreteras. Pero el momento definitorio se dio después del enfrentamiento en el poblado de Santa Catarina, el 11 de julio de 2002, entre campesinos que pretendían irrumpir en un acto del gobernador del Estado de México y policías estatales que impidieron su llegada; la procuraduría estatal ejerció acción penal contra 14 personas, entre ellas los líderes del movimiento, Ignacio del Valle y Adán Espinoza.

Como respuesta, los ejidatarios cerraron la autopista Texcoco-Lechería y "retuvieron" a 12 funcionarios públicos, entre quienes estaban el subsecretario de Justicia de Texcoco y el secretario particular de la Subprocuraduría de ese municipio. El vocero del movimiento, David Pájaro, ofrecía a las autoridades liberar personas retenidas a cambio de que la Procuraduría liberara a sus compañeros; incluso, los ejidatarios llegaron a amenazar con quemar vivas a las personas en su poder si en las horas siguientes el gobierno estatal no daba respuesta a sus demandas. No obstante, el gobierno del Estado de México consignó ante un juez a los 14 ejidatarios y reforzó el cerco policiaco en torno a la comunidad en conflicto.

Ante esta situación de confrontación franca, habida cuenta del desconocimiento de la autoridad local para resolver el conflicto por parte de los campesinos en lucha, el gobierno federal intervino. El 14 de julio dio pie a la solución planteada por los ejidatarios: ocho campesinos eran liberados y el 15 de julio obtenían su libertad los líderes del movimiento; ese mismo día, el movimiento liberaba a

los 12 funcionarios públicos “retenidos”. Como se ve, el secuestro de varias personas fue un factor de presión eficaz para que fueran liberados los capturados en el enfrentamiento mencionado. Asimismo, para que los ejidatarios del lugar desistieran de sus acciones, fue preciso que autoridades locales y federales desistieran del uso de la fuerza pública y, más aún, de las posibles sanciones penales a las que se habrían hecho acreedores.<sup>23</sup> Pocas semanas después, en gran medida como efecto de este momento difícil, se suspendía el proyecto aeroportuario, considerado por el presidente Fox “el más importante de su sexenio”.<sup>24</sup>

En ambos casos, el de la negociación de Pemex y el de Atenco, el tratamiento excepcional se justificó por tratarse de situaciones extremas, dado que ponían en entredicho la capacidad para mantener el orden sin el uso legítimo de la fuerza.

### *Los riesgos para la consolidación democrática*

Los tipos de confrontación institucional expuestos son representativos de un contexto nacional en el que conviven dos estilos de práctica política: el informal y arbitrario, y el institucionalizado y respaldado en la legalidad. La combinación de ambos estilos arroja un panorama complejo, en el que los actores encuentran espacios propicios para mantenerse en una ambigüedad peligrosa para la democracia, como hemos tratado de mostrar hasta aquí.

Los ejemplos que ilustran estos tipos reflejan que el problema del rechazo a leyes o reglas no es privativo de ningún partido o de cierto

---

<sup>23</sup> Bien se dice: “a confesión de parte, relevo de pruebas”. Como defensa ante la decisión de la Sección Instructora de la Cámara de Diputados de desaforar al jefe de Gobierno del Distrito Federal, el diputado del PRD y presidente de esa sección, Horacio Duarte, reprochó que en ocasiones anteriores se haya negociado la ley para no afectar, por diversas consideraciones políticas, a personas involucradas con el rechazo al aeropuerto de Texcoco o en el caso del tesorero del sindicato petrolero, Ricardo Aldana, y que en el caso del desafuero no se haya hecho lo mismo. Incluso, afirmó que como presidente municipal de Texcoco, le tocó ser testigo de esa “negociación de la ley” en relación con los ejidatarios. *La Crónica de Hoy*, 2 de abril de 2005.

<sup>24</sup> La reconstrucción de este episodio está basada en Alcayaga (2002) y Hernández Santiago (2004).

rango de políticos o funcionarios. Se refieren a situaciones muy diversas y abarcan distintos niveles de la política y del desempeño público. Por lo mismo, el rechazo tiende a convertir el cuestionamiento y el desacato en cuestiones normales, sancionadas por la costumbre, inclusive en comportamientos dignos de admiración.

Nos preguntábamos al comienzo del artículo a qué se debía esa dificultad relativa para aceptar las reglas democráticas: ¿se explica por la supervivencia del autoritarismo o por la ineficacia de las reglas en un contexto diferente? En alguna medida, ambos elementos forman parte de la respuesta, la cual apunta hacia la relativa fragilidad de la modernización política, y la necesidad de una suerte de “segunda transición” en el proceso democrático mexicano.

1) El aprendizaje democrático. Acostumbrados a la verticalidad de las decisiones y la elasticidad de las reglas que las respaldaban, los actores políticos deben aprender hoy a ejercer sus responsabilidades y atribuciones en sus ámbitos de competencia, a partir de normas establecidas y mecanismos de supervisión de las mismas. Las limitaciones que estas reglas imponen al juego político, aunadas al desconocimiento de éstas, la falta de costumbre en su observancia y las fuertes tentaciones por interpretar la justicia y la legalidad como dos nociones diferentes, cuando no francamente opuestas, favorecen la persistencia de las “excepciones a la regla” como ejercicio ordinario en la democracia. Ese riesgo debe ser evitado. Escribió Rousseau (1984: 58): “La mayor parte de los pueblos, así como los hombres, sólo son dóciles en su juventud; en la vejez hácese incorregibles. Las costumbres una vez adquiridas y arraigados los prejuicios, es empresa peligrosa e inútil querer reformarlos”. Siguiendo con esta imagen, puede decirse que nuestra democracia está en la juventud, si no es que en la infancia; le resta un buen camino para asumirse madura –consolidada, quizás–, menos aún, vieja, prejuiciosa e “incorregible”, características que tal vez sí lo son de un régimen autoritario. Por ello, al estar en una etapa formativa, es importante tener en cuenta que el proceso de creación y fortalecimiento de las instituciones, tanto como el de su integración a una cultura política (que apenas está incorporando conceptos como ciudadanía, tolerancia y pluralidad), requiere de tiempo y esfuerzo para arrojar buenos resultados; tarea imprescindible si se quiere que la democracia se consolide.

2) La relativa debilidad de las instituciones. La mayoría de las instituciones vigentes –y aquí vale la pena hacer la salvedad de las electorales– son herencia del régimen anterior, aunque hoy se hagan efectivas a partir de reformas que las modernizan o que las consolidan con su cabal aplicación. Sin embargo, los ciudadanos guardan aún serias reservas en relación con ellas, pues las ubican como herencia de décadas anteriores, cuando la violación de reglas era frecuente y, en consecuencia, son proclives a mirar el desacato de las reglas como algo normal, y a respaldar a aquél que las desacata como alguien valiente o audaz. Ello incluye no solamente la institucionalidad política, sino también el complejo entramado jurídico que rige la vida social. En términos generales, esta situación explica muchos casos de corrupción de diversos grados.

3) El desfase histórico entre la realidad y la norma. En relación con lo anterior, cabe considerar las contradicciones entre una realidad dinámica, que contiene nuevas experiencias para la vida política, y un sistema de reglas heredado que, en muchos aspectos, resulta inoperante. La llamada “reforma del Estado”, pospuesta en tantas ocasiones, aspira a solucionar algunas de estas contradicciones a partir de reformas constitucionales, lo cual implicaría un trabajo profundo para adecuar las instituciones mexicanas a las nuevas exigencias de esa realidad dinámica. En resumen, urge terminar con el proverbial desfase histórico<sup>25</sup> entre la práctica de la política y la norma que la rige. Ello, sin embargo, también entraña riesgos. Offe (2004: 246-250) señala el conflicto, propio de las nuevas democracias socialistas, entre la necesidad imperiosa de instituciones y los tiempos de maduración que las propias instituciones requieren. “Las reformas institucionales demasiado rápidas y demasiado generales pueden fácilmente agotar el apoyo de quienes se sienten afectados por ellas o frustrar la creencia, generada por el proceso mismo de reforma, de que transformación rápida es equivalente a éxito rápido”. En el caso mexicano, como se dijo en un inciso anterior, es posible afirmar que

---

<sup>25</sup> Como nos muestra François-Xavier Guerra (2000: 194) al referirse a la “doble ficción” del México independiente, la del pueblo y la de la nación: “Era una sociedad con hombres ligados por derechos y deberes recíprocos de tipo antiguo, pero en ningún caso era un pueblo de ciudadanos tal como figuraba en las leyes fundamentales, ni siquiera una nación, es decir una unidad política con una personalidad definida apoyada en la historia”.

muchos de los actores políticos todavía se sienten desconcertados y poco dispuestos a someterse por entero a nuevas reglas de actuación democrática cuya eficacia no está plenamente comprobada.

4) El deficiente funcionamiento de las instancias judiciales y los ministerios públicos. Estamos aún lejos de tener un sistema legal que funcione adecuadamente. En cuanto al Poder Judicial, éste comienza a demostrar autonomía en sus decisiones, aunque se encuentra expuesto a dos peligros: la presión de los actores políticos para que orienten aquellas en un sentido específico y la novedad de los casos que le toca resolver —por ejemplo, las nuevas funciones de la SCJN en tanto “tribunal constitucional” cuando está en duda si tiene facultades para ello, como fue el caso del presupuesto de 2005—, lo cual ha producido cierta insatisfacción en los involucrados en sus sentencias. En lo referido a sus instancias dependientes, conviene mencionar que los juzgados actúan con burocracia y falta de transparencia, y persisten nichos importantes de corrupción a lo largo de los procesos legales. A esta última situación, que deja muchas veces en estado de indefensión a los ciudadanos, se añade el mal desempeño de las instancias dependientes de los ejecutivos —federal y locales— en la persecución de los delitos: la intervención de las procuradurías y los ministerios públicos resulta las más de las veces en procesos lentos, desagradables, poco claros e incluso infructuosos para aquél que ha sido víctima de un delito. En el otro extremo, quien delinque reconoce la vulnerabilidad del sistema y lo usa en su provecho, llegado el caso de ser capturado (una excepción más que una regla, para seguir con la metáfora).

La persistencia en el uso discrecional de las reglas, en su interpretación caprichosa o en su violación disfrazada, alienta la desconfianza entre los actores de la política y, por lo mismo, impide la solidificación del régimen a largo plazo. Las reglas están hechas para restringir los ámbitos de acción de los propios actores, al mismo tiempo que para preservar sus libertades (Rawls 1990) y eliminar la arbitrariedad del poder (Raz, 2002; O’Donnell, 2001, 2002). Si las reglas no son suficientemente claras o si son objeto de transgresión constante, el resultado será una democracia frágil, ineficiente para solucionar conflictos e incapaz de generar acuerdos. Adicionalmente, la falta de certidumbre institucional llevará a la desconfianza

ciudadana y por lo mismo, a la transgresión cotidiana de las reglas, resultando en un círculo vicioso difícil de romper.<sup>26</sup>

No se trata de defender un sistema de reglas rígido e inmutable que actúe como una camisa de fuerza en contra de nuevas tendencias o necesidades de la sociedad, o que proporcione pretextos para la indisciplina. El reconocimiento de la insuficiencia de leyes e instituciones debe derivar en procesos legislativos incluyentes, que tengan la suficiente transparencia y credibilidad para asegurar la confianza pública en los procesos de toma de decisiones. Mayor participación y supervisión ciudadanas a lo largo de procesos legislativos y decisorios, seguramente ayudarían a dar una mayor legitimidad al edificio institucional democrático.

De la misma manera, los procesos de aplicación de la justicia deberían contribuir a generar una cultura de respeto a la legalidad, basada en la certidumbre y la seguridad ciudadanas. Algunos de los casos que hemos presentado se originan en fallas institucionales y en procesos insatisfactorios de toma de decisiones, por lo cual resultaría válido para los afectados por ellas expresar su desacuerdo y plantear tales casos como un punto de partida para modificar o adecuar las reglas establecidas. No obstante, hacerlo mediante la continua confrontación con los procedimientos, es decir, mediante el cuestionamiento y el desacato, constituye una práctica peligrosa que pone en duda el piso mínimo sobre el cual se asienta la democracia.

Norberto Bobbio (1986) afirma que, pese a la ambigüedad teórica e histórica que ha persistido en relación con los límites entre el gobierno de los hombres y el de las leyes, “la democracia es el

---

<sup>26</sup> Ha dicho el magistrado de la Corte, José Ramón Cosío: “La Corte debe cumplir con sus funciones, y si sus resoluciones no son del agrado de los otros Poderes, se deben enfrentar los costos [...] acatando las normas jurídicas es realmente como podemos hacer plena esta democracia, puesto que las propias normas jurídicas surgen de esta fuente democrática”. La magistrada Margarita Luna Ramos ha dicho en relación con las elecciones de 2006: “creo que todos tenemos que demostrar una gran civilidad, demostrando nuestra opinión con la emisión de nuestro voto y aceptando en un momento dado las resoluciones que el Poder Judicial pronuncie cuando se hagan las impugnaciones correspondientes”. En sentido similar, el presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, declaró, preocupado por las reacciones en torno a la resolución del caso del PVEM: “lo importante en la democracia es respetar las reglas del juego, respetar las instituciones, respetar al árbitro, porque a todos conviene que quien gane en el 2006 lo haga con absoluta credibilidad y fortaleza [...] otras alternativas de acusaciones políticas debilitan las reglas del juego”. *Reforma*, 16 de febrero y 13 de marzo de 2005; 3 de enero de 2006.



gobierno de las leyes por excelencia”. “¿Qué cosa es la democracia” –sostiene– “sino un conjunto de reglas (las llamadas reglas del juego) para solucionar los conflictos sin derramamiento de sangre? ¿En qué cosa consiste el buen gobierno democrático sino y sobre todo en el respeto riguroso de esas reglas?” El riesgo de no cumplirlas, concluye, conduce inevitablemente a la autocracia. He ahí –decimos nosotros– el riesgo mayor para la incipiente democracia mexicana.

### Bibliografía

- ALCÁYAGA, Cristina. *Atenco, el peso del poder y el contrapeso de la resistencia civil*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BURKI, Shahid Javed, y Guillermo E. Perry. *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Washington: Banco Mundial, 1998.
- CARBONELL, Miguel. “La Corte se equivoca (de nuevo)”. *Reforma*, 14 de mayo de 2005.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 140ª edición. México: Porrúa, 2002.
- DOMINGO VILLEGAS, Pilar. *Rule of Law and Judicial Systems in the Contexts of Democratisation and Economic Liberalisation: A Framework for Comparison and Analysis in Latin America*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documento de Trabajo, núm. 25), 1995.
- . *Rule of Law, Citizenship and Access to Justice in Mexico*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documento de Trabajo, núm. 57), 1997.
- EISENSTADT, Todd A. “¿Remolinos en la tercera ola? Las transiciones prolongadas en las teorías sobre democratización”. En *Caminos a la democracia*, coordinado por Reynaldo Yunuen Ortega Ruiz, 87-120. México: El Colegio de México, 2001.
- GUERRA, François-Xavier. *México: del antiguo régimen a la Revolución*, tomo I, segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- HERNÁNDEZ SANTIAGO, Javier. “El movimiento de San Salvador Atenco contra el proyecto del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, 2001-2002. Orígenes, trayectoria y resultados”. Tesis de licenciatura. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2004.

- HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1968.
- LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio, y Miguel Armando López Leyva. "México: una transición prolongada (1988-1996/1997)". *Revista Mexicana de Sociología* 4, año 66 (octubre-diciembre, 2004): 749-806.
- LAJOUS, Alejandra. *Confrontación de agravios. La postelección de 2006*. México: Océano, 2007.
- LINZ, Juan J. "Transiciones a la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 51 (julio-septiembre, 1990).
- LOAEZA, Soledad. *Incertidumbre y riesgo en transiciones prolongadas. La experiencia mexicana y el Partido Acción Nacional*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Documentos de Trabajo, núm. 14), 2000.
- O'DONNELL, Guillermo. "La irrenunciabilidad del Estado de derecho". *Revista Instituciones y Desarrollo* 8 y 9. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España, 2001.
- . "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales". En *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, coordinado por Miguel Carbonell, Winstano Orozco y Rodolfo Vázquez, 235-263. México: UNAM/ITAM/Siglo XXI Editores, 2002.
- . "Democracia y Estado de derecho". *Nexos* 325, año 27, vol. XXVII (2005): 19-27.
- OFFE, Claus. *Las nuevas democracias. Transición política y renovación institucional en los países postcomunistas*. Barcelona: Hacer editorial, 2004.
- PESCHARD, Jacqueline. "Después de la transición: trayectos institucionales en materia electoral". *Sociológica* 52, año 18, UAM-Azcapotzalco (mayo-agosto, 2003).
- , coord. *Dos de julio. Reflexiones y alternativas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- PETERS, B. Guy. *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- POWELL, Walter W., y Paul di Maggio. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- RABASA, Emilio O., y Gloria Caballero. *Mexicano: esta es tu constitución*. México: Miguel Angel Porrúa, 1997.
- RAWLS, John. *Sobre las libertades*. Barcelona: Paidós, 1990.
- RAZ, Joseph. "El Estado de derecho y su virtud". En *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, coordinado por Miguel Carbonell, Winstano Orozco y Rodolfo Vázquez, 15-36. México: UNAM/ITAM/Siglo XXI Editores, 2002.

- REYES HEROLES, Federico. "Adiós a los monstruos". *Reforma*, 1 de octubre de 2002.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- SCHEDLER, Andreas. "The Two-Level Game of Democratization by Elections". Ponencia presentada para el congreso de la *Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies* (CALACS), Antigua, Guatemala, 22-24 de febrero de 2001.
- \_\_\_\_\_. "The Mobilization of Distrust". *Journal of Democracy* 1, vol. 18 (enero, 2007): 88-102.
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. "La otra política". *Reforma*, 23 de septiembre de 2002.
- SMULOVITZ, Catalina. "¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados". *Política y Gobierno* 2, vol. IX, II semestre (2002): 297-324.
- SUMMERS, Robert. "Los principios del Estado de derecho". En *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, coordinado por Miguel Carbonell, Winstano Orozco y Rodolfo Vázquez, 37-59. México: UNAM/ITAM/Siglo XXI Editores, 2002.
- Transparencia Mexicana*, [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx).
- Transparencia Internacional*, [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, [www.trife.gob.mx](http://www.trife.gob.mx).
- WARREN, Mark E. "Democracia contra la corrupción". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 193 (enero-marzo, 2005): 109-141.

### Hemerografía

*La Crónica de Hoy*, *La Jornada* y *Reforma*.



### III. SOCIEDAD CIVIL Y ACCIÓN COLECTIVA

En la discusión sobre la democracia, los temas relativos a la sociedad civil tienen un interés innegable, si bien dista de haber consenso sobre lo que ésta comprende. De hecho, tiende a concebirse desde perspectivas que pueden parecer no sólo divergentes sino aun excluyentes: en ocasiones como espacio de residencia común de los ciudadanos, a veces como actor y promotor de reivindicaciones y demandas (ya sea en oposición, ya sea en interacción con el Estado). Consideramos, sin embargo, que tanto una perspectiva como la otra indican aspectos de importancia mayor. Por un lado, los ciudadanos se relacionan entre sí y con su entorno más amplio de manera individual, por ejemplo, por medio del voto (activo y pasivo) y, por lo tanto, han de contar con la garantía estatal para el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Por el otro lado, los ciudadanos generan acciones colectivas en defensa de condiciones o para promover cambios institucionales y culturales, por ejemplo, constituyendo movimientos sociales.

Pero esta figura doble estaría incompleta si no se considerara el contexto en el que se inscribe. Para seguir con el par de ejemplos señalados, un ciudadano en un régimen autoritario difícilmente tiene la posibilidad real, más allá de cualquier ficción electoral, de votar y ser votado; en esa misma línea, la movilización social en tal tipo de regímenes está expuesta a mayores costos (la represión, el más alto quizás) y tiene menores posibilidades de obtener resultados tangibles. En una democracia, en cambio, las condiciones para el sufragio libre se garantizan ante todo, pues éste es el fundamento institucional que le da vida; aquí, las condiciones para la asociación y para la expresión pública de ideas y posiciones se garantiza igualmente, pues de éstas depende en buena medida la selección entre opciones políticas distintas.

En efecto, importa la participación ciudadana (agregada y desagregada) en condiciones particulares porque cuenta el tipo de relación con el Estado, y particularmente con el gobierno. La capacidad de incidir en la política formal depende en alto grado de la existencia de canales institucionales de recepción y procesamiento de demandas; visto desde otro ángulo, la acción pública gubernamental en una democracia sólo es posible si se deriva de una comunicación (directa o indirecta) con la acción pública ciudadana. De lo anterior no se desprende que la una sea simple manifestación causal de la otra o deba responder mecánicamente a ella; si acaso, se sugiere que la interacción de ambas en la hechura de las políticas públicas es necesaria para lograr buenas decisiones.

Este tercer apartado está integrado por trabajos que, desde visiones muy cercanas, nos llevan a reflexionar sobre la importancia de la sociedad civil en la democracia. El primero de los artículos que lo conforman explora las aportaciones de la sociedad civil a escala mundial; el segundo, su trayectoria en el subcontinente latinoamericano; el tercero, sus relaciones con los procesos de toma de decisiones en un ámbito local.

En “Internacionalización de la acción colectiva, sociedad civil mundial y democratización de los organismos multilaterales”, Juan Manuel Ramírez Sáiz analiza los nexos que seis actores sociales internacionales establecen con la sociedad civil mundial emergente y con las principales instituciones políticas y económicas supranacionales. El trabajo pondera las aportaciones que están realizando esos actores a la construcción de dicha sociedad, y se articula en torno a las críticas y propuestas que ellos formulan a las mencionadas instituciones para que respondan a las innovaciones que implica la conformación de esta nueva sociedad civil. La idea es que la vinculación entre ésta y los movimientos transcontinentales de ciudadanos es directa, porque la acción colectiva internacional es la parte organizada y operante de esa sociedad. No obstante, el impacto real de las recomendaciones e intervenciones de la acción colectiva sobre las instituciones internacionales está siendo escaso, sobre todo en relación con la capacidad de convocatoria, movilización y propuesta.

En el texto “Derechos ciudadanos y democracia en América Latina”, Jorge Cadena-Roa comienza dilucidando en qué consisten

los derechos para después referirse a su origen, a los procesos socio-políticos que dan como resultado el reconocimiento, protección o desconocimiento de los mismos y a su relación teórica e histórica con el establecimiento de la democracia en Europa occidental. De ahí, el autor desprende algunas proposiciones teóricas e hipótesis acerca de la relación entre los derechos ciudadanos y la democracia en América Latina. Finalmente, considera los motivos por los que el reconocimiento efectivo de los derechos en la región ha sido tan tardío e incompleto.

Por último, en el trabajo “Problemas, territorios y organizaciones en la acción pública: los dilemas de la decisión en el caso del nuevo aeropuerto de la ciudad de México”, Carlos Gil García, desde una perspectiva novedosa, se propone discutir las fallas del proceso de toma de decisiones cuando se intentó construir un nuevo aeropuerto internacional entre 2001 y 2002 en el circunvecino Estado de México. Mediante este estudio de caso, que analiza las dificultades de un proceso decisonal vertical “desde arriba”, el autor contribuye a la explicación de la acción pública contemporánea. Él pone especial atención en la construcción del movimiento “anticrecimiento” emprendido por la población más afectada con el proyecto, movilización fundada en valores políticos y orientada por valores simbólicos de resistencia que, al final, desembocaron en un activismo negativo.





# INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ACCIÓN COLECTIVA, SOCIEDAD CIVIL MUNDIAL Y DEMOCRATIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS MULTILATERALES

*Juan Manuel Ramírez Sáiz\**

## *Introducción*

Este trabajo se apoya en un supuesto básico y se centra en el análisis de dos temas. El supuesto aludido remite a la dimensión internacional y tendencialmente mundial<sup>1</sup> que están asumiendo tanto la sociedad civil como la acción colectiva y la democracia. En este nuevo contexto, analizo dos temas. Uno de ellos es la concepción y el tipo de sociedad civil supranacional que se está construyendo a partir de la intervención de los actores sociales internacionales (ASI). El otro gira

---

\* Profesor-investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

<sup>1</sup> Los conceptos “internacionalización, transnacionalización, integración regional, continentalización, globalización y mundialización” no son sinónimos. La internacionalización se basa en procesos que se llevan a cabo, al menos, entre dos países. La transnacionalización implica una internacionalización creciente. La regionalización supranacional o la integración regional se da entre varios estados y países que son espacialmente contiguos. La continentalización ocurre entre un número mayor de estados que se encuentran también territorialmente próximos. En la globalización, las redes económicas y culturales supranacionales operan en una interacción compleja e interdependiente. En la mundialización, las conexiones entre las economías, las sociedades y las culturas se extienden a escala planetaria. Para que la mundialización y la globalización fueran equivalentes, la globalización debería abarcar todas las horizontales y todas las verticales del planeta. Pero la globalización no alcanza a todo el mundo. Tiende a la mundialidad sin lograrlo (Beck, 1998; Giddens, 1992; Rocha, 2003).

Los actores sociales pueden operar a estos distintos niveles (internacional, transnacional, regional, continental, global y mundial). No obstante la connotación específica que posee cada uno de los términos anteriores, frecuentemente son utilizados como equivalentes. En este trabajo se incorpora su uso más generalizado.

en torno a las críticas y las propuestas que dichos actores formulan a las instituciones políticas y a los organismos económicos multilaterales. En el primer caso, abordo los rasgos que está asumiendo la sociedad civil internacional. En el segundo, considero los aportes que los actores sociales realizan para que las instituciones internacionales vigentes respondan al carácter emergente de esta nueva sociedad, a fin de que democratizen su propia estructura y forma de actuación. En ambos asuntos, la acción colectiva opera como un factor de cambio.

El supuesto que acabo de enunciar no niega que el concepto de “sociedad” es aplicable a las agrupaciones humanas, locales y regionales, estructuradas en torno a relaciones, normas y autoridades formalizadas en diferentes grados. Pero preferentemente es utilizado para referirse a la agrupación que habita en el ámbito territorial de un Estado-nación, es decir, a la sociedad nacional. Sin embargo, simultáneamente, desde los años treinta del siglo pasado se encuentra en proceso de construcción una nueva sociedad basada en agrupaciones integradas por valores, relaciones e instituciones de carácter supranacional, continental y mundial. La mundial está constituida en torno a redes globales de interacción tanto sociales y culturales como económicas y políticas. Ellas conforman lo que Castells califica como la “sociedad red” (Castells, 1998, vol. I: 505-514 y vol. III: 374-384).

Por su parte, la sociedad civil es un proceso y un horizonte, no un objeto (Kaldor, 2005: 28). De acuerdo con Cohen y Arato, el aspecto público de la sociedad civil es el conjunto de prácticas comunicativas y de instancias de participación. Es decir, está constituida por movimientos sociales y por instituciones. Como institución, la sociedad civil está demarcada por los derechos que aseguran la integración social, estabilizan la socialización, permiten la reproducción cultural y fijan la naturaleza de las relaciones tanto entre la sociedad civil y el Estado como entre la sociedad civil y la economía. En cuanto movimiento, la sociedad civil consiste en la acción de asociaciones, grupos informales e individuos influyentes en la opinión pública, cuya acción mantiene y amplía los horizontes de la autonomía social. Es el lugar y el objetivo de los movimientos sociales (Cohen y Arato, 2000: 576, y Olvera, 1999: 343).

Para Kant, la sociedad civil universal se fundamenta en el derecho global y en una comunidad política cosmopolita, amparada

en tratados e instituciones internacionales. Como institución, este tipo de sociedad civil se basa en los convenios y normas internacionales. En cuanto movimiento, se refiere a la ciudadanía activa, a la autoorganización que crece fuera de los círculos políticos formales. Consiste en aquellos grupos y organizaciones que participan en los debates públicos globales; que influyen y presionan en los centros de autoridad política y económica internacional, en especial en los que se negocian nuevos pactos sociales a escala global (Kaldor, 2005: 20, 21, 26, 66, 68, 128, 142, 190 y 192).

De manera similar a como sucede con la sociedad, la acción colectiva puede desplegarse no sólo en ámbitos locales, regionales y nacionales, sino también en los internacionales. Uno de los rasgos de los llamados “nuevos movimientos sociales” es la internacionalización de la acción colectiva, es decir, de sus demandas, de sus intervenciones y de los ámbitos en los que operan (Hegedus, 1990: 124). Desde finales de los años sesenta del siglo pasado, son crecientes las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las redes temáticas y los movimientos sociales que actúan a nivel supranacional y que poseen una perspectiva crecientemente mundial (Vargas, 1999). Su internacionalización se da por una doble vía. Por una parte, grupos y organizaciones sociales autónomos, enraizados en lo local, se articulan a redes supranacionales. Por otra, estas redes mantienen vinculaciones estrechas con grupos locales en los que radica su fuerza. Los dos tipos de organizaciones intentan actuar en las instituciones en las que se originan las decisiones que más repercuten no sólo en la economía, la política y la cultura globales sino también en la vida cotidiana de los ciudadanos y en el espacio local y nacional de la democracia. En ambos casos, la acción colectiva internacional constituye un factor de cambio a través de su intervención a favor de bienes públicos globales (Messner, 1999). Algunos de estos bienes son: la erradicación de la pobreza y de la desigualdad, la defensa del medio ambiente, la equidad de género y el impulso al desarrollo (Serbin, 2001; Stiglitz, 2002: 278). Por ello, Habermas espera una reestructuración democrática del mundo proveniente no de los estados nacionales sino de los movimientos ciudadanos globales. Para él, el nuevo orden mundial va a surgir mediante una legitimación y “civilización” de las relaciones internacionales conducidas por estos

movimientos (citado por Mesner, 1999). Son actores globalizados que operan en un espacio crecientemente mundial.

Asimismo, la democracia como forma de gobierno suele limitarse al ámbito y a las instituciones del Estado-nación. En consecuencia, la mayoría de las teorías y de los análisis sobre la democracia la ubican en el contexto de los estados nacionales; se centran en su funcionamiento dentro de ese sistema político (Held, 1997 y Vallespin, 2005: 1). Se trata, en consecuencia, de democracias de carácter nacional y gobernadas por estados igualmente nacionales. Asimismo, los enfoques sobre la calidad de la democracia la conciben dentro de los confines de sistemas políticos nacionales (Schedler, 2004: 36). Pero son ya numerosos los autores que resaltan la situación contradictoria que ello implica. La contradicción estriba en el predominio de economías transnacionalizadas en el interior de sociedades y de sistemas políticos nacionales no estructurados para responder a los nuevos desafíos que se sitúan progresivamente en una escala mundial (Held, 1997; González Casanova, 1997; MacCormick, 1993; Pinder, 1995; Beck, 2001). Esta situación se está superando a través de la institucionalización de regímenes internacionales, en cuanto principios, normas, reglas y procedimientos de elaboración de decisiones para las relaciones políticas y la seguridad internacional entre estados (Krasner, 1983). En esa medida, han surgido instituciones políticas mundiales (la Organización de las Naciones Unidas y sus múltiples dependencias), así como agencias económicas internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización Mundial del Comercio). Paralelamente, desde el punto de vista teórico, varios autores han planteado y desarrollado los conceptos de “democracia universal” o “modelo cosmopolita de democracia” y de ciudadanía mundial (Held, 1997: 174; Giddens, 1992; Habermas, 1995, y Beck, 2001). Ambos aluden a una dimensión de la democracia y de la ciudadanía que rebasa los límites de los estados-nación.

Los planteamientos que formulo sobre los temas de la sociedad civil supranacional y acerca de las críticas y propuestas que los ASI plantean a las organizaciones políticas y a los organismos económicos internacionales resumen, de manera muy apretada, una parte de

los resultados de la investigación que finalicé en 2004.<sup>2</sup> El periodo de estudio fue de 1999 a 2005. La primera fecha corresponde a la aparición pública de los altermundistas en Seattle durante la tercera reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La segunda obedece al corte inevitable en todo proceso de investigación para aportar resultados acotados temporalmente.

Los actores analizados son la Marcha Mundial de las Mujeres (MMM), Human Rights Watch (HRW), Greenpeace (GP), el Foro Social Mundial (FSM), el Colectivo para la Solidaridad con la Rebelión Zapatista (CSRZ), y la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC). Sus datos básicos identificatorios son los siguientes. La MMM es un movimiento social cuyos objetivos fundamentales son enfrentar la feminización de la pobreza y la violencia contra las mujeres. Con ambos fines, en 2000 realizó una impresionante marcha en la que participaron 6 000 grupos de 161 países y que desembocó en Washington. Asimismo, llevó a cabo una campaña en torno a su pliego de demandas que fue respaldado por cinco millones de firmas. GP es uno de los movimientos ambientalistas más influyentes. Tiene presencia en 40 países y cuenta con el apoyo de 2.8 millones de personas. Es miembro consultivo del Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU. El objetivo principal de HRW es prevenir abusos a los derechos humanos. Dispone de oficinas permanentes en las ocho ciudades principales del mundo y de otras temporales en más de 70 países. Forma parte de las organizaciones acreditadas ante la ONU para la realización de consultas. El Foro Social Mundial es una plataforma social transnacional, un espacio de reflexión que se propone tener pensamiento y propuestas propios ante la globalización neoliberal. Además de la realización de seis encuentros mundiales,

---

<sup>2</sup> La investigación se llevó a cabo a través de entrevistas, de observación de campo y de análisis de documentos tanto impresos como electrónicos. Las entrevistas se realizaron tanto a través de encuentros personales como por vía electrónica y telefónica. Los entrevistados fueron tanto dirigentes y activistas de movimientos sociales, redes y ONG internacionales, como funcionarios de la ONU y del BM e investigadores (véase anexo sobre la relación de entrevistas realizadas). La observación de campo se llevó cabo durante la realización de conferencias y de talleres en el Foro Social Mundial II y III en Porto Alegre, Brasil, y en encuentros internacionales de movimientos sociales, redes y ONG, celebrados en Centroamérica y en México.

Los resultados de la investigación se concentran en el libro de Juan Manuel Ramírez Sáiz (2006).

convocó a marchas simultáneas de protesta en numerosos países contra la guerra de Irak, que se efectuaron el 15 de febrero de 2003. El CSRZ se constituyó en Barcelona, España, y es representativo de las organizaciones internacionales y radicales de jóvenes. Tiene relación con las redes de solidaridad con Chiapas en todo el mundo. Recurre a la desobediencia civil como forma de lucha social. La RMALC surgió con motivo de las negociaciones realizadas para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá. Cuenta con importantes nexos operativos con otras organizaciones sociales, no sólo estadounidenses y canadienses, sino latinoamericanas, europeas y asiáticas.

Los seis ASI seleccionados no constituyen una muestra estadísticamente representativa del universo de las ONG, los colectivos, las redes y los movimientos sociales internacionales. Pero retoman situaciones y tipos de actores centrales de la política, la economía y la sociedad contemporáneas, tales como: la pobreza y la violencia contra las mujeres, la protección del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos, la construcción de espacios públicos mundiales de la sociedad civil, la solidaridad con las minorías étnicas y la intervención ciudadana en los acuerdos comerciales internacionales.

A continuación analizo su incidencia en la constitución de la sociedad civil mundial y en la actuación de las instituciones internacionales.

### *1. Conformación de la sociedad civil mundial*

La comunidad mundial en construcción no se reduce, en un extremo, a una vaga comunión planetaria ni, en el otro, a la sociedad de las naciones. Esta sociedad es principalmente de carácter político y se basa en convenios y pactos vinculantes entre los gobiernos de los diferentes estados-nación que son miembros de la ONU. Pero las naciones y los estados soberanos no pueden reclamar que son las únicas comunidades existentes.

La nueva comunidad mundial se encuentra en la fase de formación, en la etapa de su progresiva definición (Serbin, 2001). Es una

comunidad horizontal (Dower, 2000). Su conformación no requiere de pactos y convenios formales y vinculantes. Sus miembros no son estados nacionales sino ciudadanos, ONG, grupos, organizaciones y redes sociales que originan patrones supranacionales de asociación. Sus redes interconectadas se extienden sobre las fronteras nacionales. Esta comunidad mundial no niega ni se opone a las comunidades locales, regionales y nacionales.

Esta nueva “comunalidad” se define principalmente en términos simbólico-culturales (Tomlinson, 1996: 79). Para su construcción, lo decisivo es el sentimiento de pertenencia a una realidad supranacional, la percepción de formar parte de ella, los argumentos formulados sobre su existencia, las expresiones sobre un futuro común, las actitudes asumidas y los imaginarios construidos acerca de esa nueva comunidad deseada de valores compartidos. Estos valores son los de justicia, solidaridad, pluralismo e igualdad internacionales. Ellos proporcionan el sentido de una nueva identidad común entre ciudadanos por encima de las diferencias étnicas, lingüísticas, culturales, ideológicas, religiosas y político-administrativas. Esa identidad colectiva se basa en una ética de participación solidaria (Kymlicka, 2003: 269, y Grandi, 2000: 61). Como es sabido, la solidaridad nace de la identidad con otros iguales y del sentido de pertenencia a la comunidad que los integra. Es uno de los valores en los que se fundamenta dicha comunidad. Asimismo lo son el sentimiento de la obligación moral o del compromiso, más allá de los límites nacionales, y las actuaciones responsables a favor de todos los seres humanos. De hecho, numerosos individuos y grupos poseen la conciencia de que todos los seres humanos tienen problemas en común y, sobre todo, se sienten y se reconocen como ciudadanos del mismo mundo. A pesar de su distanciamiento físico, constituyen una comunidad porque tienen una causa común, persiguen la realización de un proyecto compartido (Cortina, 1997). Sus redes no se encuentran limitadas por los estados. Consideradas conjuntamente producen nuevas orientaciones comunitaristas, que acumulativamente pueden ser descritas como sociedad civil global (Falk, 1993; Lipshuts, 1996: 104, citado por Serbin, 2000: 26).

A continuación analizo cómo cada uno de los seis ASI seleccionados concibe esa comunidad mundial y su contribución a la pro-

gresiva conformación de los lazos que se crean entre los ciudadanos del mundo.

El proyecto de sociedad mundial, propuesto e impulsado por la MMM, es fundamentalmente sectorial, es decir, femenino pero, al mismo tiempo, solidario. La solidaridad es planteada y practicada por ella tanto respecto de las mujeres del mundo (solidaridad femenina internacional) como hacia el resto de los ciudadanos, es decir, intersectorial y universal.

Como parte de las acciones conjuntas que llevan a cabo los nodos de esta red mundial de mujeres en torno a reivindicaciones comunes, se realizó la impresionante marcha a Washington en el año 2000, a la que ya aludí. Esta acción contribuyó a acercar y articular a sus organizaciones de las más diversas y distantes regiones del mundo. En 2005 las acciones, impulsoras de la sociedad mundial de mujeres giraron en torno a tres ejes. El primero fue la elaboración de la Carta Mundial de las Mujeres para la Humanidad. Ésta propuso las grandes líneas para la construcción de otra sociedad posible, en función de valores femeninos universales. Entre sus tesis centrales sostuvo que “todos los seres humanos son interdependientes y comparten el deber y la voluntad de vivir juntos, de construir una sociedad generosa, justa e igualitaria” (MMM, 2004). Esta carta demuestra tanto la dimensión mundial de este movimiento social como su capacidad de propuesta. El segundo eje fue la organización de una marcha de relevos por todo el mundo, para dar a conocer la Carta Mundial. Se inició el 8 de marzo de 2005. En ella participaron 30 000 mujeres de 50 países y recorrió América, Europa, Oceanía, Asia y África. El documento que contenía el texto de la Carta fue “el relevo” que se pasó físicamente de mano en mano. El objetivo de la marcha fue promover el apoyo a las alternativas que propuso este movimiento para la nueva sociedad. El tercer eje se constituyó como respaldo simbólico a las dos acciones anteriores. Consistió en la confección progresiva de una gran colcha de la solidaridad, tipo *patchwork*. Se utilizó como bandera de las luchas de la MMM durante las acciones mundiales simultáneas que llevó a cabo en 2005. Con motivo de los “altos” efectuados en el transcurso de la marcha de relevos, se invitó a las mujeres a agregar retazos a la colcha sobre los cuales dejaron



plasmadas sus demandas y propuestas para construir la sociedad mundial (MMM: 14; MMM: 3, y MMM: 1).

Acerca de la solidaridad intersectorial, la MMM, en varios de sus encuentros internacionales, ha hecho llamados a “la construcción de un mundo igualitario, solidario, democrático y pacífico”. Más específicamente sostiene: “Creemos en la mundialización de la solidaridad” (MMM: 3). En consecuencia, la MMM plantea y apoya demandas de otros sectores de la sociedad y, en especial, del mundo en desarrollo. En síntesis, los elementos que cruzan los planteamientos y las acciones de la MMM son, en primer lugar, el sentido de pertenencia a una comunidad mundial de mujeres, pero también la construcción de una comunidad solidaria con otros países, especialmente con los más pobres y endeudados.

Por su parte, GP lleva a cabo acciones, desde 1971, para proteger el medio ambiente de todo el planeta y enfrentarse a los problemas que amenazan el equilibrio ecológico global. Sus principios internacionalistas parten de la percepción del mundo como “una sola tierra” con un “futuro común” para la humanidad. Sostiene la dimensión supranacional y mundial del medio ambiente en los siguientes términos: “No hay respuestas parciales a problemas que son globales. Sólo la movilización de ciudadanos de todas las naciones podrá imponer a los gobiernos una misma y coherente política ambiental para el planeta” (GP: 9). Para este movimiento social, la calidad del medio ambiente constituye un “bien público global”, un patrimonio común básico y la condición de sobrevivencia de nuestro mundo.

Las numerosas, impactantes y eficaces campañas de intervención de GP tienen como fin sensibilizar a la sociedad, las industrias y los gobiernos ante los riesgos ambientales mundiales. Para hacerlas efectivas, recurre también al cabildeo con los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales. Su intervención fue decisiva para lograr la ratificación del Protocolo de Kyoto. En resumen, según GP la sociedad mundial deseable se basa en un planeta ambientalmente sustentable y del que todos los ciudadanos sean responsables.

Para HRW, la constitución y el funcionamiento de la sociedad mundial se fundamentan en el derecho internacional en cuanto elemento regulador de la convivencia entre los diferentes estados nacionales y sus ciudadanos, porque los derechos humanos no tie-

nen fronteras. Poseen vigencia en todos los ámbitos de la sociedad mundial y a favor de todos sus miembros. Todos los hombres de todo el mundo forman una comunidad fundada en los derechos reconocidos internacionalmente. En consecuencia, la vigencia del derecho internacional constituye la norma común a salvaguardar por los integrantes de esa comunidad. Correspondiendo con estos supuestos, el objetivo de HRW es “proteger los derechos humanos de la gente de todo el mundo” contra los abusos cometidos por parte de los gobiernos, sin importar el país en el que ocurren las violaciones a ellos. Esta ONG asume a todos los ciudadanos agraviados como integrantes de una misma comunidad mundial. HRW fue un actor central al interior de la Coalición de ONG por una Corte Penal Internacional (CPI), que logró la ratificación y la entrada en vigor de esa Corte que juzga los crímenes contra los derechos humanos independientemente de dónde hayan sido cometidos. Es decir, garantiza la universalidad de los derechos humanos y su justiciabilidad, cuando son violados en cualquier parte del mundo. Por ello, la principal contribución de HRW a la sociedad civil mundial es promover su desarrollo basado en la vigencia del derecho y en la aplicación de la justicia.

En el FSM se registran varios hechos significativos, de diferente carácter, vinculados con la construcción de la sociedad mundial. El primero consiste en el reconocimiento, que el propio Foro realiza, acerca de la existencia de tendencias ciudadanas convergentes. Al respecto, la convocatoria al I Foro hacía referencia a varios datos que están en la base de la construcción de una sociedad mundial:

Miles de sindicatos, asociaciones y otros movimientos populares [...] dirigen luchas que creían aisladas. Han tomado conciencia de que, juntos, forman un archipiélago planetario de resistencia a la mundialización neoliberal. Han empezado a conocerse, intercambian informaciones regularmente, se unen en acciones comunes o convergentes y juntos tienen vocación de ser un contrapoder ciudadano internacional (FSM: 18).

Este archipiélago planetario rebasa las fronteras nacionales y apunta a la emergencia de un mundo y una comunidad nuevos. En este

contexto, el Foro define su objetivo y la relación del mismo con la constitución de la comunidad mundial en su Carta de principios en los siguientes términos:

El FSM es un proceso que estimula a [...] los movimientos participantes a que coloquen sus acciones locales y nacionales junto a las instancias internacionales, como cuestiones de ciudadanía planetaria, introduciendo en la agenda global las prácticas transformadoras que estén vivenciando para la construcción de un nuevo mundo más solidario [...] Está abierto a los movimientos empeñados en la construcción de una sociedad planetaria [...] Tiene como meta consolidar una globalización solidaria que [...] respete a los derechos humanos universales (FSM: 1).

En estas declaraciones, el FSM manifiesta ser parte de un proyecto por la construcción de un mundo solidario y por una sociedad planetaria, es decir, mundial. Como parte activa de este proyecto, la convocatoria del Foro, realizada en Florencia en febrero de 2003, fue decisiva para el impulso a la impactante movilización mundial, pacifista y solidaria contra la guerra de Irak. El FSM estableció la paz y la solidaridad internacionales como valores centrales de la sociedad mundial. Estos valores emanaron de la conciencia, existente entre sus participantes, de pertenecer a una comunidad que rebasa las fronteras nacionales y que considera los asuntos “ajenos” como propios.

Estos principios, declaraciones y acciones del FSM fueron procesados y retomados, a través del arte urbano, mediante la iniciativa denominada “mosaico de la ciudadanía mundial”. Constituye un símbolo que expresa el proceso de aglutinación que se está dando entre grupos de diferentes países en su actuación social, política y cultural. Consiste en un gran círculo de piedras grabadas con inscripciones que contienen consignas mundialistas en numerosas lenguas y que se encuentra instalado en el piso de una de las sedes del Foro en Porto Alegre. Ya cuenta con 500 piedras, provenientes de más de sesenta países. Y seguirá recibiendo otras nuevas, en una construcción sin fin, tal como lo son el aporte y la articulación de ideas, experiencias y propuestas que ocurren en el FSM (FSM: 19). Sus autores lo explican en estos términos:

Este mosaico monumental constituye una expresión del deseo de participar juntos en la construcción de una ciudadanía mundial. Es símbolo, al mismo tiempo, de la diversidad de pueblos y culturas pero también de un deseo de unidad [...]. Quedará como un testigo de la ciudadanía mundial para la ciudad y los habitantes de Porto Alegre y para la historia (FSM: 20).

Es decir, este mosaico es un símbolo de la sociedad mundial que se está gestando en este Foro (FSM: 1). A los datos anteriores se suman los testimonios personales de varios de sus participantes. En ellos se reiteró que el Foro genera la conciencia de identidad y el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad mundial y la vivencia de estar interviniendo en su constitución (entrevistas a R. Alegría, N. Boulard, P. Roset y M. Barlow).

En suma, tanto los propósitos fundacionales del Foro y las acciones que llevan a cabo quienes participan en él, como las experiencias de quienes asisten a sus eventos, apuntan hacia la creación de una comunidad mundial de ciudadanos.

El CSRZ se solidariza con los sectores excluidos del mundo, en particular con las demandas de los indígenas y de las minorías, especialmente de migrantes internacionales “sin papeles”. Defiende sus derechos a ser considerados iguales y diferentes. A pesar de que los integrantes de este colectivo provienen básicamente del Área Metropolitana de Barcelona, España, poseen una perspectiva supranacional porque llevan a cabo campañas mundiales y mantienen nexos operativos con otras muchas redes sociales internacionales, como la de Solidaridad con los Indígenas Chiapas, la Asociación para la Tasa a las Transacciones Financieras y para la Ayuda al Ciudadano (ATTAC), los Verdes y la Central General de Trabajadores (CGT). El proyecto que promueve, y en cuya constitución se encuentra directamente implicado, es el de una sociedad mundial solidaria y plural (CSRZ: 2) o, como sostiene su dirigente, el de “la construcción común del futuro” (entrevista a Iñaki García).

El proceso de internacionalización de la RMALC ha sido notable y, en buena medida, expresa la trayectoria por la que está transitando la acción colectiva. En el caso de RMALC, a pesar de que su nombre (“red mexicana”) la califica como organización nacional

surgió, desde su origen, como trinacional a partir de su vinculación con redes sociales de Canadá y Estados Unidos. Muy pronto encabezó una convergencia social de carácter americano (Alianza Social Continental), y actualmente forma parte de una coalición mundial (Nuestro Mundo no está en Venta). Por ello, los integrantes de esta red “se sienten parte de un movimiento global y mundial” (entrevista a Héctor de la Cueva). Desde inicios de los años noventa viene exigiendo tanto la inclusión de los derechos humanos en los convenios y tratados comerciales internacionales como la intervención de los ciudadanos en ellos, antes de su aprobación.

Los ejes de la actuación de RMALC son la movilización social internacional, el cabildeo con gobiernos y con instituciones económicas supranacionales, la realización de consultas ciudadanas regionales y la formulación de propuestas alternativas, en particular, al proyecto impulsado para el continente americano por Estados Unidos a través del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Para esta red, a la importancia del comercio internacional debe corresponder la incidencia social para someterlo a reglas mediante la negociación y renegociación de los acuerdos, convenios y tratados correspondientes ([www.rmalc.org.mx](http://www.rmalc.org.mx)). La posición proactiva ante ellos es la contribución central de RMALC a la construcción de la sociedad mundial.

### Carácter de la sociedad civil mundial en construcción

Considerando conjuntamente los planteamientos y las acciones de los seis ASI estudiados, es pertinente preguntarse: ¿existe en verdad una sociedad civil mundial de ciudadanos en sentido propio y no sólo figurado? (Giménez, 2002: 38). En realidad, ese tipo de sociedad se encuentra en la fase de construcción, de procesos en marcha, de realidades incipientes. No hay todavía una sociedad civil mundial consolidada, sino embriones de ella (Castells, 1998, vol. I: 506).

Los seis casos analizados demuestran que, por el momento, en cada uno de los ASI predomina la identidad y la acción en torno a valores y bienes públicos mundiales pero sectoriales y monotématicos. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de los movimientos

feministas y ecologistas. Estos intereses son asumidos por comunidades particulares y en torno a problemas específicos. Ello no origina una comunidad única sino comunidades mundiales diferenciadas, es decir, de mujeres (MMM), de defensores de un medio ambiente global sustentable (GP), de defensores de derechos internacionales (HRW), de deliberantes en foros mundiales (FSM), de solidarios con las minorías (CSRZ) y de gente que interviene en convenios comerciales internacionales (RMALC). Cada una de estas comunidades es, al mismo tiempo, sectorial y tendencialmente mundial. Pero la sociedad civil realmente existente es más transnacional que mundial, porque incluye redes y entramados subregionales y regionales que no necesariamente se asocian a planteamientos globales. Es decir, las tendencias mundiales incipientes son procesadas a través de culturas regionales, nacionales y locales (Serbín, 2001).

Pero, al mismo tiempo, debe destacarse que los ciudadanos que integran esas comunidades sectoriales no poseen una sola identidad sino varias, construidas en torno a los intereses respectivos (Giménez, 2002: 38). Porque el mismo individuo puede ser, por ejemplo, feminista, ecologista y solidario con distintos grupos y causas. Es decir, las identidades sectoriales coexisten con objetivos e intereses comunes, pluritemáticos y plurisectoriales. Además, se combinan con agendas globales y acciones puntuales, pero articuladas mundialmente entre los diferentes actores sectoriales. Así sucede, por ejemplo, entre los distintos grupos que participan en el espacio público del FSM y en las manifestaciones pacifistas mundiales realizadas en febrero del 2003. Es decir, entre los diferentes ASI analizados existen también experiencias compartidas de carácter global que crean un sentido de pertenencia supranacional. Estas experiencias producen sujetos que interpretan el mundo a partir de valores y de proyectos comunes. Los principales elementos que favorecen la constitución de la comunidad mundial son la solidaridad internacional, así como las acciones llevadas a cabo conjuntamente en torno a problemas globales. La solidaridad, en particular, es el cemento social, el factor de cohesión entre grupos y movimientos distintos. Estos diferentes elementos permiten a los ASI sentirse miembros de la comunidad mundial. Estas experiencias pueden darse también a distancia entre individuos territorialmente

lejanos, gracias a las técnicas modernas de comunicación (Giddens, 1992: 141 y Giménez, 2002: 38-39, nota 2).

Las tres imágenes utilizadas por los ASI analizados resumen esta doble situación. Por una parte, “la colcha de retazos” de la MMM y “el mosaico de la ciudadanía mundial” del FSM sintetizan la creación progresiva de esta comunidad mundial; expresan la sociedad en construcción; simbolizan la unidad en la pluralidad y en la diversidad. Por la otra, la metáfora del “archipiélago planetario” del FSM remite a luchas sociales que ya no están aisladas, pero que todavía no conforman una estructura ni un tejido continuos; porque hay espacios libres entre las “islas” que la componen. Además, la comunidad mundial en construcción es internamente plural y, por tanto, no homogénea. Está constituida por un conjunto complejo de redes y actores transnacionales, no necesariamente coincidentes. Ello, a veces, produce tensiones, contradicciones y fragmentación en su seno. Y, aunque se adscribe a valores ciudadanos, no necesariamente sus prácticas son siempre democráticas (Vargas, 1999).

Por otra parte, el avance y la materialización de la sociedad civil mundial se enfrentan tanto a dificultades internas como a las que emanan del nuevo contexto político y económico internacional. Ellas no son menores. De hecho, a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 y de la respuesta a ellos por parte de Estados Unidos, el proyecto de sociedad civil mundial acusa un relativo estancamiento que lo pone a prueba. Sus principales causas son el unilateralismo y el relegamiento de los derechos humanos (DDHH) que predominan en las relaciones internacionales. El primero implica el desdén por las relaciones multilaterales y, en esa medida, por la comunidad internacional. Ello significa que la construcción de la sociedad mundial es frenada por factores estructurales adicionales a los que provienen de su propio proyecto. Porque los derechos internacionales, que crean un piso común sobre el cual crear identidades entre los ciudadanos del mundo, están siendo postergados en las relaciones políticas entre países. Ello implica que el proyecto de la comunidad mundial se vuelve más complejo para fincar en el derecho las relaciones internacionales así como para garantizar en ellas la presencia y la intervención de los ciudadanos.

CUADRO 1  
ELEMENTOS QUE APORTAN LOS ASI A LA CONSTRUCCIÓN  
DE LA SOCIEDAD CIVIL MUNDIAL (SCM)

ASI	Tipo o proyecto de SCM	Propuesta	Acción conjunta	Valores	Símbolos y lemas
MMM	De mujeres de todo el mundo. Comunidad femenina mundial	Carta Mundial de las Mujeres para la Humanidad	Campañas, cabildeo. Marcha a Washington, 2000. Marcha de relevos por todo el mundo, 2005	Solidaridad sectorial e intersectorial. Justicia e igualdad	Confección de una colcha de retazos ( <i>patchwork</i> ) de la solidaridad
GP	De defensores del medio ambiente global. Comunidad mundial de ambientalistas	Planeta sustentable	Campañas ambientalistas preventivas y correctivas. Ratificación del Protocolo de Kyoto	Solidaridad sectorial	Una sola tierra
HRW	De defensores de DDHH internacionales	Proteger y defender los DDHH	Coalición de ONG para la ratificación de la CPI	Universalidad y justiciaabilidad de los DDHH	Los DDHH no tienen fronteras
FSM	De deliberantes en espacios públicos sociales mundiales	Sociedad y ciudadanía planetarias	Foros nacionales, regionales y mundial. Movilización pacifista mundial contra la guerra de Irak, 2003	Solidaridad intersectorial. Carta de principios. Paz mundial	Archipiélago planetario. Mosaico de la ciudadanía mundial
CSRZ	De solidarios con las minorías mundiales (indígenas y migrantes internacionales)	Sociedad civil autónoma y autogestiva	Campañas mundiales	Solidaridad intersectorial y pluralismo de la sociedad civil	Construir un futuro común
RMALC	De intervinientes en convenios comerciales internacionales	Sociedad proactiva en convenios comerciales internacionales. Alternativa para las Américas	Cabildeo, movilización, campañas internacionales	Vigencia de los DDHH en los convenios comerciales internacionales. Solidaridad intersectorial	El mundo no está en venta



## 2. Valoración y propuestas de los actores sociales sobre las instituciones internacionales

La actuación de las organizaciones sociales internacionales *autónomas* ante las instituciones supranacionales e intergubernamentales es creciente. Pero los márgenes de intervención de las primeras se encuentran fuertemente influidos por las prácticas a las que recurren las segundas. Dichas instituciones son tanto políticas como económico-financieras y comerciales. De las instituciones políticas, la entidad central es la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y sus principales dependencias especializadas: por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Ellas constituyen un ámbito para la intervención de los estados nacionales, pero también un espacio en el que puede hacerse presente y expresarse la sociedad civil internacional (Seara, 1995: 12).

Desde su creación, la ONU ha ofrecido instancias abiertas a la participación de actores no gubernamentales. La mayor parte de los órganos y agencias especializadas de la ONU cuenta con comisiones de enlace con las organizaciones de la sociedad civil. Debido a la presión ejercida por las ONG, a partir de los años noventa es común que, en las conferencias y cumbres mundiales que patrocina la ONU, se realice un foro paralelo de la sociedad civil y de las ONG internacionales.

La actuación de los actores sociales en la ONU adquiere varias modalidades: presencia en sus reuniones o en las de sus diferentes órganos y agencias, presentación de informes por escrito y derecho a voz, pero en ningún caso derecho a voto.

En el ámbito económico, financiero y comercial, un número limitado de entidades multilaterales traza directrices y lleva a cabo programas que influyen en las respectivas políticas nacionales. Entre ellas destacan el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estos organismos evidencian la existencia de poderes económicos que rebasan los marcos estatales. Están abiertos a la inclusión de

los actores sociales internacionales en la consulta sobre los asuntos “suaves”. Pero los excluyen de la definición de las políticas internacionales económicas “duras”. Y en ellos persisten viejas prácticas verticales y antidemocráticas (Rabotnikof *et al.*, 2002: 72).

La interlocución que, coyunturalmente, los actores sociales internacionales han establecido con las instituciones políticas y los organismos económicos, así como la interpelación de que éstos han sido objeto por parte de ellos, constituyen un nuevo campo de los estudios sociopolíticos. En él destacan dos asuntos: uno es la valoración que los actores realizan sobre los roles que dichas instituciones están cumpliendo en relación con las demandas de los ciudadanos y con los derechos humanos. El otro tema son las propuestas que les formulan para mejorar dichos roles, así como su funcionamiento. La apreciación de los ASI sobre ambos tipos de instituciones incluye tanto el reconocimiento a sus intervenciones justas y eficaces como la crítica a su forma de operar. Sus propuestas pueden consistir tanto en su reforma como en su radical transformación o, incluso, su sustitución por otras.

Al valorar la incidencia de la acción colectiva sobre las instituciones políticas y económicas intergubernamentales, es relevante destacar que cinco de los seis ASI analizados han tenido conocimiento directo acerca de su *modus operandi*. Es decir, sus opiniones provienen de experiencias personales habidas con ellas. A continuación analizo tanto los juicios o valoraciones como las propuestas o recomendaciones que cada uno de ellos les formula.

La MMM se ha reunido a los más altos niveles con las organizaciones políticas y económicas internacionales durante encuentros *ad hoc*, ocurridos especialmente en octubre de 2000 (secretaria general adjunta de la ONU, presidente y directores generales del BM, presidente y cuatro funcionarios principales del FMI). Los comentarios y críticas que la Marcha les plantea giran en torno a la respuesta dada a sus dos reivindicaciones centrales: la eliminación de la pobreza en el mundo y de la violencia contra las mujeres. A la ONU la acusa de aplicar una política de doble moral al crear, por un lado, el Consejo de Seguridad y, por otro, guardar un silencio cómplice en relación con el tráfico de armas. Le señala su falta de intervención ante los países en donde se practica la mutilación genital a las mujeres y altos

niveles de represión hacia ellas; también pone énfasis en su debilidad política para producir cambios, por ejemplo al no sancionar a los países para que cumplan los compromisos asumidos ante la ONU, particularmente los referentes a las mujeres (MMM: 17). Asimismo denuncia la ausencia de una representación internacional de mujeres indígenas en la ONU y las injustas decisiones tomadas por este organismo donde sólo ciertas naciones tienen derecho de veto (MMM: 18).

En la reunión que tuvo con el Banco Mundial, la Marcha consideró la cuestión de género articulada a la política económica. Pero por parte del BM no hubo ningún compromiso para reorientar su política económica globalizadora. Ante el Fondo Monetario Internacional sostuvo que “las grandes orientaciones económicas del FMI crean desorden en el mundo y constituyen obstáculos importantes para el ejercicio de los DDHH fundamentales de las mujeres” (MMM: 1 y MMM: 5).

Sobre estas tres reuniones es relevante que la MMM coincida en afirmar textualmente que “los resultados (de ellas) han sido insustanciales” (entrevista a Nancy Burrows). Si los juicios formulados sobre estas instituciones son por sí mismos graves, lo es más que consideren que no existen condiciones objetivas para que las situaciones detectadas en ellas puedan ser corregidas.

En el terreno de las propuestas, para la Marcha el modelo deseable de la ONU debe reunir democracia, eficacia, equidad y paridad de género. En la reunión que tuvo con las Naciones Unidas, le exigió “transformaciones estructurales [...] y la democratización de todas sus instituciones” (16 octubre de 2000).

Acerca de si la MMM estima que existe alguna posibilidad de que la ONU sea reformada democráticamente, este movimiento sostiene:

Esa es una de nuestras reivindicaciones. La idea es cómo cambiar la ONU para que pueda hacer su trabajo de verdad. Queremos hacer *la revolución* dentro de la ONU. Pero en la Marcha no hay consenso sobre qué deba reemplazarla. Por el momento, no tenemos alternativas (entrevista a Nancy Burrows).

Como es manifiesto, esta declaración indica que si bien la Marcha se inclina por la radical transformación de la ONU, no cuenta con una propuesta específica sobre ello.

Las recomendaciones centrales de la MMM a las instituciones económicas y financieras son tres. Una consiste en integrar la perspectiva de género en las políticas, en los programas y en los proyectos macroeconómicos y que la voz de las mujeres sea escuchada por el personal del BM. Otra estriba en que se siga un proceso transparente en las negociaciones realizadas entre el Banco Mundial y los gobiernos de los estados, se rinda cuentas de las negociaciones, de la manera de formular las políticas así como de su puesta en marcha y evaluación (MMM: 24). Finalmente, al conjunto de las instituciones políticas y económicas les plantea “que respeten los derechos humanos, que los garanticen y los hagan efectivos”.

Los datos anteriores manifiestan que la propuesta de la MMM sobre las instituciones internacionales, tanto políticas como financieras, oscila entre su reforma, su profunda transformación y la creación de otras nuevas. Estas tres opciones no son fácilmente compatibles. Pero la Marcha no ha explicitado cómo hacerlo.

La principal crítica del movimiento social GP a los organismos políticos internacionales, en particular al Programa de Naciones Unidas sobre el Desarrollo (PNUD), y especialmente a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUDAM), es que no hayan alcanzado logros diez años después de haber sido realizada la Cumbre de Río, y que incluso algunos indicadores ambientales hayan empeorado. A los organismos económicos, y específicamente a la OMC, los califica de antidemocráticos porque representan a las corporaciones y a los países poderosos y porque su discurso sobre la sustentabilidad es un maquillaje verde (entrevista a Raúl Benet). Respecto de ambos tipos de organismos, GP reitera que ha comprobado repetidamente la falta de cumplimiento de las disposiciones acordadas en las conferencias internacionales. Por estas razones ha concluido que carece de sentido esperar que ellas hagan realidad los compromisos asumidos. En adelante, GP ya no participará en dichos encuentros (entrevista a Raúl Benet). Como es manifiesto, las críticas centrales de GP a las instituciones aludidas son su ineficacia y el incumplimiento de compromisos.

En el terreno de las propuestas, entre las formulaciones que GP dirige a las instituciones políticas, destaca la necesidad del fortaleci-

miento de la ONU y la vigencia en ella de un real multilateralismo, la democratización de sus instituciones y la creación de otras nuevas, así como la ratificación del Protocolo de Kyoto –ya logrado– para reducir la emisión de gases de invernadero (GP: 14).

A los organismos económicos y especialmente a la OMC, les recomienda ser transparentes y responsables, que sus políticas promuevan la sustentabilidad e impidan a las naciones industrializadas la exportación de desechos. A las instituciones financieras internacionales y a los gobiernos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), les reclama que

deberían comprometerse a destinar de inmediato al menos el 20 por ciento de los fondos asignados al sector energético para desarrollar energías renovables y promover su utilización en países en desarrollo a través de sus propias agencias de crédito. [...] Esto debiera ser seguido, en el curso de los próximos 5 años, por un plan de eliminación progresiva de los apoyos a las actividades energéticas “convencionales” no sustentables (GP: 13).

Finalmente, a las compañías multinacionales les exige que eliminen los dobles estándares ambientales entre las plantas situadas en países desarrollados y las que se encuentran en países en vías de desarrollo (GP: 12 y GP: 11).

Como es claro, las recomendaciones de GP a las instituciones políticas y financieras internacionales incluyen tanto su reforma como el cambio y la creación de otras nuevas. Pero sus propuestas (excepto las dirigidas a la OCDE), son más enunciativas que argumentativas, es decir, no apuntan procedimientos para hacerlas efectivas.

HRW ha sido un actor central para la ratificación y la entrada en vigor de la Corte Penal Internacional en cuanto juez de crímenes y delitos violatorios de los derechos humanos. Junto con otras ONG, está intensificando sus críticas al Pacto Global (Global Compact) de las Naciones Unidas. Ésta es una iniciativa que el ex secretario general, Kofi Annan, impulsó para promover la responsabilidad corporativa en derechos humanos y en estándares de trabajo y del medio ambiente. La objeción fundamental presentada a esta iniciativa es que las empresas tienden a utilizarla más para promocionar

su imagen corporativa que para garantizar el respeto de los derechos humanos en ellas. Igualmente este Pacto carece de criterios acerca de los compromisos específicos que las empresas asumen en este campo. Es laxo en materia de rendición de cuentas y no establece políticas para expulsar de su seno a compañías que no cumplan con los estándares establecidos (HRW: 18 y HRW: 5). La importancia de la crítica que HRW realiza a este programa estriba en que desmascara la ausencia de compromiso de las empresas, sobre todo de las transnacionales, en el respeto a los derechos humanos. Por ello, HRW propone que se apliquen criterios más exigentes para vetar a las compañías que no cumplan los estándares mínimos.

Acercas de los requisitos para la integración de los países miembros de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, HRW planteó que se adopten criterios más estrictos que los vigentes. Entre ellos, establece que los países que deseen formar parte de la Comisión hayan demostrado previamente un compromiso real hacia los derechos humanos. Además, deben invitar a los investigadores de Naciones Unidas para que lo verifiquen. Asimismo tienen que haber participado en la ratificación de, al menos, seis tratados sobre derechos humanos y contar con un récord de no haber sido condenados recientemente por la Comisión. Estos requisitos tienen como objetivo garantizar que las representaciones nacionales en dicha Comisión sean detentadas por países que no tengan historial de violación de derechos humanos y en los cuales sea efectiva la transparencia y la rendición de cuentas tanto de instituciones internacionales como de corporaciones multinacionales (HRW: 17).

A las instituciones comerciales internacionales HRW les exige que los derechos de los trabajadores se encuentren explicitados e integrados en los acuerdos negociados por los países, por ejemplo, en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). HRW argumenta que la protección de esos derechos debe formar parte del tratado mismo y no de un acuerdo paralelo. Además, su violación debe castigarse con las mismas sanciones que las relacionadas con el incumplimiento de las cláusulas comerciales (HRW: 17). Lo anterior evidencia que las propuestas de HRW son significativas para mejorar el funcionamiento de las instituciones políticas y financieras en relación con los derechos humanos. Pero no formuló planteamientos

para la creación de otras instituciones en la ONU o para la sustitución de las existentes. Claramente opta por su reforma.

Las organizaciones participantes en el FSM han expresado repetidamente críticas a los organismos internacionales, tanto políticos como económicos, en torno a su déficit de transparencia, de legitimidad y de democracia. Como también lo hace HRW los movimientos sociales, participantes en este Foro, señalan que en los convenios financieros internacionales se hacen referencias al respeto de los derechos humanos. Pero no existen cláusulas que los expliciten y que establezcan penas por su violación, como lo hacen en el caso de incumplimiento de las responsabilidades comerciales. Además cuestionan el supuesto básico de la OMC, es decir, la bondad intrínseca de la competencia abierta entre países en las relaciones comerciales, porque ella no es equitativa ya que se da entre desiguales (FSM: 21). Junto con HRW critica al Pacto Global porque “otorga a las corporaciones baños de pureza”.

Estas críticas evidencian que, a pesar de que las instituciones internacionales han incorporado el discurso sobre la participación ciudadana y el respeto a los derechos humanos, en opinión del FSM, sus prácticas y decisiones son contrarias al real desarrollo de ambos.

Las organizaciones participantes en el FSM han planteado la necesidad de reformar las instituciones políticas y financieras supranacionales e incluso la de sustituir alguna de ellas. Las propuestas más numerosas y exigentes del Foro son formuladas a los organismos financieros y comerciales. Oxfam reclama una profunda y radical reforma y la reorientación del Banco Mundial y del FMI (FSM: 23). Exige que ambos sean más democráticos y responsables ante aquellos que sufren sus duras políticas económicas (FSM: 22). Las propuestas formuladas a la OMC oscilan entre su reforma y su desaparición. Del primer tipo son las recomendaciones de transparencia, acceso a la información y a sus reuniones, la acreditación democrática para las ONG y la creación de un cuerpo representativo y equitativo de todos los continentes (FSM: 24). La “acreditación democrática” que planteó para las ONG, tiene como objetivo su intervención en la fiscalización de la OMC. Posteriormente, en la reunión de la OMC en Cancún en septiembre de 2003, exigió su desarticulación o cancelación. Esta demanda responde al agresivo programa de la OMC sobre la comer-

cialización en todo el mundo y, sobre todo, a su menor apertura a la intervención social. Desde su reunión en Seattle en 1999 ella ha concentrado las acciones y propuestas más radicales de los ASI.

Como se advierte fácilmente, la mayor parte de estas propuestas del FSM coinciden con varias de las formuladas por los tres ASI anteriores (MMM, GP y HRW). En este terreno el FSM opera, al mismo tiempo, como un efectivo socializador de los planteamientos que emanan de las acciones colectivas y como una extraordinaria caja de resonancia de las formulaciones que logran mayor consenso. También es claro que el FSM hace referencias a la necesidad de crear nuevas instituciones. Pero son generales sus planteamientos acerca del perfil y de las funciones de las que las sustituirían. Esta laguna es notable, ya que era de esperar que el carácter de espacio público mundial que define al Foro derivara en mayores y más argumentadas propuestas.

La posición central del CSRZ sobre las instituciones internacionales fue expresada por su representante en estos términos: “Desconfiamos de las instituciones internacionales (políticas y económicas) en la medida en que obedecen a los intereses de los gobiernos y atienden a razones comerciales, de poder y económicas” (entrevista a Iñaki García).

El objetivo de las críticas de este Colectivo sobre ambos tipos de instituciones es presionarlas para que respeten los derechos humanos. En la medida en que la orientación de este Colectivo es de corte radical, no es esperable que formule propuestas para reformar las instituciones políticas y financieras internacionales. Acerca de las nuevas instituciones que es necesario crear, sostiene: “Nos cuesta entender una reforma positiva, por ejemplo, de la ONU. Entendemos que los foros de la sociedad civil son un buen camino para poner en contacto y en diálogo a los movimientos sociales” (entrevista a Iñaki García).

En esta respuesta, es manifiesto el rechazo del entrevistado a la posibilidad de reformar a la ONU. El Colectivo opta claramente por la construcción autónoma de la sociedad civil y relega a las instituciones políticas y económicas internacionales.

La RMACL critica también la falta de transparencia y de democracia de las instituciones internacionales económicas como el FMI,



el BM y la OMC (entrevista a Héctor de la Cueva). Ante ellas, la RMALC plantea, como estrategia básica, que lo importante no es “re-formarlas o cabildear con ellas, sino crear la fuerza social necesaria para imponer otra lógica, otro curso de las cosas” (entrevista a Alejandro Villamar).

Debido a sus objetivos fundacionales, esta Red pone énfasis en las propuestas dirigidas a los organismos económicos y comerciales y no tanto a los políticos. Sobre los primeros, plantea reiterativamente que “no pueden existir derechos de las corporaciones sin obligaciones” (entrevista a Alejandro Villamar). Y, como lo hacen HRW y el FSM, recomienda que se hagan explícitas las responsabilidades de las empresas, especialmente de las transnacionales, ante los derechos humanos. Para ello, propone “incluir (en los convenios comerciales) cláusulas sobre mecanismos que aseguren su cumplimiento” (entrevista a Alejandro Villamar).

En este contexto, el acuerdo comercial entre México y la Unión Europea constituye un antecedente notable, al incorporar la cláusula democrática sobre aspectos políticos. Pero la Red exige que se impulsen medidas adicionales para que “los acuerdos se sometan a los convenios internacionales referentes a los derechos humanos y a los derechos laborales, pues en la actualidad se someten únicamente a los convenios internacionales relacionados con el comercio y la inversión” (RMALC, 1996: 45 y 46). Entre ellos, propone la puesta en operación de un observatorio social sobre este tratado comercial México-UE.

En resumen, la RMALC formula propuestas sobre los organismos comerciales internacionales, pero no acerca de las instituciones políticas. Y plantea reformas pero no la transformación ni la sustitución de las instituciones económicas vigentes.

#### Significado y alcance de las valoraciones y de las propuestas de los ASI a las instituciones internacionales

Para precisar este doble asunto considero, por separado, las apreciaciones dirigidas conjuntamente a las instituciones políticas y económicas, las planteadas a las económicas y las formuladas a las políticas. En las destinadas a ambos tipos de instituciones se registran

seis hechos. En ellos destaca que las experiencias, habidas por los ASI en su interacción con dichas instituciones, son negativas. Este juicio se fundamenta en la fuerte inversión de esfuerzos realizada y los escasos resultados obtenidos. Además, el tipo de relación que estas instituciones mantienen con los ASI es incongruente con los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que ellos postulan y exigen a los gobiernos nacionales (Rabotnikof *et al.*, 2002). También es relevante que, independientemente del tipo de institución (política o económica), las críticas a ellas son similares. Éstas son el incumplimiento de los convenios efectuados, la utilización de un doble lenguaje sobre la participación ciudadana y la irrelevancia de los resultados de su intervención.

Las *recomendaciones* que los ASI formulan a las instituciones se estructuran en torno a cuatro temas. Éstos son la democratización interna, la rendición de cuentas, la transparencia y la participación de los actores sociales.<sup>3</sup> Ellas constituyen el centro, el núcleo duro de las recomendaciones ciudadanas. Finalmente es notable que predominen los planteamientos de los ASI acerca

---

<sup>3</sup> La justificación de estas propuestas es la siguiente:

. Democratización de las instituciones:

Se les exige que sean realmente autónomas, representativas y democráticas, y que consideren a los actores sociales como un engranaje necesario en la cadena de decisiones económicas, políticas, medioambientales y de seguridad (Kymlicka, 2003: 373).

. Rendición de cuentas por los representantes nacionales:

Se les plantea que rindan cuentas a la soberanía nacional y estén abiertos al monitoreo y fiscalización ciudadanos. Porque la repercusión de sus decisiones afecta no sólo a los gobiernos nacionales sino al conjunto de los ciudadanos, es decir, a cada una de las sociedades nacionales y a la comunidad internacional.

. Transparencia sobre las operaciones:

Se les demanda mayor transparencia en su actividad, especialmente en la definición e implantación de programas de estabilización y ajuste macroeconómico negociados por los gobiernos nacionales con los organismos económicos internacionales (Rabotnikof *et al.*, 2002).

. Participación de los actores sociales:

Se postula repetidamente que dichos actores puedan intervenir en la definición, negociación, implantación y monitoreo de las políticas internacionales. Pero no sólo en los temas suaves (como observadores o con derecho a voz) sino también en la definición de los asuntos duros, en las decisiones macropolíticas y en el diseño de proyectos que trasciendan los *soft issues* (Rabotnikof *et al.*, 2002). Esta apertura a la participación de los ciudadanos y, especialmente, a la intervención de las mujeres en el seguimiento, debe darse tanto en la implantación de los diferentes programas como en su evaluación, en particular en los convenios comerciales.

de la reforma de ambos tipos de instituciones por encima de los realizados sobre su transformación y los relacionados con la creación de otras nuevas que sustituyan a las existentes. La razón de ello estriba en la mayor complejidad implicada en las dos últimas (transformación y creación) que en la reforma, así como en la exigencia de mayor profesionalismo o capacidad técnica exigidos por ellas a los proponentes.

Debe reconocerse que el conjunto de las propuestas formuladas por los ASI, tanto políticas como económicas, significa una aportación social. Esta contribución es más significativa al considerar, por separado, las recomendaciones hechas a las instituciones económico-financieras en cuanto distintas de las políticas. Pero llama la atención que la amplia experiencia acumulada en estos campos por los ASI analizados no parece verse reflejada suficientemente en las propuestas que plantean sobre ambos tipos de instituciones internacionales. Porque las recomendaciones formuladas por ellos son enunciativas y esquemáticas, ya que es reducida la argumentación aportada sobre las posibles alternativas a las limitaciones que cuestionan.

En las críticas y propuestas planteadas por los ASI específicamente a las instituciones económicas, es destacable que éstas son más numerosas que las formuladas a las de tipo político.<sup>4</sup> La mayoría

---

<sup>4</sup> Las propuestas de los ASI a las instituciones económico-financieras son:

- . Efectiva fiscalización de sus programas.
- . Aceptación del monitoreo ciudadano.
- . Explicitación e integración de los derechos de los trabajadores en los convenios y acuerdos comerciales.
- . Inclusión de la perspectiva de género en sus políticas, programas y proyectos.
- . Acreditación democrática para las ONG.
- . Garantía al acceso a la información.
- . Implantación del mecanismo de ombudman.
- . Incorporación de un cuerpo de representación en ellas de todos los continentes.
- . No exigencia de derechos por parte de las empresas sin cumplimiento de las obligaciones.
- . Profunda y radical reorientación de BM y FMI.
- . Desaparición de la OMC.
- . Creación de un observatorio social por parte de ONG de la UE y de México, como fiscalizador e interlocutor del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM).

En estas 13 recomendaciones es claro en la gran mayoría su carácter propositivo; solamente una de ellas (la desaparición de la OMC) es fundamentalmente descalificatoria.

de ellas gira en torno a la fiscalización y al monitoreo ciudadanos. En la explicación de este fenómeno están implicadas dos razones. Por una parte, es mayor y más reciente el impacto derivado de la actuación de estas instituciones sobre las condiciones materiales de vida de los ciudadanos. La mayoría de éstos ha sido afectada por las diferentes políticas de ajuste aplicadas. Por otra, dichas instituciones son más renuentes a la intervención de los ciudadanos y de las organizaciones sociales.

A fin de contextualizar las críticas y propuestas a las instituciones económicas, debe ser tenido en cuenta un dato básico. Como sostiene Michael Mann, en todas las sociedades han operado, al mismo tiempo, cuatro fuentes fundamentales de poder: ideológicas, económicas, militares y políticas. El poder ideológico se funda en la influencia cultural; el económico, en el capital; el militar, en la coerción, y el político, en la autoridad organizada. Cada una de estas cuatro fuentes requiere del apoyo de las otras (Mann, 1991: 15-56). Pero, a diferencia de lo que sucedía en las sociedades no globalizadas, en las actuales existe un predominio, prácticamente total, del subsistema económico-financiero sobre cualquier otro del sistema social. Hubo sociedades en las que la ideología religiosa articulaba la estructura social y le daba sentido. Ésta es todavía la situación de varios países islámicos. Posteriormente, en los nuevos estados nacionales, la política rigió a la sociedad. Los poderes concentrados en el Estado regulaban al resto de ella. Hoy la economía y las finanzas han invadido las otras esferas del sistema social y, en los hechos, las subordinan. Jürgen Habermas califica este hecho como “la colonización de la política por la economía”, y Fernando Mires lo llama “economización de la política” (Mires, 2005). Los movimientos sociales internacionales analizados rechazan esta primacía de la economía por encima de los demás valores y, en particular, el relegamiento que se aplica a los derechos de los ciudadanos. Sus críticas a las instituciones económicas internacionales son válidas en la medida en que ellas también los supeditan.

La situación de las críticas y propuestas planteadas por los ASI a las instituciones *políticas* internacionales y, en particular, a la ONU y a sus distintas dependencias, es distinta e incluso contraria a la de-

tectada en las económicas.<sup>5</sup> Por ejemplo, el riesgo real en la actuación de la ONU consiste en su dificultad para intervenir eficazmente en los conflictos cruciales del mundo actual (Seara: 1995; Rabkin: 2005). Porque la fuerza y el margen de incidencia en su resolución dependen directamente de la que le otorgan real y objetivamente los estados nacionales que son miembros de ella (entrevista a L. Franco). Al respecto, en el seno de la ONU se observa que, para dichos estados, los derechos humanos operan no tanto como normas regulatorias y vinculantes de su actuación (a partir de las cuales pueden ser objeto de censura internacional), sino principalmente en calidad de una “carta de negociación”. En el segundo caso, los derechos humanos son utilizados no como principios universales. En realidad, su aplicación se efectúa de acuerdo con las diferentes coyunturas, las relaciones de fuerza internacionales, el estatus del que gozan (o del que carecen) los países miembros al interior de la ONU, las críticas de que son objeto por parte de otros estados o las acusaciones que quieren formular contra aquellos con los que se encuentran en conflicto. Dependiendo de estas circunstancias, se recurre a ellos o se les atribuye, en los hechos, escasa importancia (Texier, 2003). Cuando los derechos humanos son utilizados predominantemente como objeto de este tipo de negociaciones en la ONU, es entendible que los ASI analizados resalten la distancia que existe entre los objetivos que se les asignan y el uso pragmático que se hace de ellos.

Junto con estas situaciones restrictivas de la actuación de las instituciones políticas son notorias, por parte de los ASI analizados, la falta de consenso y la ausencia de propuestas alternativas acerca de qué deba sustituir a la actual ONU.

---

<sup>5</sup> Las principales propuestas dirigidas por los ASI a las instituciones políticas son:

- . Representatividad paritaria en los organismos de la ONU entre las mujeres y los hombres.
- . Hacer efectivos los derechos reconocidos.
- . Creación de un Consejo Mundial para la Seguridad Económica y Financiera que sustituya al actual Ecosoc de la ONU.
- . Establecimiento de criterios más estrictos para la membresía de los países en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y, en el caso de las empresas, en el programa (también de la ONU) acerca del Pacto Global sobre derechos humanos.
- . Reforma radical de la ONU o su transformación estructural.

CUADRO 2  
 VALORACIÓN Y PROPUESTAS DE LOS ASI A LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS (IP) Y ECONÓMICAS (IE) INTERNACIONALES  
 Y A AMBAS CONJUNTAMENTE (A)

ASI	Valoración			Propuestas		
	IE	IP	A	IE	IP	A
MMM	BM: no articula sus políticas a cuestiones de género. FMI: sus políticas son obstáculo a DDHH de mujeres	ONU: doble moral. No intervención en conflictos. Debilidad para sancionar. No aplicación de convenios. Ausencia de representación de mujeres indígenas	Resultados instantáneos de tres encuentros al más alto nivel con ONU, BM y FMI. Las situaciones detectadas no mejorarán	Integrar perspectiva de género. Transparencia en negociaciones con estados. Respeto efectivo a DDHH	ONU: reunir eficacia, democracia, equidad y paridad de género. Transformación estructural. Democratización.	MMM oscila entre reforma, transformación y sustitución de IP e IE. No explicita cómo combinar estas opciones.
GP	OMC: su discurso sobre sustentabilidad es encubridor, un "maquillaje verde". Incumplimiento de compromisos	ONU: falta de logros sobre medio ambiente. Incumplimiento de convenios	No participar en más encuentros de IE e IP	OMC: transparencia y responsabilidad. Eliminar dobles estándares ambientales en empresas. OCDE: 20% de fondos a energías renovables; en 5 años, eliminación de energía convencional	ONU: fortalecerla, democratizarla. Ratificar Protocolo de Kyoto	Reforma y cambio de IE y de IP

ASI	Valoración			Propuestas		
	IE	IP	A	IE	IP	A
HRW	Falta de compromiso de empresas con DDHH	Críticas a Pacto Global por normas laxas y por violación de DDHH		Explicitación de DDHH de trabajadores en tratados mismos, no en acuerdos paralelos	ONU: normas estrictas a Pacto Global. No antecedentes negativos en estados para participar en Comisión de DDHH	
FSM	No explicitación de DDHH en convenios comerciales y financieros internacionales	ONU: Pacto Global otorga baños de pureza a corporaciones en DDHH	Déficit de transparencia, legitimidad y democracia	BM y FMI: reforma radical. OMC: cancelación	ONU: acreditación democrática a ONG y representación de todos los continentes	Reforma, creación y sustitución de IE y de IP, poco argumentadas
CSRZ			Desconfianza de IE y de IP			No propuestas. Énfasis en foros de sociedad civil
RMALC	FMI, BM y OMC: falta de transparencia y democracia	No enfatizar cabildeo con IP sino la creación de fuerza social		Explicitar responsabilidades de empresas transnacionales en DDHH. Observatorio social para convenio comercial México-UE.		

## Conclusiones

En este trabajo he planteado la dimensión internacional de la acción colectiva y sus nexos tanto con la sociedad civil transnacional como con las instituciones políticas y económicas supranacionales. De los ASI analizados, dos son claramente mundiales (la MMM y el FSM); otros dos (GP y HRW), además de operar en ámbitos internacionales, despliegan acciones que son tendencial y crecientemente mundiales; por su parte, la RMALC y el CSRZ, a pesar de su origen respectivamente nacional o local, mantienen vínculos y participan en acciones internacionales y mundiales. Los seis ASI son actores sociales internacionales.

Sobre los nexos que la actuación de los ASI tienen con la sociedad civil global es ilustrativo que, según Thompson, los movimientos transcontinentales de ciudadanos fueron la génesis de ella (citado por Kaldor, 2005: 10). Ello significa que la articulación entre ambos es directa. Porque la acción colectiva internacional es la parte organizada e interviniente de esa sociedad. Más específicamente, en los planteamientos y en las prácticas de los ASI en torno a la sociedad civil mundial, dos tendencias coexisten, se combinan y entrecruzan constantemente. Una es la que se centra en el proyecto sectorial y monotemático que formula cada grupo, organización y movimiento sociales para sectores específicos de la población a nivel mundial. Otra es la plurisectorial y pluritemática que, con base en la solidaridad internacional, se abre a los derechos e intereses de todos los ciudadanos y a los de todas las agrupaciones de la comunidad mundial. En cada uno de los ASI, las dos tendencias se complementan para la conformación progresiva de la sociedad civil mundial de ciudadanos.

La relación de la acción colectiva con las instituciones internacionales, tanto políticas como económicas, posee varias dimensiones, principalmente las de cabildeo, presión y movilización. En este trabajo he resaltado la formulación de *críticas* y de *propuestas* a dichas instituciones por parte de los ASI. Al respecto, un tema central es la posibilidad de que ambas sean tenidas en cuenta e incorporadas o puestas en práctica, es decir, el impacto real de la acción colectiva sobre las instituciones internacionales. Objetivamente dicha posibilidad está siendo escasa para las recomendaciones que los ASI



formulan. Y es menor para que las instituciones internacionales modifiquen su *modus operandi* ante los ASI. De hecho, en su interacción con ellas, excepto HRW y GP, el resto obtuvo escasos logros institucionales en relación con la capacidad que poseen de movilización, de convocatoria y de propuesta. Este dato es relevante y, a primera vista, no era esperable. La explicación parece encontrarse en la articulación que los ASI establecen entre sus propuestas y el cambio del modelo económico vigente. Como se explicitó expresamente en las reuniones habidas entre la ONU, el BM, el FMI y los ASI, las instituciones políticas y económicas internacionales rechazan este tratamiento de los asuntos y no aceptan compromisos para reorientar la política económica. Ésta es una de las razones de fondo implicadas en los reducidos resultados institucionales obtenidos por parte de los ASI. Porque los intereses económicos y nacionales que están detrás de estas instituciones, se rigen frecuentemente por principios distintos a los de los derechos humanos. El caso más notorio es la interferencia que ejerce Estados Unidos en la ONU y la capacidad de veto de que dispone. Además, su unilateralismo interventor está teniendo fuertes repercusiones en las relaciones internacionales, en el funcionamiento de las instituciones políticas y económicas intergubernamentales y, como derivación de ambos hechos, en el relegamiento y en la reducción de la vigencia de los derechos humanos internacionales, especialmente de los civiles.

Sin embargo es notable que, a pesar de la importante presión que Estados Unidos ejerce sobre el resto de los estados que forman parte de la ONU, y que utilizó directamente en contra de la ratificación de la Corte Penal Internacional (CPI), no pudo evitar que dicha Corte entrara en vigor. La acción de HRW fue relevante en este logro. Ello demuestra que, si bien la influencia de Estados Unidos es muy poderosa, no es absoluta. Igualmente, en la V Reunión Ministerial de la OMC en Cancún en 2003, Estados Unidos y la Unión Europea intentaron mantener las políticas internacionales de subvención a la producción agrícola y a su exportación. Pero el Grupo de los 21 y los altermundistas pudieron frenar esa política comercial. Finalmente, la oposición de Estados Unidos a la ratificación del Protocolo de Kyoto no pudo imponer su voluntad a la comunidad internacional ni a los grupos ambientalistas, así como tampoco pudo evitar que

se reafirmara su adhesión a él y que el Protocolo entrara en vigor a finales de 2004.

Ante las escasas expectativas de que las instituciones multilaterales modifiquen su *modus operandi* y frente a los limitados resultados obtenidos para que en ellas avance la causa de los derechos humanos, una minoría de los ASI opta por desentenderse de interactuar con dichas instituciones. Pero reconociendo las limitaciones reales a las que se enfrentan, los movimientos y las redes sociales así como las ONG más consistentes optan por combinar su intervención y el cabildeo ante dichas instituciones con la actuación directa en otros ámbitos, a fin de crear la fuerza social necesaria que impulse la lógica ciudadana internacional. Para irlo construyendo, los medios utilizados por los ASI son principalmente los programas de educación cívica, la movilización y la presión ante las autoridades supranacionales, los proyectos sociales sectoriales internacionales y su articulación en campañas mundiales. Por parte los ASI, la interlocución institucional es llevada a cabo con una mezcla ambivalente de tenacidad y de ausencia de grandes expectativas. Ante la precariedad de la respuesta de las instituciones internacionales, tan notable es el mantenimiento de la esperanza por parte de los ASI como la firmeza de sus luchas. Por sí mismas, ambas actitudes constituyen un activo a favor de la sociedad civil mundial y de su intervención en las decisiones supranacionales.

### *Bibliografía*

- ARENDRT, Hannah. *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre reuniones regionales en México*. México: BM, 2003.
- BANTING, Keith. "The Internalization of the Social Contract". En *The Nation State in the Global/Information Era*, compilado por T. Courchene. Kingston, Ontario: Queen's University, 1997.
- BECK, Ulrich. *Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*. Barcelona: Paidós, 1998.
- . "Democracia global. La política más allá del Estado-nación". *Metapolítica* 18 (abril-junio, 2001): 66-71.

- BERRUGA FILLOY, Enrique. "Declaración en los 'Cuartos Encuentros Europa-América Latina'". *Público*, 31 de octubre de 2003.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la información*, vols. I, II y III. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- . "Introducción". *Informe de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción*, 2003.
- COHEN, Jean, y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CORTINA, Adela. *Ciudadanos del mundo*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.
- DAHL, Robert. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 1992.
- . "Internacionalización y responsabilidad política (accountability)". En *Etcétera. Política y cultura en línea@*. Ensayos. En [www.etcetera.com.mx/2000/366/ensayos.html](http://www.etcetera.com.mx/2000/366/ensayos.html). Consultado el 23 de junio de 2005.
- DAHRENDORF, Ralf. *Después de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- DOWER, Nigel. "The Idea of Global Citizenship. A Sympathetic Assessment". *Global Society, Journal of Interdisciplinary Relations* 4, vol. 14. Routledge/University of Kent, Canterbury (octubre, 2000).
- FALK, Richard. "The Making of Global Citizenship". En *Global Visions: Beyond the New World Order*, coordinado por Jeremy Brecher, John Brown Childs y Jill Cutler, 39-50. Boston: South End Press, 1993.
- GIDDENS, Anthony. "La conducción política de la globalización y los actores sociales". En *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 1992.
- GIMÉNEZ, Gilberto. "Identidades en globalización". En *La modernidad atrapada en su horizonte*, coordinado por Ricardo Pozas H. México: M. A. Porrúa-Academia Mexicana de Ciencias, 2002.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. "La democracia universal y las ciencias sociales. Legados y tendencias". Conferencia pronunciada en la UNAM, el 15 de febrero de 1997, México.
- GRANDI, Jorge. "Ciudadanía, entre la globalización y la integración". En *Ciudadanía y mundialización*, coordinado por Bruno Podestá *et al.* Madrid: CEFIR, CIDEAL y INVESP, 2000.
- HABERMAS, Jürgen. *Más allá del Estado nacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- HEGEDUS, Zsuzsa. "Social Movements and Social Change in Self-creative Society: New Initiatives in International Arena". *International Sociology*, vol. 4 (1990).
- HELD, David. *Modelos de democracia*. México: Alianza Editorial, 1992.
- , coord. *Prospects for Democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1993.

- . *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 1997.
- . “Democracy and Globalization”. En *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, coordinado por D. Archibugi, D. Held y M. Kohler. Stanford: Stanford University Press, 1998.
- HELD, David; A. McGrew; D. Goldblatt; y J. Perraton. “*Global Transformation: Politics, Economics, and Culture*”. Stanford: Stanford University Press, 2000.
- HELD, David, y Anthony McGrew. *Globalización/Antiglobalización*. Barcelona: Paidós, 2003.
- KALDOR, Mary. *La sociedad civil global. Una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets Editores, 2005.
- KOMPASS, Anders. “El anhelo de libertad”. *Reforma*, 10 de diciembre de 2002.
- . “Las instituciones para la justiciabilidad y vigencia de los DESC”. Ponencia presentada en el seminario internacional Derechos de ciudadanía, responsabilidades del Estado. Los retos de un mundo globalizado, ciudad de México, 12-14 de marzo de 2003.
- . “Las luchas por las libertades humanas”. Ponencia presentada en el Foro de Derechos Humanos, Mérida, 24 de septiembre de 2003.
- . Entrevista realizada por Juan Manuel Ramírez Sáiz, el 3 de agosto de 2003, en Guadalajara, México.
- KRASNER, S. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.
- KYMLICKA, Hill. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Buenos Aires: Paidós, 1996.
- . *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós, 2003.
- MACCORMICK, Neil. “Beyond the Sovereign State”. *The Modern Law Review*, vol. 56 (1993).
- MAESTRE, Agapito. “Imaginar la democracia”. *Metapolítica* 37 (septiembre-octubre, 2004).
- MANN, Michael. *Las fuentes del poder social*, vol. I. Madrid: Alianza Editorial, 1991.
- MCINTYRE, Alasdair. *Tras la virtud*. Barcelona: Crítica, 1987.
- MESSNER, David. “Globalización y gobernabilidad global”. *Nueva Sociedad* 163 (septiembre-octubre, 1999).
- MIRES, Fernando. “Los diez peligros de la democracia en América Latina”, *Nueva Sociedad*, disponible en línea en [www.nuevasoc.org.ve.](http://www.nuevasoc.org.ve), 2005.

- MORLINO, Leonardo. *Democracias y democratizaciones*. Bolonia: Il Mulino, 2003.
- . “La calidad de la democracia. Notas para su discusión”. *Metapolítica* 8 (enero-febrero, 2005).
- OLVERA, Alberto, coord. *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México, 1999.
- OTTONE, E. “Debemos esforzarnos por ser actores globales”. En *América Latina en la era de la información*. Libro electrónico: [http://idh.pnud.bo/Libro\\_Castells/index.htm](http://idh.pnud.bo/Libro_Castells/index.htm), 2003.
- PINDER, John. “European Citizenship”. En *Reinventing Collective Action*, editado por Crouch, Colin y Marquand. Blackwell: Oxford University Press, 1995.
- . “Two Challenges to European Citizenship”. *Political Studies*, vol. 44 (3) (1996).
- QUIJANO, Aníbal. “Colonialidad del poder, globalización y democracia”. Documento en línea: <http://www.rrojasdatabank.info/pfpc/quijan02.pdf>.
- RABKIN, Yokov. “La Casa Blanca y la revolución mundial”, [yakov.rabkin@umontreal.ca](mailto:yakov.rabkin@umontreal.ca).
- RABOTNIKOF, Nora; María Pía Riggirozzi; y Diana Tussie. “Sociedad civil y organismos internacionales: Dilemas y desafíos de una nueva relación”. En *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, coordinado por Aldo Panfichi. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel. *Ciudadanía mundial*. Guadalajara, México: Editorial Iteso, 2006.
- RED MEXICANA DE ACCIÓN ANTE EL LIBRE COMERCIO (RMALC). *Cinco años de lucha*. México: RMALC, 1996.
- . “11 años de lucha de la RMALC frente a los tratados comerciales y a la integración económica neoliberal”. México: RMALC, 2004.
- ROCHA VALENCIA, Alberto. *Configuración política de un mundo nuevo*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, 2003.
- SANDEL, Michael. *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- SEARA, Modesto, comp. *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI, 2004.
- SCHMITTER, Philippe. “Calidad de la democracia. Las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”. *Metapolítica* 39 (enero-febrero, 2005).

- SERBIN, Andrés. "La sociedad civil transnacional y los desafíos de la globalización". En *Ciudadanía y mundialización*, coordinado por Bruno Podestá et al. Madrid: CEFIR, CIDEAL e INVESP, 2000.
- . "Globalifóbicos vs. globalitarios". *Nueva Sociedad* 176 (noviembre-diciembre, 2001): 67-87.
- STIGLITZ, Joseph. *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus, 2002.
- TAYLOR, Charles. *Las fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna*. Barcelona: Paidós, 1994.
- . *La ética de la autenticidad*. Barcelona: Paidós, 1995.
- TEXIER, Philippe. "Las leyes y las políticas para la justiciabilidad y vigencia de los DESC". Ponencia presentada en el seminario internacional Derechos de ciudadanía, responsabilidades del Estado. Los retos de un mundo globalizado, ciudad de México, 12-14 de marzo de 2003.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- TOMLINSON, John. "Global Experience as a Consequence of Modernity". En *Globalization, Communication and Transnational Society*, coordinado por Sandra Braman y Anabelle Sreberny-Mohamadi, 63-87. New Jersey: Hampton Press, 1996.
- VALLESPIN, Fernando. "El futuro de la democracia. Problemas, reglas y medios de convivencia política". *Etcétera. Política y cultura en línea*. Ensayos. En [www.etcetera.com.mx/2000/366/ensayos.html](http://www.etcetera.com.mx/2000/366/ensayos.html). Consultado el 23 de junio de 2005.
- VARGAS, Virginia. "Ciudadanías globales y sociedades civiles". *Nueva Sociedad* 163 (septiembre-octubre, 1999).
- WALZER, Michael. *Esferas de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- . *Moralidad en el ámbito local e internacional*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- ZINCONE, Giovanna, y John Agnew. "The Second Great Transformation: The Politics of Globalization in the Global North". *Space and Polity* 4 (2000): 5-21.

### *Claves de documentos electrónicos por estudio de caso*

#### 1. Marcha Mundial de las Mujeres

MMM: 1 <http://www.ffq.qc.ca/marche2000/es/index.html>. Sitio web de la MMM.

- MMM: 3 <http://ffq.qc.ca/marche2000/es/cancun2003.html>. “La bolsa y la vida”.
- MMM: 5 <http://w.ffq.www.ffq.qc.ca/marche2000/bilan/es/actions1.html>.
- MMM: 14 <http://www.ffq.qc.ca/marche2000/es/bulletin/05-2003.html>.
- MMM: 15 <http://ffq.qc.ca/marche2000/es/commun-2000-04-13.html>.
- MMM: 16 <http://www.ffq.qc.ca/marche2000/es/3eresume.html>.
- MMM: 17 <http://www.ffq.qc.ca/marche2000/es/bulletin/05-2002.html>. Boletín de Enlace, mayo de 2002, vol. 5, núm. 2.
- MMM: 18 <http://www.laneta.apc.org/mmm/deleg.html>. Objetivos de la MMM.
- MMM: 24 <http://www.marchemondiale.org/bilan/es/actions2.html>. Young-Hee Shim, carta a los líderes del Fondo Monetario Internacional. Octubre 16, 2000.
- Marcha Mundial de las Mujeres (2004): Carta Mundial de la Mujeres para la Humanidad, Solidaridad, Afirmación, núm. 2.

## 2. *Greenpeace*

- GP: 9 <http://www.greenpeace.org.br>.
- GP: 11 <http://archive.greenpeace.org/earthsummit/docs/spanishLOH.pdf>.
- GP: 12 <http://www.worldwatch.org/pubs/sow/2002/#chap8>.
- GP: 13 [http://archive.greenpeace.org/earthsummit/docs/cleanenergy\\_sp.pdf](http://archive.greenpeace.org/earthsummit/docs/cleanenergy_sp.pdf).
- GP: 14 <http://www.fespinal.com/espinal/lilib/es110.rtf>.

## 3. *Human Rights Watch*

- HRW: 5 <http://www.hrw.org/annual-report/1998/20years6.html>.
- HRW: 17 <http://www.hrw.org/> Reporte Anual 2003.
- HRW: 18 <http://www.hrw.org/> Reporte Anual 2002.

## 4. *Foro Social Mundial*

- FSM: 1 <http://www.forumsocialmundial.org.br>. Carta de Principios.
- FSM: 18 <http://attac.org/geneve2000/textes/doc/fsmes.htm>.
- FSM: 19 <http://www.biodiversidadla.org/article/articleview/744/1/15/>

JUAN MANUEL RAMÍREZ SÁIZ

FSM: 20 [http://www.forumsocialmundial.org.br/esp/abre\\_pedra.asp](http://www.forumsocialmundial.org.br/esp/abre_pedra.asp). Inicia-  
tiva de Pierre Vuarin y Eric Théret.

FSM: 21 <http://www.france.attac.org/i3271>. Llamado Porto Alegre a próxi-  
mas movilizaciones.

FSM: 22 [http://www.oneworld.net/es/destacados/guias/bm\\_fmi/front.shtml](http://www.oneworld.net/es/destacados/guias/bm_fmi/front.shtml).

FSM: 23 [http://www.intermonoxfam.org/html/est\\_ins.html](http://www.intermonoxfam.org/html/est_ins.html).

FSM: 24 [http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.asp?pagina=oficina\\_4357](http://www.forumsocialmundial.org.br/dinamic.asp?pagina=oficina_4357).

### 5. *Colectivo de Solidaridad con la Rebelión Zapatista*

CSRZ: 2 <http://www.share-es.org/mundo.htm>.

### 6. *Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio*

RMALC: 2 [http://www.rmalc.org.mx/rmalc\\_historia.htm](http://www.rmalc.org.mx/rmalc_historia.htm).

RMALC: 5 <http://www.utopia.pcn.net/h5607.html>.

### 7. *Otros*

Naciones Unidas, ONU: 1 [www.un.org](http://www.un.org).

Banco Mundial, BM: 1 <http://www.bancomundial.org/queesbm.htm>.

Rabkin, Yakov (2005): “La casa Blanca y la revolución mundial”, yakov.rabkin@umontreal.ca.

### 8. *Entrevistas realizadas*

#### a) MMM

Nancy Burrows, de Canadá, miembro de la Secretaría Internacional de la Marcha Mundial de las Mujeres, durante el III Foro Social Mundial realizado en Porto Alegre, Brasil, en enero de 2003.

Gabrielle Labelle, de la Marcha Mundial en México, durante el congreso de AWID, en Guadalajara, en octubre del 2002.

#### b) GP

Frank Guggenheim, presidente de Greenpeace en Brasil, durante el III Foro Social Mundial, en Porto Alegre, realizado en enero de 2003.



Raúl Benet, ex presidente de Greenpeace en México, vía correo electrónico en febrero de 2003.

c) HRW

Brigitte Suhr, vía telefónica, abogada de la oficina de HRW en Nueva York, y encargada del seguimiento de la campaña por la ratificación de la Corte Penal Internacional, en 2003.

d) FSM

14 miembros del Consejo Internacional del Foro: Emilio Taddei, François Houtart, Nancy Burrows, Héctor de la Cueva, Lilian Celiberti, Maude Barlow, Peter Rosset, Rafael Alegría, Maria Luisa Mendonça, Nicola Bullard, Luiz Baseggio, João Pedro Stedile, Gigi Francisco y Michael Albert en Porto Alegre, Brasil y en la ciudad de México en 2002 y 2003.

e) CSRZ

Iñaki García, miembro de este Colectivo, vía electrónica en 2003.

f) RMALC

Héctor de la Cueva y Alejandro Villamar, de la coordinación de esta Red, 2003 en la ciudad de México.

g) ONU

Anders Kompass, representante del Alto Comisionado de ONU para Derechos Humanos en México, Guadalajara, 9 de agosto de 2003.

h) BM

Jorge Franco, funcionario del Banco Mundial en México, 16 de agosto de 2003, en Guadalajara.

i) Alianza Cívica (movimiento ciudadano nacional mexicano)

Clara Jusidman: subsecretaria de Pesca en 1990-1991, directora del Instituto del Consumidor y miembro del movimiento ciudadano, 10 de agosto del 2003, en Guadalajara.

j) International Council of Human Rights Policy

Mohammad-Mahmonud, director de investigación de dicho Consejo, en Guadalajara, en 2003.



## DERECHOS CIUDADANOS Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA\*

*Jorge Cadena-Roa\*\**

A la memoria de Chuck Tilly

### *Introducción*

Este trabajo tiene como objetivo analizar algunas proposiciones con respecto a las relaciones entre derechos ciudadanos y democracia en América Latina. Consta de tres partes. En la primera se considera el tema de los derechos, qué son, en qué consisten. La segunda se refiere al origen de los derechos, a los procesos sociopolíticos que dan como resultado el reconocimiento de un nuevo derecho, su protección efectiva o su desconocimiento y desprotección por parte de los estados, así como a la relación teórica e histórica de estos procesos con el establecimiento de la democracia en Europa occidental. Sobre esa base, en la parte tercera, se exponen algunas proposiciones teóricas e hipótesis acerca de la relación entre derechos ciudadanos y democracia en América Latina, así como de los motivos por los que su reconocimiento efectivo en la región ha sido tan tardío e incompleto. En esta última parte se trata de responder las siguientes preguntas desde un punto de vista sociopolítico, histórico y comparativo: ¿de dónde vienen los derechos ciudadanos en América Latina?, ¿por qué su reconocimiento y, en particular, su protección efectiva, han sido tan tardíos e incom-

---

\* Una versión anterior se presentó en la XVI International Sociological Association (ISA), World Congress of Sociology. International Convention Centre. Durban, Sudáfrica, 23-29 de julio de 2006.

\*\* Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

pletos? Las respuestas que se presentan son tentativas, todavía muy generales, y consideran apenas tres diferencias fundamentales entre los casos europeo, norteamericano y latinoamericano en materia de demandas y reconocimiento de derechos ciudadanos: 1) el carácter de la construcción del Estado, 2) la heterogeneidad demográfica y cultural de la región y 3) las relaciones de la región con la economía mundial.

### *Derechos ciudadanos*

La demanda de derechos ciudadanos y su reconocimiento por parte de los estados permite seguir la transformación histórica de súbditos en ciudadanos y, por consiguiente, muestra una faceta de los procesos de construcción de los estados nacionales; más particularmente, ilumina los avances y retrocesos en la construcción de la democracia como relación entre gobernados y gobernantes. De manera sucinta, puede considerarse a la democracia como una forma de ciudadanía (Tilly, 1997). Ahora bien, ¿qué es la ciudadanía? ¿Qué elementos la componen?

La formulación clásica del tema corresponde a Marshall (1998), para quien “la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (1988: 37). Distingue este autor tres tipos de derechos. Por su origen histórico e importancia para la ampliación sucesiva de los derechos ciudadanos, en primer lugar están los derechos civiles que son aquéllos asociados a la libertad individual, a saber: la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y de creencias, el derecho a establecer contratos válidos y el derecho a la justicia. Estos derechos tuvieron su origen en el siglo XVIII y su garantía institucional viene dada por los tribunales de justicia.

En segundo lugar, Marshall considera a los derechos políticos que consisten en el derecho a formar parte de los cuerpos investidos de autoridad política y del cuerpo de electores que los forman mediante votaciones. El periodo formativo de estos derechos abarca el siglo XIX y su garantía institucional viene dada por el Parlamen-

to y demás instancias gubernativas y legislativas electas mediante voto ciudadano. En tercer lugar considera a los derechos sociales, consistentes en el derecho a la seguridad, a un mínimo de bienestar económico, a vivir como un ser civilizado según los estándares predominantes en la sociedad. El reconocimiento de los derechos sociales se da en el siglo XX; su garantía institucional son el sistema educativo y los servicios sociales.

Asimismo, Marshall (1988) sugiere que la evolución de la ciudadanía (de la civil a la política, de ésta a la social) implicó un proceso de *fusión* de diversas costumbres locales y de *diferenciación* de las instituciones que garantizan los derechos ciudadanos: los tribunales de justicia, los parlamentos, el sistema educativo y de seguridad social. Eso explica que los derechos ciudadanos y las instituciones que los garantizan tuvieran desarrollos independientes, con ritmo y dirección propios debido a sus antecedentes locales y diseño institucional. El problema de qué derechos serían reconocidos y hasta qué punto podrían disfrutarse en la práctica ha dependido, entonces, de los procesos históricos de *fusión*, *diferenciación*, *autonomización*, *diseño* y *rediseño institucional*. De ahí, Marshall concluye de manera sintética que la historia de la ciudadanía “es nacional por definición” (1988: 24).

Esta afirmación puede interpretarse como que cualesquiera que sean las causas del reconocimiento-protección o desconocimiento-desprotección de los derechos ciudadanos por parte de los estados, ellas son de carácter doméstico y hay que buscarlas en la historia nacional. Marshall reitera esta idea al señalar que “no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones” (1988: 37) asociados a la ciudadanía. De aquí puede derivarse también que si la democracia es una forma de ciudadanía, entonces las causas de la democracia son también domésticas.

Asimismo, Marshall reconoce que los derechos ciudadanos mencionados se complementan entre sí, que no están aislados sino que son interdependientes. La protección primera de los derechos civiles permitió la inclusión gradual de nuevos derechos a los ya existentes. Los derechos políticos permitieron extender los derechos ya reconocidos a sectores limitados de la población a otros nuevos, ampliando así su cobertura. Las protecciones que daban a

sus miembros las comunidades locales y las asociaciones fundadas en algún postulado identitario gremial, fueron ampliadas a toda la población mediante los derechos sociales independientemente de su localidad o especialización laboral. Los derechos sociales, a su vez, se convirtieron en requisito de la libertad civil y de la política democrática que necesitaba un electorado educado, lo que también tenía efectos positivos en la industria al dotarle de mano de obra calificada. Igualmente, el derecho social a la educación fortaleció el derecho civil a la libertad de palabra en la medida en que ésta “carece de sustancia cuando, por falta de educación, no se puede decir nada que merezca la pena o no se tienen los medios para hacerse oír” (1988: 42). En suma, la complementariedad e interdependencia de los diferentes derechos ciudadanos y la inclusión de nuevos sectores sociales a su disfrute lleva a una *creciente igualdad*, a un *enriquecimiento de su contenido* y al *aumento del número de los que los disfrutan* (1988: 37).

El planteamiento de Marshall resulta sumamente revelador porque permite considerar de manera diferenciada tres tipos de derechos ciudadanos y sus relaciones recíprocas para evaluar el alcance, no sólo de las democracias peyorativamente llamadas “formales” o “electorales”, sino incluso de las que se presentan de modo más atractivo como democracias “reales” o “sustantivas”. A este respecto, Bottomore (1988: 96) comenta acerca del socialismo: “En vez de progresar desde los derechos civiles y políticos hasta los derechos sociales [...] los Estados totalitarios de las sociedades socialistas establecieron algunos derechos sociales importantes que prácticamente extinguían derechos civiles y políticos de importancia extrema”. De esta manera, al privilegiar unilateralmente la igualdad social, tales estados sacrificaron en la práctica las libertades individuales y políticas que habrían permitido a la población protegerse de la arbitrariedad y el abuso de dictaduras y partidos únicos que supuestamente gobernaban en su nombre y promovían sus intereses históricos. Esos estados controlaban completamente la producción y distribución de todo tipo de bienes y servicios, además del acceso y la salida de los principales puestos de poder. Como no existían contrapesos sociales, corporativos o de cualquier otro tipo, dichos estados derivaron en aparatos centralizados y personalizados que controlaban tanto la

economía como la política y el ejercicio del poder. La supresión de los derechos individuales y políticos privó a esos estados y economías de mecanismos de autorreforma y de influencia recíproca acorde con las preferencias sociales que deberían regular a ambos. Esas preferencias fueron suplantadas por las de burocracias políticas. De esa manera, el socialismo careció de un rostro humano, aunque abundó en una retórica de emancipación de la humanidad de todo yugo político y económico. El totalitarismo socialista incumplió la promesa de la igualdad social porque las burocracias de los partidos comunistas que se simbiotizaron con el Estado constituyeron una nueva clase dominante que integraba el poder político con el económico de las economías “planificadas”, amparada en una justificación ideológica excluyente que estigmatizaba cualquier crítica como funcional a los intereses de la burguesía y el imperialismo. Los “representados” carecían de influencia política o de representación auténtica que influyera en la toma de decisiones.

A partir del fracaso del socialismo totalitario, los proyectos democráticos de nuestro tiempo son insostenibles si continúan planteando, como antes, la permuta de los derechos civiles y políticos por la protección de los sociales. Los proyectos democráticos postmarxistas deben plantearse con toda claridad la *protección por igual y simultánea*, no sólo de los derechos civiles, políticos y sociales reconocidos actualmente sino aquellos otros que, sobre esa base, se agreguen más adelante, como los derechos de género, los comunitarios y el derecho a la diferencia, por ejemplo.

El análisis de Marshall es un aporte significativo al análisis político, social y jurídico de la ciudadanía en la medida en que pone en el centro del análisis el tema de la igualdad social: *quién* tiene derecho a *qué* y *cuáles* son las instituciones encargadas de hacer cumplir esos derechos ante acciones u omisiones de la autoridad o de agentes privados. De ahí que su ensayo clásico haya inspirado una discusión tan rica (Barbalet, 1988; Bottomore, 1988; Turner y Hamilton, 1994). Sin embargo, es preciso reconocer algunas de sus debilidades, entre las que destacan su carácter evolutivo implícito, la omisión de un análisis causal y explicativo, su perspectiva histórica limitada y su falta de identificación de los grupos sociales que impulsaron el reconocimiento de esos derechos y de los grupos que

opusieron resistencia, y que posteriormente volverían a la carga en busca de nuevas ampliaciones o limitaciones.

Antes de continuar es necesario presentar algunas precisiones conceptuales. De acuerdo con Tilly (1998), el término *derechos* tiene un significado muy específico. Solamente puede hablarse de derechos cuando una parte puede insistir con éxito que otra le entregue bienes, servicios o protecciones, y terceras partes actúen para reforzar (o al menos no impedir) su entrega. Esos derechos se convierten en derechos ciudadanos cuando el objeto de las demandas es un Estado o alguno de sus agentes y el demandante tiene acceso a los bienes, servicios y protecciones por el solo hecho de ser miembro de una amplia categoría de personas sujeta a la jurisdicción del Estado.

Ahora bien, las preguntas que nos interesan acerca de la creación de derechos ciudadanos son las siguientes: ¿cuál fue el proceso histórico que condujo a que los poderosos estados absolutistas europeos se convirtieran en deudores de bienes, servicios y protecciones a la comunidad política sujeta a su jurisdicción? ¿Qué hicieron las personas ordinarias para forzar a esos estados a cumplir con las costosas obligaciones que representan los derechos ciudadanos? ¿Cómo se fue ampliando paulatinamente la comunidad política así como el número de beneficiarios de esos derechos, hasta incluir a la mayoría de la población? (Tilly, 1998: 58). ¿De qué manera los súbditos de los estados absolutistas europeos consiguieron presentarles demandas vinculantes? En fin, ¿cómo se pasó de una política de súbditos a una de ciudadanos? ¿Qué podemos aprender de los resultados de investigación sobre estos procesos que nos ayuden a comprender el tardío e incompleto reconocimiento de derechos ciudadanos en América Latina? En el siguiente apartado desarrollamos estos temas.

### *¿De dónde vienen los derechos ciudadanos?*

Antes que nada se debe reconocer que las respuestas a las preguntas anteriores, incluida la que encabeza este apartado, no son unívocas sino que varían según la perspectiva disciplinaria de la que se parta (Filosofía, Historia, Sociología, Ciencia Política, Derecho), así como de los modelos teóricos y normativos desarrollados dentro de cada



una de ellas. Por cierto, Marshall (1988) no ofrece una respuesta clara a estas preguntas. Por un lado, da la impresión de que el proceso histórico que describe carece de agentes, como cuando señala que los derechos no son materia de negociación entre las partes, es decir, entre quien demanda el reconocimiento de un derecho y el que queda obligado de ahí en adelante a protegerlo (Marshall, 1988: 69). Si los derechos no son materia de negociación, ¿resultan entonces de procesos estructurales que se imponen a las preferencias y decisiones de los agentes? Sin embargo, si consideramos que Marshall registra que el reconocimiento de derechos no ha estado exento de conflictos, tanto así que “durante el siglo XX la ciudadanía y el sistema de clases del capitalismo se han hecho la guerra” (Marshall, 1988: 38), entonces la respuesta sería negativa y los agentes tendrían un peso significativo en los resultados de este proceso.

Aunque no encontramos en Marshall (1988) una respuesta clara a las preguntas que hemos planteado, lo que parece predominar en su análisis es que, del siglo XVIII en adelante, se ha registrado un avance progresivo de los derechos ciudadanos, prácticamente sin conflictos entre los agentes involucrados y no prevé retroceso alguno, es decir, la posibilidad de que los estados desconozcan algún derecho o bien que las demandas que los ciudadanos hacen ante sus estados pierdan carácter vinculante.

Desde la perspectiva de la Sociología histórica comparada, varios autores han tratado de describir el proceso causal que llevó al reconocimiento de los derechos ciudadanos y a la identificación de los agentes que participaron en él. En su obra clásica, Moore (1967: 414) encontró que el desarrollo de la democracia occidental había estado estrechamente relacionado con una larga e incompleta lucha para conseguir tres objetivos relacionados: poner límites a gobernantes arbitrarios, reemplazar reglas arbitrarias por otras justas y racionales, y permitir la participación de la población en el diseño de esas reglas. De ahí que una conclusión importante de *Social Origins of Dictatorship and Democracy* es que la creación de la democracia implicó el reconocimiento y la protección de los derechos de las personas comunes frente a los detentadores del poder político. Hay también una explicación causal fundada en el análisis de clases que Moore (1967: 418) sintetiza en su conocida fórmula: *no bourgeois, no democracy*.

Ahora bien, la Sociología histórica comparativa (Moore, 1967; Tilly, 1998) ha revelado, por su parte, que los derechos ciudadanos son productos históricos, resultado de luchas seculares por fijar su contenido y alcance, que tienen como consecuencia directa la redefinición de los derechos y obligaciones recíprocas de gobernantes y gobernados, y que establecen instituciones que imponen su observancia a quienes violan derechos o incumplen obligaciones. Desde este punto de vista, como procesos históricos contenciosos que redefinen las relaciones entre gobernantes y gobernados, la creación de derechos vinculantes y el establecimiento (y ampliación) de la democracia son las dos caras de la moneda.

Los procesos de creación de derechos ciudadanos en Europa occidental han sido ampliamente estudiados desde una perspectiva de Sociología histórica comparativa. Algunas conclusiones importantes de estos trabajos (Hanagan, 1998; Hanagan, Moch y Brake, 1998; Tilly, 1984; Tilly, 1986; Tilly, 1990; Tilly, 1996a; Tilly, 1996b), podrían sintetizarse diciendo que el reconocimiento de derechos ciudadanos por parte de estados que de ahí en adelante se hacían deudores ante sus ciudadanos, fue resultado de luchas desiguales entre gobernantes y gobernados a escala nacional a lo largo de siglos. Ha mostrado también que el proceso histórico que llevó a su reconocimiento tuvo variantes en diferentes regiones europeas.

Las luchas por el reconocimiento de derechos ciudadanos surgieron de manera paralela a los procesos de construcción de los estados nacionales y fueron moldeados por la competencia que se registraba entre ellos. Particularmente, las presiones de la guerra y del sostenimiento de ejércitos permanentes, a raíz de la Revolución francesa y la formación de la guardia nacional como ejército popular permanente, constituyeron una clara amenaza de expansión de las ideas e instituciones revolucionarias mediante las guerras napoleónicas. Estas amenazas indujeron a los estados vecinos a una mayor flexibilidad ante demandas de cambio en las relaciones entre gobernantes y gobernados. La necesidad de reclutar personas y extraer impuestos para formar y sostener ejércitos populares permanentes (en la medida en que los ejércitos mercenarios extranjeros, que hasta mediados del siglo XVIII fueron la manera más efectiva de contar con una fuerza militar, quedaron obsoletos por la formación de ejércitos

populares de *citoyens*), capaces de enfrentar la amenaza del Estado francés postrevolucionario, fue determinante para que las élites estatales estuvieran dispuestas a reconocer derechos de las clases que proporcionaban el grueso de la tropa y de los recursos fiscales para sostener los esfuerzos bélicos durante periodos prolongados. Los nuevos derechos reconocidos fueron la base que permitió demandar otros derechos, que terminaron por cambiar las relaciones entre gobernantes y gobernados, ampliando paulatinamente la gama de demandas que los ciudadanos podían hacer a sus Estados y que éstos estaban obligados a satisfacer.

De acuerdo con Tilly (1998: 68), el proceso tuvo tres fases. En la primera, la creación de ejércitos nacionales de masas proporcionó los rudimentos de una ciudadanía nacional en los estados europeos; la segunda fue impulsada por la burguesía que buscaba reconocimiento a sus derechos civiles y políticos; la tercera fue encabezada por las clases trabajadoras emergentes que negociaron con mayor autonomía con el Estado, expandiendo dramáticamente los derechos asociados a la categoría de ciudadanos de un Estado nacional. Así, la necesidad de formar ejércitos populares permanentes que enfrentaran con éxito a la guardia nacional francesa, proporcionó una oportunidad histórica que forzó a los estados absolutistas a inventar nuevas formas de legitimación social ante sus poblaciones. Más adelante, los derechos demandados y conquistados por la burguesía para promover sus intereses frente a los privilegios de la herencia, la propiedad territorial y el servicio religioso, fueron la base sobre la que los sectores más pobres y menos poderosos de la sociedad se apoyaron para ampliar mediante nuevas organizaciones y movilizaciones el número de beneficiarios de esos derechos y para demandar el reconocimiento de nuevos derechos, los sociales.

Las condiciones para que los derechos sean reconocidos como resultado de la exigencia reiterada de demandas similares son, siguiendo a Tilly (1998: 71), las siguientes: 1) que quien demanda y el objeto al que se demanda puedan premiar o castigar al otro en una medida significativa. Si no es el caso, es decir, si no hay cierto grado de interdependencia y las acciones u omisiones, la cooperación o la indiferencia de uno no afectan en grado significativo al otro, entonces no hay incentivo alguno para negociar; 2) que ambos negocien preci-

samente sobre esos premios o castigos de modo que una parte tenga acceso a lo que la otra dispone autónomamente (personas, recursos, protecciones); 3) que uno o ambos negocien a su vez con terceras partes que tienen interés en las demandas y que actuarán para forzar su cumplimiento futuro; 4) que las partes involucradas en el proceso tengan identidades estables y relaciones duraderas con las otras.

Este modelo, que se deriva de la concatenación de las condiciones mencionadas, nos proporciona pistas útiles para analizar el reconocimiento y protección de derechos ciudadanos en otras regiones fuera de Europa occidental. Sugiere también en qué condiciones algunos derechos pueden dejar de ser reconocidos o, como suele expresarse con frecuencia, que el Estado desconozca obligaciones contraídas previamente: si una de las cuatro condiciones identificadas en el modelo anterior (disponibilidad de premios y castigos para el demandante y el objeto de la demanda; resultados de la negociación; terceras partes interesadas; identidades estables y relaciones duraderas) se debilita, los derechos y obligaciones –hasta entonces reconocidos– pueden ser desconocidos porque bajan los costos para la parte que lo hace (Tilly, 1998: 72) al liberarse de una obligación gravosa.

### *Derechos ciudadanos en América Latina*

Esos fueron los procesos que llevaron al reconocimiento de derechos ciudadanos en Europa occidental. Tales procesos fueron completamente diferentes en los Estados Unidos y otras regiones del mundo. Pero lo que importa ahora es reparar en las condiciones en las que se dieron en América Latina.

Para contestar la pregunta acerca del origen de los derechos ciudadanos en América Latina, se requiere de la confluencia de la literatura histórica sobre construcción y transformaciones del Estado latinoamericano (Collier y Collier, 1991; Geddes, 1994; Rueschmeyer, Stephens y Stephens, 1992) y la de movimientos sociales (Eckstein, 1989; Escobar y Álvarez, 1992; Foweraker y Craig, 1990; Jelin y Hershberg, 1996). Además, para analizar la protección efectiva de los derechos, así como su ampliación en las últimas décadas, conviene incorporar a la reflexión los resultados de las investigacio-

nes sobre el papel de los movimientos sociales en las transiciones a la democracia (Álvarez, Dagnino, y Escobar, 1998; Cadena-Roa, 2003, 2004; Hipsher, 1998; OXHORN, 1995; Sandoval, 1998; Stepan, 1989; Tanaka, 1995; Warren y Jackson, 2002), lo mismo que los correspondientes a las luchas por los derechos y la justicia en América Latina (Eckstein y Wickham-Crowley, 2003a; Eckstein y Wickham-Crowley, 2003b; Escobar y Álvarez, 1992).

Lo que sigue es una invitación a poner en comunicación estas literaturas, que han dialogado poco entre sí, para tratar de responder las siguientes preguntas desde un punto de vista sociopolítico, histórico y comparativo: ¿de dónde vienen los derechos ciudadanos en América Latina?, ¿por qué su reconocimiento y, en particular, su protección efectiva, han sido tan tardíos e incompletos? A continuación presentamos una respuesta tentativa y todavía muy general a estas preguntas, respuesta que tendrá que ser matizada y afinada tomando en cuenta variables históricas, regionales, demográficas, económicas y culturales, toda vez que América Latina e incluso los países que la integran distan de ser unidades homogéneas. En lo que sigue consideramos tres diferencias fundamentales entre los casos europeo, norteamericano y latinoamericano: 1) el carácter de la construcción del Estado, 2) la heterogeneidad demográfica y cultural de la región y 3) las relaciones de la región con la economía mundial.

En trazos muy gruesos que, como ya advertimos, admiten variaciones regionales y asincronías entre los países de América Latina<sup>1</sup> y dentro de ellos, el Estado surge a partir de las instituciones coloniales encargadas de mantener el orden, recaudar el tributo y enviarlo a la metrópoli. Después de las guerras de independencia del primer cuarto del siglo XIX, la construcción de estados soberanos e independientes fue muy difícil por la falta de unidad de las élites en torno al proyecto de Estado que habría de construirse. En algunos países los conflictos entre liberales y conservadores tomaron varias décadas en resolverse. En ocasiones, los grupos conservadores de la élite local in-

<sup>1</sup> Ni entonces ni ahora la situación de los países pequeños del Caribe y Centroamérica (como Haití, Cuba, República Dominicana, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, por ejemplo) ha sido idéntica a la de los países más grandes y desarrollados del subcontinente (como México, Brasil, Argentina y Chile). Sin embargo, aunque con variaciones significativas, algunos de los trazos gruesos que se exponen a continuación valen para el conjunto.

vitaron expresamente a potencias extranjeras a que intervinieran en los asuntos internos de sus países en la medida en que la desigualdad social, étnica y cultural hacían prohibitivas las alianzas con grupos populares que, de ser incorporados a la arena política, indudablemente adquirirían fuerza y no tardarían en demandar derechos que las élites no veían por qué tendrían que reconocer. Antes que ponerse en pie de igualdad política con los indios, las élites conservadoras, y aun segmentos de las liberales, preferían ser súbditos de alguna potencia extranjera que mantuviera la estratificación social incólume. En México, por ejemplo, antes que reconocer derechos a los indios y a las castas, los conservadores importaron un monarca extranjero, un Habsburgo, con todo y ejército francés para respaldarlo. Por diversas rutas, en el siglo XIX llegaron a establecerse coaliciones entre élites estatales, oligarquías exportadoras e inversionistas extranjeros que, para funcionar lucrativamente, no requerían del consenso o cooperación de la mayoría de la población. Ésta quedaba fuera de la toma de decisiones y de los beneficios de la actividad económica.

La población excluida era muy heterogénea, en algunos casos con presencia mayoritaria de pueblos indígenas diferenciados entre sí, no sólo por lenguas y tradiciones, y segmentada y dispersa por una geografía arisca, sino por la historia precolombina de sometimiento y extracción de recursos entre los mismos pueblos originarios, de los imperios locales (aztecas y quechuas, por ejemplo) hacia pueblos sometidos (tlaxcaltecas y aimaras). Esto impidió la formación de alianzas de los grupos dominados entre sí y eventualmente con algún grupo de la élite (cuya cohesión interna y distinción social descansaban en ideologías racistas y supremacistas) para influir de manera determinante en la construcción del Estado y en la toma de decisiones.

Finalmente, desde el periodo colonial la economía se mantuvo orientada hacia el exterior como exportadora de bienes primarios. El poder adquisitivo del mercado interno no alcanzaba para sostener una forma de crecimiento basada en la demanda doméstica. La unidad de las élites en torno a un proyecto de construcción del Estado tardaría varias décadas en gestarse y la aparición de incentivos para orientar el crecimiento económico hacia adentro tomaría algunas más. En estas condiciones, los estados latinoamericanos financiaban sus actividades regulares y ejércitos permanentes sin que fuera necesario contar con

un mercado interno robusto (los consumidores solventes, los importadores de bienes primarios, estaban más allá de las fronteras), ni de una base fiscal amplia (pues los gravámenes a las exportaciones daban ingresos suficientes a estados carentes de compromisos redistributivos, sin motivación para realizar obras de beneficio social, ni obligaciones derivadas del reconocimiento de derechos a la población). Así, en lugar de gravar a poblaciones numerosas, pobres y dispersas, los estados concentraban sus esfuerzos recaudadores en el comercio exterior, cuya propiedad estaba en unas cuantas manos y salía por unos pocos puertos. Los estados carecían entonces de incentivos para establecer relaciones de consenso y legitimidad con el grueso de la población, que era tan pobre que poco significaba como contribuyente y consumidora y que, por esa misma condición, no tenía reparo en entregar a sus hijos al ejército, el cual representaba en no pocas ocasiones la única ruta para alcanzar prestigio, ascender socialmente y acceder al poder político y económico. Esto era cierto no sólo para los estratos sociales más bajos, sino incluso para los más altos, dado que el mercado interno era reducido, la propiedad estaba concentrada y las actividades económicas eran inseguras, tanto por las fluctuaciones del mercado mundial como por la inestabilidad política.

Además, los estados latinoamericanos no estaban sujetos a una competencia interestatal que impulsara guerras periódicas por territorios, recursos o poblaciones. Los intereses de las élites políticas locales estaban asociados a los del capital extranjero, que a su vez tenía intereses en toda la región. El capital extranjero procuraba evitar enfrentamientos bélicos para resolver disputas o, cuando así le convenía, apoyaba decisivamente a la parte que se veía más dócil y cooperadora cerrando el acceso de la otra parte a fuentes de apoyo. El desequilibrio así producido hacía inútiles los esfuerzos por contar con ejércitos populares permanentes que respondieran a las necesidades y proyectos de unas élites nacionales minoritarias y recelosas de la población mayoritaria. Las guerras que se han dado en los países de América Latina revelan la influencia de intereses geopolíticos de la potencia regional, más que la competencia entre estados nacionales con proyectos autónomos.

En consecuencia, los ejércitos latinoamericanos han tenido como función principal el control del orden interno y la conservación de

las relaciones de desigualdad y exclusión dominantes. Esta situación dio lugar a que la desigualdad y la polarización se mantuvieran como una característica histórica y estructural de la mayoría de los países de la región (Karl, 2003; Oxhorn, 2003). Pese a que la Constitución de los Estados Unidos fue el modelo que siguieron los constituyentes de América Latina, ello no trajo aparejados la práctica de la ciudadanía ni el reconocimiento de sus derechos. De acuerdo con Whitehead (1997: 67), hacia 1930 “la mayoría de los habitantes de América Latina eran poco más que súbditos”; hacia 1980 todavía “eran bastante menos que ciudadanos plenos”. En cambio, el modelo constitucional importado llevó en algunos países a la supremacía del Ejecutivo sobre los otros poderes (México, Colombia) o a situaciones de conflicto recurrente entre poderes (Chile), lo que alimentaba la inestabilidad política, la incertidumbre económica e invitaba a la intervención de los militares para destrabar *impasses* políticos e institucionales. En la mayoría de los países no funcionó el sistema de división de poderes y fue el Judicial (precisamente el garante de los derechos civiles), el más débil frente a los otros poderes incluidos, desde luego, los fácticos.

En suma, los estados latinoamericanos no tuvieron incentivos para reconocer derechos a sus nacionales, pues sus gastos y actividades no dependían del consenso y la legitimidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados y la desigualdad social hacía prever que la entrada de amplios sectores sociales a la política nacional amenazaría inmediatamente los privilegios de los sectores dominantes.

La crisis de 1929 cambió las cosas. Para enfrentar el cierre de los mercados extranjeros en varios países de la región, se adoptaron soluciones autoritarias y populistas que trataban de concentrar las demandas de los trabajadores del campo y la ciudad en organizaciones corporativas con las que establecían relaciones de intercambio político. Los proyectos populistas veían la democracia con recelo entre otras cosas porque, en las democracias oligárquicas que desafiaban, la competencia se daba entre partidos que representaban fracciones de las élites que buscaban el voto de un electorado reducido: varones, alfabetos y propietarios (Hartlyn y Valenzuela, 1997). Así, frente a élites temerosas de que los procedimientos democráticos abrieran cauce incontenible a la desigualdad social mediante la igualdad política (implícita en la democracia electoral), los gobiernos populistas



promovieron formas de legitimidad no democrático-electoral a partir del apoyo y movilización de organizaciones corporativas leales. A cambio de apoyar al gobierno, estas organizaciones y sus líderes recibían un trato privilegiado, tanto simbólico como material (mediante patrimonialismo y oportunidades de enriquecimiento) como político (acceso a cargos de representación política). Los populismos latinoamericanos entonces limitaron los derechos civiles (libertad asociativa) y políticos (voto libre y universal para la formación de gobiernos) de obreros y campesinos organizados, para calmar las ansiedades de élites económicas temerosas de las consecuencias que podría acarrear el reconocimiento universal e ilimitado de esos derechos. A cambio de esas limitaciones, las élites populistas reconocían y protegían algunos derechos sociales a las corporaciones que daban apoyo y legitimidad al Estado, derechos que no podían extenderse a toda la población, dado el tamaño de la economía en general y de los ingresos del Estado en particular. Salta a la vista que el corporativismo latinoamericano se dio en ausencia de una representación política democráticamente electa; más precisamente, fue el costo de que esa forma de representación y legitimación fuera vetada por ser percibida por las élites económicas como una amenaza.<sup>2</sup> Los dirigentes de esas organizaciones corporativas accedían a espacios de representación política (los parlamentos) que en la práctica estaban subordinados a un Poder Ejecutivo fuerte o a poderes fácticos.

Los estados populistas consiguieron conculcar los derechos civiles y políticos de los trabajadores organizados del campo y la ciudad mientras contaron con recursos que les dieron cierto grado de autonomía respecto del grueso de la población y de los sectores oligárquicos más atrasados. Sin embargo, dado que esos recursos no provenían de fuentes sustentables y que las élites populistas requerían de más autonomía de la que las élites económicas estaban dispuestas a concederles para mediar entre ellas y los trabajadores organizados, el ciclo populista se agotó. El siguiente ciclo político estuvo de nuevo caracterizado por golpes de Estado y la formación

<sup>2</sup> En esto difiere el corporativismo latinoamericano del europeo, el cual era complementario a, y no sustituto de, representaciones políticas democráticamente electas mediante sistemas partidarios competitivos.

de estados burocrático-autoritarios (O'Donnell, 1973) en varios de los países latinoamericanos de mayor importancia relativa (Brasil, Argentina, Chile y Uruguay).

Después de la crisis de los años treinta, otros acontecimientos internacionales tuvieron impacto en América Latina: el triunfo de los aliados en la Segunda Guerra Mundial (y la derrota del fascismo) y el advenimiento de la Guerra Fría (y la batalla contra el comunismo) (Hartlyn y Valenzuela, 1997), que se exacerbó luego del triunfo de la Revolución cubana en 1959. Muchos movimientos nacionalistas y democráticos fueron vistos como amenazas “comunistas” y combatidos con saña. Los ejércitos, que no enfrentaban ninguna amenaza exterior, se volcaron a la “seguridad” interna y a la lucha contra la oposición de izquierda.

Los movimientos de resistencia y oposición a la desigualdad, opresión y discriminación de inspiración marxista, no concedían valor alguno a los derechos civiles y políticos de la población y se inclinaban por el uso de métodos violentos para conquistar el poder político con el objetivo y la promesa de que con el control del Estado se expropiaría a las clases dominantes y se formarían empresas estatales para satisfacer todas las necesidades materiales de la población. De acuerdo con estos enfoques, el Estado era una superestructura que servía como instrumento para conservar un sistema de explotación y dominación que favorecía a los grupos económicamente poderosos. Los derechos ciudadanos que, a pesar de estar consagrados en la ley no eran respetados, eran denunciados por la izquierda marxista como instrumentos para mantener la estructura social sin cambios y que en consecuencia eran inútiles para defender los intereses de los grupos excluidos. La concentración de poder en el Ejecutivo, en detrimento de los otros poderes del Estado, en particular la debilidad del Poder Judicial, dejaban en la indefensión a los grupos cuyos derechos civiles y políticos eran conculcados sistemática e impunemente. La renuencia de las élites a acatar el mandato de las urnas, la proclividad a resolver conflictos políticos mediante negociaciones particularistas que no pasaban por el reconocimiento de derechos civiles y políticos generales, sino por represión o cooptación, confirmaban lo que advertía la izquierda marxista: la ley no servía para ningún proyecto de transformación social, la hacen los poderosos para aplicársela

a los débiles y asegurar la reproducción de las desigualdades; los derechos son solamente formales, es decir, letra muerta, sin valor en la vida real. A ello se agregaba que la represión a sangre y fuego contra poblaciones indefensas era ignorada, cuando no patrocinada y subvencionada por la potencia regional que igualmente animaba y consentía golpes de Estado en la medida en que mantuvieran el orden interno y dejaran a salvo sus intereses.

En algunos puntos coincidían marxistas y populistas. El nacionalismo populista es diferente, pero afín al antiimperialismo marxista; ambos conceden mayor importancia a la economía y a la producción que a la construcción o preservación de la democracia. Pese a la retórica, los populistas concedían beneficios a grupos organizados específicos desde una postura paternalista, que reproducía relaciones de subordinación patrón-cliente. Los marxistas prometían todo a todos los explotados y oprimidos, pero para después de la revolución. Por supuesto que diferían en otros puntos. Los marxistas apostaban más a las estructuras partidarias y sindicales; los populistas descansaban más en liderazgos caudillistas y personalistas. Los marxistas denunciaban el proyecto capitalista de los populistas y éstos el proyecto socialista de los marxistas. Así, la transformación de súbditos en ciudadanos en América Latina se dio pese a la resistencia de grupos oligárquicos (aliados con grupos conservadores de la Iglesia, el Ejército y el capital extranjero) y la escasa o nula colaboración de líderes y partidos populistas y marxistas.

En América Latina la década perdida para la economía fue la década ganada para la democracia (Garretón, 1995). A partir de entonces, se ha registrado en la región un proceso de diferenciación sistémica entre Estado, mercado y sociedad y la introducción de los criterios de racionalidad propios de cada uno de ellos: el poder y el derecho, el dinero y la competencia, y la comunicación y las normas (Arato y Cohen, 1994). Este proceso de diferenciación sistémica ha sido acelerado, en parte por las políticas del Consenso de Washington que tuvieron que ser aceptadas por estados con agudos problemas de endeudamiento externo, déficit fiscal y balanza de pagos, problemas que redujeron considerablemente sus márgenes de autonomía, sobre todo si se considera su limitada capacidad de extracción de impuestos en economías deprimidas y con poblaciones empobrecidas y desiguales.

Este proceso ha afectado los derechos sociales conquistados por generaciones anteriores, en particular los de los beneficiarios de los arreglos corporativos en periodos populistas. Sin embargo, aun en esas condiciones adversas, los movimientos sociales se plantearon, más que la defensa de derechos sociales, el respeto de sus derechos civiles y políticos, buscando establecer relaciones consensuales y de legitimidad entre gobernantes y gobernados, elevando al mismo nivel de importancia sus demandas por derechos civiles y políticos que las relativas a derechos sociales y negándose a intercambiar unos por otros. Tal es el caso mexicano (Cadena-Roa, 1988; Tamayo, 1999; Wada, 2004), que no parece ser una excepción. De hecho en todos los países de la región se ha venido formando, si bien de manera desigual, una sociedad civil autónoma y autolimitada, la cual solamente puede florecer en ambientes en los que los derechos ciudadanos son respetados. La formación de la sociedad civil ha sido un factor fundamental para la edificación y consolidación de instituciones democráticas (Dagnino, 2002; Olvera Rivera, 2003; Panfichi, 2002), y para la formación de democracias de ciudadanos.

El establecimiento de democracias electorales en la región, la puesta en funcionamiento de sistemas de contrapesos y balanzas, en el que las violaciones a los derechos ciudadanos puedan ser denunciadas ante terceros imparciales (tribunales electorales, comisiones de derechos humanos, por ejemplo), así como la introducción paulatina de sistemas de transparencia y rendición de cuentas, entre otros cambios significativos en el respeto a los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, han revalorado las luchas por esos derechos en la medida en que rinden resultados sobre los cuales se pueden apoyar nuevas reivindicaciones. Desde el momento en que los derechos reconocidos son vinculantes y exigibles, terminan por transformar las relaciones gobernantes-gobernados. La izquierda latinoamericana ha aprendido también de estos procesos y de manera creciente ha adoptado vías democráticas, pacíficas y graduales para generar cambio social, sin que por ello haya desaparecido del escenario la izquierda revolucionaria, autoritaria y violenta.

Un modelo teórico que permita entender el surgimiento de los derechos ciudadanos en América Latina y sus relaciones con la construcción de la democracia, deberá considerar los siguientes

elementos básicos: 1) la democracia puede considerarse como una forma de ciudadanía. Desde este punto de vista, los agentes de la construcción de la ciudadanía son los mismos que los de la construcción de la democracia, y sus oponentes son los mismos que se niegan a reconocer derechos ciudadanos; 2) los estados no conceden ni reconocen derechos ciudadanos que implican obligaciones costosas y limitaciones a la arbitrariedad en la toma de decisiones, a menos de que tengan poderosos incentivos para ello; 3) el reconocimiento de los derechos ciudadanos y los avances en los procesos de democratización requieren que grupos específicos busquen ese objetivo y estén dispuestos a hacer esfuerzos para lograrlo (los *demócratas*), mientras que otros se oponen porque consideran amenazados sus privilegios (los *autoritarios*); 4) los avances en el reconocimiento y protección de derechos son resultado de procesos seculares de lucha y negociación entre ambos contingentes. No existe ninguna teleología en ello. Como en toda lucha que se da en circunstancias cambiantes, a veces se gana y a veces se pierde, a veces se negocia bien y a veces no; 5) si bien la desigualdad social *puede incentivar* procesos de lucha de las clases populares, *sin duda desincentiva* que los grupos de élite se sienten a la mesa de negociaciones, porque esa desigualdad puede ser tal que implique que las clases populares no tengan nada que interese a las élites o que éstas no puedan conseguir de otro modo. En este sentido, los procesos de lucha y negociación que llevaron al reconocimiento de derechos ciudadanos en Europa occidental, no han llevado a ninguna parte en América Latina: si bien la población ha luchado reiteradamente, ha carecido de medios para premiar o castigar a las élites y obligarlas a renegociar sus relaciones para basarlas en principios de consenso y legitimidad.

De aquí se desprenden varias hipótesis. Para que la democracia en América Latina se establezca y profundice es necesario: *a)* que la *desigualdad histórica* que existe en la región se reduzca sistemáticamente, con prisa y sin pausa;<sup>3</sup> *b)* que los *Estados sean fuertes* en dos

<sup>3</sup> En este punto coincido con las recomendaciones del informe sobre *La democracia en América Latina* del PNUD (2004), que plantea que la desigualdad y la pobreza son las principales deficiencias de la democracia en la región. Mientras que los derechos civiles y, en especial, los derechos políticos son ahora protegidos en América Latina, no ocurre lo mismo con los derechos sociales. De acuerdo con dicho informe, “el desarrollo de la democracia en América

sentidos. Primero, que sean capaces de hacer cosas, de otra manera no podrán cumplir con las costosas obligaciones que representa hacer valer los derechos ciudadanos. Como lo indica Tilly (1997: 203), la ciudadanía no tiene ningún significado sustantivo en ausencia de un Estado relativamente poderoso y centralizado. Segundo, que las fuentes de ingresos fiscales del Estado sean suficientes y diversificadas, que no dependan de alguna actividad productiva en particular o de un pequeño grupo de propietarios que pueda impedir u obstaculizar que los gobiernos atiendan el mandato del electorado; c) que exista una economía de mercado próspera, competitiva y diversificada, que genere empleos bien remunerados para el grueso de la población.

En suma, *se requiere* que los ciudadanos importen, es decir, que tengan influencia en la formación y en el ejercicio del gobierno mediante elecciones libres, periódicas y competitivas (que tengan poder); que participen activamente en la producción y consumo de bienes y servicios en condiciones de mercados competitivos y abiertos (que tengan recursos y empleo), y *que cuenten con organizaciones* propias y representativas para que influyan en la toma de decisiones vinculantes, en la regulación de los mercados y en los procesos deliberativos, de negociación y acomodo político que eviten la violencia y protejan la diversidad y la pluralidad.

Como hemos intentado mostrar, la discusión sobre la democracia en América Latina, dominada durante algún tiempo por sociólogos que ponían el acento en la dependencia externa y más recientemente por politólogos que subrayan la negociación de pactos entre élites, puede beneficiarse considerablemente si se incorporan a ella los resultados de investigaciones desarrolladas en el campo de la Sociología de la acción colectiva y de la Sociología histórica com-

---

Latina requiere abordar decididamente los problemas que traban la vigencia y la expansión de la ciudadanía social. Para ello, parece necesario centrarse en el ataque a la pobreza y en la generación de empleo de buena calidad, teniendo presente que esto será muy difícil de lograr sin reducir también los enormes niveles de desigualdad existentes en la región" (2004: 126). Aunque la conquista de derechos políticos en América Latina permitiría prever una mejora en la satisfacción de los derechos sociales, no hay nada que lo garantice y aun si así ocurriera, sus resultados no se verán de inmediato. En consecuencia, los gobiernos democráticamente electos continuarán enfrentando problemas de legitimidad ante el escaso avance en la reducción de la desigualdad.

parada. De este diálogo entre disciplinas académicas, que todavía hoy se comunican poco, podremos hacer proposiciones teóricas más precisas y contextualizadas, así como formular hipótesis que puedan ser confirmadas o refutadas de acuerdo con las evidencias empíricas y, a partir de los hallazgos de nuestras investigaciones, modificar y extender el alcance de los modelos propuestos.

### Bibliografía

- ÁLVAREZ, Sonia E.; Evelina Dagnino; y Arturo Escobar. *Cultures of Politics, Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press, 1998.
- ARATO, Andrew, y Jean Cohen. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press, 1994.
- BARBALET, J. M. *Citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988.
- BOTTOMORE, Tom. "Ciudadanía y clase social, cuarenta años después". En *Ciudadanía y clase social*, coordinado por T. H. Marshall y T. Bottomore, 85-137. Madrid: Alianza, 1988.
- CADENA-ROA, Jorge. "Las demandas de la sociedad civil, los partidos políticos y las respuestas del sistema". En *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, coordinado por P. González Casanova y J. Cadena-Roa, 285-327. México: Siglo XXI Editores-CIIH, UNAM, 1988.
- \_\_\_\_\_. "State Pacts, Elites, and Social Movements in Mexico's Transition to Democracy". En *States, Parties, and Social Movements*, coordinado por J. A. Goldstone, 107-143. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- \_\_\_\_\_. "Los movimientos sociales en la transición a la democracia en América Latina: México y Brasil". En *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, coordinado por J. Cadena-Roa, 155-169. México: DGEP-UNAM, 2004.
- COLLIER, Ruth Bertins, y David Collier. *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- DAGNINO, Evelina. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- ECKSTEIN, Susan Eva, comp. *Power and Popular Protest: Latin American Social Movements*. Berkeley: University of California Press, 1989.

- ECKSTEIN, Susan Eva, y Timothy P. Wickham-Crowley, comps. *Struggles for Social Rights in Latin America*. Nueva York: Routledge, 2003a.
- . *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 2003b.
- ESCOBAR, Arturo, y Sonia E. Álvarez, comps. *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*. Boulder: Westview Press, 1992.
- FOWERAKER, Joe, y Ann L. Craig, comps. *Popular Movements and Political Change in Mexico*. Boulder: Lynne Rienner, 1990.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- HANAGAN, Michael P. "Social Movements. Incorporation, Disengagement, and Opportunities: A Long View". En *From Contention to Democracy*, coordinado por M. Giugni, D. McAdam y C. Tilly, 3-29. Boulder: Rowman & Littlefield, 1998.
- HANAGAN, Michael P.; Leslie Page Moch; y Wayne te Brake, comps. *Challenging Authority. The Historical Study of Contentious Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.
- HARTLYN, Jonathan, y Arturo Valenzuela. "La democracia en América Latina desde 1930". En *Historia de América Latina*, vol. 12. *Política y sociedad desde 1930*, coordinado por L. Bethell, 11-66. Barcelona: Crítica, 1997.
- HIPSHER, Patricia L. "Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America". En *The Social Movement Society. Contentious Politics for a New Century*, coordinado por D. S. Meyer y S. Tarrow, 153-172. Oxford: Rowman & Littlefield, 1998.
- JELIN, Elizabeth, y Eric Hershberg, comps. *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*. Boulder: Westview Press, 1996.
- KARL, Terry Lyn. "The Vicious Cycle of Inequality in Latin America". En *What Justice? Whose Justice?*, coordinado por S. E. Eckstein y T. P. Wickham-Crowley, 133-157. Berkeley: University of California Press, 2003.
- MARSHALL, T. H. "Ciudadanía y clase social". En *Ciudadanía y clase social*, coordinado por T. H. Marshall y T. Bottomore, 13-82. Madrid: Alianza, 1998.
- MOORE, Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon, 1967.



- O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- OLVERA RIVERA, Alberto J. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- OXHORN, Philip D. *Organizing Civil Society. The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. Pennsylvania: The University of Pennsylvania Press, 1995.
- . “Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America”. *What Justice? Whose Justice?*, coordinado por S. E. Eckstein y T. P. Wickham-Crowley, 35-63. Berkeley: University of California Press, 2003.
- PANFICHI, Aldo. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, 2004.
- RUESCHEMEYER, Dietrich; Evelyne Huber Stephens; y John D. Stephens. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- SANDOVAL, Salvador A. M. “Social Movements and Democratization: The Case of Brazil and the Latin Countries”. En *From Contention to Democracy*, coordinado por M. G. Giugni, D. McAdam, y C. Tilly, 169-201. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.
- STEPAN, Alfred. *Democratizing Brazil. Problems of Transition and Consolidation*. Nueva York: Oxford University Press, 1989.
- TAMAYO, Sergio. *Los veinte octubre mexicanos. La transición a la modernización y la democracia, 1968-1988*. México: UAM-A, 1999.
- TANAKA, Martín. “La participación política de los sectores populares en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología* 3, año LVII (julio-septiembre, 1995): 41-65.
- TILLY, Charles. “Social Movements and National Politics”. En *Statemaking and Social Movements: Essays in History and Theory*, coordinado por C. Bright y S. Harding, 297-317. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1984.
- . *The Contentious French*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- . *Coercion, Capital, and European States, AD 1990-1992*. Cambridge: Blackwell, 1990.

- . “Citizenship, Identity and Social History”. *International Review of Social History* 40, Supplement 3. Melbourne: Cambridge University Press, 1996a.
- . “The Emergence of Citizenship in France and Elsewhere”. En *Citizenship, Identity and Social History*, coordinado por C. Tilly, 223-236. Melbourne: Cambridge University Press, 1996b.
- . “Democracy is a Lake”. En *Roads from Past to Future*. Boston: Rowman & Littlefield, 1997, pp. 193-215.
- . “Where Do Rights Come From?”. En *Democracy, Revolution and History*, coordinado por T. Skocpol, 55-72. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- TURNER, Bryan S., y Peter Hamilton, comps. *Citizenship. Critical Concepts*. Londres y Nueva York: Routledge, 1994.
- WADA, Takeshi. “Event Analysis of Claim Making in Mexico: How Are Social Protests Transformed into Political Protests”. *Mobilization* 9 (3) (2004): 241-257.
- WARREN, Kay B., y Jean E. Jackson. *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*. Austin: University of Texas Press, 2002.
- WHITEHEAD, Lawrence. “Una nota sobre la ciudadanía en América Latina”. En *Historia de América Latina*, vol. 12. *Política y sociedad desde 1930*, coordinado por L. Bethell, 67-72. Barcelona: Crítica, 1997.

# PROBLEMAS, TERRITORIOS Y ORGANIZACIONES EN LA ACCIÓN PÚBLICA: LOS DILEMAS DE LA DECISIÓN EN EL CASO DEL NUEVO AEROPUERTO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

*Carlos Gil García\**

## *Introducción*

El siguiente trabajo analiza algunas de las principales fallas del proceso de toma de decisiones para ubicar al Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (en adelante NAICM) entre 2000-2001. Estructuramos una discusión desde tres ejes en los cuales la acción pública se desarrolla (Borraz, 1999): la dinámica de los problemas, la dinámica de los territorios y la dinámica de las organizaciones.

1. La dinámica de los problemas explica cómo un problema social es percibido y tratado por los actores y grupos implicados en su definición, afectando así las diversas alternativas de acción para encontrar soluciones. Por ejemplo, un elemento dominante, varias veces descuidado por los responsables de la decisión en el caso del nuevo aeropuerto, fue la lógica de evolución del problema. Los problemas sociales no son estáticos, sino que evolucionan y ninguna alternativa es una solución completa al problema (Moore, 1976; Aguilar Villanueva, 1996).

2. La dinámica de los territorios toma en cuenta las características de los espacios territoriales en los que se desarrolla el proceso de la política. La acción pública comporta metas y objetivos para

---

\* Profesor-investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH).

impulsar, entre otros, el desarrollo de un territorio dado. En el caso del NAICM, buena parte de estas metas y objetivos fueron propuestos desde una imagen de crecimiento que fue diseñada de *arriba-debajo* en las esferas de decisión y de planificación en el gobierno, donde a pesar de su amplia difusión, en el fondo no fueron comunicadas de forma adecuada entre las unidades territoriales afectadas.

3. La dinámica de las organizaciones hace referencia a las características de las organizaciones en un territorio y en un contexto temporal determinado. Todo esto puede observarse como una red compleja de actores, con diversos intereses y con diversas capacidades de influir en el proceso de políticas. De igual forma, las organizaciones desarrollan dinámicas particulares de adaptación al contexto y desde sus dinámicas internas-externas (Arellano y Cabrero, 2000). El estudio de caso muestra cómo algunos actores dentro del gobierno desempeñaron un papel de soporte al proyecto, mientras que la organización social se movilizó contra éste: en ambos casos las posiciones permanecen inamovibles a pesar de contar con alternativas de solución al conflicto.

Notamos que estas dinámicas se presentaron de forma simultánea en el conflicto del NAICM, suscitando múltiples conflictos, ajustes y cambios en la acción pública que a la vez fueron integrados con dificultad por los actores.

La importancia de abordar este caso desde el análisis de la acción pública es doble: por un lado, la acción pública se define como una acción conjunta de gobierno y sociedad que se realiza sobre objetivos y metas más o menos coherentes, y donde la temporalidad es una referencia fundamental. Por el otro, la acción pública también es observada como el proceso de ajustes, arreglos y mecanismos de cooperación entre actores que portan diversos intereses, información y recursos. La combinación de estos factores nos ayuda a comprender el sentido y la *intensidad* de la acción pública, en especial dentro del proceso de toma de decisiones. Las características de la construcción de la acción pública se observan a través de asimetrías de información, diferencias en la elaboración de los temas a tratar y en los objetivos entre los actores. Estos contrastes son mejor explicados desde la temporalidad en la que la acción pública es activada, ya que podemos comprender la incompatibilidad de las tareas que generan los actores

a través de las instituciones. No todas las instituciones creadas en un mismo espacio de tiempo tienen metas similares, incluso cuando así parece ser. Para alcanzar sus objetivos, las instituciones deben ocuparse del contexto temporal para producir la acción pública y en este proceso en ocasiones se oponen a otras instituciones, especialmente a aquellas que no se encuentran adaptadas a las nuevas tendencias del sistema político y social. Esto puede verse como una importante fuente de desacuerdos y tensiones en la construcción y conducción de la acción pública.

En México, una primera hipótesis sobre la incompatibilidad entre procesos, objetivos y metas de la acción pública, es que se inicia con la transición democrática al momento de apertura a nuevos actores y nuevas instituciones que compiten con aquéllas ya establecidas. Es dentro de estos desacuerdos que se desarrolla la toma de decisiones para ubicar el nuevo aeropuerto.

El trabajo está dividido en cuatro partes. Primero, presentamos los elementos y sucesos clave del caso a fin de entender el contexto en el cual se desarrolló el proceso decisorio. Segundo, intentamos analizar el proceso de definición del problema y la subsiguiente toma de decisiones, explicando por qué la decisión tomó un espacio de tiempo prolongado en ser tomada y por qué a lo largo de este periodo, las alternativas seleccionadas fueron dirigidas sustancialmente hacia una sola de ellas: el proyecto Texcoco como única alternativa seria. Tercero, nos enfocamos en el análisis del territorio desde la perspectiva de las “máquinas de crecimiento” (Molotch, 1976) que explican las condiciones de crecimiento económico de las comunidades por parte de coaliciones de apoyo enfocadas a esta labor. Discutimos el papel de los funcionarios públicos desde la perspectiva de la “imagen del desarrollo” que se generó desde la cima del gobierno, pero sin concordancia en el nivel inferior. Este fenómeno puede explicarse desde el proceso de formación de la agenda del NAICM, que fue construida como un modelo de iniciativa interna (Cobb y Elder, 1972; Cobb, Ross y Ross, 1976; Kingdom, 1984), y por qué la perspectiva del conocimiento técnico fue una discusión dominante a lo largo del proceso, aislando por completo la perspectiva de impacto social. Cuarto, analizamos la dinámica de organización de la comunidad de San Salvador Atenco, que fue articulada desde un

movimiento antcrecimiento en su territorio. Intentamos explicar por qué la acción colectiva desarrollada en esta comunidad se desplazó de un movimiento social de base, para convertirse en un movimiento radicalizado y de reivindicación de demandas. Para cada apartado se generó un marco analítico preliminar que corresponde a cada una de las dinámicas, ello con el fin de apoyar y facilitar su interpretación.

*El proyecto del nuevo aeropuerto internacional de la ciudad de México: antecedentes y contexto*

El aeropuerto internacional de la ciudad de México fue inaugurado en 1952 y se ubica a menos de cinco kilómetros del centro de la capital. Se le considera como el principal puerto aéreo de México y segundo en importancia en América Latina, con más de 24 millones de pasajeros y 114.6 mil operaciones aéreas en 2006. Este aeropuerto tiene tres particularidades que hacen difícil la operación de vuelos: *i*) esta situado en una zona montañosa; *ii*) únicamente puede realizarse una operación de despegue o de aterrizaje a la vez, pues sólo cuenta con dos pistas; *iii*) el proyecto original no consideró el crecimiento de la ciudad de México como una de las metrópolis más grandes del mundo, haciendo que la planeación urbana fuera superada y la urbanización descontrolada ocurriera alrededor del aeropuerto. Conforme avanza el tiempo, el aumento de operaciones del aeropuerto hizo imprescindible su ampliación o localizar un área para construir un nuevo aeropuerto.

En 1970 se inician las discusiones y los estudios sobre las condiciones de servicio y operación del aeropuerto, situación que se extendería tres décadas. En la administración del presidente Luis Echeverría, un equipo de expertos fue contratado para evaluar y encontrar alternativas para ampliar o reubicar el aeropuerto. El resultado fue un documento técnico en el que se consideraban cinco variables: *i*) las instalaciones del aeropuerto y sus operaciones, *ii*) los riesgos de accidentes, *iii*) la infraestructura, *iv*) el número de las operaciones aéreas y *v*) los costos y la época en la cual la decisión sería tomada. El documento consideró las dos áreas con más probabilidades

para desarrollar un nuevo aeropuerto: las zonas de Texcoco y de Zumpango, ambas en el Estado de México (Kenney y Raiffa, 1976).

El área del proyecto Texcoco está situada a menos de 30 kilómetros del centro de la ciudad de México, en el antiguo lago de Texcoco, un terreno fangoso que produce grandes bancos de niebla y es albergue de aves migratorias en invierno. Una ventaja es su cercanía con la capital, lo cual reducía costos de infraestructura. El área de Zumpango se encuentra a más de 60 kilómetros de la ciudad de México. Contrario a la zona de Texcoco, el área contaba con menos desventajas en condiciones de suelo y clima, pero era necesaria una mayor inversión en infraestructura. El análisis final de esta primera evaluación desprendió una prospectiva de tiempo en la que el área de Zumpango era la más apta para construir el nuevo aeropuerto.

En 1975, en la gestión del presidente López Portillo, el proyecto Texcoco se hace oficial, quedando como el más apto para construir el NAICM. El área de Zumpango es desplazada para incorporar una nueva opción: el área de Tizayuca. Tizayuca se encuentra en el estado de Hidalgo y se localiza a 60 kilómetros de la ciudad de México. A diferencia del área de Texcoco, el uso de suelo parece contar impactos menores en términos ambientales (UNAM, 2001). Este proyecto fue apoyado fuertemente por el gobierno del estado de Hidalgo pues era considerado parte de un plan de desarrollo regional que ayudaría a zonas altamente marginadas. El problema central del área de Tizayuca era su costo. La distancia entre la ciudad de México y Tizayuca hace imperativo desarrollar infraestructura en carreteras y vías férreas para conectar ambas ciudades.

Entre 1980 y 1990, las crisis económicas, políticas y sociales hicieron imposible ubicar o construir un nuevo aeropuerto. La decisión se extiende de nueva cuenta, a pesar de que las operaciones de dicho aeropuerto van en constante aumento, haciendo cada día más difícil su administración. Es en este momento que empresas de construcción hacen más explícita la necesidad de que el gobierno federal tome la decisión de dónde localizar el nuevo aeropuerto.

La gestión del presidente Ernesto Zedillo pareció finalmente dispuesta a tomar la decisión, pero en 1997 se elige al primer alcalde de la ciudad: Cuauhtémoc Cárdenas. La posición de su administración con respecto a la construcción del nuevo aeropuerto fue clara: nin-

gún aeropuerto sería aceptado en el área metropolitana de ciudad de México. En el año 2000, y en medio de la campaña presidencial, Vicente Fox se compromete a tomar la decisión de construir el NAICM. A principios de 2001, el gobierno federal anuncia que la decisión se encuentra en su fase final. Diversas organizaciones y secretarías de Estado se involucran en el análisis sobre dónde construir el nuevo aeropuerto, siendo los proyectos Texcoco y Tizayuca los que se discuten. En esta ocasión destaca una opinión pública más implicada en el proceso, puesto que ambos proyectos fueron expuestos en varias audiencias públicas. Los entonces gobernadores del Estado de México, Arturo Montiel, y del estado de Hidalgo, Manuel Ángel Núñez, hablaron en una comisión especial del Congreso en donde expusieron las ventajas de sus respectivos proyectos.

Para las empresas de construcción y los inversionistas, el proyecto de Texcoco era el más atractivo. La proximidad de la ciudad de México y el potencial de inversión en el área para crear hoteles, áreas comerciales, carreteras y otros proyectos a bajo costo lo hacían ampliamente interesante. De ser aprobado, el actual aeropuerto tendría que ser cerrado a la aviación dado que las operaciones de despegue y aterrizaje del nuevo aeropuerto eran incompatibles con las operaciones del anterior. Al interior de las comunidades afectadas, el gobierno federal dirigió rápidas audiencias, pero que carecieron de visitas a las zonas afectadas por parte de los funcionarios.

En octubre de 2001, el secretario de Comunicaciones y Transportes, Pedro Cerisola, informa que, después de 30 años sin tomar una decisión, el proyecto Texcoco en el Estado de México sería el lugar en el que se construiría el nuevo aeropuerto. La segunda opción, el proyecto Tizayuca, fue descartada por sus altos costos. La inversión programada para el NAICM era de 12 500 millones de dólares. El presidente Vicente Fox emitió un decreto de expropiación que afectaba 50 000 hectáreas para construir el nuevo aeropuerto. Esta decisión tuvo efectos importantes en el uso de suelo de varios municipios, especialmente en 13 núcleos ejidales, que se verían fuertemente afectados. En este proceso, las tierras comunales serían compradas por el gobierno federal.

Los habitantes de San Salvador Atenco, el núcleo ejidal más afectado con la expropiación de tierras, se organizan y crean un



frente de resistencia contra la decisión gubernamental para construir el aeropuerto en su localidad. Los argumentos iniciales eran diversos: por un lado se rechaza el precio al cual serían compradas sus tierras; por el otro se argumenta proteger la tierra, se pide respeto a su forma de vida y se busca preservar sus costumbres. Bajo esta última idea, se asumía que una parte de los campesinos no deseaba vender sus tierras. En ambos casos, la mayoría de los habitantes rechaza sistemáticamente la construcción del aeropuerto en sus tierras. Ante la negativa de diálogo con las autoridades, días después de conocerse el decreto de expropiación, el movimiento cierra las principales entradas a la comunidad y amenaza con utilizar la fuerza física en caso de que autoridades o empresas de construcción intenten penetrar en territorio de la comunidad. Los habitantes utilizan el machete como símbolo de su resistencia.

Varias rondas de diálogo y negociación se instalan entre los dirigentes del movimiento comunitario y autoridades de los gobiernos estatal y federal. Pese a ello, el ahora Frente Popular por la Defensa de la Tierra decide oponerse a vender sus tierras y, con ello, a no construir ningún aeropuerto en sus terrenos. Por su parte, tanto gobierno federal como estatal insisten en el proyecto como decisión final.

La tensión finalmente genera una reacción violenta en la comunidad. Varias confrontaciones entre los campesinos y la policía tuvieron lugar. Los habitantes argumentan una falta de interés por parte de las autoridades en relación con sus problemas. Después de que las confrontaciones cesan, el movimiento campesino tiene ante sí una gran simpatía entre la opinión pública mexicana, sumada a una importante cobertura de los medios de comunicación. Al inicio del conflicto, la percepción entre una parte de la población en México era que el movimiento de los campesinos era una respuesta lógica a lo que se consideraba como un abuso por parte del gobierno.

Luego de varias negociaciones frustradas, el clima de violencia llega a su fin cuando, en medio de una revuelta, uno de los campesinos muere en medio de circunstancias confusas. Ello marca el final del conflicto. En agosto de 2002, el presidente Vicente Fox retira el decreto de expropiación de los territorios, concluyendo que el ae-

ropuerto no sería construido ni en Texcoco ni en tierras comunales del municipio de San Salvador Atenco.

*La dinámica de los problemas: problema correcto, soluciones equivocadas*

Una de las premisas básicas en la construcción de la acción pública es el proceso de identificación de los problemas. Los problemas públicos no sólo son complejos, sino que integran una gran cantidad de actores dentro de ellos que, al tiempo que intercambian recursos, definen las mejores estrategias para resultar beneficiados de los procesos que son llevados a cabo. El ciclo de atención de los problemas juega un papel clave pues depende de la cantidad de atención que el público le asigna a un asunto (Downs, 1999). Esto quiere decir que la atención de problemas públicos depende en buena medida de la gran cantidad de actores y de medios que lo consideren como tal y que lo reproduzcan como tal. Al mismo tiempo, el ciclo de atención de los problemas tiene una duración determinada por el atractivo del problema entre el público. De este modo, el grado de interés y atención a los problemas públicos atraviesa por los ciclos anteriores y posteriores al problema.

La atención de los problemas siempre tiene diferentes dimensiones. El tomar medidas sobre algunos de ellos puede ocasionar descontento por parte de actores que verán afectados sus intereses o, más aún, ciertas medidas de corrección a los problemas verían afectadas las condiciones de bienestar de la gran mayoría de los ciudadanos. Los patrones de evolución de los problemas siempre están vinculados a causas y consecuencias que son pocas veces atendidas o entendidas por los ciudadanos debido a su complejidad.<sup>1</sup> Finalmente, es importante recordar cómo el ciclo del problema muchas veces se enfrenta a su difusión. Muchos de los problemas, a fuerza de repetirse, terminan por hacerse aburridos o por formar parte del cotidiano de una pobla-

---

<sup>1</sup> Un ejemplo es el deterioro ambiental, en donde el individuo está consciente del problema, pero la solución atraviesa necesariamente la cancelación de cierto *status quo* de la población. Es lo que Downs llama la "democratización de los privilegios".

ción, haciendo que las consecuencias más peligrosas del problema sean invisibles o imperceptibles para el ciudadano.

La dinámica de los problemas tiene que ver con la lógica estructural de las instituciones que son creadas a fin de regular la actividad de los actores en la sociedad y sobre la resolución de conflictos que ahí son generados. El diseño institucional es clave para determinar cómo los actores resuelven los problemas. Autores como Donald Chisholm (1995) explican que las instituciones son construcciones sociales encargadas de la regulación de la vida social. Para las nuevas instituciones, las lógicas económica y de derecho parecen ser los nuevos elementos para solucionar problemas. Sin embargo, un punto importante es que el éxito o fracaso de las instituciones depende de la actividad de los individuos y es a través de sus habilidades, aptitudes y experiencia que se resuelven los problemas.

Chisholm discute una cierta inocencia del que toma las decisiones al determinar que los problemas no se hacen por “combustión espontánea” sino que contienen elementos que detectan los actores en las organizaciones para posteriormente solucionarlos. Un problema contiene cinco elementos: *i)* considerar la existencia de una dificultad, *ii)* localizarla y definirla, *iii)* sugerir una posible solución, *iv)* desarrollar las *fronteras* de la sugerencia vía el razonamiento, *v)* la observación y experimentación posterior para aceptar o rechazar la sugerencia.

La participación de los políticos integra a un actor más dentro de la definición de los problemas y, muy importante, al igual que otros actores, los profesionales y los técnicos promueven su sentido de bienestar y de mejora por sobre la de los otros actores. Ello depende mucho de sus habilidades y aptitudes, pero también la experiencia dentro de una organización. En este sentido, dentro de las organizaciones existen “grupos de edad” que determinan la selección de un instrumento a partir del tiempo que lleven dentro de la organización y de la percepción que tengan acerca de cómo solucionar los problemas. Por otra parte, y más importante aún que los grupos de edad, encontramos el perfil profesional que inclina a los individuos a seleccionar instrumentos a partir de su experiencia. Un abogado tenderá a seleccionar instrumentos y dispositivos legales o normativos para solucionar un problema. El economista tenderá a hacer uso

de instrumentos y dispositivos económicos y de impuestos (Linder y Peters, 1993; Besse, 2000).

Los cálculos en los atributos de los instrumentos a fin de ser seleccionados tienden a fundamentarse en su visibilidad y en su coercividad. Por ejemplo, en una situación donde todo permanece constante, quienes toman las decisiones y quienes hacen las políticas tenderán a seleccionar los instrumentos menos coercitivos y así sucesivamente, del menos coercitivo al más coercitivo. Linders y Peters (1993) explican que los instrumentos, entre más sencillos son menos coercitivos y los instrumentos menos coercitivos son más difíciles de controlar. Por otra parte, en los atributos de los instrumentos, quienes toman las decisiones hacen cálculos sobre los costos políticos que pudiesen tener. Otro punto importante es que la búsqueda de un mejor instrumento es muy complicada, ya que por lo general se tiende a combinar o a generar intercambios entre los instrumentos.

En el caso del NAICM, la definición del problema fue desarrollada en dos niveles: el primero tiene relación con su construcción. Parte de la información muestra que los servicios del aeropuerto y aquéllos relacionados con las operaciones aéreas ya eran críticos en los años setenta. En esta etapa, el tiempo jugó un papel fundamental:

la cuestión del *timing* era muy importante, puesto que no actuar en un momento específico podía imposibilitar las operaciones a futuro. Por ejemplo, el suelo disponible ahora puede no estarlo para el futuro. Por otra parte, una acción prematura puede aumentar perceptiblemente costos totales a la nación. De este modo, la sincronización y las políticas operacionales eran los aspectos más importantes en el problema inicial del aeropuerto (Kenney y Raiffa, 1976: 437).<sup>2</sup>

El crecimiento de las operaciones y el tránsito de pasajeros, los servicios e infraestructura en tierra estaban en aumento constante y a ese ritmo era difícil administrarlo. La solución se ubica en encontrar un lugar donde construir un nuevo aeropuerto. Esta definición primaria

---

<sup>2</sup> El trabajo realizado por Kenney y Raiffa mostraba dos tendencias importantes: la primera era que se estructuraba bajo un supuesto en el que la decisión final era tomada por el presidente; la segunda es que en ningún momento se tomaba en cuenta al conjunto de la población afectada.

del problema permanecerá inalterada. Quienes llevan a cabo su definición son actores que combinan experiencia en el sector privado para después llevarla al sector público, primordialmente en altos puestos de la administración. Sin embargo, la primera dificultad de este proceso es que no incluyó los aspectos sensibles de contexto político y social en el país, que se encontraban en profunda evolución.

El segundo problema tiene que ver con el proceso de construcción de la agenda. Una de las marcas de la acción pública mexicana es que se desarrolla a través de un modelo de iniciativa interna (Cobb y Elder, 1972) en la que la mayor parte del consejo experto fue creado por actores que se “mueven” de agencias privadas hacia agencias públicas. La mayor parte de estos actores se encontraban ubicados en áreas clave de las agencias de transporte aéreo y usaron su experiencia, primero, como consejeros técnicos y, después, como promotores del proyecto una vez que quedan como responsables de las agencias públicas.

Un punto interesante es que la agenda sistémica (aquella que es generada por la sociedad en general) y la agenda institucional (asumiéndola como aquella que se genera desde el interior de las agencias públicas y por sus funcionarios) nunca se aproximan a lo largo de la definición del problema o durante el proceso final de toma de decisiones, lo cual puede ser considerado como otro problema. Sin una aproximación en ambos terrenos, podemos suponer que algunas de las demandas populares no fueron tomadas en cuenta ya que no tuvieron acceso a la ventana de oportunidades.

Esta inconsistencia desemboca en un primer bloqueo del análisis del problema: *i)* se tiene una solución que permanece estática (construir un nuevo aeropuerto), *ii)* que a su vez es construida desde el apoyo de una élite profesional, *iii)* que no toma en cuenta las variables de contexto político y social que, a su vez, *iv)* hace emerger actores que tienen una idea opuesta de la solución al problema. Todo ello significa que las soluciones creadas en el análisis original no fueron consistentes en el contexto contemporáneo. El contexto primario de definición del problema (aquel anterior al año 2000) fue de escasa protesta y de escasa movilización social, sin olvidar una democracia local en vías de construcción. Podemos suponer que durante el proceso de toma de decisión final se asumió que las

comunidades afectadas aceptarían, de una forma relativamente fácil, dejar sus propiedades a cambio de una compensación monetaria.

Sin embargo, conforme la dinámica democrática comienza a cambiar a México, una creciente protesta social contra las reglas autoritarias se hace cada vez más permanente y persistente. Estas transformaciones producen una expansión de alternancia política en los gobiernos de los estados y en los municipios. Conforme van llegando los nuevos gobiernos a las ciudades, uno de los principales intereses fue “tomar distancia” de los antiguos patrones autoritarios de tomar decisiones y de formular las políticas. Los gobiernos de alternancia emprenden reformas democráticas o impulsan nuevos arreglos políticos en las escalas locales, que en ciertos casos llega a modificar la profunda raíz de las coaliciones y clientelas políticas ampliamente desarrolladas bajo el régimen autoritario. Además de estos arreglos políticos, la transición democrática también trajo nuevas formas de organización social, especialmente en áreas urbanas, enfocadas a crear una sociedad más autónoma a través de construir ciudadanos más atentos a los resultados de la acción pública.

Las organizaciones sociales y políticas son más complejas, difíciles de identificar y cada vez más fragmentadas y diferentes. Estos actores y sus grupos pueden establecer autoridad para imponer asuntos en la agenda pública y con ello forzar una partición de bienes. Los conflictos sociales causados por las decisiones políticas son más presentes y en muchas ocasiones el proceso de políticas en su totalidad es rechazado o dejado a un lado, como sucedió con el proyecto del nuevo aeropuerto.

En el caso de los problemas sociales, observamos que la definición del problema y el proceso de toma de decisiones no fueron consistentes y carecieron de una visión temporal. Los cambios democráticos en México ayudaron a la alternancia del régimen, de uno basado en reglas autoritarias, a otro que comienza a articular reglas democráticas. Se asume que bajo el nuevo régimen democrático, los procesos de política serán más públicos y abiertos a todos los actores interesados en participar y/o conocer la política a desarrollar. El problema es que el sistema en sí mismo se encuentra aún rodeado de las formas autoritarias del proceso decisorio, haciendo necesario aceptar

que las nuevas reglas democráticas de los procesos de políticas se encuentran en un proceso preliminar.

*La dinámica de los territorios: iniciativas de crecimiento, el papel de los oficiales electos y cómo las agendas privadas construyen la agenda de políticas*

La acción pública es desarrollada en territorios concretos. Ella es constituida y orientada para tratar de modificar un territorio y a sus actores. Para entender estas modificaciones y los motivos que hacen posible esta situación, se puede realizar un análisis desde las políticas públicas puesto que puede observarse como una herramienta que es a la vez práctica y analítica. Práctica porque la acción pública es la expresión de metas comunes, capaces de movilizar recursos financieros, *expertise* técnico y habilidades personales para lograr las metas, todas ellas producto de las instituciones que las legitiman. Analítica porque la acción pública es producto de negociaciones, arreglos, ajustes o consenso entre los actores y las coaliciones dentro de las arenas de interés público.

En esta sección discutimos el nivel analítico de los efectos de la acción pública (la necesidad de construir un nuevo aeropuerto) en un espacio territorial específico (en propiedades que son a la vez públicas y privadas). Para ello utilizamos el análisis de las “máquinas de crecimiento” (Molotch, 1976; Vogel y Swanson, 1989) con el objetivo de simplificar la discusión. El concepto “máquinas de crecimiento” sugiere que la primera lógica de las ciudades es el crecimiento y que tal lógica es proveída por una élite local de emprendedores y/o visionarios que observan a la ciudad como una oportunidad para hacer negocios. Esta élite local compite para llegar al poder y de esta forma construir agendas de políticas *ad-hoc* y crear acciones encaminadas al crecimiento.

La lógica de la máquina de crecimiento es, de manera sintética, la siguiente: *i*) un territorio o comunidad es ante todo una unidad de crecimiento y de beneficio económico; *ii*) esta lógica está en función del interés de una élite o coalición que busca establecer en el territorio una “máquina de crecimiento económico”, a través de realizar

alianzas con las élites políticas, conquistar el gobierno y establecer con ello su dinámica; *iii*) este proceso no es sólo de élites sino que cada espacio territorial, cada individuo y su propiedad, se observa como una unidad de competencia. Estas unidades compiten unas con otras para lograr un crecimiento y beneficios económicos según su posición dentro del mapa del territorio; *iv*) todo mapa de una comunidad debe verse como un “mosaico de intereses” (Molotch, 1976).

Molotch explica que, al momento de competir, las comunidades se esfuerzan por sacar ganancias de su territorio con respecto a las de otros territorios sabiendo, de cierta forma, que bajo ciertos criterios y espacios, el grado de crecimiento es finito. Por otro lado, una racionalidad es cuando las localidades compiten por recursos públicos pues son ellos los que establecen las necesidades y criterios del desarrollo. Otra racionalidad se desarrolla cuando los recursos son establecidos por una empresa privada, pues ésta es la que decide el tipo de crecimiento así como el uso de suelo que se desarrollará en la comunidad.

De este modo, los actores procrecimiento, al movilizar sus capacidades y sus recursos, generan discursos para *contagiar* las ventajas del crecimiento de las comunidades. Es interesante notar la lógica simbólica y real del discurso político. Por un lado, se encuentra la parte del discurso del interés público o de los asuntos comunitarios. Por otro lado, la parte del discurso que argumenta Molotch es generalmente aislada u olvidada, es la parte material de la política, es decir, quién obtiene qué o quién se queda con qué.

Es aquí donde ciertos actores tienen un peso específico dentro de los procesos de toma de decisiones. Molotch argumenta que la gente que arriesga sus fortunas para invertir en el crecimiento de las ciudades es aquella que tiene más que ganar y perder. De este modo ellos tienen una mayor tendencia a influir en los procesos de toma de decisiones y de cierta forma, quienes toman las decisiones tienden a apoyar de manera decidida a estos grupos a través de sus filiales. Es una lógica de apoyo al crecimiento de la que se desprende una suerte de ilusión de pertenencia o de grandeza de una comunidad.

Este análisis puede explicar la acción pública como un acto que se orienta sobre un único tema de política (crecimiento económico local). La necesidad de constituir este acto conduce nuevas formas



de arreglos y ajustes entre los actores y en las acciones que involucran políticas. Conceptos como coaliciones procrecimiento y/o anticrecimiento surgen para explicar cómo la coalición que dirige la ciudad maniobra para controlar los temas de la agenda y con ello incluir o excluir asuntos que podrán ser tomados en cuenta como futuras políticas. La fragmentación del poder y de los actores explica el régimen urbano, mostrando cómo un espacio urbano estructura una dinámica de crecimiento que asegura el desarrollo futuro de la ciudad.

La contraparte a esta visión de crecimiento es aquella que Clark y Goetz (1994) definen como las “máquinas anticrecimiento”, las cuales dependen de dos variables: una coalición anticrecimiento (que puede ser ejemplificada por un movimiento de la comunidad como fue el caso de la comunidad de Atenco), o encarnada en un líder anticrecimiento en la comunidad. Ambas variables desembocan a su vez en lo que ellos llaman la emergencia de una “nueva cultura política” que se confronta con aquella ya preestablecida. Esta nueva cultura política tiene referencia hacia ciudadanos más informados y educados y que no forman parte de minorías; en el segundo caso se hace más referencia a los movimientos ubicados en la protesta urbana clásica, siendo este último en el que se ubica el movimiento de Atenco. Sin embargo, este binomio conduce inevitablemente a un gran número de confrontaciones, dejando poco espacio a alternativas.

Otros autores (Vogel y Swanson, 1989) han discutido que el concepto de gestión del crecimiento es la solución al problema de la confrontación crecimiento-anticrecimiento. Su argumento reside en que la gestión del crecimiento es un concepto más fino que involucra negociación y una visión compartida del crecimiento de las ciudades. En la gestión de crecimiento es posible conciliar las fuerzas que pugnan por establecer políticas de desarrollo a través de un consenso efectivo entre actores y sus coaliciones.

En el caso del NAICM podemos observar lo siguiente: primero, la coalición de crecimiento está fuertemente desarrollada en las escalas federal y estatal. Ello puede confirmarse a través de los estrechos lazos entre los dominios público y privado, resultando en la formulación y aplicación de políticas en México. La mayor parte del tiempo, el sector privado tiene una importante presencia y control de la agenda política, lo que le permite plantear reformas legales para

promover su crecimiento. Esta coalición ha sido apoyada y alentada por la élite política. Por otro lado, en las escalas locales, las máquinas de crecimiento dependen de la existencia del desarrollo de la ciudad. Es importante decir que esta lógica de crecimiento local no se encuentra en el área de Atenco. En este municipio no encontramos evidencia de una coalición de crecimiento o de una fuerte élite local inclinada a los negocios, mucho menos un fuerte liderazgo de negocios en el área, fuera de algunos nichos de empresas medianas. Por el contrario, el perfil del municipio se ubica como pequeño, en los suburbios de la ciudad de México, y cuyo perfil económico son los servicios. Podemos considerar que estas grandes diferencias entre una coalición de crecimiento en la escala nacional y la base de una ciudad marginal, fueron definitivas para bloquear una mentalidad procrecimiento en el territorio.

Segundo, conducida como lo fue, existía una fuerte visión del ápice de quienes toman las decisiones sobre las ventajas de construir el nuevo aeropuerto en el área de Texcoco. Los itinerarios de quienes apoyaban la construcción del aeropuerto eran fuertemente dependientes de la élite política que dirigía el desarrollo local y los patrones de crecimiento desde una visión central y altamente jerarquizada, dejando a un lado la potencial creación de una coalición de crecimiento local. Tanto quienes toman las decisiones como los constructores de la política entendieron que la construcción del nuevo aeropuerto era “motor” de un complejo plan de desarrollo nacional y regional. Sin embargo, esta imagen de desarrollo fue, al parecer, “invadida” por la sola visión empresarial. La coalición de crecimiento fue largamente apoyada por actores que ya se encontraban en agencias clave del gobierno, y muchos de quienes apoyaban el proyecto contaban con experiencia empresarial. Éste es un punto que merece reflexionarse: la promoción del proyecto Texcoco fue ampliamente apoyada por el entonces gobernador del Estado de México, Arturo Montiel. Algunas fuentes periodísticas muestran que antes de que el anuncio oficial fuera hecho, varias compañías constructoras ya habían comenzado a invertir en infraestructura en el área de Texcoco.

Sumado a este problema, ninguna visión o imagen de la decisión final fue realmente discutida o compartida en la escala local. Aun cuando los gobiernos federal y estatal difundieron las ventajas de tal

construcción en los medios de comunicación, no llegaron a construir una visión del desarrollo regional o de promoción de una coalición de crecimiento para ayudar a socializar esta imagen positiva de desarrollo. Al mismo tiempo, la visión original falló en “adaptar el terreno” para hacer más fácil que los habitantes entendieran y apoyaran las más importantes ventajas del proyecto.

El territorio local de las 30 comunidades afectadas con la expropiación no se encontraba adaptado cuando el proyecto de construcción del aeropuerto fue generado. El desarrollo urbano en esas localidades ha sido, en muchas formas, “dislocado”, creciendo bajo diferentes patrones –al tiempo que los problemas van constituyendo un frente (seguridad, la entrega de servicios urbanos básicos como el agua, la recolección de basura, el drenaje o el alumbrado público)–, concebidas desde visiones del desarrollo local hechas por los alcaldes de forma unilateral, desde restricciones legales siempre presentes en las administraciones locales (corta duración de las administraciones, no reelección inmediata, escasa autonomía fiscal y restricciones presupuestarias, dependencia local de las contribuciones federales, carencia de relaciones intergubernamentales, sistemas de transparencia y rendición de cuentas ambiguas o inexistentes) y haciendo frente a otros obstáculos como la falta de servidores públicos capaces, la corrupción y la ausencia de una adecuada y certera evaluación de políticas o de los problemas en la comunidad.

Podemos agregar la particular visión de los valores políticos en las comunidades locales afectadas. De hecho, los partidos políticos juegan un papel clave en las posiciones políticas y las negociaciones. A escala local, la alternancia política ha sido fluida en la zona afectada. Desde 1997 la ciudad de México ha sido dirigida por la izquierda y varias de las principales municipalidades de la zona metropolitana han sido gobernadas por diversos partidos vía la alternancia. Ello ha tenido claros efectos en el proceso de las políticas. La mayor parte del tiempo el alineamiento político de estos alcaldes tiene relación con un frente común contra las políticas federales o estatales, específicamente si los funcionarios elegidos no pertenecen a su partido. La política pública no es criticada o rechazada por su contenido sino por el origen político. De esta forma, un gobierno perteneciente a un partido político diferente a aquel estatal o federal, tiende a desacre-

ditar los esfuerzos de la política como incorrectos aun antes de que hayan sido aplicados. En el caso del nuevo aeropuerto, este rechazo fue generalizado. Después del triunfo del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la ciudad de México, se articuló un importante discurso anticrecimiento apoyado y generalizado por municipios de la región metropolitana.

La visión de arriba hacia abajo de la máquina de crecimiento fue radicalmente diferente en el territorio donde, se supone, sería aplicada. Así, ambas diferencias fueron clave para fracturar tal visión. Las imágenes del desarrollo territorial nunca empataron entre el proceso político desde arriba y aquellas de las realidades locales. Tampoco ello fue evidente entre quienes toman las decisiones, las autoridades locales y los habitantes de las zonas afectadas, lo cual se sumó a una débil gestión de las comunidades conducidas principalmente por la contingencia. De nueva cuenta, el tiempo desempeñó un papel definitivo para obstaculizar la decisión final. La evidencia muestra que en 30 años de decisión no intencional, ninguna clase de aproximación de la coalición de crecimiento fue desarrollada en la esfera local. Ninguno de quienes toman las decisiones tuvo acceso a las áreas afectadas para crear un lazo entre autoridades locales y los habitantes. Al parecer la única lógica de desarrollo territorial, creada a partir de una visión desde arriba, no fue suficiente para convencer a los habitantes y tampoco para encontrar un apoyo al proyecto.

*La dinámica de las organizaciones. Máquinas de crecimiento vs movimientos de base anticrecimiento*

La dinámica de las organizaciones fue determinante en las fallas del proceso de toma de decisiones del NAICM. Como argumentamos arriba, la información básica, las imágenes y los símbolos de los beneficios de esta acción nunca fueron correctamente dirigidos hacia las comunidades afectadas. Una escasa visión de esta situación por parte de los funcionarios públicos puede ser observada como el origen del movimiento de la población afectada. En esta sección nos enfocamos sobre la organización del movimiento social en la comunidad de Atenco para mostrar cómo el movimiento anticrecimiento

fue creado y conducido. Se intenta explicar, de igual forma, cómo la organización social poco a poco se fue desviando de sus propósitos de negociación, para terminar bloqueando a sí misma potenciales alternativas en la gestión de crecimiento de su comunidad. Nos enfocamos de igual forma en el tema de la percepción de la acción pública por parte de los ciudadanos, como una forma de explicar las apreciaciones negativas que se tuvieron desde el inicio con respecto a esta decisión (Marie, 1999; Font, 2001).

Para entender ciertos procesos de acción colectiva, existe una aproximación de las organizaciones sociales observadas como agencias alternas a la organización burocrática “dura” que encontramos en los gobiernos locales. Estas organizaciones comunitarias cumplen diversas funciones de enlace entre la sociedad y el gobierno local. Arellano (2006) explica que las organizaciones comunitarias, a diferencia de las organizaciones de gobierno, cuentan con estructuras flexibles y objetivos más o menos o coherentes. Tales estructuras pueden servir para llenar ciertos vacíos de las organizaciones de gobierno, por ejemplo, en la satisfacción de demandas minoritarias, pero también pueden llenar necesidades más complejas como la gestión de servicios públicos que requieren un mayor grado de interacción y regulación de intereses entre las organizaciones gubernamentales y las comunitarias.

Arellano argumenta que las experiencias de las organizaciones comunitarias son amplias y en muchos casos fructíferas, pero en otras no. Lo que se intenta explicar es cómo funciona el mecanismo de interacción y cooperación entre organizaciones comunitarias que pueden ser altamente movilizadoras de grupos sociales, contra la necesidad de las organizaciones gubernamentales por controlar los espacios de incertidumbre que la burocracia genera. En muchas ocasiones, estos vacíos son ganados por las organizaciones gubernamentales, mientras que en otros casos, las organizaciones comunitarias llegan a adaptarse de manera satisfactoria a los patrones más formales de las burocracias gubernamentales: las reglas, los procedimientos y la autoridad que sirven para controlar los procesos administrativos y de políticas.

La acción colectiva en las comunidades ejidales afectadas en nuestro caso, parece concordar con las nociones de los movimientos anticrecimiento, lo cual implica la construcción de actitudes contra

la explotación del territorio por parte del gran capital. Pero la construcción de estas actitudes, al menos en el caso de la comunidad de Atenco, se puede considerar desde otros ejes. Un movimiento anticrecimiento emerge cuando los habitantes son jóvenes, de clase media y pertenecen a minorías. En el caso del movimiento contra la construcción del nuevo aeropuerto no existe un acuerdo con lo anterior, haciendo necesario incluir otro tipo de interpretaciones. Algunos autores como D. Arellano y E. Cabrero (2000) han considerado que uno de los problemas de las organizaciones en América Latina y en especial de las mexicanas, es que son lideradas desde una interpretación incorrecta de su lógica interna. Los autores se enfocan en las raíces históricas de la construcción organizacional en México, principalmente representada por una compleja lógica de control vertical, mayoritariamente clientelista y dependiente de las redes sociales presentes en el contexto social. La dinámica de las organizaciones mexicanas es también construida sobre bases de liderazgo simbólico, llevado en presencia de un líder fuerte, el cual concibe su nominación a la cabeza de la organización como una forma de “privilegio” y una fuente de control, no como un medio para crear cooperación o desde una visión de responsabilidad positiva. En la visión del líder, la cooperación surge como resultado de una negociación, más que producto de un consenso. Por otra parte, el marco de las organizaciones mexicanas está fuertemente apoyado por una lógica legal, pero en la vida real, éste es utilizado para asegurar el control de la negociación entre los actores sociales y asegurar las fronteras de su autoridad.

Desde otra perspectiva, los enfoques liberal y comunitario ofrecen dos visiones del comportamiento de los ciudadanos dentro de las organizaciones. El enfoque liberal está más orientado al individualismo y al derecho de propiedad como mecanismo de articulación de la sociedad. En él, la democracia representativa es la forma de interacción de los ciudadanos, y no necesariamente tiene que existir un mecanismo de movilización salvo al momento en el que se omitan o violen los derechos de propiedad. Por otro lado, la perspectiva comunitaria apoya la idea en la que los individuos participan para solucionar sus problemas y esta participación es evidentemente a través de mayorías (Lowery, Hoogland y Lyons, 1992). De este modo, ya sea

desde la perspectiva liberal o comunitaria, los ciudadanos tienden a resolver sus problemas por medio de diferentes actitudes: la lealtad, la voz, la salida o la negligencia. Estas actitudes pueden desarrollarse sobre dimensiones constructivas-destructivas o pasivas-activas.

Desde la perspectiva de Lowery, Hoogland y Lyons (1992), dos son los extremos mediante los cuales los ciudadanos resuelven sus problemas: el primero es cuando las dimensiones constructivas-activas tienden a generar más voz o lealtad. A través de ella el ciudadano envía señales a quien toma la decisión acerca de su actitud frente a la decisión. Las conductas de voz o lealtad pueden explicarse como procesos en los que los ciudadanos tienen confianza en las autoridades sobre los cambios que éstos hagan en las decisiones. Estos mecanismos de confianza pueden desprenderse del hecho en el que los ciudadanos han tenido experiencias positivas con respecto a la labor de gobierno, ya sea a través de recibir bienes tangibles o mediante su identificación con la labor de gobierno.

Por otro lado, las conductas destructivo-pasivas, como es el caso de la *salida* o la negligencia, muestran la falta de confianza ciudadana en la labor de quienes toman las decisiones y, en todo caso, de una ausencia de comunidad y participación de la que se infiere la falta de una ciudadanía fuerte. En el caso de la *salida*, la lógica se centra en la capacidad del ciudadano para “moverse” de zonas en las que no encuentra satisfactores yendo hacia aquellas donde pueda encontrarlos. Sin embargo, para que el ciudadano tenga una conducta de salida, es necesario que existan alternativas para hacerla efectiva. No se puede ir a donde no existen alternativas.

Un enfoque más se deriva del análisis de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que pueden ser vistas como una suerte de voz pública. Ellas fungen como elementos de una nueva plataforma para reestructurar procesos de política y de las agendas locales. Sirven, de manera importante, como alternativas a las instituciones nacidas en el seno del mercado o del Estado, debido a su carácter social. También pueden ser promotoras de formación de identidades y podrían fomentar la creación de comunidades de intereses y la actividad cívica y la formación de ciudadanos (LeRoux, 2007). Al haber “nacido” fuera del Estado y del mercado, las ONG desarrollan otro tipo de elementos. Se encargan con más precisión de su misión y

se sustentan en el trabajo voluntario con una mayor adherencia a la flexibilidad e innovación cuando se enfocan a los problemas sociales y de manera importante tienen una mayor capacidad de satisfacer preferencias minoritarias.

Desde esta perspectiva existen quienes apoyan la intervención del Estado en términos de fondos a las ONG. Ello sirve para que el Estado pueda activar la participación ciudadana de manera más flexible. Sin embargo, aquellos que están en contra determinan que al momento en que el Estado transfiere fondos, se ejerce un control sobre las ONG. De hecho, muchas ONG se sienten más libres de actuar cuando no tienen apoyo del Estado. Un punto interesante es que las ONG suelen actuar mucho mejor al identificarse con un “cliente particular” o con identidad específica, de manera notable con grupos minoritarios, de raza o religión en los que la misión es mucho más concreta (LeRoux, 2007).

La organización comunitaria del municipio de Atenco responde a elementos que podríamos llamar una contradicción de la participación ciudadana. Primero, los miembros de la comunidad hicieron uso de la voz para exigir un cambio en la actitud en quienes toman las decisiones. Segundo, esta dinámica se fue endureciendo al grado de mutar de una forma activa-constructiva hacia una activa-destructiva. Tercero, el movimiento decidió enfrentarse al problema combinando aspectos de voz y salida, aunque esta última nunca fue claramente articulada. Quienes toman las decisiones no pudieron entender hasta qué punto las decisiones tomadas tenían una clara correspondencia con la ciudadanía.

Otro tema que articula las actitudes del movimiento es el de las percepciones individuales sobre las políticas como elemento clave del movimiento comunitario. Como explicamos más arriba, una gran parte de la acción pública está condicionada al arbitrio del *expertise* técnico de altos tomadores de decisiones, entrenados para ello y capaces de legitimar acciones a través de esquemas técnicos. Para la mayor parte de los receptores de políticas, éstas son percibidas sólo en una pequeña y fragmentada forma, en especial en aquellos actos que afectan sus vidas diarias (Marie, 1999). Un elemento clave muestra que la percepción política es fuertemente apoyada por las concepciones individuales sobre las instituciones y sobre los acto-



res políticos. El desempeño negativo de la acción gubernamental, la débil gestión de los asuntos públicos o los consistentes actos de corrupción, pueden crear una falta de interés por parte de los ciudadanos en relación con el proceso político y en particular sobre su participación en él, aun cuando ello tenga claros impactos en sus vidas. Ambas lógicas: un fuerte liderazgo controlado por los líderes locales y una percepción negativa de la acción pública en su totalidad, fueron importantes en la emergencia del movimiento en la comunidad.

El movimiento en la comunidad y sus líderes fueron consistentes en sus críticas al proceso decisorio. Estas críticas se encadenaron con la percepción negativa de las agencias públicas involucradas en el tema y con la conducta de sus responsables (notablemente del Ejecutivo), que en todos los casos ajustaba en términos tales como el abuso de poder, el involucramiento de intereses privados, una legalidad cuestionable y el desinterés hacia la zona y hacia su población con respecto a sus demandas. Esta visión negativa, ampliamente desarrollada en el país, puede ser también observada como origen del apoyo que tuvo el movimiento. De nueva cuenta, la imagen autoritaria del sistema político en su totalidad fue una fuente de adversidad para quienes toman las decisiones que al mismo tiempo fueron incapaces de interpretar y resolver. Al momento en que los gobiernos federal y estatal endurecían sus posiciones, el movimiento comunal se movía de una posición mesurada a otra, en la que se observaba como movimiento radical.

Encontramos tres puntos en la base de esta situación: *i)* el movimiento comunitario refuerza sus argumentos básicos de resistencia vía el uso de temas simbólicos como la defensa de la tierra, el respeto de los patrones de vida de las comunidades (valores culturales de la comunidad, el respeto a los medios tradicionales de producción de los campesinos y el respeto a sus tradiciones y modos de vida); *ii)* el escrutinio público y el monitoreo de los medios de comunicación en este caso fue extenso e importante. La acción pública catalogada como “equivocada” o “antipopular” fue largamente exhibida y criticada por los medios de comunicación, en ocasiones de forma excesiva. Esta situación fue rápidamente utilizada por el movimiento local en Atenco. Los líderes utilizaron los medios como un canal privile-

giado para expresar el rechazo hacia el proyecto; *iii*) el movimiento refuerza su identidad de comunidad permitiendo que intelectuales externos desempeñen el papel de “consejeros sociales” que intentan ayudar a la comunidad.

Este último punto, suponemos, fue determinante para colocar a la deriva a la organización. En un inicio, los habitantes inconformes desconfiaban de la ayuda externa temiendo una “infiltración” en la organización. Pero conforme la simpatía popular creció, el movimiento no tuvo otra alternativa que permitir la ayuda externa con el objetivo de mantenerlo vivo. Así, los sindicatos de trabajadores, algunos movimientos estudiantiles como el CGH y organizaciones sociales diversas (entre ellas el EZLN), llegaron a la comunidad y se establecieron en ella como una forma de expresar solidaridad. Al momento de incorporar a estos actores externos (como abogados, figuras políticas y notables), esta presencia se transforma, al parecer, de una presencia local a otra de “representación” nacional. El discurso de los líderes cambia rápidamente la postura inicial de no aceptar el bajo precio por sus tierras, a otro de negativas más rotundas que sirven como argumento de rechazo absoluto al proyecto; en especial, las negativas fueron vía el desconocimiento de las autoridades como interlocutores válidos. Esta situación pareció profundizarse al momento en que líderes del movimiento permitieron que actores de diversos perfiles sociales fueran los responsables de articular el discurso y las ideas en las que se encontraba fundada la organización comunitaria.

En algún momento surge una nueva conducta: los líderes argumentan que sólo los habitantes de Atenco son los únicos capaces de entender los problemas de la comunidad. El apoyo ofrecido por los movimientos urbanos a la resistencia original rápidamente se extingue o es desactivado. Se puede argumentar que el movimiento empleó un patrón de conducta similar al de la élite política. Así como quienes toman las decisiones hacen inamovible su decisión de cambiar el aeropuerto, el movimiento se orienta en la misma dirección. Los argumentos sobre el respeto a los medios de vida de la comunidad o la defensa de la tierra comunal permanecen estancados y las imágenes alternativas de desarrollo local nunca fueron claramente expresadas o en todo caso no existieron. Ello

puede explicar por qué la comunidad comenzó a dividir su apoyo a la organización comunitaria.

Por un lado, la visión común de no aceptar la construcción del nuevo aeropuerto fue un argumento clave para la movilización de la comunidad. Una gran mayoría realmente se oponía al nuevo aeropuerto, pero igualmente permanecían flexibles a la espera de alternativas, en especial aquellas relacionadas con mejorar los servicios municipales o traer ayuda financiera para reconstruir sus actividades rurales. Por otro lado, conforme el movimiento se endurece y se logran retirar los decretos de expropiación, desactivando con ello la decisión, éste continúa como una organización que lucha contra las políticas que son consideradas como antipopulares, lo cual fue visto por muchos habitantes de la comunidad como incomprensible.

Como argumentamos, existe una visión incorrecta del problema de parte de la organización. Podemos pensar que ningún miembro de la organización asumió el papel de facilitador del movimiento a fin de construir consensos sobre la base del desarrollo local. Sin la presencia de tal facilitador en el movimiento y en la comunidad, el movimiento permanece en una lógica de rechazo total a cualquier propuesta (o en una actitud pasiva-destructiva, desde la visión de Lowery *et al.*). Ello se reforzó al momento en que se endurecieron símbolos como la tierra o la vida comunitaria: no ser un campesino se equiparaba con la idea de ser un individuo que no entendía el problema.<sup>3</sup> La coalición anticrecimiento fue creada contra un único tema (no construir un aeropuerto en sus propiedades) del cual no pudieron avanzar. El gobierno desestimó la capacidad de los actores locales para agruparse y organizarse, pero la comunidad nunca capitalizó esta situación a favor de una organización más sólida (o de actitud activa-constructiva), similar a otras surgidas en México, que desafían la visión desde arriba de la acción pública (Gil García, 1999).

Pese a ello, una de las experiencias que la organización comunitaria generó fue la de los procesos de deliberación. Hamlett y Cobb

<sup>3</sup> Como A. Speck (2001) argumenta, las identidades de los grupos marginales también pueden ser ambivalentes pues, por un lado, tienden a sobrevalorar su posición como conductores de identidad, pero por el otro, pueden producir nuevas formas de violencia al interior del grupo. La idea de un “desempoderamiento” puede ser seguida desde el inicio de la organización del movimiento.

(2006) argumentan a favor de la deliberación en las democracias como un proceso saludable para generar mejores decisiones o mejores ciudadanos. De hecho, las decisiones que involucran a un público informado pueden disminuir sustancialmente la oposición pública. Los autores argumentan que una parte sustancial para constituir mejores ciudadanos es la parte de la deliberación ciudadana con base en un aprendizaje factual en donde se les tiene que llevar, de primera mano, elementos técnicos, económicos, políticos y sociales de la decisión. En este proceso, el ciudadano también aprende, de primera mano, las dificultades de equilibrar costos-beneficios, realizar negociaciones justas o de cómo se acomodan las demandas de los diversos actores. Además, la deliberación intenta guiar una discusión donde objetivos y metas personales se transforman en objetivos y metas comunitarias.

Sin embargo, existen diferentes disparidades en relación con la deliberación ciudadana. Una de las principales es que la deliberación no es deseable, es imposible y, en el extremo, es peligrosa. El argumento central es que la deliberación acarrea ciertas *patologías* ciudadanas como lo es la exacerbación de las emociones o los errores de conocimiento. La deliberación puede traer además la llamada polarización en cascada que ocurre cuando aquellos grupos que argumentan posiciones minoritarias, tienden a moverse hacia las posiciones de la mayoría, ya sea por cuestiones de imposibilidad de luchar contra los argumentos de la mayoría por su inferioridad numérica o por argumentos domésticos o de empatía emocional (Hamlett y Cobb, 2006). Este problema cancela un punto fundamental de la deliberación: primero, una deliberación conjunta; segundo, se espera que la deliberación modere los puntos extremos que los participantes tienen al inicio del proceso.

### *Conclusión*

Hemos analizado tres patrones que explican parcialmente las fallas del proceso de toma de decisiones del NAICM: la dinámica de los problemas, la dinámica de los territorios y la dinámica de las organizaciones. Dos elementos son clave para comprender este problema: el primero tiene relación con el tiempo; un análisis estático del proble-

ma inicial fue apoyado a lo largo del periodo, dejando de lado otros elementos del contexto. A pesar de la transición democrática y de los esfuerzos por transformar la acción pública, prevalece una lógica de procesos decisionales que poseen y caracterizan a quienes diseñan y toman decisiones. Esta lógica puede verse como un “*expertise cognitivo*” en la construcción de la acción pública, lo que provoca que sus resultados se separen entre una visión vertical de la decisión y la necesidad de ampliar la decisión a los afectados. Esta inconsistencia en la acción pública tiene efectos negativos en el proceso decisorio del nuevo aeropuerto.

Podemos argumentar que el principal problema tiene que ver con la coexistencia de instituciones creadas en diferentes contextos y que responden a demandas particulares. La emergencia de nuevas instituciones, causada por la alternancia democrática y la evolución de la sociedad mexicana, trae conflictos en la formulación de la acción pública cuando las nuevas y viejas formas de desarrollar dicha acción son confrontadas. Ponemos atención en las diferencias entre los usos simbólicos de la acción pública en beneficio del desarrollo territorial, formulado en una visión de arriba hacia abajo, por un lado, y desde las percepciones de la acción pública por una amplia mayoría de la población de las zonas afectadas, por el otro. El potencial regional de desarrollo era positivo en el área afectada, pero los efectos en el largo plazo no fueron realmente transmitidos por quienes toman las decisiones; por el contrario, el movimiento de la comunidad tenía una visión de desarrollo opuesta entre propiedad comunal y el interés público.

Como argumentamos, la base social del movimiento condiciona su acción a una movilización reactiva en lugar de una movilización de largo plazo. Muchos de los movimientos de base que son organizados en México continúan desarrollándose en fuertes ideas simbólicas y/o desde las percepciones negativas que generan las instituciones políticas y del desempeño de sus actores. Esta situación fomenta un sesgo de las bases de la acción pública, que no es criticada por su contenido sino por su origen. De cierta forma, un “efecto espejo” tiene lugar en muchos movimientos sociales en México: al igual que muchos funcionarios de la élite gubernamental, cuyos patrones autoritarios (conscientes o inconscientes) reproducen políticas de

arriba hacia abajo, la organización social sigue los mismos patrones, construyendo la mayor parte del tiempo una acción colectiva con enfoques profundamente comunitarios, que terminan cerrando alternativas como fue el caso del movimiento comunitario de Atenco.

La acción pública contemporánea se desarrolla en complejas redes sociales, económicas, políticas y culturales. Ello nos recuerda, de hecho, que la acción pública no es más una visión única y producto único del Estado, sino una visión compartida y de acción codirigida, que involucra valores complejos, recursos económicos y políticos en diferentes escalas y con varios actores tanto públicos como privados dentro de ella. Usando poder o autoridad, los actores involucrados en el proceso de políticas negocian con las agencias de gobiernos los asuntos para ser tomados en cuenta por la agenda pública. Partiendo de esta complejidad, las organizaciones públicas juegan un papel clave. Pero para ello deben estar compuestas por ciudadanos capaces y atentos, con habilidades para entender y para usar información en el sentido de crear organizaciones sociales útiles. El simple acto de rechazar la acción pública, sustentado en movimientos de reacción, condena el futuro de movimientos sociales fuertes.

### *Bibliografía*

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- ARELLANO G., David. *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.
- ARELLANO G., David, y Enrique Cabrero. "Introducción". En *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, coordinado por D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo. México: Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.
- BORRAZ, Olivier. "Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale". En *Les nouvelles politiques locales*, coordinado por R. Balme et al., 77-110. París: Presses de Sciences Po, 1999.
- BESSE, Juan. "Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a

- través de métodos y técnicas cualitativas”. *Gestión y Política Pública* 1, vol. IX (primer semestre, 2000): 5-38.
- CHISHOLM, Donald. “Problem Solving and Institutional Design”. *Journal of Public Administration and Research Theory*, vol. 4 (1995): 451-491.
- CLARK, Thierry N., y E. G. Goetz. “The Anti-growth Machine: Can City Governments Control, Limit or Manage Growth? En *Urban Innovation: Creative Strategies for Turbulent Times*, coordinado por T. N. Clark. C. A. Sage: Thousand Oaks, 1994.
- COBB, R. W., y C. D. Elder. *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda Building*. Columbia: Johns Hopkins University Press, 1972.
- COBB, R. W.; J. K. Ross; y M. H. Ross. “Agenda Building as a Comparative Political Process”. *The American Political Science Review*, vol. 70 (1976): 126-138.
- DOWNS, Anthony. “El ciclo de atención a los problemas sociales. Altibajos de la ecología”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, coordinado por Luis. F. Aguilar Villanueva, 141-160. México: Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- FONT, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. España: Ariel, Ciencia Política, 2001.
- GIL GARCÍA, Carlos. “Construcción de un modelo de redes de políticas públicas. El caso del conflicto del autotransporte público en la comunidad de San Jerónimo Amanalco en Texcoco, Estado de México, en 1996”. Tesis de maestría en Administración Pública. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999.
- HAMLETT, Patrick W., y Michael D. Cobb. “Potential Solutions to Public Deliberation Problems: Structured Deliberations and Polarization Cascade”. *The Policy Studies Journal*, vol. 34 (4) (2006): 629-648.
- KENNEY, R. L., y H. Raiffa. *Decisions with Multiple Approaches: Preferences or Value Tradeoffs*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- KINGDOM, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown, 1984.
- LEROUX, Kelly. “Nonprofits as Civic Intermediaries. The Role of Community-based Organizations in Promoting Political Participation”. *Urban Affairs Review*, vol. 42 (3) (2007): 410-422.
- LINDER, Stephen H., y B. G. Peters. “Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos”. *Gestión y Política Pública*, vol. II (enero-junio, 1993): 5-34.
- LOWERY, David; Ruth Hoogland Dehoog; y William E. Lyons. “Citizenship in the Empowered Locality. An Elaboration, a Critique, and a Partial Test”. *Urban Affairs Quarterly*, vol. 28 (septiembre, 1992): 69-103.

CARLOS GIL GARCÍA

- MARIE, Jean-Louis. "La réception des politiques publiques par les administrés. Une approche cognitive". En *Les nouvelles politiques locales*, coordinado por R. Balme et al. París: Presses de Sciences-po, 1999.
- MOLOTCH, Harvey. "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place". *American Journal of Sociology*, vol. 86 (2) (1976): 309-332.
- MOORE, M. "Anatomy of the Heroin Problem: an Exercise in Problem Definition". *Policy Analysis* 2 (1976): 639-662.
- SPECK, Andreas. *Collective Identities: Trap or Tool for Empowerment*. Documento electrónico, disponible en <http://www.wri-irg.org/nwsehome.htm>, 2001.
- UNAM. *Programa Universitario de Medio Ambiente. Evaluación ambiental comparativa de dos sitios considerados para la ubicación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM)*. UNAM: Resumen Ejecutivo, 2001.
- VOGEL, Ronald K., y Bert E. Swanson. "The Growth Machine versus the Antigrowth Coalition. The Battle for Our Communities". *Urban Affairs Quarterly* 25 (1) (1989): 63-85.

### *Periódicos y semanarios revisados*

*La Jornada* (diario) de julio de 2001 a noviembre de 2002.

*Reforma* (diario) de julio de 2001 a noviembre de 2002.

*Proceso* (semanario) de julio de 2001 a noviembre de 2002.



REFLEXIONES FINALES.  
LA DEMOCRACIA EN PERSPECTIVA:  
NOTAS SOBRE MÉXICO

Fernando Castaños,  
Miguel Armando López Leyva  
y Julio Labastida Martín del Campo\*

Los trabajos que conforman este libro se han centrado en las dimensiones de estudio que se desglosan a continuación:

1. *Deliberación*: la deliberación y los atributos de la democracia; condiciones para la discusión pública y características de los debates; deliberación y procesos de decisión; deliberación y alineamientos de los actores (alianzas, coaliciones, disputas, negociaciones, rupturas).
2. *Predictibilidad institucional*: definición (y acatamiento) de las reglas de acceso y ejercicio del poder; mecanismos de modificación de las reglas (reforma constitucional y enmiendas a las leyes secundarias); garantías al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.
3. *Partidos políticos*: aspectos organizativos e institucionales; competencia equitativa; inserción en un contexto democrático.
4. *Acción colectiva*: organizaciones y movimientos sociales; expresiones de inconformidad y política contenciosa; demandas y repertorios de acción; respuesta a demandas y resolución de conflictos.

Algunas de las anteriores dimensiones son fundamentales en el debate de la teoría democrática desde hace décadas; ejemplos de ello

---

\* Investigadores del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

son los aspectos contenidos en la predictibilidad institucional y los partidos políticos. Pero dos de ellas han tenido un peso relativamente menor a la hora de evaluar la democracia; nos referimos a la deliberación y a la acción colectiva.

En cuanto a la deliberación, vale la pena decir que desde un tiempo a la fecha, se han hecho importantes contribuciones en lo que se ha dado en llamar “democracia deliberativa”, en cuyo núcleo, según Jon Elster (1998), todas las definiciones

concuerdan en que el concepto incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: ésta es la parte democrática. Todas, asimismo, concuerdan en que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: ésta es la parte deliberativa.

En lo que se refiere a la acción colectiva, sea vista en el amplio terreno de la política contenciosa o en el más específico de los movimientos sociales, ha estado restringida por el “mito de la moderación” (Bermeo, 1997), aquel argumento que se finca en la idea de que, una vez pasado el periodo de transición democrática, las movilizaciones sociales deben amainar –moderar exigencias y demandas– para que sea posible la construcción democrática. Bajo esta premisa, toda expresión de inconformidad popular debe canalizarse mediante los conductos institucionales establecidos porque, de desbordarse en protestas masivas o acciones radicales, puede afectar la gobernabilidad de las incipientes democracias.<sup>1</sup>

No está de más hacer notar, para enfocar correctamente nuestra posición, qué se entiende por democracia a partir de dos autores clave. Para Norberto Bobbio (1994), la democracia consistiría en un

conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos [...] un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder

---

<sup>1</sup> En ese sentido están las observaciones hechas por Stein *et al.* (2006).

a un número muy elevado de miembros del grupo [...] la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría [...] es indispensable que aquellos que están llamados a elegir a quiénes deberán decidir, se planteen alternativas y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra.

Para Robert Dahl (1989 y 1993), una poliarquía es aquel sistema en que se difunde el poder, la influencia, la autoridad y el control entre una variedad de grupos, asociaciones y organizaciones, restándose a cualquier centro único y promoviendo actitudes y creencias fundados en los ideales democráticos; más aún, una democracia se entendería como un sistema político entre cuyas características se encuentra la disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos. A estas definiciones seminales se han agregado otras que, de uno u otro modo, tienden a reafirmar las características dadas por este par de autores (*cf.* Diamond, 1999; Linz, 1990a, y Przeworski *et al.*, 2000).

Ahora bien, cuando se exploran los argumentos que miden las posibilidades de persistencia de una democracia, las dimensiones se reducen o su valoración se modifica, porque la atención queda circunscrita a los “síntomas de vida del régimen”, si se permite la analogía. La literatura de la consolidación ha hecho hincapié en los años que siguen a la instalación de la democracia, cuando todas las instituciones políticas relevantes han sido establecidas y todos los grupos significativos de la sociedad las consideran como el único esquema legítimo para la competencia política y, por consiguiente, se adhieren a las reglas del juego (entre ellas, las que determinan la validez de las elecciones como el único medio para formar gobierno<sup>2</sup>) (Gunther *et al.*, 1995; Morlino, 1998). Sumado a lo anterior, se ha puesto atención en que el funcionamiento de las instituciones se mantenga durante un lapso razonable sin contratiempos significativos (Schedler, 1998 y 2000) y que no haya sujeción a poderes tutelares o “fácticos”, como ocurre con los militares en la experiencia latinoamericana (Valenzuela, 1992).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> En esa dirección se halla la muy conocida caracterización de la democracia como el “único juego en la ciudad” (Linz, 1990b; Linz y Stepan, 1996a).

<sup>3</sup> La persistencia del régimen nos traslada a otra discusión que conviene apuntar aunque no sea el motor del presente texto. Nos referimos al grado en que la sobrevivencia de la

De este modo, los estudiosos de dicho proceso se han concentrado en un conjunto de aspectos relativamente sintético que vale la pena indicar aquí. Morlino (1986) propone cinco elementos centrales: el mantenimiento y puesta en marcha del compromiso democrático; el respeto a la legalidad; la neutralidad o neutralización de los militares; la garantía plena a los intereses empresariales, y el fortalecimiento de los partidos y del sistema de partidos. Valenzuela (1992), por su parte, sostiene los siguientes: la inexistencia de poderes tutelares generados no democráticamente y de dominios reservados de autoridad, la eliminación de discriminaciones amplias en el proceso electoral y la centralidad de la vía electoral para formar gobiernos. Higley y Gunther (1992) proponen dos, muy generales: todos los grupos de élite y facciones importantes comparten un consenso acerca de las instituciones y reglas y códigos de conducta política; y hay una participación masiva en las elecciones y en otros procesos institucionales que constituyen la democracia.<sup>4</sup>

Estas caracterizaciones quedan comprendidas en lo que Munck (2001) denomina “versiones delgadas” del concepto de consolidación, en términos de

la institucionalización de la política electoral que fue inaugurada al final de las transiciones democráticas. El énfasis particular está puesto en la durabilidad y efectividad del proceso electoral, esto es, de cuánto tiempo las elecciones continúan llevándose a cabo y si éstas permiten la alternancia en el poder.

Pero al lado de estas versiones “delgadas” están aquellas que el autor denomina “gruesas”, en las que se argumenta que el estudio de

---

democracia depende de otros entornos (social, económico y cultural, por citar algunos). Por ejemplo, Schedler (2000) y Przeworski *et al.* (2000) destacan la pertinencia de discutir el impacto del crecimiento económico y el logro de la inclusión social para que se pueda consolidar una democracia. En cambio, Mainwaring (1999) plantea que la democracia puede perdurar en condiciones económicas y sociales adversas, si los principales actores están comprometidos con las reglas del juego democrático.

<sup>4</sup> Los aspectos que mencionan estos autores tienen un enfoque fundamentalmente elitista que no incluye la participación ciudadana en cualquiera de sus formas ni los cambios que se presentan en la sociedad civil.

la consolidación democrática debe considerar otras esferas más allá de la político-electoral (Munck, 2001). Ésta es la línea interpretativa de Linz y Stepan (1996a), quienes desglosan elementos que se corresponden con cinco esferas, a saber: condiciones para que se desarrolle una sociedad civil libre y activa; una sociedad política relativamente autónoma; voluntad expresa de todos los actores políticos a someterse al “imperio de la ley”; una burocracia estatal que el nuevo gobierno democrático pueda usar, y una sociedad económica institucionalizada. Dentro de las versiones “gruesas” estarían, además, autores como O’Donnell (1996, 1997) y Touraine (1995). Incluso, el reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004) puede ser considerado dentro de esta misma corriente de interpretación; el título en sí mismo es orientador al respecto: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.

Tomando en cuenta estas consideraciones teóricas, podemos decir que el concepto de consolidación es útil para el análisis de la democracia en tanto nos permite preguntarnos acerca de las perspectivas de su debilitamiento y regresión (y en esa misma medida, por oposición, de sus probabilidades de supervivencia). No obstante, como hemos señalado antes, los aspectos que considera la literatura de la consolidación alcanzan la mayor parte de las dimensiones que nos interesan pero de un modo incompleto, en el mejor de los casos, quizás por la razón aludida: su centro de interés se encuentra en los “síntomas de vida del régimen”.

Vale la pena precisar, para fines conceptuales, que el logro de una democracia consolidada no se corresponde necesariamente con el tipo de democracia lograda (su “calidad”), lo cual ameritaría una reflexión posterior. Como lo han hecho notar Linz y Stepan (1996b):

Primero, cuando decimos que un régimen es una democracia consolidada, no cerramos la posibilidad de que en algún tiempo futuro, pudiera quebrarse. Segundo, no queremos implicar que hay un solo tipo de democracia consolidada; dentro de las categorías de las democracias consolidadas, hay un continuo de democracias de baja calidad a alta. Una tarea política e intelectual es pensar acerca de

cómo mejorar la calidad de la mayoría de las democracias consolidadas.<sup>5</sup>

Volviendo al punto previo, la *deliberación* es omitida de la literatura de la consolidación sin mayor abundamiento o discusión, mientras que los temas concentrados en la *acción colectiva* son tocados solamente por un par de autores (Linz y Stepan), aunque con otro nombre; en contraposición, la *predictibilidad institucional* es considerada el factor principal de la consolidación (por el “compromiso democrático” de todos los actores políticos), mientras que los *partidos políticos* tienen una mención sucinta; de hecho, sólo Morlino se refiere a ellos de manera explícita.

Pensando en una agenda de investigación que se perfile a partir de investigaciones como las expuestas en la presente obra, vale la pena comentar aquí las dimensiones aludidas arriba, con excepción de la *predictibilidad institucional*, que ha sido trabajada con profusión según indicamos. El esfuerzo cobra sentido si las comentamos pensando en el caso mexicano,<sup>6</sup> pues creemos que una ponderación adecuada de ellas —deliberación, partidos políticos y acción colectiva— puede dar indicios sólidos del curso de nuestra democracia en términos de su permanencia o regresión. Así, para poder diagnosticar si una democracia como la mexicana se consolida o no, es necesario considerar de qué maneras ocurre la política en esa democracia, sobre todo si se parte de versiones gruesas de la consolidación y si ellas se acompañan de preocupaciones por la calidad de la democracia.

Probablemente por ahora, los estudios sobre la *deliberación* habrán de ser exploratorios, si bien buscan complementar y profundizar la comprensión de las bases y los grados de la legitimidad democrática. Tienen ese carácter incipiente trabajos con preocupaciones afines que se realizan en comunidades de investigación que han empezado antes, como la europea; pero aun así, se puede prever que sus aportaciones serán valiosas. Recurriendo al mismo eje de referencia, apreciaciones iniciales sobre la *deliberación* han contribuido

<sup>5</sup> Sobre la calidad de la democracia, pueden verse las aportaciones de Hutcheson y Korosteleva (2006), Morlino (2005) y O'Donnell *et al.* (2004).

<sup>6</sup> No obstante, en este libro tomamos en cuenta el contexto regional, latinoamericano, lo que contribuye a darle una dimensión comparativa al caso mexicano.

a entender fenómenos políticos inéditos en la humanidad, como el funcionamiento de la Unión Europea, con base en la pluralidad y competencia entre instituciones, más que en un balance formal de poderes o la reconstrucción de la representatividad territorial en el plano supranacional.

Seguramente las campañas electorales y los debates legislativos en México, al igual que las dinámicas de la opinión pública, merecerán ser estudiados desde ópticas deliberativas: en los tres ámbitos, el peso de la deliberación manifiesta el vigor de la democracia y la buena deliberación contribuye a mejorar la democracia. En las primeras etapas, habría que elegir temas acotados y desarrollar métodos y técnicas rigurosos, que posibiliten la comparación y la generalización.

En lo que se refiere a los *partidos políticos*, conviene decir que han sido actores principales de la vida política mexicana de los últimos años. Su papel fue básico en la paulatina disolución del régimen autoritario, porque sobre ellos recayó la responsabilidad de la negociación de las reformas electorales que, entre 1989 y 1996, dieron vida a la institucionalidad democrática del país.

No obstante lo anterior, el riesgo que hoy se percibe es su conversión en organizaciones excluyentes de la participación ciudadana y, por consiguiente, en actores poco proclives a la vinculación con los ciudadanos salvo cuando se acercan los periodos electorales. Revelador de ese riesgo es que se haya caracterizado esta situación como una “partidocracia”, llegándose incluso a afirmar que los tres partidos mayores sustituyeron la hegemonía que ejercía antes uno solo, el otrora gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En razón de lo anterior, el sistema de partidos que logró forjarse a la luz de la transición mexicana hoy se revela paradójicamente disfuncional a las condiciones democráticas imperantes. Su aparente fortaleza —la existencia de tres referentes partidarios establecidos, refrendada en los comicios de 2006— está dando pie a un creciente alejamiento de los intereses de los ciudadanos, lo cual produce un notorio descontento que puede traducirse en abstencionismo electoral (entre otros problemas). Incluso, en la mayoría de los casos, el surgimiento de nuevas ofertas políticas, diferentes de las tres mayores ya asentadas, responde más a una lógica mercantil —obtener recursos

económicos— que a una propiamente política —promover una participación mayor de los ciudadanos en los asuntos del Estado—.

Por último, debe anotarse que la ausencia de proyectos, programas y propuestas de parte de los partidos políticos es uno de los retos de la incipiente democracia mexicana; no se puede diagnosticar la democracia mexicana si no se registra en qué medida la actuación de los partidos se rige por los programas que han propuesto o debido presentar a la ciudadanía y se ajustan al debate y a la negociación propiamente democráticos, en lugar de responder a intereses extraparlamentarios.

Finalmente, en lo que respecta a la *acción colectiva*, en los últimos años hemos atestiguado el surgimiento y desarrollo de conflictos sociales de distinta índole. Una preocupación particular en relación con la consolidación es la tensión que se genera entre los repertorios de acción de quienes protestan —que muchas veces utilizan vías ilegales para expresarse— y su cauce político —que muchas veces omite la solución legal a favor de la estabilidad—. Si bien el Estado de derecho es un requisito ineludible de cualquier democracia, hay una tensión entre legalidad y justicia porque los que protestan lo ponen en constante cuestionamiento y se percibe que los gobiernos no hacen lo suficiente —o no lo demuestran— para dar respuestas claras y expeditas a las demandas sociales.

Desde otro ángulo, es oportuno preguntarse si la presencia de grupos y acciones radicales tiene que ver no sólo con un problema de respuesta gubernamental —esto es, de falta de atención a situaciones agraviantes para ciertos sectores sociales— sino, además, con falta de representatividad política. En conexión directa con la dimensión de los *partidos políticos*, el desencuentro entre éstos y los ciudadanos puede estar produciendo una desafección creciente hacia los procedimientos de la democracia —vista así como reglas de beneficio exclusivo de la “élite política”— que merma el esquema tradicional de intermediación de intereses y demandas.

En resumen, podemos concluir estas breves reflexiones diciendo que el concepto de consolidación democrática —aunque las fronteras de su conclusión sean borrosas, de acuerdo con Schedler (2004)— es útil para explicar cómo adquieren estabilidad, permanencia, se perfeccionan e incluso llegan a transformarse cualitativamente las normas e instituciones y el comportamiento de los actores políticos. Más



aún, es un concepto necesario e inevitable para analizar el periodo histórico que sigue a la transición democrática.

Este concepto, aplicado a nuestro país, nos permite valorar las fortalezas y debilidades en cada una de las dimensiones explicadas y, con ello, hacer un balance más fino del proceso democrático. Ésta es la ventaja que tiene nuestra propuesta de caracterización de la consolidación: sin abstraernos de la conocida formulación de los términos opuestos persistencia-regresión, nos posibilita hacer un diagnóstico de mayor profundidad que no se limita al “compromiso democrático”; lo considera, pero lo acompaña de diagnósticos especiales en otras áreas que complementan la idea de la fidelidad a las reglas.

### Bibliografía

- BERMEO, Nancy. “Myths of Moderation. Confrontation and Conflict During Democratic Transitions”. *Comparative Politics* 3, vol. 29 (abril, 1997): 305-322.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- DAHL, Robert A. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós, 1989.
- . *La poliarquía. Participación y oposición*. México: REI, 1993.
- DIAMOND, Larry. *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1999.
- ELSTER, Jon, coord. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- GUNTHER, Richard et al., coords. *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1995.
- HIGLEY, John, y Richard Gunther, coords. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- HUTCHESON, Derek S., y Elena A. Korosteleva. *The Quality of Democracy in Post-Communist Europe*. Nueva York: Routledge, 2006.
- LINZ, Juan. *La quiebra de las democracias*. México: Conaculta/Alianza, 1990a.
- . “Transiciones a la democracia”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 51 (julio-septiembre, 1990b): 7-33.

- LINZ, Juan J., y Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996a.
- . “Hacia las democracias consolidadas”. *Etcétera* 182 (25 de julio, 1996b): 20-28.
- MAINWARING, Scott. “La durabilidad de la democracia en América Latina, 1940-1998”. *Política y Gobierno* 2, vol. VI (segundo semestre, 1999): 315-363.
- MORLINO, Leonardo. “Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 35 (julio-septiembre, 1986): 7-61.
- . *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- . *Democracias y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., 2005.
- MUNCK, Gerardo L. “Democratic Consolidation”. En *Encyclopedia of Democratic Thought*, coordinado por Paul Barry Clarke y Joe Foweraker, 175-178. Londres: Routledge, 2001.
- O'DONNELL, Guillermo. “Ilusiones democráticas”. *Etcétera* 183 (1 de agosto, 1996): 14-21.
- . *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- O'DONNELL, Guillermo et al. *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. Notre Dame: The University of Notre Dame, 2004.
- PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.
- PRZEWORSKI, Adam et al. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- SCHEDLER, Andreas. “What is Democratic Consolidation?” *Journal of Democracy* 2, vol. 9 (april, 1998): 91-107.
- . “¿Cómo observar la consolidación democrática?” *Metapolítica* 15, vol. 4 (julio-septiembre, 2000): 11-29.
- . “La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas”. *Estudios Sociológicos* 64, vol. XXII (enero-abril, 2004): 25-52.
- STEIN, Ernesto et al., coords. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington D. C.: Harvard University/Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta, 2006.

- TOURAINÉ, Alain. *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- VALENZUELA, J. Samuel. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions". En *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspective*, coordinado por Scott Mainwaring et al., 57-104. Notre Dame: University of Notre Dame, 1992.



*La democracia en perspectiva:*  
*consideraciones teóricas y análisis de casos,*  
editado por el Departamento de Publicaciones, a cargo de  
Berenise Hernández Alanís, del Instituto de Investigaciones Sociales  
de la Universidad Nacional Autónoma de México.  
Se terminó de imprimir en noviembre de 2008,  
en los talleres de Editores e Impresores Foc, S.A. de C.V.,  
Reyes 26, colonia Jardines de Churubusco, Iztapalapa, 09410, México, D. F.  
Su composición tipográfica, en tipo GoudyOlStBT de 11:13, 10, 13 y 8:9.5  
puntos, estuvo a cargo de Sigma/Épsilon S.A. de C.V.  
La edición, en papel Book Lux Cream de 75 gramos, fue de 500 ejemplares.

