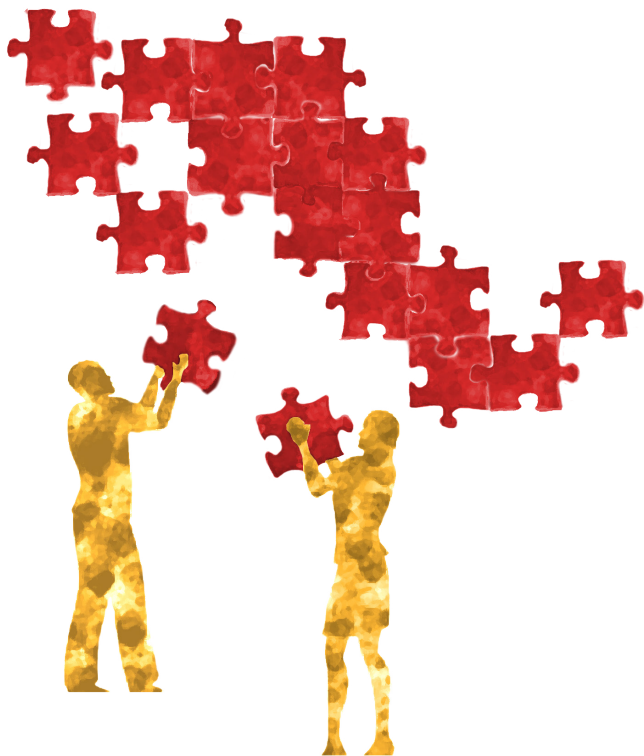


LA AGENDA 3.0 DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO



**México 2018-2024:
Nueva estrategia
de desarrollo
Volumen 15**

José Luis Calva
Coordinador

John M. Ackerman
Manuel Canto Chac
Jesús Cantú

Jaime Cárdenas Gracia
Wendy Olivia Cervantes Acevedo

Raúl Coronilla Cruz
José Antonio Crespo

Javier Esteinou Madrid
Luis Rigoberto Gallardo Gómez

Enrique G. Gallegos
Rodolfo García del Castillo

Silvia Gómez Tagle
Adrián Gurza Lavalle

Felipe Hevia de la Jara
Ernesto Isunza Vera

Carlos Martínez Assad
Alberto J. Olvera

Juan Manuel Ramírez Sáiz
Pedro Salazar Ugarte

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros
Alfonso Zárate Flores

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS



LA AGENDA 3.0 DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

John M. Ackerman, José Luis Calva, Manuel Canto Chac, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas Gracia, Wendy Olivia Cervantes Acevedo, Raúl Coronilla Cruz, José Antonio Crespo, Javier Esteinou Madrid, Luis Rigoberto Gallardo Gómez, Enrique G. Gallegos, Rodolfo García del Castillo, Silvia Gómez Tagle, Adrián Gurza Lavalle, Felipe Hevia de la Jara, Ernesto Isunza Vera, Carlos Martínez Assad, Alberto J. Olvera, Juan Manuel Ramírez Sáiz, Pedro Salazar Ugarte, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Alfonso Zárate Flores

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen



 EL COLEGIO
DE MÉXICO



TECNOLÓGICO
DE MONTERREY.

JUAN PABLOS EDITOR
CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA

MÉXICO, 2018

Los trabajos de investigación incluidos en este libro han sido arbitrados por pares académicos.

La agenda 3.0 de la democracia en México / José Luis Calva, coordinador. - - México : Juan Pablos Editor, 2018

1a. edición

506 p. : ilustraciones ; 16 x 23 cm (Col. México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo, volumen 15)

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 15: 978-607-711-507-6

T. 1. Democracia - México

JL1281 A34

LA AGENDA 3.0 DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Volumen 15

México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo

José Luis Calva (coordinador), John M. Ackerman, Manuel Canto Chac, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas Gracia, Wendy Olivia Cervantes Acevedo, Raúl Coronilla Cruz, José Antonio Crespo, Javier Esteinou Madrid, Luis Rigoberto Gallardo Gómez, Enrique G. Gallegos, Rodolfo García del Castillo, Silvia Gómez Tagle, Adrián Gurza Lavalle, Felipe Hevia de la Jara, Ernesto Isunza Vera, Carlos Martínez Assad, Alberto J. Olvera, Juan Manuel Ramírez Sáiz, Pedro Salazar Ugarte, Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, Alfonso Zárate Flores

Primera edición, 2018

D.R. © 2018, Juan Pablos Editor, S.A.

2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19

Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán

04100, Ciudad de México

<juanpabloseditor@gmail.com>

D.R. © 2018, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo

Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,

Alcaldía de Coyoacán, 04360, Ciudad de México

<www.consejonacionaldeuniversitarios.org>

D.R. © 2018, Universidad Autónoma de Chihuahua

Escorza 900, Col. Centro

31100, Chihuahua, Chihuahua, México

<www.uach.mx>

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 15: 978-607-711-507-6

Elaborado en México/Reservados los derechos

ÍNDICE

Prólogo <i>José Luis Calva</i>	9
-----------------------------------	---

PRIMERA SECCIÓN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y LA AGENDA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Constitucionalismo y democracia. Un proyecto incompleto <i>Pedro Salazar Ugarte</i>	17
Volver a preguntar para qué la democracia <i>Enrique G. Gallegos</i>	26
La democracia después de los sismos <i>Silvia Gómez Tagle</i>	43

SEGUNDA SECCIÓN ELECCIONES LIBRES, EQUITATIVAS Y TRANSPARENTES

Al rescate de las instituciones electorales <i>John M. Ackerman</i>	71
El voto útil en elecciones presidenciales. Las experiencias de 2006-2012 <i>José Antonio Crespo</i>	86

TERCERA SECCIÓN RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y COMBATE A LOS PODERES FÁCTICOS

Tres escenarios prospectivos de la corrupción estructural en México <i>Irma Eréndira Sandoval Ballesteros</i>	115
---	-----

Poderes fácticos, corrupción y fin de régimen en México <i>Alberto J. Olvera</i>	160
Hacia una caracterización de los regímenes de rendición de cuentas: una comparación arquitectónica de la participación e innovación democrática en México y Brasil <i>Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle</i>	178

CUARTA SECCIÓN
DEMOCRACIA Y MEDIOS MASIVOS
DE COMUNICACIÓN

Intentos democratizadores de los medios de comunicación electrónicos: las asignaturas pendientes <i>Javier Esteinou Madrid</i>	207
Todavía pendiente la profesionalización y democratización de los medios de comunicación <i>Jesús Cantú</i>	252

QUINTA SECCIÓN
INSTITUCIONES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Las instituciones electorales y judiciales en México. ¿Cómo garantizar su calidad democrática? <i>Jaime Cárdenas Gracia</i>	281
Instituciones electorales y calidad de la democracia en México <i>Alfonso Zárate Flores</i>	304

SEXTA SECCIÓN
DEMOCRACIA TERRITORIAL, FEDERALISMO
Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

Los gobernadores virreyes del sistema político y coda frente al próximo cambio de gobierno en 2018 <i>Carlos Martínez Assad</i>	335
La democracia en los gobiernos locales mexicanos: la aspiración ante la incertidumbre <i>Rodolfo García del Castillo</i>	354

El municipio como institución <i>Raúl Coronilla Cruz y Wendy Olivia Cervantes Acevedo</i>	380
--	-----

SÉPTIMA SECCIÓN
PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LA CIUDADANÍA
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La acción cívico-política durante el sexenio de la gran corrupción: 2012-2018 <i>Luis Rigoberto Gallardo Gómez</i>	399
Patrones de relación sociedad-Estado en México y la participación ciudadana regulada: avances y retrocesos <i>Felipe Hevia de la Jara</i>	433
Coalición social y acción ciudadana <i>Manuel Canto Chac</i>	455
Gobernanza y consejo económico social. La experiencia de Jalisco <i>Juan Manuel Ramírez Sáiz</i>	474

LA AGENDA 3.0 DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

La insatisfacción con la democracia ha alcanzado dimensiones inquietantes. De acuerdo con el *Latinobarómetro 2017*, solamente el 18% de los mexicanos está satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Hay poderosas razones para ello: sólo el 8% de los ciudadanos sostiene que “se gobierna para el bien de todo el pueblo”; mientras que el 90% de los mexicanos piensa que “el país está gobernado por unos cuantos poderosos en su propio beneficio”.

Por eso, hace años el propio *Latinobarómetro* sugirió —no sólo para México sino también para otros países de América Latina afectados por las mismas prácticas oligárquicas— que “el cambio más importante para consolidar la democracia es que los habitantes perciban que se está gobernando para ellos y no para el bien de unos pocos” (*Latinobarómetro 2004*). Desde luego, entre las decisiones de política pública que más repercuten en la vida de la ciudadanía figuran las políticas económicas, que afectan el empleo y el ingreso de los hogares, pero también las políticas de salud, educación, seguridad social, infraestructura pública, inseguridad frente a la delincuencia, corrupción en las instituciones públicas, medio ambiente y un largo etcétera. Es la participación de la ciudadanía en la deliberación de estos asuntos —directamente o a través de sus representantes— el contenido sustantivo de la democracia. “No es posible una democracia efectiva —como ha remarcado el colega José Antonio Ocampo (*Reconstruir el futuro*, CEPAL-Norma, Bogotá, 2004)— sin que los temas de organización económica y social sean parte de su agenda. Sustraerle dichos temas a la democracia es dejarla sin uno de sus contenidos fundamentales”.

Para el México de hoy, cuya pobreza institucional es dramática, no sólo se trata del pasaje a la democracia real, donde efectivamente se escuchen y tomen en cuenta las aspiraciones y las necesidades de los mexicanos. Se trata,

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

además, de forjar una gobernabilidad para el desarrollo, porque la democracia —como parte de su valor intrínseco— constituye también una poderosa palanca para construir una economía moderna, dinámica y competitiva, así como una sociedad más equitativa y cohesionada.

Hace tres décadas, el brillante economista latinoamericano Carlos Díaz-Alejandro, en su genial artículo “Goodbye Financial Repression, Hello Financial Crash” (1985), considerado un clásico de la literatura financiera, escribió: “La democracia, cualesquiera que sean sus virtudes más fundamentales, es un importante insumo técnico para un sistema financiero interno sano”. El desaparecido colega consideraba —como obra factible de la democracia— la creación de un marco jurídico e institucional para la sana regulación del sistema financiero, resguardando los intereses generales de la economía nacional —en vez de proteger sólo los intereses especiales de los banqueros—, además de la realización de una efectiva supervisión del Congreso sobre las agencias reguladoras, desde luego bajo un régimen de independencia real entre los poderes del Estado.

Dos décadas después, en una acuciosa investigación sobre “Equidad y desarrollo”, que integra su *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, el Banco Mundial encontró que —en los sistemas de economía de mercado— la democracia es factor determinante de una economía eficiente y dinámica. “Para prosperar —observó— una sociedad debe crear incentivos que hagan que la gran mayoría de la población opte por la inversión y la innovación. Sin embargo, un conjunto equitativo de instituciones económicas sólo aparecerá cuando la distribución del poder no sea altamente desigual y cuando haya limitaciones al ejercicio del poder por parte de quienes ocupan cargos políticos”. De esta manera, la democracia es reconocida también por su relevancia para el desarrollo económico.

Contrario sensu, como ocurre en México y en otros países de América Latina, “un nivel elevado de desigualdad económica y política suele crear instituciones económicas y mecanismos sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de quienes tienen más influencia”, observó también el Banco Mundial. Y estas instituciones inequitativas traen consigo costos económicos, al generar distorsiones o fallas de mercado que obstruyen la asignación eficiente de los recursos productivos. De hecho, el Banco Mundial encuentra que “los mercados de los países en desarrollo presentan muchas deficiencias” y considera probable que tales deficiencias “no se produzcan por accidente, sino porque tienen el efecto de distribuir los ingresos o el poder de manera determinada”.

Ahora bien, puesto que las instituciones determinan las reglas del juego y los incentivos para las actividades económicas, cuando son sustantivamente inequitativas —favoreciendo intereses especiales—, resultan perjudiciales

para la mayor parte de los agentes económicos —empresarios, asalariados y trabajadores por su cuenta—, de manera que afectan negativamente el desarrollo de la economía nacional en su conjunto. Esto fue también reconocido por el Banco Mundial, en singular y notorio tránsito hacia el postconsenso de Washington: “La desigualdad de poder conduce al establecimiento de instituciones que perpetúan las desigualdades en cuanto a poder, condición social y riqueza, y suelen ser perjudiciales para la inversión, la innovación y la voluntad de asumir riesgos en que se basa el crecimiento a largo plazo”. En consecuencia, se genera un binomio perverso de ineficiencia económica e inequidad, donde la cobija de la riqueza nacional (el PIB per cápita) no crece, pero se jala más para un lado (es decir, la distribución del ingreso se modifica en favor de los que más tienen), como ha ocurrido en México bajo la estrategia económica neoliberal.

Para escapar de este binomio perverso de ineficiencia e inequidad y encontrar los caminos del crecimiento económico sostenido con equidad, la construcción de una institucionalidad democrática es factor esencial, porque en economía no existen fórmulas únicas, sino disyuntivas de políticas públicas que afectan desigualmente a las ramas de la economía, a los grupos sociales y al desempeño general del sistema económico. De allí la importancia de contar con instituciones que realmente encarnen los intereses generales de la nación y no sólo sirvan a intereses especiales.

Desde una perspectiva general, la noción de complementariedad y equilibrio entre el mercado y el Estado arranca del reconocimiento dual de que si bien los mercados presentan fallas que deben ser atemperadas o corregidas por el Estado; la intervención gubernamental presenta también fallas que deben ser atemperadas o corregidas mediante reformas que eleven la eficiencia de las instituciones públicas.

En los países subdesarrollados ambos tipos de fallas suelen ser considerablemente mayores que en los países industrializados: tenemos mercados incompletos e imperfectos (es decir, segmentados, oligopólicos, con información deficiente y asimétrica); y tenemos instituciones públicas igualmente incompletas e imperfectas. “Muchos de los países en vías de desarrollo —escribió el economista ortodoxo Deepak Lal (*The Poverty of Development Economics*, Londres, IEA, H. Paperback 16, 1983, citado por R. Wade, *El mercado dirigido*, México, FCE, 1999)— se asemejan más, en su funcionamiento oficial, a las rapaces e ineficientes naciones-Estados de la Europa de los siglos XVII y XVIII, gobernadas para el enriquecimiento personal de sus gobernantes”. Tres décadas antes, el reconocido fundador de la teoría del desarrollo y premio Nobel de Economía 1979, Arthur Lewis había escrito: “En la mayoría de los países, ya sean los funcionarios civiles, los políticos, o ambos, se consideran con derecho a hacer fortunas mediante el cohecho,

el peculado, el nepotismo o mediante contratos que los favorezcan”. “En 1800, la vida pública de la Gran Bretaña estaba tan corrompida como la de otros países”; y es “una especie de rompecabezas descubrir cómo pudieron hacerse desaparecer estas prácticas en el curso del siglo XIX” (W.A. Lewis, *Teoría del desarrollo económico*, México, FCE, 1958). Con relación a Inglaterra, es indudable que las ideas de la Ilustración, la presión externa sentida fuertemente a raíz de la guerra de Crimea, la necesidad de una burocracia más eficiente y funcional al emergente capitalismo industrial, así como la alternancia de partidos en el gobierno que se produjo desde fines del siglo XVIII, obraron conjuntamente en favor de un Estado más eficiente.

Sin embargo, cualesquiera que hayan sido sus móviles y trayectorias particulares, durante el siglo XIX “todas las naciones que cuentan hoy con una firme tradición industrial comenzaron a establecer modernas burocracias profesionales” e instituciones públicas razonablemente eficientes, y, más recientemente, “muchos países de Asia oriental [Corea del Sur, Taiwán, etcétera], han transformado unas burocracias débiles, corruptas y basadas en el clientelismo político en sistemas que funcionan razonablemente bien”, concluyó el *staff* del Banco Mundial en su acuciosa indagación sobre “El Estado en un mundo en transformación”, que integra su *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*.

Ciertamente, cada país ha seguido su propio camino para elevar la eficiencia de sus instituciones públicas. Sin embargo, la gran mayoría de los modernos Estados industriales (incluidos los de nueva industrialización) tienen notables características institucionales comunes, que resumiremos brevemente, a manera de reflejo invertido de nuestra pobreza institucional.

En *primer lugar*, dichos Estados han establecido un verdadero *servicio civil de carrera*, cuyos rasgos fundamentales son: 1) un sistema transparente de acceso a los cargos públicos basado en la calificación profesional (mediante concursos abiertos) y no en el favoritismo; 2) un régimen de ascensos dentro de la estructura jerárquica basado también en los méritos, y 3) una remuneración suficiente (pero no excesiva), correspondiente a la calificación profesional.

En *segundo lugar*, la experiencia internacional indica que la eficiencia del Estado resulta mayor cuanto más efectivo es el sistema de *pesos y contrapesos*, cuyo componente primordial estriba en la auténtica separación de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

En *tercer lugar*, la realización de elecciones verdaderamente libres, equitativas y transparentes —como institución nodal de la democracia representativa— permite el arbitraje directo de los electores sobre la eficacia de los programas de gobierno y la eficiencia de los servidores públicos.

En *cuarto lugar*, un sistema efectivo de rendición de cuentas, transparencia y auditoría social en todos los niveles de gobierno es crucial para asegurar la probidad de los funcionarios y la erradicación de la corrupción y la impunidad.

En *quinto lugar*, la existencia de medios masivos de comunicación independientes, plurales y en auténtico régimen de libre competencia —*versus* las estructuras mediáticas duopólicas u oligopólicas— contribuye de manera relevante a la vigilancia de los poderes del Estado.

En *sexto lugar*, la gestión autónoma y democrática de los asuntos locales —por los gobiernos estatales o provinciales y municipales— eleva la eficiencia general del sistema.

En *séptimo lugar*, las instituciones funcionan mejor cuanto más amplios son los cauces de expresión y participación directa de la ciudadanía en las decisiones públicas. Tratándose de programas específicos o comunitarios, se consigue mayor eficiencia mediante la participación directa de los beneficiarios en su diseño, ejecución y supervisión.

Como puede inferirse, la reforma de nuestras instituciones públicas constituye una urgente tarea para construir una sociedad más cohesionada y una economía más dinámica y competitiva. No sólo estamos lejos de contar con un Estado eficiente sino que —en muchos ámbitos— parece que caminamos hacia atrás.

Sin duda, las reflexiones anteriores adolecen del marcado sesgo de mi disciplina profesional: la economía. Con un enfoque multidisciplinario, los trabajos de investigación que integran este volumen, escritos por destacados científicos sociales de disciplinas abocadas a las materias de estudio (políticos, sociólogos, antropólogos, juristas, historiadores y profesionales de la administración pública), abordan con notable rigor metodológico la compleja problemática de la democracia y la gobernabilidad para el desarrollo. Así, relevantes y críticos aspectos de nuestro sistema político son analizados con sólidos referentes teóricos y empíricos, en un ejercicio que explora los caminos factibles para la construcción de un régimen realmente democrático, que fortalezca la cohesión social y favorezca el desarrollo general de nuestra nación.

PRIMERA SECCIÓN

LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y LA AGENDA
DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

CONSTITUCIONALISMO Y DEMOCRACIA. UN PROYECTO INCOMPLETO*

PEDRO SALAZAR UGARTE**

ALGO SOBRE EL CONSTITUCIONALISMO

Ortega y Gasset sostenía que los hombres se parecen más a su tiempo que a sus padres. Me parece que podemos decir algo similar de las constituciones. Estos documentos normativos que recogen los acuerdos políticos fundamentales de un Estado son, al mismo tiempo, reflejo de las contingencias históricas y de los proyectos políticos que caracterizan a la época en la que son adoptados. Sin duda los documentos constitucionales reflejan en sus normas la voluntad política de los actores que tienen la responsabilidad y el poder para aprobarlas, pero no pueden abstraerse del “espíritu de los tiempos” que las vieron nacer. Desde esta perspectiva, más allá de su dimensión jurídico/normativa, las constituciones también son documentos históricos de las ideas políticas de su época.

Es así como las declaraciones y los documentos políticos de la Francia revolucionaria y de las colonias de Norteamérica que darían origen a las constituciones más importantes del siglo XVIII son, en muchos sentidos, similares. De hecho es conocida la disputa académica sobre cuál antecede a la otra en su sentido y contenido fundamental. La sola idea de constitución contenida en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 –un documento que combina la protección de los derechos humanos con la separación de los poderes– es el reflejo de un proyecto intelectual ilustrado y constituye en sí mismo toda una agenda política que está contenida en ambos documentos que, a su vez, tuvieron

* Una versión de este trabajo fue presentada en un seminario sobre Cultura de la Legalidad y Democracia organizado por la revista *Nexos*, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública.

** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

una fuerte influencia en las constituciones aprobadas tiempo después en otras latitudes.

En el siglo XIX también es posible identificar familias de constituciones –como las cartas *octroyée*, dentro de las cuales es posible agrupar desde la Constitución francesa de 1814 hasta el Estatuto Albertino de 1848; o las primeras constituciones liberales, como la Constitución de Cádiz de 1812 y la mexicana de 1857– y qué decir del siglo XX, que ofrece los primeros ejemplos del constitucionalismo democrático con la Constitución mexicana de 1917 y la alemana de Weimar de 1919. Ambos documentos, a pesar de la distancia geográfica y cultural de los Estados que las verían surgir, compartían un modelo de Estado y un catálogo de instituciones sorprendentemente similares. De nuevo, más allá de su (in)eficacia y destino (el documento de Weimar vería el surgimiento del nazismo y la Constitución mexicana se convertiría en el expediente retórico del régimen posrevolucionario), se trataba de documentos que reflejaban un mismo ánimo intelectual y un mismo proyecto político.

EL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

La ola del constitucionalismo democrático –como la ha llamado Luigi Ferrajoli–, que desplegó sus alas en Alemania, Italia y Japón de posguerra, y posteriormente sobrevoló por la España posfranquista y el Portugal de la Revolución de los claveles, ha sido sin duda uno de los mejores momentos del pensamiento jurídico y político ilustrado. Los ideales de igualdad –formal y material–, de libertad y de autonomía política que inspiraron a realizar esos documentos fueron una bocanada de oxígeno frente a los tufos hediondos y mortíferos de los totalitarismos fasci-nazista y estalinista. Tiempo después, a la par de la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, esa misma oleada de constitucionalismo democrático impactó en la región latinoamericana y se instaló, sobre todo, en los países que salían del oscuro túnel de las dictaduras militares.

Desde la Constitución chilena de 1980, que sirvió de vehículo para la transición, la de Brasil de 1988, la argentina de 1994, la colombiana de 1991, por mencionar solamente algunas de estas cartas constitucionales, se delineó en cada país un modelo de Estado similar que respondía al modelo democrático constitucional. Ese mismo modelo, a lo largo de los años noventa del siglo pasado se fue reproduciendo en muchos de los países de Europa del Este. Mal que bien y no sin sobresaltos, a finales del siglo XX, parecía sensato afirmar que eso que llamamos Occidente había adoptado un modelo constitucional similar que, de hecho, sería proyectado también en el ámbito de

las instituciones internacionales regionales y de carácter global. Fue entonces cuando Norberto Bobbio –desde su realismo insatisfecho– vislumbró un único *signum prognosticum* que quedaría recogido en su libro *El tiempo de los derechos*.

LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

Si buscamos el “espíritu del tiempo”, la gesta intelectual, que se encuentra detrás de las constituciones vigentes en nuestros días –incluyendo a la mexicana que, aunque haya sido aprobada en 1917, se ha reformado en múltiples ocasiones– encontraremos que se trata del mismo aliento que impulsó al constitucionalismo democrático de posguerra y a la ola constitucionalista de los años ochenta y noventa en la región latinoamericana y en Europa del Este. Su sentido queda atrapado en una sola idea: la “garantía de los derechos humanos o fundamentales”. Éste es el mensaje que –genuina o retóricamente– se lanza desde todos los frentes: la teoría, la política y la práctica jurídica.

De esta manera, el constitucionalismo actual reconoce la supremacía de un documento constitucional escrito en el que se recoge un amplio catálogo de derechos fundamentales. Estos derechos son el reflejo de la agenda liberal tradicional, del proyecto democrático e incluso de los reclamos de justicia social e igualdad material. Para garantizar los derechos y principios que arrojan esta agenda robusta, las constituciones son documentos rígidos protegidos a través de mecanismos de control de constitucionalidad. Estas características comunes confirman la tesis de la hermandad temporal de estos documentos constitucionales.

En la dimensión ideológica, esta transformación jurídica ha venido acompañada de una fuerte defensa de los derechos humanos (o fundamentales) como eje articulador de la actuación estatal. Como ya se advertía, los derechos y sus garantías son la bandera que se defiende desde la academia y llega hasta el debate público en sentido amplio, y político en sentido estricto. Podemos decir que ésta es una ideología en boga que muchas veces se utiliza con convicción y otras tantas por conveniencia. Sólo de esta manera podemos explicar la disputa que existe alrededor de los conceptos de democracia y constitucionalismo que cruza desde la izquierda hasta la derecha y desde el norte hasta el sur del mundo. Se trata de una ideología que yo comparto y que estaría dispuesto a defender con argumentos filosóficos, pero reconozco que –como cualquier otra– puede ser tergiversada y manipulada con fines distintos a los que le dan origen. Y ello, por desgracia, sucede con frecuencia un poco en todas partes.

LOS ENEMIGOS DE LOS DERECHOS

A los derechos fundamentales los amenazan los poderes públicos y por lo mismo, tradicionalmente se ha dicho que son “derechos contra el Estado”. Pero existe otro desafío para los derechos, que proviene de la captura que los poderes privados han hecho de las instituciones estatales. Estos poderes pueden ser públicos o privados, legítimos o ilegítimos, pero, como nos ha enseñado Ferrajoli, siempre comparten su vocación autoritaria y anticonstitucional. Un caso típico de poder privado legítimo y legal pero potencialmente nocivo para los derechos pueden ser las grandes empresas transnacionales o las cadenas y grupos concesionarios de la radio y la televisión. En contrapartida, si pensamos en poderes ilegales e ilegítimos tenemos el ejemplo clásico del narcotráfico.

Aunado a esto está el fuerte rezago social que lastima a nuestras sociedades y que hace que la agenda de los derechos fundamentales, en nuestros países latinoamericanos, parezca la bitácora de vuelo de un aeroplano sin motores. En efecto, aunque no me detendré mucho más en este delicado aspecto, las condiciones materiales de nuestras sociedades impiden los modelos constitucionales. Para usar las categorías de Luis Salazar Carrión, la desigualdad y la pobreza que caracterizan a nuestros países producen sociedades de privilegios y no de derechos que convierten a las personas en clientelas y a los gobernados en siervos (en ocasiones, incluso, contentos, como diría Bovero). La expresión que mejor engloba esta realidad, me parece, nos la ha regalado Ernesto Garzón Valdés: nuestras sociedades son “sociedades indecentes”. Y esto, nos guste o no, en mayor o menor medida vale para toda América Latina.

EL PROBLEMA CULTURAL: MÉXICO Y LA CONSTITUCIÓN COMO IDEOLOGÍA

Si pensamos en la dimensión cultural, no digo nada nuevo –y supongo que no ofendo a nadie– al referir la larga tradición latinoamericana de actuar en el sentido opuesto de lo que las leyes mandan. Sobre todo cuando nos ubicamos desde la perspectiva del poder. Es larga la literatura que da cuenta de nuestra vocación negociadora y alteradora de la legalidad vigente. Samuel Ramos, en su obra sobre la idiosincrasia del mexicano, nos regala la siguiente cita de Siegfried, que encapsula a la perfección la idea:

Nunca he oído hablar tanto de Constitución como en esos países en los que la Constitución se viola todos los días. Eminentes juristas discuten seria y concienzudamente la significación de los textos de los cuales los políticos se bur-

lan, y si uno sonríe, los doctores apuntan con el dedo los artículos que son la garantía del derecho. La ley no tiene majestad sino en las palabras.¹

Los poderosos en esta parte del mundo (como en realidad, si pudieran, lo harían en todas partes) obedecen a la ley mientras –y en la medida en la que– les conviene y siempre que sea funcional a su proyecto e intereses. Por eso siempre suena a broma cuando hablamos de la tradición del constitucionalismo latinoamericano. Pensemos en nuestro ejemplo mexicano en los años del partido hegemónico. Durante 70 años los mexicanos salimos a votar, rigurosa y puntualmente, porque así lo establecía la Constitución y así lo indicaban las leyes. Y, sin embargo, invariablemente, lo sabíamos desde antes, el ganador de los comicios siempre era el mismo. Con ello el régimen presumía su legitimidad renovada, la legalidad era escrupulosamente observada y, aunque el descontento social y político fueran en aumento, la representación teatral se consumaba magistralmente. La legislación estaba ahí como referente que servía para todo menos para limitar a los poderosos.

El caso mexicano durante los años del partido hegemónico prueba que es posible disfrazar tras un halo democrático a un régimen autoritario. Cuando la legitimidad de origen se utiliza para desplazar a la legitimidad de ejercicio y los instrumentos de la democracia formal se distorsionan (y se enmascaran en presuntas formas de democracia participativa) con la finalidad de perpetuarse en el poder, en los hechos, se rompe con la lógica que impone el constitucionalismo democrático y que debe traducirse en la circulación y la limitación de los poderosos en los cargos de mando. En México, durante décadas, llamamos democracia a un régimen de partido hegemónico y convertimos a la agenda de los derechos constitucionalizados en el patrimonio político y clientelar del grupo en el gobierno.

Y todo ello tenía un fuerte componente cultural. En efecto, si pensamos en el siglo XX, tenemos que la Revolución mexicana pasó de ser un fenómeno social y político para convertirse tanto en una ideología –con un proyecto constitucional propio–, como en una organización política y, de paso, en un proyecto de nación. La Constitución de 1917 representó, en su compleja amalgama de derechos (mal llamados garantías individuales) e instituciones, el documento normativo que plasmó las aspiraciones y componendas de los distintos grupos que hicieron y vencieron en la Revolución. El prísmo materializó la institucionalización política y programática de ese documento constitucional. José Ramón Cossío, atinadamente, advirtió en sus épocas

¹ A. Siegfried, *Amerique Latine*, citado en Samuel Ramos, *El perfil del hombre y la cultura en México*, México, UNAM, 1934.

de estudioso que la Constitución mexicana se convirtió en la bandera ideológica del partido que gobernó al país durante siete largas décadas. La razón le asiste (al menos en una parte de dicho periodo) si tomamos en cuenta el carácter simbólico que fue arrojando al discurso constitucional como eje para distinguir lo legítimo de lo ilegítimo, lo nacionalista de lo extranjerizante, lo revolucionario de lo reaccionario. De hecho, precisamente por ello, la Constitución mexicana nunca ha logrado desplegar a plenitud su dimensión normativa, vinculatoria y coactiva. Es decir, nunca ha logrado ser, en sentido estricto –normativo y vinculante–, una Constitución.

LA TRANSICIÓN COMO PROMESA

Por ello fue tan importante el proceso de transición democrática. A partir de los años setenta del siglo XX (los estudiosos coinciden en un año paradigmático: 1977), poco a poco, el sistema de partido hegemónico comenzó a ceder ante las presiones de fuerzas políticas y sociales que comenzaban a conformar corrientes opositoras y a resentir algunas fracturas internas, con lo que el sistema fue orientándose hacia un modelo de democracia electoral, pluripartidista y competitivo. A la par de ese proceso paulatino de cambio político –que llevó hacia la composición de gobiernos divididos en el ámbito nacional desde 1997 y a la alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000–, desde la mitad de los años noventa se emprendieron múltiples reformas orientadas a la protección de los derechos humanos: se crearon comisiones protectoras, se dotó a la SCJN del carácter de Tribunal Constitucional, se crearon institutos electorales y otros en áreas específicas como la transparencia, etc. De esta forma, la “agenda de los derechos” contenida en la Constitución de 1917 –que durante décadas había sido la bandera política y el discurso legitimador del partido en el gobierno–, lenta y tímidamente, pero cada vez con mayor claridad, se ha venido convirtiendo en un criterio para medir la legitimidad del Estado mexicano mismo.

La transición mexicana a la democracia, entonces, fue exitosa en lo político: en tan sólo 30 años, México, a través de un proceso de reformas político-electorales (en 1977, 1986, 1990-1991, 1994 y 1996, principalmente) pasó desde un sistema de partido hegemónico (en el que el PRI gobernaba la Presidencia de la República, la mayoría absoluta en el Congreso Federal, los 31 estados de la República, la ciudad de México, con sus respectivos órganos legislativos, y prácticamente la totalidad de los municipios del país) a un sistema pluripartidista y competitivo en el que las diferentes fuerzas políticas ocupan cargos de gobierno a distintos niveles y en el que existen

verdaderos “pesos y contrapesos” entre los poderes ejecutivos y los legislativos (sobre todo, desde 1997, a nivel federal). Esto supuso una profunda transformación en las prácticas y dinámicas políticas en el país que permitió decretar la democratización del Estado mexicano.

En México hoy existe mayor libertad que hace 30 años, operan contrapesos institucionales que antes no existían, la pluralidad coexiste sobre una base de legitimidad institucional, etc. Sin embargo, como toda transformación estructural de fondo, la transición democrática tuvo efectos colaterales –algunos de ellos no deseados y muchos de ellos no previstos– en diversos ámbitos de la vida social. Si bien la democratización debe celebrarse y defenderse, por razones estructurales y coyunturales, en México aumentó la vulnerabilidad de la sociedad y del propio Estado frente a los poderes privados, y en particular frente al crimen organizado (sobre todo, ante el narcotráfico).

FRENTE A LA CRISIS DE SEGURIDAD: UNA SEGUNDA TRANSICIÓN

La seguridad y la justicia cobraron protagonismo y urgencia en el México de la postransición. Aunque los problemas pendientes en ambos rubros han estado ahí desde siempre, por una conjunción de razones políticas y coyunturales no habían sido la prioridad en la agenda nacional. Sin embargo, en los últimos años ambos conceptos están presentes en todas las discusiones sobre el futuro del país: ya sea si se mira a la seguridad y a la justicia como problemas estructurales, o bien si se enfocan estos dos términos desde una perspectiva acotada a la dimensión jurídica y jurisdiccional. La razón de fondo que explica su centralidad es la certeza –cada vez más compartida por los actores políticos y por la sociedad en general– de que un país inseguro e injusto no podrá entrar de lleno en la modernidad. De ahí la importancia de reflexionar sobre su posible desarrollo en el futuro inmediato en el marco de un debate sobre la democracia constitucional y la cultura. Pero debemos analizar el tema en un contexto amplio en el que el eje de las reflexiones sea, de nueva cuenta, los derechos fundamentales de las personas.

El México de hoy necesita, como ha sostenido Luis Salazar Carrión, emprender una segunda transición, ahora *desde* la democracia y hacia una sociedad de derechos (y no de derecha). El primer paso en esa dirección se dio con la transición democrática, sin duda. Pero para emprender la segunda transición, si bien es necesario reconocer la magnitud de lo logrado, resulta imprescindible denunciar lo limitado de los alcances del cambio político mexicano y calibrar con objetividad la dimensión de los pendientes. La agenda

de esta segunda transición –que bien podríamos llamar, sin retórica, hacia una sociedad de derechos iguales para todas y todos–, por lo mismo es muy amplia y abarca múltiples esferas. De hecho implica la articulación de un conjunto de políticas públicas ambiciosas y eficaces para superar los enormes rezagos sociales del país. Y ello supone un despliegue multidisciplinario y plurisectorial: desde la economía hasta la ecología, pasando por la educación, la cultura y la salud (por mencionar solamente lo más urgente). Y todo ello está directamente relacionado con la agenda de seguridad y justicia.

El reto último –el horizonte ideal– es pasar de una sociedad de privilegios a una sociedad de derechos, de una sociedad de clientelas a una sociedad de ciudadanos, de una sociedad indecente a una sociedad justa.

EL DERECHO COMO INSTRUMENTO

El derecho tradicionalmente ha sido visto como un instrumento conservador. Y esta idea tiene un sustento lógico: las normas y sus guardianes están ahí para ofrecer estabilidad a un estado de cosas a lo largo del tiempo. Por eso a los abogados, casi en todas partes, se les asocia con ideas conservadoras o tradicionales. Pero el derecho también puede ser un instrumento transformador y progresista, un mecanismo para cambiar la realidad, incluso de manera profunda, de manera pacífica y ordenada. Ésa es la concepción del derecho que, en lo personal, defiendo.

La agenda de los derechos fundamentales –sociales, de libertad y políticos– que recoge la democracia constitucional es, en sociedades como la nuestra, todo un programa revolucionario. Si nos la tomáramos en serio y la lleváramos a la práctica, en los hechos nuestra sociedad sufriría transformaciones radicales en clave emancipadora y progresista. Por eso no me parece poco osado proponer un modelo institucional conocido –la democracia constitucional– como horizonte ideal para lograr una sociedad más justa y segura en el México del siglo XXI. En lo personal soy enemigo de las ocurrencias y no creo que sea un error adoptar paradigmas prometedores aunque no tengan una impronta localista. México, sin duda, tiene particularidades históricas, étnicas, culturales y sociales que lo hacen único (y qué mejor que así sea), pero las personas que vivimos en el país tenemos necesidades y aspiraciones que nos empatan con el resto de los miembros de nuestra especie. El legítimo deseo de convivir en una sociedad justa y segura, basada en el reconocimiento y la garantía efectiva de los derechos que nos permitan vivir una vida autónoma y libre (y, en esa medida, digna), es una aspiración de todos los seres humanos. Por eso me parece correcto

adoptar con convicción y proponer como destino el constitucionalismo democrático.

Como nos ha enseñado Ferrajoli, la lucha por los derechos a lo largo de la historia, en repetidas coyunturas ha sido una batalla contra el poder, contra el sentido común y contra los sentimientos mayoritarios. Su potencial transformador reside, creo, precisamente en esa dimensión ilustrada que contrasta y combate las tendencias de los poderosos a corromper las buenas ideas, que nos invita a pensar con altura de miras y nos demanda superar nuestros instintos y pulsiones naturales. Todo ello es indispensable, sobre todo, cuando nos encontramos atrapados en escenarios violentos, injustos y desiguales.

Para salir de ahí es necesario apostar por un ideal que sea social, jurídica, política y moralmente ambicioso. Y ¿qué puede ser más ambicioso que la idea de convertir en realidad un proyecto de sociedad libre e igualitaria en la que el poder político, democráticamente, esté al servicio de los derechos fundamentales de las personas?

VOLVER A PREGUNTAR PARA QUÉ LA DEMOCRACIA

ENRIQUE G. GALLEGOS*

Cuando se analiza la situación actual de la democracia mexicana y se pasa revista a los principales problemas que aquejan al país, uno está tentado a pintar un panorama que recuerda el “Infierno” de *La divina comedia*.¹ He aquí algunos datos de nuestro “infierno”: según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), “entre 2006 y 2016, el porcentaje de personas en condición de pobreza alimentaria a nivel nacional aumentó de 14 a 19.6%. [En el mismo periodo], el porcentaje de personas en condición de pobreza de patrimonio en el país se incrementó de 42.9 a 52.9%”. Para decirlo en números concretos, 21.4 millones de personas tienen “ingresos insuficientes” para adquirir una canasta básica de alimentos, mientras que 62 millones de mexicanos no cuenta con un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades tales como: salud, educación, alimentación, vivienda, vestido y transporte público. Y ya no se diga de los indígenas mexicanos, infortunados entre los más infortunados: ocho de cada diez indígenas son pobres, situación apenas superada por la República Democrática del Congo.²

En materia de inseguridad pública, impunidad y aplicación de la ley, en 2016, 93.6% de los delitos no fueron denunciados ante el Ministerio Públi-

* Universidad Autónoma Metropolitana.

¹ Dante, el gran poeta florentino, se encuentra perdido en la “selva oscura” y para reencontrar su camino debe atravesar el infierno rumbo al paraíso, pasando por el purgatorio. En el trayecto infernal contemplará cosas terribles: lluvia de fuego, “gente zambullida en el estiércol”, “tripas que cuelgan”, “bustos sin cabeza” que andan y cabezas devorando la nuca de otras cabezas. En los tres últimos círculos del “Infierno”, Dante sitúa a los violentos, los fraudulentos, los engañadores, los malos consejeros y los políticos de todo tipo. Están ahí porque en la topografía moral de Dante, sus actos implican mayor responsabilidad y, consecuentemente, mayores penas y sanciones (Dante, *La divina comedia*, Madrid, Cátedra, 2000, “Purgatorio”: XIV, 29; XVIII, 113; XXVIII, 25; XXVIII, 119; XXXII, 128).

² *La Jornada*, 16 de abril de 2011.

co; de los que fueron denunciados en 2014 (10.7%), apenas 7.3% culminaron con una sentencia judicial.³ Según la última evaluación del Banco Mundial, demandar el cumplimiento judicial de un contrato lleva en promedio 350 días, y tiene un costo de 33.5% del monto del contrato, aunque hay estados que tardan hasta 560 días (como Quintana Roo).⁴ Asimismo, es conocido que lo que va del sexenio del presidente Peña, la cifra de ejecutados, asociados al narcotráfico, fue de más de 90 mil; y en 2017 se ejecutaron tres personas por hora.⁵ Estos dos datos justifican por sí mismos dos de las preocupaciones centrales de los mexicanos: la economía y la inseguridad pública.

A esto hay que sumar la corrupción, el desempleo y los problemas estructurales de la denominada “sociedad del riesgo”: incertidumbre, ambigüedad, cambio climático y globalización que inciden de forma radical en las sociedades, las economías y las culturas.⁶ Como señala Beck “este concepto [sociedad del riesgo] designa una fase de desarrollo de la sociedad moderna en la que los riesgos sociales, políticos, económicos e individuales tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial”.⁷ De aquí que se perciba que las fuentes de significado vital aparezcan agotadas, resquebrajadas y desencantadas y que, por su parte, las personas y colectivos sociales se sientan amenazados no sólo por actores concretos (delincuentes, políticos, comerciantes) sino también por fenómenos más difusos (cambio climático, economía, tecnologías, etcétera).

Todo lo anterior explica en parte la consecuente erosión de la credibilidad en las instituciones y el descrédito de los políticos. Y también explica, sin lugar a dudas, la mediana aceptabilidad que tiene la democracia como forma política de organización social. Es de hacer notar que en la última encuesta del Latinobarómetro, un nada despreciable 24% de los mexicanos encuestados tenían una opinión “muy buena o buena” de los gobiernos auto-

³ Véase la revisión de estos y otros indicadores tomados de diversas fuentes, en Enrique G. Gallegos, “La perspectiva teórico-metodológica del Estado de derecho y sus garantías para consolidar la democracia mexicana”, en Adrián Gimete-Welsh y Gustavo Ernesto Emmerich (coords.), *Una década de estudios sobre procesos políticos*, México, Juan Pablos Editor/UAM-I, 2009, pp. 19-42.

⁴ Banco Mundial, *Doing Business en México 2017*, disponible en <<http://espanol.doingbusiness.org>>.

⁵ *Aristegui Noticias*, “Más de 90 mil asesinatos durante el gobierno de Peña: ‘Semana Zeta’”, 12 de marzo de 2017; *Aristegui Noticias*, “Lo que no dice el V Informe: 104 mil 602 ejecutados con Peña Nieto: Semana Zeta”, 3 de septiembre de 2017.

⁶ U. Beck et al., *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

⁷ U. Beck, “Reinvención de la política: hacia una teoría de la modernización reflexiva”, en U. Beck et al., *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza, 1997.

ritarios. Con menos de eso se puede, por ejemplo, armar una revolución o de menos una revuelta que ponga en jaque a nuestros políticos incompetentes y las instituciones democráticas.⁸ El apoyo a la democracia desde 2007 hasta 2017 se ha mantenido por abajo de 50% (48, 43, 42 y 49, 40, 37, 48, 48 y 38% en las sucesivas encuestas anuales), mientras que la satisfacción no pasa de 30%; uno de los promedios más bajos junto con los casos de Colombia y Perú. Es de destacar que México es el país de Latinoamérica en el que la gente se siente menos satisfecha con el progreso en el país (sólo 15% piensa que existe progreso en el país).⁹ Como insinúan los redactores de los resultados de la encuesta, la consolidación de la democracia no sólo es un asunto de elecciones periódicas, sino también implica cambios estructurales radicales y políticas sólidas de inclusión económica y social. De alguna manera, la distribución de la riqueza y el acceso a los bienes materiales pueden determinar la legitimidad de la democracia.

Los anteriores datos también corroboran lo que más critican los mexicanos del país: la inseguridad, la corrupción, la pobreza, el narcotráfico, la crisis, la violencia, el desempleo y a los políticos.¹⁰

Después de esa pintura dantesca, algunas de las preguntas que inmediatamente se plantean son las siguientes: entonces, ¿qué pasó con la transición a la democracia?, ¿existen saldos positivos de la alternancia política que vayan más allá de las reglas procedimentales electorales?, ¿de poco sirvieron los esfuerzos democratizadores de cientos de ciudadanos, organizaciones y políticos comprometidos (que espero los haya)?, ¿es que la democracia no ha podido incidir en la economía y en las prácticas colectivas y sociales? o, ¿es que acaso ese terrible panorama social, económico y cultural es el costo que se debe pagar por la transición democrática?

Una respuesta, en mi opinión aparentemente fácil y engañosa y que tan bien conviene a los propios políticos,¹¹ es aquella que parte de una verdad y termina por tergiversar su propia consistencia: me refiero a la tesis que sostiene que la lógica de la democracia y las lógicas del mercado y de la sociedad son diversas; esto es, la democracia se traduce excluyentemente en un conjunto de reglas procedimentales que tienen por cometido establecer las

⁸ Las revueltas y manifestaciones del mundo árabe a finales de 2010 y en 2011 deben ser una llamada de atención a nuestra clase política. Por más que se argumente que las condiciones sociales y políticas son diferentes, la revuelta siempre será un recurso en sociedades polarizadas por la miseria y atravesadas por la inseguridad.

⁹ Latinobarómetro, Informe 2017, enero 2018, disponible en <<http://www.latinobarometro.org/latNewsShowMore.jsp?evYEAR=2018&evMONTH=1>>.

¹⁰ MitofskiNexos, “¿Qué país queremos ser?”, noviembre de 2009, disponible en <<http://www.consulta.mx/Default.aspx>>.

¹¹ Me refiero a esos políticos que se dicen “profesionales” y que hacen de esta creencia la legitimidad para adjudicarse la praxis política como patrimonio exclusivo y excluyente.

condiciones de acceso pacífico al poder (las denominadas reglas de juego democrático que establecen *quién* decide y *cómo* decide). A través de Bobbio, Dahl y otros teóricos de la democracia sabemos cuáles son esas reglas:¹² el máximo órgano de gobierno al que se le asigna la función legislativa debe estar integrado por miembros elegidos por los ciudadanos; deben existir otros órganos de gobierno también elegidos por los ciudadanos; los electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, sexo o religión; igualdad de voto; libertad de voto; existir alternativas de elección; el principal principio que debe regir en la toma de decisiones es el de mayoría; respeto a los derechos de la minoría; el órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe del Ejecutivo, a su vez elegido por los ciudadanos.

Si contrastamos esas reglas formales con la realidad mexicana podemos más o menos, concluir que coinciden, pues las reformas electorales (en el periodo 1977-2007) terminaron por garantizar quién y cómo se decide,¹³ de forma que asistimos a una democracia introducida en cierta medida, pero no exclusivamente, desde las reformas político-electorales que permitieron definir las reglas mínimas del juego democrático sobre la representación política, el reconocimiento del “poliarquismo”, la relativa descentralización de las decisiones, la autonomía de las leyes, el respeto al sufragio electoral universal, libre e igual como única vía para acceder a la función de gobernar, la toma de decisiones por mayoría, el relativo respeto de los derechos políticos de las minorías y la presencia de alternativas políticas de elección.¹⁴

Dado que la democracia se traduce en reglas electorales públicas e imparciales de acceso al poder, de aquí se desliza subrepticamente que la democracia tiene poco o nada que ver con las condiciones de equidad y las relaciones sociales de la economía y la sociedad. Es decir, política, economía y sociedad tienen sus propias reglas, sus propios debates, sus propias exigencias y ámbitos discursivos y pragmáticos. En la economía, por ejemplo, se habla de eficiencia, de rendimiento, de ganancia, de crecimiento, etc. De tal forma que se termina por discurrir como si la política, la economía y la sociedad, cada uno por su lado, fueran dos sistemas autopoyéticos (por

¹² N. Bobbio, “Democracia”, en *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 1991, p. 450; R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, pp. 213 y ss.

¹³ Las interpretaciones sobre la transición no dejan de ser polémicas, dos posturas diversas; por ejemplo, Ricardo Becerra *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2005, y César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 2000.

¹⁴ Dejamos de lado la polémica elección presidencial de 2006 y las acostumbradas acusaciones de fraude, chantaje y corrupción del voto que esgrimen partidos y políticos, y que tienden a constituirse en *modus operandi* de los políticos en búsqueda inescrupulosa del poder.

usar una expresión del sociólogo Luhmann), que generan su propia sinergia, dinámica y exigencias, y que terminan por excluir cualquier otro vínculo que no sea el de su propia interioridad.

Si la democracia sólo es un conjunto de reglas para acceder pacíficamente al poder, entonces —se pretende “inferir”, casi por necesidad— la democracia no tiene nada que hacer frente a la pobreza, la inequidad, la inseguridad pública, la deficiente aplicación de la ley, la impunidad, la corrupción, el desempleo, la incredulidad en las instituciones y el descrédito de los políticos y los partidos políticos. Por supuesto, se contraargumentará que los poderes públicos combaten la corrupción y se preocupan porque se cumpla la ley. Ahí están las leyes de transparencia, las funciones de las contralorías y las auditorías, los ministerios públicos, los jueces. Recientemente, por ejemplo, el Poder Judicial difundió en los medios de comunicación que había sancionado a 108 burócratas judiciales.¹⁵ Pero a esto habrá que recordar que en la época autoritaria mexicana también se combatía la corrupción.¹⁶

Recordemos al presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y su política de control del gasto público, así como sus críticas a la corrupción, que imperó en el periodo de su antecesor, Miguel Alemán Valdés (1946-1952). En su discurso de toma de posesión del cargo señalaba con una retórica que no nos es extraña hoy en día: “[...] no permitiré que se quebranten los principios revolucionarios ni las leyes que nos rigen [...] seré inflexible con los servidores públicos que se aparten de la honradez y de la decencia”.¹⁷ Ante los excesos de corrupción en el régimen alemanista, uno de los primeros actos de su mandato fue difundir su declaración patrimonial y proponer que los miembros de su gabinete obraran de similar manera. O el caso de Miguel de la Madrid (1982-1988), quien propuso un plan de “renovación moral”, incluyendo una ley para sancionar a los funcionarios que faltaran a la “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público”, para hacerle frente a los señalamientos de corrupción y nepotismo de López Portillo (1976-1982).¹⁸

¹⁵ *El Universal*, 24 de marzo de 2011.

¹⁶ Dejo de lado que esto haya sido mera simulación, pues ¿acaso en la democracia no es posible también la simulación? También dejo de lado la manifiesta diferencia entre una democracia y un régimen autoritario.

¹⁷ Adolfo Ruiz Cortines, “Discurso de toma de posesión, 1 de diciembre de 1952”, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, citado en Enrique Krauze, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, 1999, p. 193, y José Agustín, *Tragicomedia mexicana I*, México, Planeta, 1999, p. 119.

¹⁸ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982.

Por supuesto que no estoy sugiriendo que se trate de hechos y decisiones administrativas idénticas. Lo que quiero decir es que cuando se identifica democracia exclusivamente con reglas públicas e imparciales para acceder pacíficamente al poder, tácitamente se está invisibilizando la responsabilidad que tiene ésta para enfrentar los problemas de inequidad, desempleo, desigualdad, marginación, impunidad y corrupción. Siguiendo a los lógicos, a esto podríamos denominarlo “la falacia de la democracia mexicana”. Pues si bien es cierto que la democracia puede iniciar como un conjunto de reglas procedimentales electorales, no se sigue que deba restringirse a ellas y pretender constituirse en una especie de ámbito cerrado, excluyente y autónomo.

Si por un lado tenemos una democracia que se ha concentrado en las reglas procedimentales electorales, rechazando tácitamente cualquier ampliación económica, social y cultural, por el otro tenemos un panorama preocupante en materia de pobreza, inequidad, inseguridad pública, deficiente aplicación de la ley, impunidad, corrupción, desempleo, incredulidad en las instituciones, descrédito de los políticos y los partidos políticos. Me parece que es necesario volver a preguntar ¿para qué queremos la democracia? Porque si la democracia no ha querido hacer frente a esos lastres sociales, económicos y culturales, corre el riesgo de mermar su propia legitimidad, como parece desprenderse de no pocas encuestas sobre aceptación de la democracia.

Volver a preguntar, ¿para qué la democracia?, no es una pregunta retórica o heurística. Ni siquiera es un asunto meramente académico. Es una pregunta que quiere volver a la raíz y abrir un horizonte problematizado y directivo. Los hermeneutas saben muy bien que las preguntas son fundamentales para volver a situarnos en un horizonte asertivo y adecuado. Gadamer decía que:

[...] es esencial a todo preguntar que tenga un cierto sentido. Sentido quiere decir, sin embargo, sentido de una orientación. El sentido de la pregunta es simultáneamente la única dirección que puede adoptar la respuesta si quiere ser adecuada, con sentido. Con la pregunta lo preguntado es colocado bajo una determinada perspectiva.¹⁹

La pregunta, pues, por el sentido de la democracia mexicana sólo tiene sentido porque nos encontramos en un contexto problemático, lastimoso, contradictorio e incierto. Un contexto problemático que nubla nuestro horizonte y que hace de ese contexto y ese horizonte una ceguera casi total.

¹⁹ H.G. Gadamer, *Verdad y método I*, Salamanca, Ediciones Sígueme, 2000, p. 439.

Por eso Gadamer resalta que es más difícil preguntar que responder. Las respuestas no pocas veces ocultan los problemas, los disuelven en imágenes, distorsionan la realidad y prejuzgan los efectos de las decisiones políticas y administrativas.

La pregunta por la democracia también ayuda a delimitar algo que no pocas veces se olvida: la pregunta invariablemente parte de un contexto específico, con sus prácticas sociales, sus símbolos, tradiciones culturales y sus orientaciones de sentido. No pocos de los indicadores y evaluaciones sobre el funcionamiento de la democracia en México están contruidos sobre otros contextos, otras experiencias y a partir de abstracciones que terminan por distorsionar la realidad. Típico de este tipo de juicios es aquel que reclama: “¿por qué la democracia en Estados Unidos sí funciona y en México no?”. Por supuesto que con lo anterior no quiero decir que no se pueda comparar y construir conceptos más o menos estandarizados,²⁰ sino que más bien se trata de todo lo que se omite (por ejemplo, problemas de ese país —idealizándolo— como el racismo, el consumo de drogas, la inseguridad en algunas ciudades, el individualismo disolvente, la superficialidad y frivolidad de las relaciones intersubjetivas, etc.)²¹ y del sentido con el que se plantea la pregunta. Queremos ser como Estados Unidos, pero no somos Estados Unidos²² (se entiende: ni Haití, ni El Salvador, ni Francia): somos México con su particular carga cultural, social, económica, política y, por supuesto, también con sus singulares problemas. Es cierto que la globalización redimensiona los orígenes y consecuencias de esos problemas y los redistribuye en tejidos sociales más amplios. Pero esto no puede inhabilitar las decisiones que se deben tomar, sino que sólo las hace más difíciles y, particularmente, más precarias cuando se pretenden tomar desde la “soberanía”.²³

¿Entonces para qué la democracia en México? Podemos estar de acuerdo en que las reglas electorales imparciales y públicas para acceder al poder son fundamentales. Pero también —a juzgar por los indicadores antes señalados— que algo en la democracia no está funcionando y que no podemos seguir con discursos que se sustentan en lo que he denominado la “falacia de la democracia mexicana”.

²⁰ Véase la propuesta conceptual-metodológica, por ejemplo, de G. Sartori, *La política: lógica y método de las ciencias sociales*, México, FCE, 1996.

²¹ Por supuesto, de esto no se sigue que esos problemas no sean compartidos por ambos países.

²² En la citada encuesta de Mitofsky-Nexos, uno de los países al que más se quieren parecer los mexicanos es a Estados Unidos.

²³ Otro concepto que se repite irreflexivamente y se asume como vigente. Habría que replantearlo, particularmente porque la globalización parece diluirlo hasta hacerlo imposible.

No es posible seguir separando democracia, mercado, sociedad y cultura como si fueran tres ámbitos que deberían evitar contaminarse. Tienen profundas y complejas interrelaciones que inciden y se nutren de las mismas “condiciones materiales de vida”. Marx sabía muy bien que estas condiciones determinan lo que denominaba como “superestructura” (política, ideologías, religión, creencias, cultura). Es conocida la tesis que éste sostenía en *Contribución a la crítica de la economía política* en el sentido de que “tanto las condiciones jurídicas como las formas políticas no podían comprenderse por sí mismas ni a partir de lo que ha dado en llamarse el desarrollo general del espíritu humano, sino que, por el contrario, radican en las condiciones materiales de vida”.²⁴ No es un hecho gratuito que en diversas partes del mundo se hable del regreso del “fantasma de Marx”,²⁵ pues el contexto de la crisis económica iniciada en 2008 ha vuelto a destacar la inestabilidad del capitalismo globalizado y sus efectos perniciosos sobre las personas y la sociedad.

Con lo anterior tampoco se está aceptando la reducción marxiana de la política, la cultura y las creencias a meros epifenómenos de las relaciones materiales de vida. Lo que se quiere destacar es que la mayoría de los grandes pensadores políticos siempre han resaltado el peligro que representan estas pretensiones de autonomización y sus inevitables efectos en la polarización económica y la inequidad en el reparto de la riqueza. Así, Montesquieu sostenía que la “equidad en la distribución de la riqueza hace la excelencia de una República”,²⁶ y Rousseau, por su parte, propugnaba porque “ningún ciudadano sea lo bastante opulento para comprar a otro y ninguno sea lo bastante pobre para estar obligado a venderse”.²⁷ Si bien economía, política y sociedad pueden analíticamente ser aislados y tematizados como “conjuntos cerrados”, es un error trasladar esos procedimientos abstractivos de la academia y la reflexión a la realidad y a las propuestas políticas, económicas y sociales, pues terminan por legitimar la inequidad y la desigualdad social.

Las teorías del Estado, desde Aristóteles hasta Rousseau, sabían bien para qué querían al Estado. La vida en la comunidad, la seguridad de las personas, de sus vidas y su patrimonio, reducir y abatir la marginación, evitar la arbitrariedad, la libertad e igualdad en la mayoría de los órdenes social, económico, político, eran algunos de los fines con los que se justificaba —al

²⁴ K. Marx, *Contribución a la crítica de la economía política*, México, Siglo XXI, 2000, p. 4.

²⁵ *The Sunday Times*, 13 de julio de 2008. La editorial Karl Dietz había vendido inusualmente 1 500 copias en ese año.

²⁶ Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Quebec, Chicoutimi, 2002, p. 114. Edición electrónica disponible en <<http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>>.

²⁷ J. J. Rousseau, *Du contrat social*, París, GF Flammarion, 2001, p. 91.

menos argumentativamente— la existencia del Estado. Volver a preguntar para qué queremos la democracia, intuitivamente lleva a plantear que los fines de la democracia no pueden ser tan distintos de lo que se exigía para el Estado, aunque en un contexto diferente por la revaloración ética del ciudadano. Ni el Estado puede reducirse a un conjunto de órganos político administrativo que ejercen su monopolio coercitivo sobre una población en un territorio, ni la democracia puede reducirse a un conjunto de reglas procedimentales electorales. Si bien representan tradiciones históricas y conceptuales distintas, su fusión axiológica y semántica en un “Estado democrático” se hace indispensable. Por ello, de manera inmediata esos fines tienen que ver con el combate directo a la pobreza y la inequidad, instituir una educación de calidad, abatir la inseguridad pública, la deficiente aplicación de la ley y la impunidad, la corrupción, el desempleo y la incredulidad en las instituciones.

Esto significa que quizás es tiempo de darle la vuelta a la concepción formalista y procedimental de la democracia.²⁸ Reconocer lo importante que fue para la transición democrática, pero ahondar dicha concepción y transitar hacia lo que se denomina un Estado constitucional democrático de derecho (ya no sólo un “Estado democrático”).²⁹ ¿Pero acaso esto no es volver a recurrir a un formalismo, ahora desde el derecho?, ¿acaso el antiguo régimen autoritario no escudó sus arbitrariedades en el formulismo jurídico de la “ley es la ley”? El Estado constitucional democrático de derecho no tiene que ver con el Estado de derecho de corte kelseniano no divulgado y promovido por los abogados del viejo régimen autoritario y del “nuevo” régimen demoformalista. Para calibrar lo bien que convenía el Estado de derecho kelseniano al gobierno autoritario mexicano, recuérdese lo que insinuaba Kelsen: no hay diferencia entre el derecho de un Estado democrático y el derecho de un Estado autoritario.³⁰ De hecho, siempre se argumentó la existencia de un Estado de derecho en el México autoritario, sin percatarse de la falacia implícita; falacia en la que hoy vuelven a incurrir los defensores de la democracia procedimentalista, pues ¿la misma democracia de alguna manera no sigue también amparándose en dicho formalismo para tácitamente *invisibilizar* la inequidad y la desigualdad social? Cuando se afirma o se insinúa que la democracia es un procedimiento para acceder pacíficamente al poder, ¿no se vuelve a infiltrar ese kelsenismo que

²⁸ Por supuesto que no estoy sugiriendo desechar las reglas electorales, lo que estoy proponiendo es ir más allá de lo meramente formal y comenzar a exigirle a la democracia resultados más sustantivos.

²⁹ E. Díaz, “Estado de derecho y democracia”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 1920, 20012002; y L. Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004.

³⁰ H. Kelsen, *Teoría general del derecho y el Estado*, México, UNAM, 1995, p. 313.

convenía a los autoritarios del pasado y hoy conviene a los demócratas formalistas?

Los Estados tienen tres medios para incidir en la realidad social, política, económica y cultural: la palabra, la ley y la fuerza. Analicemos esto sucintamente. En una democracia esta última está vedada, pues adquiere la forma de la violencia y carece de legitimidad por su propia naturaleza. En el momento en que un Estado democrático recurre a la violencia se transforma en autoritario. Pero, conviene indicar, hay muchas formas de hacer violencia, no sólo la más gráfica y descarnada del policía reprimiendo una manifestación o dando de palos a los ciudadanos. También está la violencia del desempleo, la violencia hacia los jóvenes que no cuentan con mayores expectativas profesionales, la violencia hacia los millones de mexicanos que apenas tienen qué comer, la violencia hacia cientos de ciudadanos que son víctimas de la impunidad de las instituciones mexicanas, la violencia de los monopolios y del librecambismo...

La palabra debería ser el recurso privilegiado de los Estados democráticos. Arendt lo sabía muy bien cuando sostenía que “el discurso y la acción revelan esta única cualidad de ser distinto. Mediante ellos, los hombres se diferencian en vez de ser meramente distintos; son los modos en que los seres humanos se presentan unos a otros, no como objetos físicos, sino *qua* hombres”.³¹ Por ello, sostenía que con la palabra y la acción política acontecía una especie de segundo nacimiento: con los otros. Y Habermas destaca la importancia de la “red de discursos” para lograr acuerdos y proponer soluciones a los problemas sociales, políticos y morales.³² Estas dos tradiciones en el pensamiento político han terminado por asegurar la legitimidad de la política deliberativa sustentada en la palabra. La palabra es consustancial a la democracia. Los pueblos democráticos son pueblos conversadores. Fomentan los cafés, los espacios abiertos, las plazas y los parques, espacios donde se gesta y crece el reconocimiento de la *otredad*. Por contrapartida, los gobiernos autoritarios buscan que las personas se recluyan en sus casas y se transformen en meros sujetos privados.³³ Con la palabra abrimos un espacio y buscamos entendernos con nuestros conciudadanos. Se habla *frente* a los otros y con los otros. La palabra democrática abandona la subjetividad privatista y construye la intersubjetividad política. Ciertamente la palabra también puede estar acompañada de violencia, pero entonces se transforma en orden e instrucción. La orden y la instrucción caben en ám-

³¹ H. Arendt, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 2005, p. 206.

³² J. Habermas, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 2005, p. 398.

³³ Ésta es una tesis que atraviesa toda la tradición del pensamiento político-democrático de Aristóteles a Arendt.

bitos donde existe la jerarquía y el mando, pero no en los ámbitos donde prevalece la igualdad y la simetría.

La ley es el tercer elemento. La ley fue definida desde la Antigüedad como la razón sin deseos y sin pasiones.³⁴ La razón, las razones y los argumentos de por qué una decisión se torna legislación, definen la naturaleza racional y razonable de las leyes en la democracia. Sin duda hay diversas maneras de entender la ley. La ley kelseniana igual servía para justificar un régimen autoritario que uno democrático. La ley del positivismo jurídico rechaza todo contenido moral o político. En cambio, la ley en una democracia necesariamente debe estar orientada axiológica y normativamente por contenidos sustantivos que tienden a garantizar, proteger e incrementar el poder y la igualdad real de los ciudadanos. Por ello, la palabra y la ley son dos caras de la misma moneda democrática. Palabra y ley tienen la misma finalidad en la democracia al contribuir a la igualdad y la simetría, pero también al buscar establecer mayores espacios de equidad social, libertad política y seguridad. Con esto no se quiere insinuar que por sí mismos generan mayor equidad social, sino que son dos poderosos dispositivos con los que cuenta la democracia para transformar la realidad. Así, a través de la palabra constituimos el espacio público. Sólo en el espacio público los ciudadanos pueden hablar con otros ciudadanos en condiciones de igualdad y reciprocidad. Y, de similar manera, mediante la ley disciplinamos democráticamente las instituciones, derechos y normas y establecemos, ampliamos y protegemos los derechos fundamentales de las personas, las comunidades y las organizaciones.

Por todo lo anterior, no es casualidad que desde diversas perspectivas se sostenga que los dos correlatos fundamentales de la democracia contemporánea son el espacio público y el derecho.³⁵ Y preguntar por el sentido de la democracia en México llevaría a preguntar por —entre otros aspectos— las condiciones en las que se encuentran ambos correlatos. Si en la transición mexicana, el énfasis democratizador estuvo puesto en los aspectos electorales procedimentales, ahora tendríamos que introducir un giro en el sentido de fortalecer el espacio público y el derecho como correlatos de la democracia. Aquí conviene precisar algunas ideas que pudieran generar confusión. No es que el espacio público no estuviera presente en las luchas democratizadoras de las décadas de 1960, 1970, 1980 y 1990. El movimiento estudiantil del 68 se dio en un espacio público, las manifestaciones de re-

³⁴ Aristóteles, *La política*, Madrid, Gredos, 2000, 1287a 26.

³⁵ Para el desarrollo y la articulación teórica de estas dos ideas, cfr. Enrique G. Gallegos, “Visibilidad y transparencia: democracia, espacio público y Estado de derecho en la teoría contemporánea y el horizonte democrático mexicano”, tesis de doctorado, México, Universidad Autónoma Metropolitana-I, 2008.

puddio al fraude electoral de 1988 ocurrieron en diversos espacios públicos, los movimientos de diversas organizaciones ciudadanas se dieron en espacios abiertos durante los años ochenta y noventa, pero la mayoría de estos movimientos tuvieron su cabal expresión al contribuir a la liberación de la sociedad mexicana del autoritarismo y a la instauración de reglas electorales transparentes, imparciales y libres.³⁶

Y no es que tampoco no se haya intentado construir un “Estado de derecho” en México. Bastaría recordar cómo ha cambiado el entramado de las leyes en los últimos decenios. De 1970 a 2008 se han creado 82% de las leyes federales. Y nada más en los sexenios de Vicente Fox y de Felipe Calderón se han creado 34% de las leyes. Es de hacer notar cómo algunas leyes de estos últimos periodos presidenciales han tratado de establecer formas de participación ciudadana, legislar sobre los derechos fundamentales de las minorías y de otros grupos sociales, e institucionalizar mecanismos e instrumentos de transparencia en el actuar de los órganos de autoridad y en las relaciones socioeconómicas.

Durante los dos últimos periodos presidenciales se da un importante paso en la institucionalización de los derechos fundamentales de algunos grupos socialmente marginados, mediante la expedición de algunas leyes: del Instituto Nacional de las Mujeres (2001); de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002); Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003); de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003); de Asistencia Social (2004); General de Desarrollo Social (2004); General de las Personas con Discapacidad (2005); General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), y General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007); así como en la institucionalización de mecanismos e instrumentos de transparencia como la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000); la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002); la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002); la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (2008), entre otras leyes. A esto hay que sumar la introducción de algunos autónomos³⁷

³⁶ Para una revisión sobre estos puntos, cfr. Alejandro Favela, “Transiciones en México. La ciudadanización del sistema político”, en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM/Cámara de Diputados, 2006.

³⁷ Entre otros: el Banco de México (1993), cuya función central consiste en procurar la “estabilidad del poder adquisitivo” de la moneda nacional; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2008), responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-1992), encargada de la defensa de los derechos humanos; el Instituto Electoral Federal (1990-1994), facultado para vigilar que las elecciones sean imparciales y transparentes, y el Instituto Federal de Acceso

y la renovada relación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y por supuesto, el creciente papel de tribunal semiconstitucional de la Suprema Corte de Justicia.

Sin embargo, estos esfuerzos legislativos, además de adolecer de efectivas garantías, terminan por parecer irrelevantes, ineficaces e inciertos contrastados con la desigualdad, la inequidad, la inseguridad y la falta de oportunidades a que nos referimos párrafos arriba. Por ello, se trata más bien de reorientar la concepción de la democracia formal mexicana a través de sus dos correlatos: espacio público y derecho, para constituir como núcleo sustantivo a la persona, las comunidades y las organizaciones sociales, mediante el establecimiento, fortalecimiento, ampliación y protección de los derechos fundamentales, dando paso a una concepción del Estado constitucional democrático de derecho. Por un lado, fortalecer el espacio público como instancia mediadora entre las decisiones de las autoridades (sean legislativas o ejecutivas; nacionales, locales o municipales) y los posibles beneficiarios y/o perjudicados por las decisiones. Pero la mediación del espacio público no sólo sería a la manera de simplemente establecer una especie de consulta a la que el ciudadano tendría que responder con “sí o no” a las decisiones de las autoridades, sino que sería un ámbito para realizar propuestas, criticar, tematizar y vigilar. Esto es, se trataría de un espacio necesariamente vinculativo, normativa y axiológicamente orientado por los derechos fundamentales.

Por el otro, también reorientar el derecho en el sentido de hacer de los derechos fundamentales su núcleo axiológico y normativo. De esta manera ya no se trataría de cualquier derecho, sino de uno con un contenido sustantivo e invariablemente disciplinado por los derechos fundamentales. Existen múltiples clasificaciones de estos derechos fundamentales (políticos, civiles, sociales, de igualdad, de transparencia, etc.).³⁸ Pero por la situación de desigualdad social e inequidad en el reparto de la riqueza que prevalece en México, los derechos fundamentales de igualdad social son centrales y en torno a ellos debe articularse cualquier propuesta política. No puede pensarse en una adecuada participación política de los ciudadanos si éstos apenas

a la Información (2002), constituido en la garantía del ejercicio del acceso a la información gubernamental.

³⁸ G. Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías*, Madrid, Trotta, 2007; R. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997; D. Dworkin, *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002. En otra parte intenté articular estas ideas, cfr. Enrique G. Gallegos, “La perspectiva teóricometodológica del Estado de derecho y sus garantías para consolidar la democracia mexicana”, en Adrián GiménezWelsh y Gustavo Ernesto Emmerich (coords.), *Una década de estudios sobre procesos políticos*, México, Juan Pablos Editor/Universidad Autónoma Metropolitana-I, 2009, pp. 1942.

tienen para comer, si dedican diez o 12 horas a un trabajo mal pagado, si carecen de seguridad social, si no cuentan con médicos, si no existe un sistema educativo digno y no tienen lo elemental para una vida material digna. En esto el Estado y la sociedad deben asumir mayores riesgos y constituir un ámbito en el que no se pueden hacer concesiones.³⁹

De esta manera, ninguna ley, decisión o principio administrativo se justificaría por sí mismo, sino que debería su razón de ser a la orientación normativa y axiológica de los derechos fundamentales. La creación de una ley, la emisión de un decreto, la expedición de un reglamento, sólo tendrían su sentido de ser si protegen, amplían o fortalecen los derechos fundamentales de las personas y los grupos sociales. Por eso, por ejemplo, carece de justificación seguir postulando la autonomía de los estados y de los municipios si ese principio no ha contribuido a dotar de mayor igualdad social, mejores servicios y más seguridad a sus habitantes.⁴⁰ De igual manera, carece de justificación que la Suprema Corte de Justicia continúe respaldando parte de sus decisiones en la idea decimonónicaliberal de que las reformas a la Constitución no pueden ser jurídicamente impugnadas. Dicho de otra manera, parte de esos principios (“autonomía municipal”, “soberanía estatal”, “autonomía universitaria”, “inatacabilidad de las reformas” a la Constitución, “división de poderes”, etc.) que se encuentran establecidos en la Constitución han terminado por constituirse en pivotes legales que justifican la arbitrariedad, la desigualdad social, la inequidad, la inseguridad y la corrupción.⁴¹ Por ello, ese Estado de derecho formal termina por ser una concepción que cuadra a la perfección con la concepción formal de la democracia que prevalece en México y, en los hechos, también termina por justificar la lamentable situación en la que se encuentra el país.

Todo lo anterior hace indispensable reorientar el espacio público y el derecho en el sentido de situar a la persona con todos sus atributos en el centro de las decisiones a través del establecimiento, fortalecimiento, ampliación y garantía de los derechos fundamentales. Digamos que lo espontáneo,

³⁹ Para compensar las desigualdades sociales, se ha propuesto (L. Ferrajoli, Pisarello y otros) la entrega de un salario mínimo universal incondicionado para todos los ciudadanos, además de las propuestas más conocidas de seguros para el desempleo, la educación, la vivienda, etcétera.

⁴⁰ La deshumanización a la que pueden llegar estos principios administrativos ratificados se expresa en las discusiones sobre la estatización o federalización de las funciones de la policía municipal. Los defensores de la autonomía municipal parecen ignorar la estela de cadáveres que el principio de la autonomía está contribuyendo a dejar.

⁴¹ Para un primer acercamiento a estas ideas, cfr. Enrique G. Gallegos, “División de poderes y teoría de la democracia. El caso de las constituciones políticas fundamentales de los siglos XIX y XX en México”, en Adrián Giménez Welsh y Pedro Castro, *Sistema político mexicano. Ayer y hoy: continuidades y rupturas*, México, Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República, 2010.

dilatado, incierto y ambiguo de las discusiones, temas y configuraciones del espacio público adquiriría cierta *solificación* mediante ese entramado de derechos fundamentales. De esa forma, se buscaría que el mercado, la sociedad y la democracia no se constituyan en sistemas autónomos que terminen por reforzar la inequidad y el desigual acceso a los bienes sociales y materiales. El espacio público, la ley orientada democráticamente y los derechos fundamentales servirían como diques a las tendencias autárquicas y privatistas del capitalismo y sus efectos inequitativos.

Pero, ¿cómo evitar que el espacio público se colonialice por poderes fácticos e intereses privatistas?, ¿de qué forma evitar que el derecho vuelva a sucumbir al formalismo legal?, ¿cómo garantizar que las autoridades y las instituciones cumplan realmente con la función de establecer condiciones reales de igualdad y equidad en la distribución de la riqueza, seguridad, mejor educación, etc.? Sin duda estas preguntas constituyen una seria limitación a todo trabajo teórico y se convierten en alicientes para el descrédito y la incredulidad. Las propuestas teóricas terminan por toparse con la cruda realidad. La realidad termina por reventar los buenos propósitos. Aquí sólo cabe intentar —por enésima vez— desencadenar lo que Habermas denomina como las “energías utópicas” de la sociedad. Si la sociedad no cree en la posibilidad del cambio, si desconfía de cualquier propuesta, si muestra apatía, desdén, indiferencia y recelo, difícilmente habrá propuesta política que desencadene y despierte la esperanza de un mundo mejor y las “energías utópicas” que toda sociedad necesita para transformarse y reformarse. Quizá por ello es tiempo de volver a plantear un nuevo pacto social, un nuevo acuerdo que trastoque de raíz las instituciones, los actores y las creencias políticas; que arranque de un golpe la creencia generalizada de que toda propuesta es “más de lo mismo” y que si se cambia sólo es para seguir igual.

BIBLIOGRAFÍA

- Agustín, J. (1999), *Tragicomedia mexicana*, vol. 1, México, Planeta.
- Alexy, A. (1997), *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Arendt, H. (2005), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- Aristóteles (2000), *La política*, Madrid, Gredos.
- Banco Mundial (2009), “Doing Business en México 2009”, disponible en <<http://espanol.doingbusiness.org>>.
- Becerra, R. et al. (2005), *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.

- Beck, U. (1997), “Reinvención de la política, hacia una teoría de la modernización reflexiva”, en U. Beck et al., *Modernización reflexiva, política tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza.
- Beck, U. (1997), *Modernización reflexiva, política tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza.
- Bobbio, N. (1991), “Democracia”, en *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Cansino, C. (2000), *La transición mexicana 1977-2000*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- Centro de Documentación, Información y Análisis (2007), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reformas de 1917 a septiembre de 2007*, México, Cámara de Diputados.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONNEVAL) (2009), “Comunicado de prensa núm. 006/09”, 18 de julio, disponible en <<http://www.coneval.gob.mx/>>.
- Dahl, R. (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- Dante, A. (2000), *La divina comedia*, Madrid, Cátedra.
- Diario Oficial de la Federación (1982), *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Público*, 31 de diciembre, México.
- Díaz, E. (2001/2002), “Estado de derecho y democracia”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*, núms. 19/20, México, UNAM.
- Dworkin, D. (2002), *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel.
- El Universal* (2010), 16 de diciembre.
- El Universal* (2011), 24 de marzo.
- Favela, A. (2006), “Transiciones en México, La ciudadanía del sistema político”, en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/UAM/Cámara de Diputados.
- Ferrajoli, L. (2004), *Derechos y garantías, La Ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- Gadamer, H.G. (2000), *Verdad y método I*, Salamanca, Sígueme.
- Gallegos, E.G. (2008), “Visibilidad y transparencia, democracia, espacio público y Estado de derecho en la teoría contemporánea y el horizonte democrático mexicano”, tesis de doctorado, México, Universidad Autónoma Metropolitana-I.
- Gallegos, E.G. (2009), “La perspectiva teórico-metodológica del Estado de derecho y sus garantías para consolidar la democracia mexicana”, en A. GiménezWelsh y G.E. Emmerich (coords.), *Una década de estudios sobre procesos políticos*, México, Juan Pablos/UAM-I, pp. 194-212.
- Gallegos, E.G. (2010), “División de poderes y teoría de la democracia, el caso de las constituciones políticas fundamentales de los siglos XIX y

- XX en México”, en A. Giménez Welsh y P. Castro, *Sistema político mexicano, Ayer y hoy, continuidades y rupturas*, México, Miguel Ángel Porrúa/Senado de la República.
- Habermas, J. (2005), *Facticidad y validez, Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- Kelsen, H. (1995), *Teoría general del derecho y el Estado*, México, UNAM.
- Krauze, E. (1999), *La presidencia imperial, ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets.
- La Jornada* (2011), 16 de abril.
- Latinobarómetro (2010), “Informe 2010”, diciembre, disponible en <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>.
- Marx, K. (2000), *Contribución a la crítica de la economía política*, México, Siglo XXI.
- Milenio* (2011), 2 de enero.
- Mitofsky-Nexos (2009), “¿Qué país queremos ser?”, noviembre, disponible en <<http://www.consulta.mx/Default.aspx>>.
- Montesquieu (2002), *De l'esprit des lois, Quebec*, Chicoutimi, disponible en <<http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>>.
- Pisarello, G. (2007), *Los derechos sociales y sus garantías*, Madrid.
- Sartori, G. (1996), *La política, lógica y método de las ciencias sociales*, México, FCE.
- The Sunday Times* (2008), 13 de julio.
- Rousseau, J.J. (2001), *Du contrat social*, París, Flammarion.

LA DEMOCRACIA DESPUÉS DE LOS SISMOS

SILVIA GÓMEZ TAGLE*

Este capítulo no sólo trata de los sismos que afectaron a México en septiembre de 2017, sino de las múltiples situaciones que han puesto en riesgo a la democracia mexicana de cara a las elecciones presidenciales de 2018. A lo largo del capítulo se analizarán varios temas de la coyuntura, desde la división en los partidos que habían sido los pilares de la transición democrática: Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN); hasta la destitución del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), la renuncia del Procurador General de la República, la incertidumbre sobre el futuro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el debate constante y nunca resuelto sobre el monto que se debe otorgar a los partidos como financiamiento para sus campañas, los delitos de corrupción en los que se han visto involucrados un sin número de funcionarios públicos, entre otras cuestiones, todo lo cual, está generando un clima de gran tensión pre-electoral.

Estos hechos han sacado a la luz pública la gravedad de una crisis que se ha venido gestando tiempo atrás, pero en este periodo pre-electoral aflora, mostrando las contradicciones y los dilemas que se plantean para el futuro. Este país se encuentra en una encrucijada, porque si bien es cierto que la democracia será siempre un régimen inacabado —en una fase de cambio, diferente a lo que fuera ayer y lo que será mañana—, lo que se vive en México supone prácticas autoritarias que parecían superadas y que cancelan la vigencia de las instituciones democráticas, de las normas en materia electoral, de los derechos humanos y vulneran la libertad política de los ciudadanos.

El tema tiene múltiples aristas posibles, yo me referiré a tres vertientes de la crisis: el impacto de la globalización como el gran contexto de diversos

* El Colegio de México.

procesos que afectan a los regímenes democráticos; la debilidad del Estado, la fragmentación de los partidos políticos y los actores emergentes; y la crisis del sistema de justicia electoral, aunado a la corrupción, la impunidad y la contaminación política de las instituciones que deberían dar sustento al régimen democrático.

LAS NUEVAS IDENTIDADES POLÍTICAS Y LA FRAGILIDAD DEL ESTADO

En primer lugar, es necesario pensar el problema del futuro de la democracia desde la perspectiva de la globalización. En los últimos 40 años ésta ha traído consigo un acelerado proceso de cambio tan complejo que involucra tanto las nociones básicas del conocimiento y la ciencia, como la tecnología, que se manifiesta en la cultura material y virtual, y en todo el entramado de relaciones y formas de ser de la humanidad contemporánea. Tanto se han transformado las relaciones económicas, las esferas de la comunicación, los espacios públicos y privados, los mecanismos de identificación social y de solidaridad y, también, las relaciones de poder, que me parece que deberíamos pensar en un cambio en el modelo de civilización. El debilitamiento del Estado nacional, el sistema de partidos, la legitimidad de las instituciones electorales, la inseguridad, la violencia, la corrupción y la impunidad, son algunos de los efectos de la globalización que han tenido un gran impacto en la viabilidad de las instituciones democráticas como habían sido pensadas por los teóricos de la democracia política.

Por un lado, el debilitamiento del Estado nacional se refleja en la incapacidad de los gobernantes, los funcionarios públicos y los partidos con representantes en el poder legislativo para resolver los problemas de la población, pero los actores más influyentes juegan en la cancha de la política internacional como los consorcios financieros y las organizaciones criminales.¹ Por el otro, los partidos políticos han perdido sus vínculos con la sociedad y el control sobre las decisiones que afectan la vida de la población en el territorio nacional; y esta situación ha planteado una paradoja a todas las democracias en el siglo XXI, porque a pesar de existir un reconocimiento internacional de la legitimidad de la democracia electoral como mecanismo idóneo para renovar el poder político, prevalecen diversos procesos socio económicos asociados a la globalización que dificultan la consolidación de un régimen democrático construido sobre las premisas de finos equilibrios de poder y contrapesos entre instituciones legislativas, guberna-

¹ Término acuñado por Alan Touraine (2001), *¿Qué es la democracia?*, 2da. edición, México, Fondo de Cultura Económica.

mentales y de justicia. Sin embargo, a pesar de las dificultades que enfrenta el modelo de democracia política diseñado para el siglo pasado, el valor del sufragio individual, libre y secreto sigue siendo una gran promesa para la emancipación de los pueblos, debido a la estrecha interconexión que ha traído consigo la globalización. Los ciudadanos de muchos países conservan la aspiración de apropiarse de los procesos de decisión en la política para ejercer una influencia en aquellos asuntos que atañen a su experiencia de vida (Keane, 2015).

México no es la excepción, gran parte de los ciudadanos, jóvenes y adultos, mantienen la aspiración de hacer realidad el derecho de participar en aquellos asuntos que les conciernen; pero en este siglo, las identidades colectivas se configuran de manera distinta y los nuevos actores se mueven por canales alternativos que en general no corresponden a los partidos políticos de antes. Basta recordar la experiencia de los jóvenes universitarios mexicanos con el movimiento #YoSoy132, que en 2012 se enfrentaron al aparato publicitario del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para cuestionar la legitimidad de un proceso electoral sin equidad, donde se pretendió desautorizar su voz crítica.

Desde los años de la guerrilla y la guerra sucia, en pleno auge del autoritarismo, Jesús Reyes Heróles, secretario de Gobernación, abrió una puerta a varias generaciones de líderes políticos de izquierda y de derecha para que jugaran en la cancha electoral. Ése fue el propósito de la Reforma Política de 1977 (que yo siempre escribo con mayúscula por la importancia que tuvo). La reforma electoral dio la oportunidad para la participación de diversos actores políticos y estuvo acompañada de una amnistía que permitió que regresaran a la política los líderes de izquierda que fueron perseguidos, terminando en una lucha antisistema o directamente en la guerrilla.² Desde entonces muchas fuerzas democráticas han ejercido presión sobre el PRI y el gobierno para ampliar las oportunidades en el campo del reformismo electoral, pero se han dejado en un segundo plano otros aspectos fundamentales de un régimen democrático como la procuración e impartición de justicia, la transparencia en la gestión pública y la corrupción.

Después de dos presidentes panistas (Vicente Fox y Felipe Calderón), la creciente autonomía de los gobernadores respecto de la presidencia (la mayoría del PRI), y el fracaso de la guerra contra el narcotráfico, se había generado un clima de ingobernabilidad tan grave que el candidato del PRI fue considerado por muchos mexicanos como una opción viable y hasta necesaria para restablecer el orden. Tanto así que Enrique Peña Nieto, gobernador

² De alguna manera el zapatismo en Chiapas tuvo su origen en estas corrientes ideológicas, de quienes no regresaron a la política civil, Arias (2003).

del Estado de México, parecía tener todo ganado desde mucho antes de que empezara la campaña electoral para la presidencia en 2012.

EL NUEVO PRI QUE RECUPERA LA PRESIDENCIA

En 2012 el PRI seguía siendo el partido más poderoso a nivel nacional, gobernaba en veinte estados de la República, además de recibir el apoyo de compañías nacionales y extranjeras, entre las que se encontraba el consorcio Televisa. Los empresarios y los políticos compartían y siguen compartiendo intereses, entre los que destacan los grandes proyectos que contratan a empresas privadas para la realización de obras públicas como el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México o los contratos otorgados por PEMEX a Odebrecht, entre muchos otros. En este contexto, la candidatura de Enrique Peña Nieto se construyó lentamente, varios años antes del 2012, con todas las probabilidades de éxito. La contienda electoral fue difícil debido a la reaparición de Andrés Manuel López Obrador, con una coalición de izquierda similar a la de 2006, también muy exitosa; sin embargo, el abanderado del PRI logró una victoria razonable gracias al apoyo que recibió de algunos partidos menores, sobre todo el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), su aliado más importante desde 2003 hasta la fecha.

La propuesta de Enrique Peña Nieto tenía como tema principal “la renovación del PRI”, con ideas que podían transformar las instituciones, desterrar los vicios del viejo PRI, hacer frente al narcotráfico, a la violencia y la corrupción. Ese *Nuevo PRI* abanderó a líderes jóvenes que formaron el equipo de Peña Nieto rumbo a la presidencia, pero siempre sostenidos desde atrás por los viejos jerarcas, en particular por el grupo Atlacomulco del Estado de México. Muchos de estos jóvenes priístas han sido gobernadores que han desfalcado la hacienda pública de forma escandalosa, desde 2011 a 2017 se tiene noticia de 11 gobernadores acusados de enriquecimiento ilícito, denunciados por el desvío de recursos públicos para apoyar a su partido, por tener vínculos con el narcotráfico y otros delitos similares. Los actos de corrupción que ascienden a miles de millones de pesos, involucran a gobernadores como Javier Duarte, exgobernador de Veracruz, los hermanos Moreira de Coahuila, Roberto Borge de Quintan Roo, Tomás Yarrington y Eugenio Hernández de Tamaulipas, Jesús Reyna de Michoacán, César Duarte de Chihuahua, Roberto Sandoval de Nayarit, Mariano Anguiano de Colima; en total son trece gobernadores del PRI actualmente procesados o en investigación (véanse cuadros 1, 2 y 3).

El modelo de gestión de estos gobernadores podría sintetizarse en asociación con grupos del crimen organizado, uso político de las instituciones

CUADRO 1
GOBERNADORES DEL PRI CUESTIONADOS

Nombre	Entidad	Periodo de gobierno	Inicio de la denuncia	Resultado	Delitos imputados o recursos desviados	Partido
Andrés Granier	Tabasco	2007-2011	El PAN en Tabasco presentó denuncia ante la PGJE el 8 de abril de 2013.	Actualmente detenido desde el 2 de julio de 2013, no obstante, en agosto de 2017 el Tribunal Federal le concedió un amparo contra el auto de formal prisión. Posteriormente, en agosto de 2017 el Tribunal Federal le concedió un amparo.	<ul style="list-style-type: none"> – Defraudación fiscal agravada. – 2 mil 600 millones de pesos. 	PRI
Humberto Moreira	Coahuila	2005-2011	Ernesto Cordero, entonces titular de la Secretaría de Hacienda, interpuso una demanda penal ante la PGR en agosto de 2011.	Actualmente en libertad. En 2012 fue absuelto, pues la PGR no contaba con los Fiebre fue detenido en España el 15 de enero de 2016, pero no fueron acreditadas las acusaciones en su contra.	<ul style="list-style-type: none"> – Lavado de dinero. – 33 mil 100 millones de pesos. 	PRI
Javier Duarte	Veracruz	2010-2016	El SAT presentó 32 denuncias y Miguel Ángel Yunes Linares presentó dos ante la PGR.	Actualmente detenido desde el 15 de abril de 2017 por la PGR en Guatemala.	<ul style="list-style-type: none"> – Peculado. – Delincuencia organizada. – Lavado de dinero. – Delitos electorales. – Desvío de 645 millones de pesos. 	PRI

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

<i>Nombre</i>	<i>Entidad</i>	<i>Periodo de gobierno</i>	<i>Inicio de la denuncia</i>	<i>Resultado</i>	<i>Delitos imputados o recursos desviados</i>	<i>Partido</i>
Roberto Borge Ángulo	Quintana Roo	2011-2016	La organización “Somos Tus Ojos Transparencia por Quintana Roo” denunció ante la PGR.	Actualmente detenido desde el 4 de junio de 2017 en Panamá.	<ul style="list-style-type: none"> – Peculado. – Desempeño irregular de la función pública. – Aprovechamiento ilícito del poder. – Desfalco por 900 millones de pesos. 	PRI
Eugenio Hernández	Tamaulipas	2005-2010	La Fiscalía Anticorrupción en 2004 presentó una denuncia ante la PGR, la indagatoria permaneció archivada durante 13 años.	Actualmente detenido desde el 6 de octubre de 2017 por la Policía Investigadora de Tamaulipas.	<ul style="list-style-type: none"> – Peculado. – Defraudación bancaria. – Lavado de dinero. 	PRI

FUENTE: elaboración propia con datos obtenidos de: Guzmán, Armando, (2006); Olvera, Dulce (2017); Malkin, Elisabeth (2017); Hernández Borbolla, Manuel (2016); Milenio, digital (2017) y Rosagel, Shaila (2016).

CUADRO 2
GOBERNADORES DEL PRI CUESTIONADOS

Nombre	Entidad	Periodo de gobierno	Inicio de la denuncia	Resultado	Delitos imputados o recursos desviados	Partido
Tomas Yarrington	Tamaulipas	1999-2005	La PGR comenzó su investigación el 13 de julio de 2012, aunque las indagatorias empezaron en 2009 por la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO).	Actualmente detenido desde el 9 de abril de 2017 en Italia.	<ul style="list-style-type: none"> - Nexos con el narcotráfico. - Lavado de dinero. 	PRI
Jesús Reyna	Michoacán (interino)	2013-2014	La SEIDO solicitó el 5 de abril de 2014 su arraigo por 40 días como medida cautelar y para llevar a cabo las investigaciones.	Actualmente detenido desde el 4 de abril de 2014.	<ul style="list-style-type: none"> - Nexos con el narcotráfico. 	PRI
César Duarte	Chihuahua	2010-2016	El gobierno de Chihuahua liberó una orden	Actualmente en libertad , la FEPADE solicitó su aprehensión a un juez federal,	<ul style="list-style-type: none"> - Peculado electoral. - 430 millones de pesos 	PRI

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

Nombre	Entidad	Periodo de gobierno	Inicio de la denuncia	Resultado	Delitos imputados o recursos desviados	Partido
			de aprehensión contra el ex mandatario.	el día de su audiencia, al no haberse presentado, el juez solicitó ampliar la información para librar orden de aprehensión.		
Roberto Sandoval	Nayarit	2011-2017	En julio de 2017 la Subprocuraduría Especializada en la Investigación de Delitos Federales (SEIDF) inició una carpeta de investigación.	Actualmente en libertad.	<ul style="list-style-type: none"> – Enriquecimiento ilícito. – Mal uso de recursos por más de mil millones de pesos. 	PRI
Miguel Alonso Reyes	Zacatecas	2010-2017	La PGR inició la investigación desde mayo de 2016.	Actualmente en libertad, en proceso de investigación.	<ul style="list-style-type: none"> – Enriquecimiento ilícito. – Peculado. 	PRI
Ronaldo Zapata Bello	Yucatán	2012-2018	La ASF denunció ante la PGR tras revisar la cuenta pública de 2016.	Actualmente en libertad.	<ul style="list-style-type: none"> – Mala administración de recursos. – Desfalco de 30 millones 17 mil pesos. 	PRI

FUENTE: elaboración propia con datos obtenidos de Sánchez, Astrid (2017); Olvera, Dulce (2017); Lliteras Senties, Eduardo (2017); Malkin, Elisabeth (2017); Hernández Borbolla, Manuel (2016); Redacción (2017) y Rosagel, Shailla (2016).

CUADRO 3
GOBERNADORES CUESTIONADOS DEL PRI, PAN Y PRD

Nombre	Entidad	Periodo de gobierno	Inicio de la denuncia	Resultado	Delitos imputados o recursos desviados	Partido
Rodrigo Medina	Nuevo León	2009-2015	La Subprocuraduría Especializada en Combate a la Corrupción de Nuevo León	Actualmente en libertad, su detención sucedió en enero de 2017.	– Desfalco de 3 mil 600 millones de pesos.	PRI
Guillermo Padrés	Sonora	2009-2015	La ASF en abril de 2017 interpuso la denuncia. La PGR inició dos carpetas de investigación.	Actualmente detenido. El pasado 31 de octubre un juez federal concedió un amparo a su favor.	– Lavado de dinero por 178 millones de pesos. – Defraudación fiscal por 8.8 millones de dólares. – Delincuencia organizada.	PAN
Ángel Aguirre Rivero	Guerrero	2011-2014	La Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental de Guerrero comenzó investigaciones.	Actualmente en libertad, no ha sido perseguido por las autoridades ni vinculado por ningún delito.	– Desfalcos financieros por 37 mil millones de pesos. – Respaldo a José Luis Abarca, edil de Iguala, acusado de ser autor de la desaparición de los 43 normalistas.	PRD

FUENTE: elaboración propia con datos obtenidos de: Garza, Aracely (2017); Vela, David Saúl (2016); Lastiri, Diana (2017); Olvera, Dulce (2017); Malkin, Elisabeth (2017); Hernández Borbolla, Manuel (2016); Redacción (2017); Redacción (2017), Rosagel, Shaïla (2016) y Michel, Víctor Hugo (2015).

de justicia, desvió de fondos públicos para su beneficio personal o electoral, uso clientelar de los recursos públicos y electoral de los recursos públicos para apoyar a los candidatos del PRI en su propia entidad, en otras entidades o en procesos federales, incluyendo la Presidencia de la República en 2012. Encabeza la lista Humberto Moreira, quien fuera presidente del PRI durante la campaña electoral de Peña Nieto, pero a pesar de haber sido acusado de diversos delitos en España, fue exonerado en México por la Procuraduría General de la República (PGR) por falta de pruebas. Sin embargo, según ha revelado una investigación reciente, hay testigos que aseguran que Humberto y Rubén Moreira recibieron sobornos por millones de dólares a cambio de mantener el control de las actividades criminales en Coahuila, gozando de total impunidad a pesar de realizar actividades que suponían la violación sistemática a los derechos humanos, tales como asesinatos, secuestros y tráfico de personas, etcétera (cuadro 1).

El ritual que se ha revivido para designar al candidatos del PRI en 2018 obedece a la más clásica tradición autoritaria del partido, desde que en la última Asamblea Nacional se reformaron los estatutos del partido para dar cabida a los “amigos” o colaboradores del actual presidente Enrique Peña Nieto, hasta el momento en que José Antonio Meade presentó su renuncia como secretario de Hacienda, para acto seguido registrar su “precandidatura” en el PRI y después solicitar el apoyo de los sectores del partido: Obrero, Campesino y Popular. Sólo que en esta ocasión no hubo actos de masas en apoyo al candidato designado, ahora Meade se presentó en la sede de cada organización ante una dirigencia de edad avanzada y con muy escasa capacidad de movilización política. Mientras tanto, Enrique Peña Nieto ejerció su derecho al “dedazo” (nombrar a su pretendido sucesor), la gran diferencia con el pasado es que ahora no se sabe si el nuevo abanderado del PRI logrará llegar a los Pinos o será el candidato de otro partido el triunfador para el próximo año.

LA RUPTURA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Después de 2012, el PAN ha ganado las elecciones de gobernador en ocho entidades por sí sólo, además triunfó en alianza con el PRD en otras cuatro, lo cual le ha permitido tener una presencia en gran parte del país; la gestión de esos gobernadores —a pesar de haber sido criticada— no ha llegado al nivel de corrupción al que llegaron los gobiernos del PRI, por lo cual tiene condiciones favorables para su desarrollo. Otro factor a su favor ha sido el creciente desprestigio del PRD y la división de la coalición de izquierda que se formó alrededor de la figura de López Obrador en 2012.

Sin embargo, la disputa entre las dos principales corrientes del PAN, la que encabeza Ricardo Anaya y la “calderonista” que encabeza Margarita Zavala (esposa del ex presidente), llegó a su punto más álgido en la disputa por la candidatura a la presidencia cuando en los primeros días de octubre de 2017, Zavala anunció su salida del PAN para buscar una “candidatura independiente” con el argumento —probablemente cierto— de que el presidente del PAN y también aspirante a la candidatura presidencial, Ricardo Anaya, había bloqueado todas las vías democráticas para una competencia interna justa con el pretexto que sería una decisión del Frente Ciudadano por México. La división en el partido más antiguo de México ha dejado dos vertientes con un dudoso futuro: por un lado, la alianza del PAN con la izquierda representada por el PRD y Movimiento Ciudadano; y por el otro, la candidatura independiente de Margarita Zavala, apoyada por un reducido grupo de dirigentes entre los que se cuenta a los seis senadores de la fracción coordinada por Ernesto Cordero en la Cámara Alta (proclives a la cercanía con el PRI, que ya han manifestado simpatías por José Antonio Meade).

POR MÉXICO AL FRENTE, COALICIÓN ELECTORAL PAN, PRD Y MOVIMIENTO CIUDADANO

Después de la derrota electoral del PRD y del PAN en 2012, la dirigencia de estos dos partidos buscó un espacio de diálogo y acuerdos con el presidente electo Enrique Peña Nieto. El “Pacto por México” firmado por el PAN, el PRD y el PRI, antes de la toma de posesión, sirvió para que el nuevo presidente promoviera en el Congreso las grandes reformas estructurales que, se suponía, cambiarían a este país. Muchas de estas reformas habían sido promovidas por los gobiernos panistas de Fox y Calderón, pero nunca alcanzaron la mayoría parlamentaria, ni siquiera contaron con el apoyo del PRI.

En los últimos seis años han perdido su identidad originaria, tanto el PRD como el PAN; por un lado, han concertado alianzas electorales exitosas en algunas elecciones de gobernador. Estos triunfos han sido importantes a nivel local en cinco entidades: Durango, Quintana Roo, Veracruz, Nayarit y Coahuila. Por otro lado, se ha desdibujado el perfil político de ambos partidos y sus dirigentes han perdido la credibilidad que les había dado la lucha que ambas fuerzas políticas emprendieron por la democracia años atrás, la una con un claro perfil de izquierda, la otra desde sus posiciones conservadoras.

En el Pacto por México de 2012, el PRD fue el partido menos beneficiado porque las reformas, en gran parte, suponían abandonar causas que la izquierda había defendido siempre, como la propiedad del Estado de los re-

cursos del subsuelo, como el petróleo. La participación del PRD en este pacto provocó el rompimiento definitivo con la izquierda que han representado tanto Cuauhtémoc Cárdenas como López Obrador. El PRD perdió también otros aliados de 2012, como el Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido del Trabajo (PT), los cuales han tenido una posición cambiante, ahora en 2018 el Movimiento Ciudadano se reencuentra con el PRD y el PAN, mientras el PT se suma a la candidatura de López Obrador en Morena.

A pesar de sus contradicciones ideológicas, el PAN, PRD y Movimiento Ciudadano se han comprometido a pesar de la ausencia de ideología, en la coalición electoral “Por México al Frente”, registrada el 8 de diciembre de 2017 en el INE, que llevará candidatos en común a la elección presidencial, a elecciones legislativas y a varias de las elecciones locales que deberán celebrarse en 2018, ya que a pesar de la dificultad de acordar el método para definir las candidaturas llegaron a un acuerdo general sobre el método para seleccionar a los candidatos. Para la Presidencia de la República el PAN fue el partido que realiza la consulta para elegir al candidato, por lo que es muy probable que el triunfador será Ricardo Anaya. Para la CDMX fue el PRD el partido que elegirá Jefe de Gobierno, y en Jalisco será el Movimiento Ciudadano el que hará lo propio.

El PAN en la actualidad es el que tiene la posición más fuerte por lo que tiene lógica su papel protagónico en la coalición electoral, mientras el papel que jugará el PRD en la ciudad más importante del país corresponde a su trayectoria electoral en esta entidad, y la misma lógica ha sido aplicada en el caso de Jalisco, donde el Movimiento Ciudadano ha tenido gran popularidad en años recientes. Todo esto apunta a una coalición electoral fuerte, que ha sido fruto de intensas negociaciones entre los dirigentes de los partidos involucrados, que se consolida como una opción novedosa y contradictoria, pero con buenas posibilidades de alcanzar gran popularidad.

DEL POPULISMO A LA CONSTRUCCIÓN DE UN PARTIDO: MORENA

A pesar de los conflictos entre diversas corrientes de la izquierda, después de la derrota de 2006, Andrés Manuel López Obrador logró reconstruir la coalición PRD, PT y Movimiento Ciudadano en 2012, con lo que se colocó en el segundo lugar en la elección presidencial, cerca del candidato del PRI. Sin embargo, múltiples circunstancias adversas y los errores de los dirigentes de las diversas fracciones de esa izquierda tan amplia (incluyendo al propio López Obrador), después de las elecciones cambiaron radicalmente los alineamientos políticos: una parte importante del PRD y otra del PAN mostraron su disposición a buscar una alianza para con el PRI en el Pacto

por México. A partir de los posicionamientos del PRD, López Obrador optó por renunciar a todas las alianzas, menos a la del Partido del Trabajo, para concentrarse en la construcción de su partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), a diferencia de quienes han apostado por una candidatura independiente.

López Obrador depositó todo el esfuerzo en la construcción de un partido, esto significó dos o tres años de recorridos personales en todo el país, en todos los municipios (más de 2,700) para convocar a grandes sectores de la población y convertir un movimiento político que era parte del PRD, en un partido político nacional autónomo, con registro propio, con todo lo que significa en términos de disciplina, definición ideológica y organización de cuerpos colectivos que suponen la construcción de múltiples liderazgos locales y nacionales, no sólo para ganar elecciones sino para desarrollar una actividad legislativa o encabezar gobiernos locales.

Su capacidad de liderazgo y su estilo de hacer política lo colocan del lado del populismo. Su discurso es sencillo, enfatiza los contrastes donde hay buenos y malos, donde él se coloca del lado del pueblo y le habla directamente repitiendo fórmulas como “las mafias del poder”, que le han permitido ganar la confianza y simpatía de grandes sectores de la población, lo que ha quedado demostrado por el crecimiento electoral de MORENA en sus primeros tres años de existencia, pero que también le han valido el desprecio de otros sectores que lo consideran como el “portador de la perspectiva más retardataria y reaccionaria posible” (Rubio, 2017).

Este nuevo partido fue capaz de contender en las elecciones intermedias de 2015 exitosamente, tanto a nivel federal como en elecciones locales. El logro electoral más importante de MORENA fue la conquista de la mayoría de votos en la Ciudad de México (CDMX), a pesar de que en curules no obtuvo la mayoría en la Asamblea Legislativa.

A diferencia de los otros partidos, en MORENA ya se sabía desde hace mucho quién será el candidato a la presidencia en 2018, y nadie lo discute, por ahora el gran problema está en el crecimiento del partido. En la medida en que su candidato posible a la presidencia despunta en las encuestas, se han acercado más y más líderes de otros partidos, en particular del PRD para sumarse a MORENA, pero regularmente piden algo, que les den una posición acorde a los simpatizantes que podrían aportar o a los recursos de los que disponen. Para poner algunos ejemplos, los seguidores de Miguel Barbosa han pedido sus cuotas y la candidatura a gobernador en Puebla, el Partido Encuentro Social establece una estadística muy clara de votos que “puede aportar” en estados y distritos y posiciones electorales a las que aspira, entre muchos otros. Estos intereses chocan con los militantes que creyeron en “un nuevo modelo de partido” y que han seguido a López Obrador

por años aportando en forma gratuita sus recursos personales y su tiempo por una causa: renovar la vida política de México. MORENA ha crecido demasiado rápido para madurar, y sus verdaderos dirigentes no han tenido oportunidad de ganar espacios públicos para garantizar en las elecciones de 2018 la competitividad necesaria en todos los ámbitos territoriales, eso hace que las alianzas sean indispensables, pero también riesgosas.

LOS OTROS PARTIDOS Y LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES

Desde el 2000, el creciente pluralismo en México ha dado frutos permitiendo la alternancia en muchos de los niveles de gobierno y de representación política; también ha generado la pérdida de identidad de los partidos pequeños que han encontrado una forma de sobrevivir para alimentar las ambiciones personales de sus dirigentes, sin importar si forjan alianzas con la izquierda o la derecha. Por un lado, las elecciones federales y locales son cada vez más competidas, pero también ocurre que los partidos con escasa votación —que serían incapaces de ganar por sí mismos una elección de mayoría— resultan estratégicos para completar los votos que llevan al triunfo a un candidato de un partido relativamente mayor. Es así que estos partidos se convierten en “la bisagra” para el triunfo de otros, participando en alianzas estratégicas para ganar tal o cual distrito o municipio, ya sea con el Partido Verde Ecologista de México, con el Partido Nueva Alianza y en algunos casos el Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y más reciente con el Partido Encuentro Social, así como otros partidos menores que han desaparecido después de participar en una o dos elecciones. Otro gran tema de las reformas electorales ha sido el de los candidatos independientes, que por primera vez tuvieron la oportunidad de participar en las contiendas electorales de 2015.

A pesar de las condiciones desventajosas en que compiten con los partidos, la figura de candidato independiente ha tenido sus méritos, ya que ha dado la oportunidad para que dirigentes y políticos sin partido, o en desacuerdo con el partido al que pertenecían, puedan participar ofreciendo a los votantes una gama más amplia de opciones políticas, rompiendo el cerco de las burocracias políticas.

En la próxima elección hay muchos candidatos independientes, pero por ahora sólo tres tienen alguna posibilidad de obtener el registro: Jaime Rodríguez Calderón (“El Bronco”, gobernador de Nuevo León), Margarita Zavala (ex panista), “Marichuy” (candidata indígena del Ejército Zapatista de Liberación Nacional) y Kumamoto que pretende la candidatura a senador por

Jalisco, lo cual por sí mismo es una demostración de sensatez, porque en vez de 800 mil simpatizantes, sólo necesita recabar 80 mil firmas.

EL REFORMISMO ELECTORAL 2009-2014

En los últimos 30 años ha crecido el pluralismo político en México y se ha consolidado un régimen electoral aceptable resultado de las demandas de los partidos y de la sociedad civil que tuvieron como eje las reformas al sistema electoral, bajo la hipótesis de que la alternancia y la competencia equitativa entre partidos de diferente signo, permitiría que se desarrollaran espontáneamente los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas, respeto de los derechos humanos y en general, democratización de las instituciones públicas. En 2017 se aprecian las limitaciones de esa hipótesis, porque el constante reformismo electoral ha permitido la pluralidad política, pero no ha dado los frutos esperados. La alternancia regular en los cargos de gobierno y en los órganos de representación ha sido incapaz de garantizar el derecho de la mayor parte de los mexicanos al sufragio, a la organización política y a la libertad de expresión, y los ciudadanos están a la espera de que las promesas democráticas se cumplan en la vida cotidiana.

Después del conflicto poselectoral surgido en las presidenciales de 2006, se han implementado medidas para prevenir algunos aspectos del problema, se contempló un procedimiento para efectuar un segundo conteo de los votos emitidos en las casillas (voto por voto) donde existiera duda de la legitimidad electoral. También se atendieron las controversias por las campañas políticas negativas, se prohibió el proselitismo de los servidores públicos y la propaganda gubernamental a favor del partido gobernante, a diferentes niveles de la administración pública.

El nuevo esquema de relaciones entre política y medios de comunicación buscaba reducir la influencia de éstos en favor o en contra de algún candidato a través de una reglamentación más rígida sobre el uso spots publicitarios en radio y televisión en las campañas electorales. Se otorgó al IFE la facultad exclusiva de administrar todos los tiempos en medios electrónicos que se conceden a los partidos, así como de vigilar, supervisar, fiscalizar y sancionar la violación de las normas. La intención fue equilibrar las reglas del juego para que ni partidos, ni televisoras y/o radiodifusoras sacaran ventaja de la discrecionalidad con la que se contrataba la propaganda política. Este esquema colocó al IFE (y después al INE) en el ojo del huracán, porque los medios de información se dedicaron a criticar a la autoridad electoral con el pretexto de la defensa de la libertad de expresión, porque se prohibió la compra de espacios de televisión y radio a los partidos políticos, lo que ha-

bía significado un gran negocio para los empresarios. El modelo de comunicación política tiene enormes fallas, pero el principio general parece correcto, es necesario no poner a la venta el espacio en medios para publicidad política, de otra forma los empresarios que venden espacios en la televisión y radio se convierten en los primeros beneficiados de los recursos públicos, privados e ilegales que se gastan en las campañas políticas. Esta medida ha servido para reducir el poder de las empresas de radio y televisión en la política en los últimos años, pero también hay que tomar en cuenta que en gran medida los medios informativos tradicionales han perdido influencia debido a los cambios tecnológicos y de mercado, los teléfonos inteligentes han alcanzado a una población mucho más amplia, desplazando a la televisión y al radio como formas de comunicación en el espacio público, sobre todo para la población joven (menores de 30 años).

LA INDEPENDENCIA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En la reforma electoral de 2014 el tema principal fue la transformación del Instituto Federal Electoral al Instituto Nacional Electoral, ahora con atribuciones que le permiten intervenir directamente en elecciones locales, además de dar mayor fuerza a sus responsabilidades en la fiscalización del uso de recursos y propaganda durante las campañas electorales, llegando inclusive al punto de anular las elecciones en el caso de que un partido rebase los gastos máximos que marca la Ley. Esta reforma atendió la preocupación que surgió por la intervención de los gobernadores en los órganos electorales locales. Con la intención de fortalecer la autonomía de las instituciones electorales locales, se otorgó al INE la facultad de intervenir en el proceso para postular, evaluar y nombrar a los consejeros que dirigen los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLEs).

Estas reformas han tenido aspectos positivos y negativos; por ejemplo, el recuento de votos en elecciones muy competidas permitió cambiar el resultado de la elección de gobernador en Durango, pero la intervención del INE en los institutos electorales locales ha tenido un alto costo administrativo que supone duplicar la organización electoral local, puesto que éstos no han dejado de existir. El hecho que el INE sea el que nombra a los consejeros de las OPLEs, les otorga mayor autonomía y puede explicar que se haya logrado la alternancia en varias entidades que nunca la habían conocido como: Durango, Veracruz y Quintana Roo. Sin embargo, en algunos casos, el cambio en las instituciones no ha sido suficiente para lograr que se tomen en cuenta los señalamientos sobre las prácticas de compra del voto o la

participación de secretarios de Estado que participaron abiertamente en las campañas electorales en apoyo al PRI, como ocurrió en el Estado de México, Coahuila e Hidalgo en 2017. En estos casos el INE fue omiso al no intervenir en las entidades donde era evidente la intromisión de agentes externos o la intrusión del gobierno federal para favorecer al PRI. Pero la intervención del INE en los procesos electorales locales también conlleva graves riesgos, porque hay entidades del país que han desarrollado instituciones más avanzadas y sólidas que otras, y la participación del INE puede provocar la desorganización de aspectos que se resolvían mejor en las instancias locales como ocurrió en 2015 en la CDMX. Por lo tanto, perfeccionar la organización electoral en unas entidades puede resultar positiva, pero se corre el riesgo de intervenir en exceso en otras, creando nuevos problemas.

Las capacidades del instituto también son limitadas, un ejemplo es el intento que ha hecho el Consejo General del INE para establecer lineamientos con el fin de evitar el uso de recursos públicos como los programas sociales y la propaganda gubernamental para fines electorales (Lineamientos del 5 de septiembre de 2017 como consecuencia de la conducta abusiva, tanto del PRI en las elecciones del Estado de México como de otras entidades en junio de ese año). En respuesta, los interesados —la Consejería Jurídica de la Presidencia, los gobernadores en su mayoría del PRI y el PVEM—, impugnaron ese acuerdo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por considerar que éste “excedió sus atribuciones”. En tanto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró improcedentes los argumentos del INE y dio un fallo negativo (Gutiérrez, 2017a).

El INE no tiene una autonomía garantizada acorde al tamaño de sus responsabilidades, debido a dos situaciones estructurales: primero el nombramiento de los integrantes del Consejo General, cabeza de dicha institución, que actualmente recae en los partidos representados en el Congreso; y segundo, el financiamiento del INE que también recae en la voluntad del Congreso (con los partidos representados) para aprobar o no su presupuesto anual.

El INE ha crecido exponencialmente, el presupuesto solicitado para 2018 asciende a 25 mil 15 millones 327 de pesos, lo cual es una enormidad, “el monto más alto de la historia”, pero esto corresponde a las complejas funciones que le ha confiado la reforma electoral de 2014 como expedir y tutelar la cédula de identificación (credencial para votar), instalar casillas en toda la República para elecciones simultáneas federales y locales, capacitar personal para atender a más de 86 millones de ciudadanos en listado nominal 2018 (García, 2017). La reforma de 2014 también contempla la participación en la organización de elecciones locales, el nombramiento de los

consejeros locales, la capacitación de los funcionarios de casillas y la auditoría de los gastos de todas las campañas locales y nacionales. Recortar el presupuesto del INE para 2018 en 800 millones de pesos puede parecer una decisión razonable; sin embargo, con esto se pone en riesgo la infraestructura necesaria para las elecciones más complejas de la historia. Esta decisión del Congreso ha sido tomada con la votación de la mayoría parlamentaria que forman la bancada del PRI y el PVEM; y cabe preguntarse si no se trata de una represalia por los intentos que ha realizado el Consejo General del INE en los últimos meses para establecer “un piso parejo” en las elecciones de 2018, lo que supone establecer límites para evitar el uso electoral de los programas sociales y de otros recursos de los gobiernos federal y locales en las campañas electorales; medidas que afectan principalmente al partido del presidente y a su más cercano aliado: el PVEM.

El segundo aspecto tiene que ver con el alcance que tienen sus decisiones, ¿hasta dónde el INE puede decidir sobre el resultado de una elección o una controversia entre dos partidos? En 2017, en las elecciones para gobernador de Coahuila, el INE ha insistido en que se tienen suficientes evidencias de irregularidades y excesos en uso de recursos que justificarían la nulidad de la elección de Miguel Riquelme. Sin embargo, el TEPJF ha decidido validar el resultado, y para ratificar a Riquelme como gobernador, por tercera y última vez (Gutiérrez, 2017b). Este fallo del TEPJF pone en riesgo su imparcialidad como máxima autoridad en la materia y demuestra el poco aprecio que dispensa a los trabajos del INE en cuanto a la fiscalización de los recursos gastados en las campañas. Además, obliga a preguntarse ¿hasta qué punto el máximo tribunal en materia electoral está actuando para impartir justicia o ha comprometido sus decisiones para apoyar intereses políticos?

SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL EN CRISIS

Cuando se trata de la justicia electoral los tiempos no ajustan, porque los delitos electorales que se han dado a conocer a través de investigaciones recientes, llegan mucho tiempo después de que las elecciones fueron declaradas válidas, los candidatos ocuparon el cargo y terminaron su mandato. Ahora se sabe que es muy probable que en la elección presidencial de 2012, el PRI haya recibido recursos ilícitos para financiar la campaña, cuando Peña Nieto ha llegado a su quinto año de gobierno. De acuerdo a la Ley, esa elección debió ser anulada, ahora es tarde para corregir el error porque además hace falta una fiscalía independiente capaz de investigar el financiamiento de la campaña electoral del gobernante en turno, y como lo ha demostrado

la controversia por el caso Lozoya-Odebrecht, ese fiscal no puede actuar mientras dependa de la Procuraduría General de la República que, a su vez, queda en el ámbito de la presidencia.

En el contexto de los escándalos de corrupción de 2014 y 2015, un grupo de organizaciones ciudadanas impulsaron la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que finalmente fue aprobado por el Senado de la República y entró en vigor el 19 de junio de 2017 (Rodríguez, 2017). Un día antes, el Senado de la República debió nombrar al fiscal y a los magistrados ratificados según el plazo constitucional que se estableció desde que se promulgó la reforma y el nuevo marco legal anticorrupción. De la misma manera, los estados de la República debieron generar sus marcos legislativos de acuerdo al nuevo marco legal, pero no fue así. Este esfuerzo positivo ha quedado en gran parte en suspenso, por falta de acuerdo entre los partidos en torno al nombramiento de una nueva Fiscalía Autónoma que sustituya a la PGR.

La fracción parlamentaria del PRI, PVEM y sus aliados pretendía que el titular de la PGR, Raúl Cervantes, pasara automáticamente a ser el fiscal al frente del SNA por un periodo de ocho años, propuesta que ha sido rechazada por los demás partidos. Después de varios meses de debate en torno al nombramiento de Raúl Cervantes, el titular de la PGR renunció a su cargo y a la posible postulación como fiscal al verse envuelto en un debate público sobre sus bienes personales e irregularidades en el manejo de sus declaraciones fiscales. A la fecha³ existe el sistema anticorrupción, pero no se ha nombrado al fiscal que debería encabezarlo, y lo peor es que ya tampoco hay Procurador General de Justicia.

La Procuraduría General de la República (PGR) ha quedado a cargo de Elías Beltrán como “encargado del despacho”, pero él no cumple con los requisitos para ocupar el cargo, por lo que sus actos resultarían “nulos de derecho”. Según la Ley Orgánica, en el artículo 18 de la PGR se establece que para ser titular de la dependencia se debe contar con un mínimo de 10 años en el ejercicio de la abogacía (contar con un título profesional de licenciado en derecho), aun cuando se trate del procurador sustituto (Cervantes, 2017). De tal suerte que mientras el Senado tomaba una decisión respecto al nombramiento del fiscal (cosa que no ocurre debido al desacuerdo entre los partidos), las decisiones del “encargado del despacho” de la PGR pueden ser cuestionadas dada su situación irregular. Por ejemplo, resulta cuestionable si Elías Beltrán tiene facultades para destituir a Santiago Nieto, fiscal especial para la Atención de Delitos Electorales.

³ 1 de diciembre de 2017.

La FEPADE fue creada en 1994 a petición del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), en un momento bastante turbulento de la política nacional. Se dice que es un órgano constitucional dependiente de la Procuraduría General de la República con “autonomía de gestión”, lo cual se ha demostrado ser una falsedad. Desde 2016 el titular de la FEPADE, Santiago Nieto, emprendió una serie de investigaciones sobre las violaciones a la Ley electoral cometidas por diversos partidos, que por primera vez han dado frutos específicos, aun cuando no logró llegar a aplicar sanciones a los inculpados. Entre los casos de gran significación estaba la investigación por el caso Lozoya- Odebrecht, que involucra recursos de sobornos a funcionarios de alto nivel, desviados a la campaña presidencial de 2012.

En noviembre de 2017 el PVEM presentó ante el Senado de la República una denuncia contra el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales de la PGR, Santiago Nieto, por las supuestas violaciones a seis preceptos emanados de leyes federales que se relacionan con reservar los datos de una averiguación previa, además de nueve artículos de la Carta Magna relativos a la presunción de inocencia y el debido proceso (Fierro, 2015). Se dijo que no se trata de un acto de venganza por las investigaciones incriminatorias a su partido; sin embargo, el resultado es evidente, Nieto realizaba diversas investigaciones incómodas, no sólo para el PVEM, sino para el PRI y la presidencia, como la que involucraba al director de PEMEX; la respuesta del “encargado del despacho” de la PGR no se hizo esperar, Santiago Nieto fue destituido por faltas de carácter administrativo y después amenazado de encarcelamiento con una denuncia penal que interpuso el PVEM.

Para completar el complejo panorama del próximo año, el 30 de noviembre se aprobó en Comisiones de la Cámara de Diputados el proyecto de Ley de Seguridad Interior presentado por el PRI y el PVEM, que autoriza la participación de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional para el desempeño de labores de vigilancia y orden público, y faculta al presidente para ordenar la intervención de las fuerzas armadas cuando “existan amenazas a la seguridad interior”, con lo que deja al Ejecutivo un gran margen de acción discrecional.⁴ Esto puede convalidar acciones en contra de la población civil, sin que se definan protocolos para garantizar el respeto de los derechos humanos y la libertad de expresión y manifestación.

En los últimos cinco años, con el regreso del PRI a la presidencia, se ha advertido una mayor politización de los tribunales electorales tanto locales como del TEPJF, que es la máxima autoridad en la materia.

⁴ Redacción de *Animal Político*, 30 noviembre 2017, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2017/11/seguridad-interior-ley-puntos-clave/>>.

MÁS ALLÁ DE LA JUSTICIA: EL CLIENTELISMO Y LA COMPRA DE VOTOS

Uno de los problemas graves es la compra del voto en todas las modalidades posibles, desde la entrega de dinero en efectivo a los votantes, hasta el reparto de tarjetas de “crédito” que tendrán vigencia al ganar el candidato que las ofrece; o bien la amenaza abierta o subliminal de represalias en caso de que en una casilla el candidato no obtenga los votos esperados o el reclamo moral del compadre o familiar que se compromete con un candidato para “llevarle votos” a cambio de algún tipo de privilegios. Todos estos mecanismos persisten a pesar de los esfuerzos de los observadores electorales, de las normas y sanciones que se implementan con cada nueva reforma electoral y de la condena pública que se hace de las malas prácticas clientelares. Pareciera que es imposible que las autoridades electorales hagan cumplir la ley por falta de voluntad o por la gran dificultad de probar un delito en donde el ciudadano es cómplice.

Sin embargo, con la creciente corrupción y la presencia de organizaciones criminales en todo el país, el problema por el flujo de enormes recursos que se pueden canalizar a las campañas sin escrutinio de ninguna institución, y también por la capacidad de organizaciones criminales de ejercer una presión eficaz sobre los votantes, con la sola amenaza de represalias contra la población de un barrio o una comunidad. También los candidatos son obligados a retirarse de la contienda antes de las elecciones. En ausencia de un sistema de justicia eficaz la población carece de medios para defender su derecho al voto libre y pierde interés en las opciones políticas que se le presentan.

En definitiva, se puede afirmar que el dinero y la violencia usadas como arma para intimidar o convocar a los votantes ponen en peligro los escasos logros de una democracia electoral que ofrece pocas opciones y refleja la falta de libertad y desigualdad —los pobres venden su voto—, y los partidos con recursos lo compran, ¿dónde está la justicia electoral?

EL TERREMOTO QUE VIENE: ELECCIONES 2018

A pesar de todo, faltando siete meses para las elecciones, hay tres contendientes con un perfil definido con bastante precisión. PAN, PRD, Movimiento Ciudadano, con Ricardo Anaya como candidato, el PRI-PVEM con José Antonio Meade, candidato designado por el presidente, y Andrés Manuel López Obrador, que ya era candidato antes de tener el partido Movimiento de Regeneración Nacional.

El PRI y el PVEM renuevan una alianza de complicidades que se muestra al público sin el más mínimo pudor, el nuevo PRI se muestra fiel a sus tradiciones, recurre al método más antiguo para designar a su candidato, sólo que ahora no tiene un futuro cierto, a pesar de insistir en la manipulación de las decisiones que involucran a los tribunales electorales.

El proyecto de MORENA muestra que en México todavía hay un espacio para promover un proyecto nuevo, partido que conquista el primer lugar en menos de tres años de participación. En teoría un liderazgo populista se contrapone con la idea de un partido que fomente la crítica y la deliberación en la que participen todos sus dirigentes. Algunas decisiones que ha tomado López Obrador en el curso del proceso electoral que tienen una lógica pragmática, como la alianza con el Partido Encuentro Social, han sido criticadas por algunos sectores de MORENA. ¿Hasta dónde su liderazgo será un obstáculo para el desarrollo un partido democrático?

En teoría, para sortear los riesgos del populismo, López Obrador debería alejarse de un discurso típicamente populista, simplista, en el que predominan los contrastes de buenos y malos, para construir acuerdos con los opositores políticos, formar gobiernos y lograr que los cuerpos legislativos funcionen (De la Torre, 2015). Lo cierto es que en una elección competitiva todas las fuerzas políticas son importantes, y la polarización que genera el discurso populista no es la mejor manera de llegar a los sectores que se han mantenido a distancia, pero que en 2018 podrían jugar un papel decisivo al distanciarse del PRI o de otros partidos. AMLO tendría que ser capaz del diálogo con todo tipo de fuerzas políticas, de poner a debate su visión de país y de explicar cómo está asimilando la realidad de una la globalización que no se puede revertir. Pero el riesgo está en que diversas fuerzas políticas han crecido a la sombra de prácticas opacas y su incorporación a MORENA pone en riesgo el futuro del partido que apenas está naciendo.

En medio de este clima de desprestigio de los partidos han surgido los candidatos independientes que se ostentan como alternativa prometedor, pero que por ahora tienen pocas oportunidades de éxito.

En México hemos pretendido fortalecer la democracia desde la lógica electoral, pero se ha fracasado en contener la influencia del dinero de cualquier origen, público, privado o del crimen organizado. La equidad en las elecciones se ha visto vulnerada por la participación de actores no autorizados como son los medios de comunicación, el dinero privado o los recursos que fluyen desde la “narcoeconomía”. En mi opinión el mayor riesgo en la elección de 2018 es, por un lado, la intervención del presidente y los gobernadores en favor de sus intereses y su partido y, por el otro, la influencia del crimen organizado en las elecciones a través del soborno y/o la coacción. Este riesgo existe en otros países, pero en México ha llevado a una si-

tuación de crisis institucional por la ausencia de un sistema de justicia y un Estado que garantice los derechos elementales de los habitantes.

No se necesitan más reglas electorales, ni más restricciones para el desarrollo de las campañas. La democracia electoral funciona relativamente bien, a pesar de tener un alcance limitado, pero se ha perdido la representación genuina de la pluralidad social y cultural de este país. No ha servido como mecanismo para ampliar la participación de los ciudadanos en los asuntos que atañen a sus condiciones de vida y a las oportunidades de desarrollo que se les ofrecen, porque están condicionadas por la violencia, la corrupción, la arbitrariedad de las autoridades. La alternancia en el poder político no ha dado los resultados esperados, los problemas de la administración pública cada vez están más a la vista de todos, pero los gobiernos y las instituciones de justicia han sido incapaces de solucionarlos.

Los desafíos que deberán enfrentar las instituciones democráticas en el próximo proceso electoral son enormes, porque hay una cancha con demasiados jugadores y árbitros desprestigiados. Hay evidencias de un peligroso maridaje entre los políticos y los grandes empresarios, sean consorcios internacionales como Odebrecht, o los narcoempresarios, que han capturado las instituciones de justicia, la policía, las autoridades locales y muchos gobernadores. ¿Hasta dónde estará dispuesto a llegar Peña Nieto para defender los privilegios de su partido y su grupo político? ¿Con qué candidaturas podrá cristalizar el proyecto del Frente Ciudadano por México? ¿Qué acciones podrían frenar el avance del líder que encabeza las encuestas el 30 de noviembre de 2017, ofreciendo “el cambio verdadero”? Y si ganara las elecciones López Obrador, ¿qué podría cambiar en el país?

Nos encaminamos a unas elecciones presidenciales con opciones que cruzan los alineamientos ideológicos tradicionales de izquierda-derecha, pero que ofrece tres opciones bien definidas. Y dadas las debilidades que han mostrado las instituciones electorales, el mejor escenario sería que Ricardo Anaya y López Obrador por MORENA sean los candidatos punteros, porque así se evitaría el riesgo de que las instituciones electorales y de justicia sean usadas desde el gobierno federal para favorecer a su partido.

Pero desde la perspectiva de los ciudadanos, lo más urgente es abrir un debate sobre los temas que tienen en suspenso el futuro del país, para obligar a los candidatos en competencia a definir públicamente el derrotero que se proponen seguir si llegan a la presidencia. De todos los problemas nacionales, hay cinco temas que ponen en riesgo el futuro de la democracia mexicana: la libertad de expresión, la justicia y las instituciones encargadas de impartirla, la seguridad pública, la corrupción y el respeto de los derechos humanos. ¿Cómo enfrentarán los aspirantes a la presidencia, la penetración del crimen organizado en la política?

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Alan (2003), *EZLN, Violencia, derechos culturales y democracia*, México, Comisión Nacional.
- Cervantes, Jesusa (2017), “Elías incumple requisitos para encabezar PGR, por tanto, es nulo el cese de Nieto, PAN y PRD en San Lázaro”, *periódico Proceso, sección nacional*, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/508642/elias-in-cumple-requisitos-encabezar-pgr-tanto-nulo-cese-nieto-pan-prd-en-san-lazaro>>, consultado el 23 de noviembre de 2017.
- De la Torre, Carlos (2015), “El liderazgo populista de Rafael Correa y la desinstitucionalización de la política”, en Silvia Gómez Tagle (editora), *Alternativas para la democracia en América Latina*, México, El colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos e Instituto Nacional Electoral, pp. 151-186.
- Fierro, Juan Omar (2015), “Denuncia PVEM a Santiago Nieto ante la PGR”, *periódico El Universal, sección Nación*, 7 de diciembre de 2015, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/12/7/denuncia-pvem-santiago-nieto-ante-la-pgr>>, consultado el 8 de noviembre de 2017.
- García, Carina (2017), “INE planea ajustar gasto electoral 2018”, *Nación, El Universal*, 16 de noviembre de 2017.
- Garza, Aracely (2017), “Imputarán cargos por enriquecimiento ilícito a Rodrigo Medina”, *Excelsior*, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/04/26/1159975>>, consultado el 20 de noviembre de 2017.
- Gutiérrez Trejo, Héctor (2017a), “Llevan PRI y PVEM a Trife acuerdos del INE”, *nacional Reforma*, 2 de octubre de 2017.
- Gutiérrez Trejo, Héctor (2017b), “Arremete INE contra Trife”, *Primera Plana, Reforma*, 20 de noviembre de 2017.
- Guzmán, Armando (2006), *Confirman auto de formal prisión contra Andrés Granier, Proceso*, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/427059/confirman-auto-de-formal-prision-contra-andres-granier-por-desvio>>, consultado el 9 de noviembre de 2017.
- Hernández Borbolla, Manuel (2016), “El Dream Team de los gobernadores corruptos en México”, *Huffingtonpost*, disponible en <http://www.huffingtonpost.com.mx/2016/11/29/la-generacion-de-gobernadores-mas-corruptos-en-la-historia-de-me_a_21616032/>, consultado el 9 de noviembre de 2017.
- Keane, John (2015), *A Short Story of the Future of Democracy*, Amsterdam, Hans van Mierlo Stichting.

- Lastiri, Diana (2017), “Juez concede amparo a Guillermo Padrés contra delincuencia organizada y lavado”, *El Universal*, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/juez-concede-amparo-guillermo-padres-contra-delincuencia-organizada-y-lavado>>, última consulta 9 de noviembre de 2017.
- Lliteras Senties, Eduardo (2017), “Anomalías por \$825 millones en el gasto público de Yucatán, ASF”, *La Jornada*, disponible en <<http://www.jornada.com.mx/ultimas/2017/11/09/opaco-uso-de-recursos-muestra-la-revision-de-la-cuenta-publica-2016-2065.html>>, última consulta 20 de noviembre 2017.
- Malkin, Elisabeth (2017), “En México se acumulan los gobernadores corruptos, e impunes”, *The New York Times*, disponible en <<https://www.nytimes.com/es/2017/04/19/mexico-gobernadores-corrupcion-impunidad-duarte/>>, consultado el 9 de noviembre de 2017.
- Michel, Víctor Hugo (2015), “En Guerrero, daños al erario por \$528 millones”, *Milenio*, disponible en <http://www.milenio.com/estados/danos_erario_Guerrero-finanzas_Guerrero-erario_publico_Guerrero-Angel_Aguirre_0_467353278.html>, última consulta 9 de noviembre de 2017.
- Milenio digital (2017), “Los escándalos de Humberto Moreira”, *Milenio*, disponible en <http://www.milenio.com/politica/escandalos_Moreira-aprehension_Humberto_Moreira-deuda_millonaria_Coahuila_0_665333723.html>, consultado el 9 de noviembre de 2017.
- Núñez, Ernesto (2017), “Los dilemas del Frente”, *Portada Reforma*, 15 de octubre de 2017.
- Olvera, Dulce (2017), “Son 22 gobernadores del PRI los acusados de desvío con EPN; el monto en duda, 258 mil millones”, *Sin Embargo*, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/22-04-2017/3196138>>, consultado el 9 de noviembre de 2017.
- Redacción (2017), “¿Quién es Tomás Yarrington y por qué la PGR ofreció 15 millones de pesos por él?”, *Nación 321*, disponible en <<http://www.nacion321.com/gobierno/quien-es-tomas-yarrington-y-por-que-la-pgr-ofrece-15-millones-de-pesos-por-el>>, consultado el 20 de noviembre de 2017.
- Redacción (2017), “Guillermo Padrés recibe un auto de formal prisión por fraude y lavado de dinero”, *Nación 321*, disponible en <<http://www.nacion321.com/partidos/guillermo-padres-recibe-un-auto-de-formal-prision-por-fraude-y-lavado-de-dinero>>, consultado el 9 de noviembre de 2017.
- Redacción (2017), “PGR abre 2 investigaciones por presunto desvío de 450 mdp en gobierno de Guillermo Padrés”, *Animal Político*, disponible en

- <<http://www.animalpolitico.com/2017/05/pgr-padres-denuncias/>>, última consulta 20 de noviembre de 2017.
- Rodríguez García, Luis (2017), “Las “resistencias” que atropellaron el Sistema Nacional Anticorrupción”, *periódico Proceso, sección, reportaje especial*, 8 de noviembre de 2017, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/495459/las-resistencias-atropellaron-sistema-nacional-anticorrupcion>>, consultado el 23 de noviembre de 2017.
- Rosagel, Shaila (2016), “Los 8 ex gobernadores acusados de corrupción sumaron deuda por 186,535 mdp”, *Sin Embargo*, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/20-11-2016/3117165>>, consultado el 9 de noviembre de 2017.
- Rubio, Luis (2017), “Las 9 vidas del PRI”, *Opinión Reforma*, 29 de octubre de 2017.
- Sánchez, Astrid (2017), “PGR abre indagatoria contra Sandoval”, *El Universal*, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/07/3/investiga-la-pgr-al-gobernador-de-nayarit>>, consultado el 9 de noviembre de 2017.
- Touraine, Alan (2001), *¿Qué es la democracia?*, 2da. edición, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vela, David Saúl (2016), “Investigación contra Guillermo Padrés ‘sólida, seria y bien fundamentada’, PGR”, *El Financiero*, disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/investigacion-contra-guillermo-padres-solida-seria-y-bien-fundamentada-pgr.html>>, consultado el 20 de noviembre de 2017.

SEGUNDA SECCIÓN
ELECCIONES LIBRES, EQUITATIVAS
Y TRANSPARENTES

AL RESCATE DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

JOHN M. ACKERMAN*

INTRODUCCIÓN

El derecho electoral mexicano se encuentra entre los más avanzados del mundo. Tanto el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como las leyes secundarias en la materia establecen un sofisticado andamiaje normativo para la protección y la defensa de la autenticidad de los procesos electorales y la libertad del sufragio.

Sin embargo, en la práctica, el desempeño de las instituciones y las autoridades electorales ha dejado mucho que desear. En lugar de involucrar a la ciudadanía y utilizar sus amplias facultades legales para hacer valer el Estado de derecho, los consejeros y los magistrados electorales han preferido caminar por la vía de la burocratización y la simulación.¹

Esta burocratización a su vez ha mermado significativamente la autonomía de los órganos electorales, ya que el debilitamiento de los controles ciudadanos deja a los funcionarios simultáneamente más “libres” para los pactos políticos y vulnerables a las presiones ejercidas desde el poder. Y esta pérdida de autonomía ha tenido el resultado de generar un comportamiento institucional cada vez menos consistente y efectivo de las mismas instituciones.

Finalmente, el pobre desempeño de las autoridades electorales ha creado una coyuntura de desconfianza y de baja legitimidad de las instituciones. Por ejemplo, el IFE (ahora INE) ha pasado de ser una de las instituciones en la que más confiaba la ciudadanía a encontrarse al mismo nivel que las otras

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Véase John M. Ackerman, *Autenticidad y nulidad: por un derecho electoral al servicio de la democracia*, IIJ-UNAM, 2011.

instituciones corruptas e ineficaces del gobierno mexicano.² Y esta situación finalmente termina por desanimar la misma participación ciudadana que podría ser precisamente el antídoto al mal que lastima al sistema electoral en su conjunto.

Ha llegado la hora de romper con este círculo vicioso de burocratización, parcialidad, desconfianza y apatía. Habría que recuperar el espíritu ciudadano de las reformas de 1994 y 1996, pero ir más allá de las propuestas de aquel entonces. Es tiempo de implementar una segunda generación de reformas electorales ciudadanas que realmente empodere a la sociedad.

En el presente capítulo, primero resumimos los elementos centrales del “modelo mexicano” de regulación electoral que ha colocado el país a la vanguardia en la materia. Después, evaluamos el desempeño de las autoridades durante las elecciones presidenciales de 2012. Y finalmente ofrecemos algunas propuestas específicas de reformas electorales que podrían ayudar a recuperar la legitimidad y la efectividad perdidas.

EL “MODELO MEXICANO” DE REGULACIÓN ELECTORAL

Es necesario transformar de manera radical la manera en que tradicionalmente se ha concebido el funcionamiento de los organismos electorales en México. El IFE no es cualquier organismo burocrático que pueda permitirse el lujo de únicamente “administrar” los procesos electorales, sino es la institución responsable de tutelar los principios democráticos y derechos políticos plasmados en la Constitución, así como de defender el espacio público en México. Este importante instituto no puede ser visto como un simple “arbitro” de un partido de fútbol, o peor aún como *referee* de una pelea de box. Al contrario, el IFE es ante todo un “regulador” de la vida política.³

Asimismo, el TEPJF no puede comportarse como un simple tribunal de nulidad que se dedique a anular o ratificar las decisiones de organismos administrativos. Al contrario, tiene la obligación constitucional de actuar como un tribunal de control constitucional de última instancia que cuenta con

² De acuerdo con Consulta Mitofsky, entre 2007 y 2015 la confianza en el INE se redujo de 7.1 a 6.1, en una escala del 0 al 10. Véase “México: la confianza en sus instituciones, 2016”, disponible en <<http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/884-mexico-confianza-en-instituciones-2016>>.

³ Para una discusión completa de la lógica de la “regulación” véase Jacint Jordana y David Levi-Faur, “Fortaleciendo las agencias reguladoras: diseños institucionales para la autonomía, la rendición de cuentas y el profesionalismo”, en Irma Eréndira Sandoval (ed.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, Siglo XXI/UNAM, 2009.

“plena jurisdicción” para llegar al fondo de los actos impugnados, así como garantizar la vigencia de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, objetividad e imparcialidad.

Ya desde la reforma electoral de 1996, México eligió el camino de la regulación y la protección del espacio público por encima de la lógica de la “libre competencia” en la esfera electoral.⁴ Ante la preocupación por la incidencia del narcotráfico y del sector privado en las campañas electorales, se estableció un consenso entre todos los partidos políticos para asegurar el predominio del financiamiento público sobre el privado en las campañas electorales. Asimismo, se prohibieron de manera tajante todas las contribuciones políticas de empresas de carácter mercantil y se asignó la facultad de contratación de propaganda en radio y televisión exclusivamente a los partidos políticos.⁵

También se reguló de manera estricta el contenido de los mensajes de los partidos políticos, con una prohibición expresa en contra “de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos”.⁶ Otro elemento del régimen de regulación fue el establecimiento de la obligación de los partidos políticos de “conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático”.⁷

El IFE (ahora INE) como la máxima autoridad administrativa en la materia, ha tenido desde 1996 la obligación de hacer valer estas disposiciones legales, así como de cumplir con responsabilidades aún más amplias como “contribuir al desarrollo de la vida democrática”⁸ del país, “preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos”⁹ y “coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática”.¹⁰ Para cumplir con estas labores, entre 1996 y 2003 el instituto electoral contaba con importantes facultades para fiscalizar a los partidos políticos, así como sancionarlos eco-

⁴ Para una discusión más amplia de este tema, véase John M. Ackerman, “Mitos de la institucionalidad electoral de México”, en John M. Ackerman (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, México, UNAM-IJ, 2009, pp. 95-145.

⁵ El texto del artículo 48, párrafo 13 del anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente desde 1996 y hasta 2007 (en adelante COFIPE 96), decía a la letra: “En ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato de parte de terceros”.

⁶ COFIPE 96, artículo 38, inciso p.

⁷ COFIPE 96, artículo 38, inciso a.

⁸ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), artículo 30, fracción 1, inciso a.

⁹ LGIPE, artículo 30, fracción 1, inciso b.

¹⁰ LGIPE, artículo 30, fracción 1, inciso g.

nómicamente, algo que hizo de manera sistemática y con particular éxito en los históricos casos de Pemexgate y Amigos de Fox.¹¹

Más allá de asegurar la limpieza de los comicios, el INE siempre ha tenido la responsabilidad de defender el espacio público y consolidar el sistema democrático en el país. Es un auténtico organismo regulador que en su funcionamiento se asemeja más a organismos reguladores de mercado como la Comisión Nacional de Competencia (CNC) o la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL), que al típico organismo administrativo responsable de proporcionar algún servicio público.

Con la reforma constitucional de 2007 y la modificación de las principales leyes secundarias en materia electoral durante 2008 se consolidó este modelo mexicano de regulación político-electoral. El IFE ahora cuenta con facultades para sancionar no solamente a los partidos políticos, sino también directamente a los candidatos, a los concesionarios y permissionarios de radio y televisión, y a cualquier persona física o moral que incida indebidamente en la competencia política-electoral.¹² Asimismo, con la reforma, el IFE ahora se convirtió en el administrador único para toda la propaganda electoral de los partidos políticos y sus candidatos en radio y televisión, así como de todos los tiempos oficiales en los mismos medios durante las pre-campañas y campañas electorales.

Con respecto a la justicia electoral, las reformas al artículo 99 de la Constitución que formaron parte de la reforma electoral fortalecieron de manera significativa las facultades de control constitucional del TEPJF. El texto ahora dice explícitamente que el Tribunal “podrá resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución”.¹³ Esta cláusula libera al Tribunal para interpretar y aplicar directamente los principios constitucionales en materia electoral a la hora de resolver las impugnaciones de partidos y ciudadanos.¹⁴

La reforma también elevó la prohibición de la contratación de propaganda en radio y televisión de parte de terceros a nivel constitucional. Desde entonces, la Constitución señala explícitamente que “ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar

¹¹ Para mayores detalles sobre estos casos véase Jaime Cárdenas, *Lecciones de los asuntos PEMEX y Amigos de Fox*, México, IJ-UNAM, 2004, y Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

¹² LGIPE, Libro Octavo.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), artículo 99, párrafo 5.

¹⁴ Manuel González Oropeza, “Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007”, en John M. Ackerman (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma 2007-2008*, México, UNAM-IJ, 2009, pp.183-196.

propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.¹⁵

Sin embargo, una redacción aún más amplia de esta cláusula, que hubiera ayudado a prevenir la simulación en esta materia, fue parada en seco por una protesta pública organizada por los principales medios electrónicos de comunicación durante el proceso de negociación de la reforma constitucional en el Senado de la República en septiembre de 2007. La propuesta original del Senado prohibía no solamente la “contratación” de “propaganda”, sino también la *difusión* de cualquier “*mensaje en radio y televisión* susceptibles de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos”. Ante la protesta de los medios, los senadores decidieron suavizar su dictamen.¹⁶ Esta concesión lamentablemente ha permitido la utilización de una variedad de subterfugios para darle la vuelta a las disposiciones constitucionales.

Con la reforma de 2007-2008, la regulación de los contenidos de los mensajes políticos también se elevó a rango constitucional. Aunque vale la pena también mencionar que simultáneamente se suavizó y se flexibilizó la redacción. Ahora solamente se prohíben “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.¹⁷ Se eliminó toda referencia a términos como “infamia”, “injuria” y “difamación”. Estos cambios fueron positivos porque si bien mantienen el papel regulador del IFE en la materia, también introdujeron mayor certidumbre a los actores con respecto a qué tipos de mensajes estarían permitidos y cuáles prohibidos.

Sin embargo, hasta la fecha todavía existen algunos vacíos en la ley que obstaculizan la labor reguladora del IFE. Por ejemplo, todavía no existe una ley reglamentaria de las disposiciones incluidas en el artículo 134 de la Constitución que prohíben la utilización de recursos públicos para fines políticos. Asimismo, la Ley Federal de Radio y Televisión todavía no permite la eventual revocación de la concesión de un medio de comunicación que de manera recurrente violente las disposiciones electorales.

Las actividades administrativas del IFE siguen siendo importantes. La impresión y resguardo de las boletas y las actas electorales; la compra de mamparas, urnas, tinta indeleble y crayones; así como la capacitación de los ciudadanos que integrarían las mesas directivas de casilla, todas son tareas fundamentales. Hace falta un trabajo escrupuloso en estas materias para evitar un eventual cuestionamiento de la validez y la certeza de las elecciones.

¹⁵ CPEUM, artículo 41, Base 3, párrafo 3.

¹⁶ John M. Ackerman, “El demonio está en los detalles”, en *Proceso*, núm. 1613, 30 de septiembre de 2007, p. 50.

¹⁷ CPEUM, artículo 41, apartado C, 1er párrafo.

Pero este trabajo burocrático ya no es la tarea central del IFE. Ya desde 1996, y sobre todo a partir de las modificaciones introducidas en 2007-2008, no es suficiente que el IFE asegure la pulcritud de la jornada electoral sino que también tiene la responsabilidad de garantizar la equidad de las campañas políticas por medio de una regulación estricta de las acciones de los candidatos, los partidos políticos y los medios de comunicación.

LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2012: PRUEBA DE FUEGO REPROBADA

En la organización y la calificación de la elección presidencial de 2012, tanto el IFE como el TEPJF reprobaron la primera gran prueba para la reforma electoral de 2007-2008. Los magistrados del TEPJF no solamente avalaron una elección a todas luces anticonstitucional e irregular, sino que lo hicieron poniéndose de pie para aplaudir un ejercicio supuestamente ejemplar donde “se respetaron a cabalidad los principios constitucionales que deben imperar en toda elección de carácter democrática”. Todo pudor quedó en el pasado.

Lo más grave de la actuación del TEPJF en 2012 no fue su “letrismo” jurídico o carácter “minimalista”, sino su profunda inconsistencia interna. Es evidente que los magistrados se autolimitaron y abdicaron a su responsabilidad constitucional de garantizar la celebración de elecciones auténticas y libres. Pero lo que más indigna no es el burocratismo del TEPJF, sino la hipocresía de los magistrados. En el momento cúlpe de su indolencia el máximo tribunal en materia electoral se atrevió a presumir su supuesto activismo.

Una lectura cuidadosa de las casi 1 500 fojas producidas por el TEPJF, incluyendo la resolución de SUP-JIN 359/2012 y el Dictamen de Validez, revela que existe una profunda contradicción entre el esquema de interpretación que los magistrados dicen apoyar y la metodología que implementan para el caso concreto de la elección de Peña Nieto. En un solo acto, el tribunal se declara profundamente comprometido con la estricta tutela de los derechos humanos y avala sobre las rodillas las ilegalidades más inmundas.

Llama la atención, por ejemplo, que el TEPJF haya desmentido la idea propagada por analistas cercanos al régimen que habían buscado reducir el proceso de calificación de la elección a un mero trámite de sumas y restas para ver si se cumplía mecánicamente el criterio de 25% de las casillas anuladas, señaladas en la ley como causal de nulidad de la elección presidencial. El Dictamen de Validez sostiene que:

[...] la declaración de validez o invalidez de una elección, según el caso, deriva no sólo de las facultades específicas en la legislación electoral, sino particularmente de los principios y valores constitucionales y derechos fundamentales previstos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de derechos humanos.

En la resolución del SUP-JIN 359/2012 los magistrados son aún más explícitos:

Si bien es cierto que [la Constitución] impone la obligación a las salas del Tribunal Electoral federal para no declarar la nulidad de una elección sino por las causas que expresamente estén previstas en la ley, también lo es que ello no implica necesariamente una prohibición para que las salas del Tribunal Electoral —como un tribunal de jurisdicción constitucional— puedan determinar si una elección se ajustó o no a los principios constitucionales. Lo anterior es así, toda vez que el Tribunal Electoral es garante no sólo del principio de legalidad, sino del principio de constitucionalidad.

Con estas afirmaciones, el TEPJF reconoce públicamente que no es tan fácil esconderse en tecnicismos legales y echar la culpa a los legisladores por no haber incluido, por ejemplo, el rebase de topes de campaña como causal de nulidad. Aun cuando la misma Constitución explícitamente señale que los magistrados solamente pueden anular una elección por las causales “expresamente” señaladas en la ley, ellos saben perfectamente bien que cuentan con la facultad de recurrir directamente a los principios constitucionales en materia electoral para anular una elección que no haya sido auténtica y libre.

El TEPJF incluso se da baños de pureza al reprobar teóricamente la compra de votos:

“Para poder calificar como libre una elección [...] la voluntad de los electores [debe estar] libre de cualquier presión o injerencia ajena que pueda viciar su verdadero sentido”. También en teoría, los magistrados otorgan gran relevancia al principio de equidad: “Sólo cuando los diversos actores políticos del procedimiento electoral participan en condiciones de equidad, atendiendo a las reglas expresamente previstas en el marco normativo constitucional y legal, se puede calificar como válida una elección”.

Pero después viene el salto al vacío. Lo que los magistrados dicen defender en el ámbito teórico, la tutela de los principios constitucionales en materia electoral, se niegan a hacerlo en el caso específico de la calificación de la elección presidencial de 2012. Cual un padre que da clases de ética a sus hijos,

y al mismo tiempo roba a los pobres y recibe sobornos de sus amigos, se abre un boquete inaceptable entre el discurso y la práctica.

Los magistrados se negaron a utilizar sus amplias facultades para allegarse de pruebas adicionales o investigar la verdad de los hechos. También hicieron caso omiso, por ejemplo, de una tesis histórica del mismo TEPJF —desarrollada en 2004 a raíz de los casos Amigos de Fox y Pemexgate sobre las “pruebas indirectas”— que señala que “cuando se trata de la realización de actos ilícitos puede esperarse que [...] sean disfrazados, seccionados y diseminados a tal grado que su actuación se haga casi imperceptible”.

El enorme desfase entre la teoría y la práctica presente en los fallos del TEPJF demuestra que el aval a la elección de Peña Nieto no fue resultado de la aplicación de una consistente teoría jurídica y jurisprudencial conservadora, sino que la decisión primero fue tomada con base en criterios netamente políticos y posteriormente “vestida” con un ropaje jurídico que, a la postre, convence solamente a los más fieles a la causa priísta.

En 2012, por primera vez en la historia existió un recurso formal para impugnar la totalidad de la elección presidencial ante el TEPJF. Pero aun así los magistrados fueron aún más indolentes que en 2006. Sin tomarse la molestia de levantarse de sus escritorios, los magistrados tomaron partido para rechazar uno a uno todos los argumentos del Movimiento Progresista de Andrés Manuel López Obrador y no se atrevieron a señalar a absolutamente nadie por haber incurrido en alguna irregularidad. Tampoco utilizaron ninguna de sus amplias facultades legales para allegarse de pruebas adicionales.

Solamente el observador más ingenuo podría imaginar que Enrique Peña Nieto hubiera respetado el límite de tope de gastos de campaña de 336 millones de pesos para la elección presidencial. Esta cifra muy probablemente fue rebasada durante las primeras dos semanas de la campaña, con el masivo despliegue de espectaculares y eventos a lo largo y ancho del país. Durante aquel periodo, el viejo partido del Estado incluso repartió litros de gasolina, bronceador y botellas de agua a los turistas durante la Semana Santa.

A estos gastos habría que agregar todo lo erogado en aviones ejecutivos y coches de lujo para Peña Nieto y su equipo, los costosos montajes y acarrees en cada uno de sus eventos públicos y el derroche de dinero para aceitar los medios de comunicación y las casas encuestadoras. Todo esto sin empezar a contabilizar los casos de Monex y Soriana, que juntos podrían haber implicado un gasto de más de cuatro mil millones de pesos. También habría que sumar los recursos muy probablemente desviados del erario público hacia la campaña presidencial en los estados gobernados por el PRI.

La Constitución señala claramente como requisito para la celebración de elecciones auténticas que “los recursos públicos prevalezcan sobre los

de origen privado” (artículo 41, II, primer párrafo). Esta cláusula constituye uno de los cimientos más importantes del avanzado sistema de regulación electoral en México y lo distingue, por ejemplo, del sistema de Estados Unidos, donde el dinero privado fluye libremente.

La ley mexicana establece un firme blindaje del espacio público en contra de las intervenciones indebidas de los particulares. Incluso una de las razones esgrimidas explícitamente por los negociadores de la histórica reforma constitucional de 1996, que incluyó esta salvaguarda, fue precisamente la necesidad de evitar la infiltración del dinero del narcotráfico. A sabiendas de que siempre es difícil distinguir entre el dinero limpio y el dinero sucio, los negociadores decidieron reducir la presencia de las donaciones privadas al mínimo.

Durante 2012 cada partido político pudo recibir un total de 33.6 millones de pesos de sus “simpatizantes” y otros 33.6 millones de “militantes”. Y cada donante, persona física o moral, pudo aportar un máximo de 1.7 millones a cada partido, incluyendo cualquier contribución en especie. La ley prohíbe a las personas morales de carácter mercantil realizar cualquier aportación a los partidos o los candidatos.

Llama la atención que al aceptar la relación “indirecta” entre Monex y el PRI, por medio de la empresa Alkino Servicios, Jesús Murillo Karam haya utilizado precisamente la cifra de 66 millones de pesos, equivalente a la suma de las donaciones permitidas por simpatizantes y militantes. Así, el entonces coordinador de la estrategia jurídica de Peña Nieto sugirió que esas tarjetas no fueron contratadas por el partido con el financiamiento público otorgado por el IFE, sino con donaciones externas. Si es el caso, y si se acredita la existencia de un número superior de tarjetas a las ocho mil inicialmente aceptadas, estaríamos ante una flagrante violación del principio de predominio del financiamiento público sobre el privado.

Pero en lugar de buscar la verdad y defender al Estado de derecho, los magistrados del TEPJF decidieron avalar sin cuestionamiento alguno los puntos de vista del PRI y de Peña Nieto sobre el financiamiento de su campaña presidencial. “No se probó la existencia de un esquema ilegal de financiamiento paralelo destinado a la compra y coacción del voto, ya que las operaciones mediante tarjetas de prepago tuvieron como destinatarios a delegados y representantes del Partido Revolucionario Institucional, y por finalidad, retribuirles por los servicios prestados al señalado instituto político”, señalan los magistrados del TEPJF en el Dictamen de Validez de la elección presidencial de 2012. Casi un año antes de que la Unidad de Fiscalización del IFE emitiera su dictamen sobre los gastos de la campaña de 2012, los magistrados ya habían exculpado a Peña Nieto.

Desde antes de la calificación de la elección presidencial, el IFE ya había puesto la alfombra roja para la impunidad finalmente otorgada por el TEPJF. Por ejemplo, de acuerdo con los consejeros electorales, la existencia de un mercado negro de entrevistas, coberturas y comentarios en los medios de comunicación electrónicas no sería más que una fantasía de un grupo de malpensados. A raíz de las investigaciones de Jo Tuckman, de *The Guardian*, y Jenaro Villamil, de *Proceso*, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó el 9 de junio una queja ampliamente documentada al IFE que pidió sancionar al candidato presidencial del PRI por cometer un sistemático “fraude a la ley con la adquisición ilegal de espacios en radio y televisión para promocionar su imagen y apuntalar su campaña presidencial”. En su queja, el PRD trajo a colación la irregular transmisión a escala nacional de los spots del quinto informe de gobierno de Peña Nieto en el Estado de México, la factura de un millón 150 mil pesos expedida al gobierno del Estado de México por los comentarios de Joaquín López Dóriga y Óscar Mario Beteta, así como entrevistas sumamente sospechosas, como la otorgada por Maxine Woodside a Peña Nieto en Radio Fórmula el pasado 18 de abril, entre otros casos.

Pero en lugar de tomar en serio las acusaciones y emprender una amplia investigación para esclarecer la realidad de los hechos, los consejeros electorales prefirieron columpiarse por las ramas y dar clases de impunidad. En los dos meses y medio que tomó para supuestamente estudiar el caso, el IFE no fue capaz de requerir el testimonio de ninguno de los periodistas mencionados, solicitar los gastos en materia de comunicación social del gobierno del Estado de México o investigar empresas como Grupo TV Promo o Radar, que estarían involucradas en la triangulación de recursos hacia las principales televisoras.

De acuerdo con el IFE, no hacía falta indagar más allá porque los indicios aportados por el PRD “no descansan en alguna prueba cierta e incontestable, por lo que estos hechos endeble de los que se queja no puede producir inferencia válida alguna, máxime si se encuentran controvertidos a través de diversos medios de convicción”. En otras palabras, supuestamente no existiría base alguna para siquiera sospechar que podría haber un mercado negro en los medios electrónicos. De acuerdo con los consejeros Tuckman, Villamil y las docenas de otros periodistas y expertos que han documentado graves irregularidades en la materia, simplemente mienten. En contraste, la autoridad confía ciegamente en los desmentidos de los medios electrónicos que “controvierten” lo afirmado por el periodismo nacional e internacional.

Otro antecedente clave de la actitud complaciente de la autoridad electoral con los principales medios de comunicación fue cuando el IFE se quedó mudo frente a la abierta provocación de parte de las principales televisoras

del país cuando durante el horario del debate presidencial decidieron transmitir tanto un partido de fútbol como un programa de entretenimiento en sus canales estrella. Con su negativa a solicitar a la Secretaría de Gobernación la transmisión en cadena nacional del debate, la autoridad electoral abdicó de su responsabilidad de garantizar el derecho a la información de los mexicanos.

El mismo día de la decisión sobre la cadena nacional, 30 de abril de 2012, el IFE también dio luz verde a Peña Nieto para continuar con su campaña dispendiosa y rebasar los topes de gasto con total impunidad. En lugar de ejercer su facultad de informar desde ese momento sobre los costos de la campaña del PRI, la autoridad decidió evitar problemas con el candidato puntero y esperar hasta el próximo año para rendir su informe.

En general, la reacción del IFE frente a las denuncias sobre el probable rebase del tope de campaña de Peña Nieto fue una copia fiel de su comportamiento durante las elecciones presidenciales de 2006. Una vez más, en lugar de encontrar razones para actuar en favor de la equidad y el Estado de derecho, el instituto recurrió a pretextos para mantenerse pasivo e indolente. Tal como ocurrió en la elección presidencial anterior, la autoridad incumplió con la neutralidad y facilitó la imposición de un resultado electoral a las espaldas de la ciudadanía.

En 2006 el IFE dejó pasar una ofensiva campaña mediática calumniosa, los anuncios televisivos ilegales patrocinados por el sector privado y la intervención indebida del gobierno federal, entre otras conocidas violaciones. Todos recordamos cómo el Instituto también se negó rotundamente a ordenar un amplio recuento de la votación presidencial. En todos esos casos, Luis Carlos Ugalde y los otros consejeros pretextaron que la ley no les permitía hacer otra cosa. Como cualquier corrupto burócrata de ventanilla, pedían a los denunciantes darse otra vuelta el próximo día para formarse de nuevo en la fila.

En 2012 la consejera María Marván resucitó el fantasma de Ugalde. Indignada con la osadía de la coalición progresista y el PAN de denunciar los gastos de Peña, de manera tajante afirmó que “en el IFE no podemos hacer absolutamente nada”. De acuerdo con la consejera, “quien se queja de irregularidades sabe perfectamente que el proceso de fiscalización de las campañas es hasta que acaban y el instituto electoral no puede hacer ni más ni menos de lo que le pone la ley”.

El consejero presidente Leonardo Valdés cometió una pifia similar. En un artículo de prensa escribió que “es imposible determinar ahora, durante el periodo de campañas, el rebase de topes de gastos de campaña de candidato alguno: el IFE no está facultado para auditar los gastos de partidos y candidatos antes de que termine la propia campaña”.

Pero resulta que la ley electoral señala explícitamente que “en casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad [de Fiscalización] podrá abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes” (artículo 85 vigente en 2012). Asimismo, el artículo 84 de la misma norma ordena a todos los partidos presentar un informe preliminar de sus gastos de campaña antes del 15 de junio.

Y cuando se trata de irregularidades que ponen en riesgo la equidad y la legalidad del proceso electoral en su conjunto, ni siquiera es necesario recurrir a los burocráticos lineamientos del proceso fiscalizador. El Cofipe vigente indicaba, y el LGIPE actual indica, que “cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral” (artículo 362). Si la queja presenta indicios claros de que la ley pudo haber sido violada, el IFE está obligado a admitir, investigar y resolver el caso. El instituto debe proceder de manera “inquisitiva” y “exhaustiva” en estos procesos, de acuerdo con los criterios del TEPJF.

Es completamente falso entonces que la ley prohibía que el IFE revisara antes de la elección los gastos de Peña. Esto queda aún más claro con la pantomima del acuerdo firmado entre el PRI y el IFE para que la autoridad electoral envíe auditores para revisar los papeles del viejo partido de Estado. Ahora resulta que la autoridad siempre sí puede hacer algo, pero siempre y cuando el proceso sea dirigido y convocado por el mismo partido. Queda claro que no es la ley, sino la voluntad lo que limita la acción del instituto electoral.

Con estas y otras decisiones claves, los consejeros demostraron su falta de voluntad para garantizar la vigencia de los principios constitucionales en materia electoral, a saber: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. También pusieron en riesgo tanto la autenticidad del proceso electoral como la libertad de sufragio. Aparentemente no sirvió de nada expulsar a Luis Carlos Ugalde y sus colegas después de su cuestionada actuación durante las elecciones de 2006. Con muy pocas excepciones, los nuevos funcionarios repitieron al pie de la letra el mismo guión de sus predecesores.

¿UNA NUEVA REFORMA ELECTORAL?

Frente a la burocratización, la cerrazón y la ineffectividad de las instituciones electorales, hace falta revitalizar la participación ciudadana en los procesos electorales. Por ejemplo, el marco jurídico mexicano ahora permite que ciudadanos sin partido, los mal llamados “independientes”, participen en los procesos electorales. Sin embargo, la tarea más propiamente ciudadana de vigilar e impugnar los resultados electorales sigue cerrada a la sociedad.

Una ruta de salida al actual ciclo vicioso de fraudes y simulación podría ser la recuperación del espíritu original de las reformas electorales de los años noventa, permitiendo el acceso ciudadano a la justicia electoral.

Actualmente el derecho electoral mexicano acota de manera estricta el papel de la ciudadanía. Somos convocados a las urnas para votar, prestamos mano de obra gratuita al INE sirviendo como funcionarios de casilla, y podemos fungir como silenciosos “observadores ciudadanos” de los procesos de conteo, pero formalmente no contamos con la “personalidad jurídica” necesaria para participar directamente en la fiscalización o la vigilancia del proceso electoral o de exigir un recuento o impugnar los resultados de una casilla o de toda una elección.

Estrictamente hablando, esta restricción implica una violación a la Constitución y también a los pactos internacionales en materia de derechos humanos. Específicamente, la redacción excluyente de las leyes electorales viola nuestro derecho constitucional a la tutela judicial efectiva protegida por el artículo 17 de la CPEUM que señala:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

La Convención Americana de Derechos Humanos incluye una mención similar, en su artículo 25:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
 - a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso.
 - b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial.
 - c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

De la misma manera, el artículo primero de la Constitución establece claramente el “principio pro persona” para todas las instituciones, autoridades, funcionarios públicos y magistrados de la República:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El artículo 35 de la CPEUM también señala que es derecho del ciudadano “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”. Si bien esta frase normalmente se interpreta como un derecho de votar, ser votado y participar en los partidos y las organizaciones políticas, no existe ningún motivo teórico o existencial para limitar la “participación política” a estos ámbitos. La vigilancia y la impugnación de las decisiones de los órganos electorales también se pueden entender como una participación “política” desde la ciudadanía y a favor de la democracia.

Sin embargo, el cumplimiento de los artículos 1, 17 y 35 de la CPEUM se encuentra con dificultades en materia electoral, tanto por la improcedencia del juicio de amparo como por la redacción limitativa de la normatividad electoral.¹⁸ Así que se propone la realización de algunas reformas legislativas estratégicas para garantizar la vigencia plena de nuestro derecho a contar con un gobierno democráticamente electo.

En primer lugar, habría que eliminar las referencias a las quejas o denuncias “frívolas” incluidas en los artículos 440 y 447 de la LGIPE. Específicamente, se debe eliminar el inciso *1. e)* del artículo 440 y el inciso *1.d)* del artículo 447. Actualmente, ambas disposiciones jurídicas abren la posibilidad de que la autoridad pueda atemorizar o amedrentar a los ciudadanos que quieran participar en la defensa de la democracia a partir de la presentación de quejas e información a la autoridad.

En segundo lugar, habría que permitir que los ciudadanos participen con voz en las sesiones del Consejo General del INE, donde se resuelvan sus quejas correspondientes. Específicamente, esto implicaría agregar un numeral adicional al artículo 469 de la LGIPE. Una redacción posible para el numeral 9 podría ser: “En caso de que el proyecto de resolución correspondiente se hubiera originado en una queja ciudadana, el quejoso, o en su caso un representante designado por él, tendrá derecho de participar con voz

¹⁸ Véase John M. Ackerman, “Hacia la *reciudadanización* del derecho electoral”, de próxima aparición, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 2018.

en las deliberaciones del Consejo General sobre el caso”. De manera complementaria se sugiere eliminar el numeral 8 del mismo artículo 469 para evitar la posibilidad de aprobaciones *fast track* y colectivamente de los proyectos de resolución, lo cual reduce el escrutinio público sobre los proyectos de resolución.

En tercer lugar, con respecto a la LGSMI resultaría necesario modificar en primer lugar el artículo 10.1.b). Específicamente, habría que eliminar la improcedencia de los medios de impugnación en el caso de que los actos o resoluciones impugnados “no afecten el interés jurídico del actor”. Esta referencia es la que frena cualquier intento del TEPJF de abrir en realidad sus puertas a ciudadanos que no solamente defienden la vigencia de sus derechos y tienen un “interés jurídico” directo en el juicio correspondiente, sino también a la ciudadanía en general interesada en participar en garantizar el derecho a un gobierno democrático para todos los mexicanos. De manera complementaria, se propone también eliminar las referencias al “interés jurídico” incluido en los artículos 35.1 y 35.2 referentes al “Recurso de Revisión”.

En cuarto lugar, se propone agregar un inciso c) adicional al artículo 54 con respecto a la “Legitimación y la Personería” del “Juicio de Inconformidad” para incluir a “los observadores electorales, nacionales o internacionales, debidamente acreditados”. Esta reforma abriría la puerta para que los observadores electorales no se limitaran a solamente exponer las irregularidades encontradas a los medios de comunicación, sino que también podrían formar parte de manera directa en el proceso formal de impugnación de la validez de los resultados electorales, tanto al nivel de la casilla electoral como de la elección en su conjunto.

EL VOTO ÚTIL EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES. LAS EXPERIENCIAS DE 2006-2012

JOSÉ ANTONIO CRESPO*

INTRODUCCIÓN

En el año 2000, cuando tuvo lugar por primera vez en la historia de México una alternancia pacífica del poder de un partido a otro, se popularizó el término “voto útil”, al que convocó el equipo del ganador candidato panista, Vicente Fox, en particular a los simpatizantes de la izquierda. Lo ocurrido después es motivo de otras reflexiones, pero el fenómeno del “voto útil” o “estratégico” se ha presentado en las subsiguientes elecciones presidenciales, pues siempre existe la eventualidad de que quienes no tienen una preferencia partidista clara voten por el candidato que genere una mejor opción, o bien que impida el triunfo de otro candidato que se vea con recelo. Y también, de quienes identificándose con algún partido, su candidato presidencial no tenga posibilidades reales de triunfo, en cuyo caso es posible votar para la conformación del Congreso de la Unión por el partido favorito, para mantener su presencia en el Poder Legislativo, pero en el caso de la boleta presidencial se prefiere optar por alguno de los punteros (normalmente dos) con posibilidades reales de triunfo, eligiendo la menos mala de las alternativas desde su perspectiva. Hubo, pues, el fenómeno de “voto útil” también en las elecciones subsiguientes de 2006 y de 2012, y seguramente seguirá ocurriendo en futuros comicios.

En el presente artículo se pretende analizar el fenómeno del voto útil en México en sus dos últimas elecciones presidenciales (2006 y 2012), cuando el candidato del PRD fue Andrés Manuel López Obrador, que competirá igualmente en 2018, cuando el voto útil podría igualmente ser significativo, y quizá incluso determinante en el resultado. Se intenta responder pregun-

* Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

tas como: ¿en qué condiciones se ha generado un mayor voto útil en porcentaje del voto total?, ¿de qué partidos provienen en mayor medida esos votos estratégicos, y a qué otro partido tiende a beneficiar?, ¿ha sido determinante en el resultado el voto útil? En la medida en que puedan responderse a estas interrogantes, se podrá entender mejor el comportamiento y las condiciones del voto útil en México.

EL VOTO ÚTIL O ESTRATÉGICO

Es una de las múltiples expresiones del pragmatismo electoral, donde el elector se comporta con cierta racionalidad a partir de sus intereses y/o sus convicciones, de modo que sufraga por la opción electoral que, de acuerdo con sus cálculos (que puede ser correcto o no), servirán mejor a sus propósitos, o al menos eleva las probabilidades para ello. Hay en esta posición un alto grado de pragmatismo en el elector; si en su cálculo personal la opción A le reditúa mejor a sus intereses personales, colectivos, gremiales o nacionales, lo racional es sufragar por esa opción A. Desde luego, incluso en el votante racional la decisión no siempre es fácil ni automática. En ocasiones se genera una cierta contradicción, pues algunos de los objetivos del elector pueden ser mejor servidos por el candidato A, en tanto que otros los representa mejor el candidato B (y quizá lo mismo con otros candidatos más, en distintos temas e intereses). O podría haber conflicto entre ciertos intereses concretos y las convicciones políticas generales. Podría, por ejemplo, un elector orientado a la izquierda ver ese programa mejor enarbolado por el partido o candidato A, pero el candidato B podría ofrecer alguna política pública que beneficiaría más directamente el interés del elector, su familia, su comunidad o su gremio. En tales casos, cada elector debe decidir cuál es su prioridad, para así orientar su voto de la manera más racional posible.¹

Pero existe otro tipo de elector más orientado a sus convicciones que a intereses concretos. Es el votante duro o ideológico de cada partido. Su ideología o convicciones políticas, en general, suele verlas mejor representadas en algún partido (digamos el partido A), con el cual compromete también su emotividad e identificación. Es probable que eso se deba a que en ese partido ve las mejores posibilidades de mejorar su nivel de vida, el de su familia, su gremio, o incluso estar convencido de que el programa de ese partido es el que más conviene a la nación en su conjunto. En tal caso no habría conflicto entre sus intereses concretos y su ideología. Así, es probable

¹ Sobre la racionalidad del votante, véase el estudio clásico de Anthony Downs: *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.

que un miembro de la clase obrera vea mejor representados sus intereses en un partido socialista, obrero o laborista, y un feligrés católico lo haga con un partido de esa confesión (la Democracia Cristiana, por ejemplo). Este segmento del electorado tiende a votar siempre por el partido favorito sin importar otro tipo de consideraciones, tales como un mal desempeño gubernamental, o incurrir en abusos, o presentar un mal candidato, sin embargo, el votante ideológico seguirá sufragando por su partido. Es un voto que puede llamarse de conciencia, de lealtad, ideológico o que suele ser conocido más coloquialmente como “voto duro”. Aún así, podría eventualmente presentarse un conflicto de objetivos; su partido favorito sigue representando sus convicciones ideológicas, pero quizá otro partido, en una elección específica, podría ofrecer algún beneficio concreto (por ejemplo, meter drenaje en la colonia donde se vive y que hasta ahora no cuenta con dicho servicio). En tal caso, de nuevo un elector deberá decidir qué es más importante para él: mantener su congruencia ideológica o quizá recibir un servicio al que ahora no ha tenido acceso. Los más identificados con su partido (voto duro) tenderán a sacrificar un beneficio concreto por la lealtad sempiterna a su partido.² Mientras más pragmático el votante (voto más blando) optará por lo que más le conviene sin importar el partido que lo ofrezca. El *Diccionario electoral 2000*, de Martínez y Salcedo, define así al voto duro:

Suele llamarse así al voto emitido por quienes son militantes y simpatizantes permanentes de un partido político, y que lo apoyan en las urnas independientemente de los candidatos y de los programas que ofrezca al electorado, o de la situación por la que atraviese el país, porque sienten una gran identificación con él [...] También se le llama voto inercial.³

Por lo tanto, importa distinguir entre los votantes y simpatizantes de un mismo partido al menos en dos categorías básicas: 1) el votante más comprometido con la ideología de su partido, no sólo en términos de intereses sino también emotivamente (se identifica política y socialmente con él), que por ende su voto siempre y sistemáticamente se emitirá por su partido, al margen de si coincide o no con algún otro objetivo de su interés particular; 2) en contraste, aparece el otro tipo de votante, que si bien se identifica con el mismo partido por razones ideológicas, muestra un perfil más pragmático. Podría en ciertas circunstancias votar por otro partido o candidato en

² Philip Converse, *The Dynamics of Party Support: Cohort Analyzing Party Identification*, Beverly Hills, Sage, 1975.

³ Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario electoral 2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., 1999, p. 673.

caso de que ofrezca algún beneficio palpable en torno a su beneficio particular, en tanto su partido no lo hará o no tenga posibilidades de cumplirlo. Es el llamado “voto blando” de cada partido. Su propensión básica es a votar por su partido favorito, pero bajo ciertas condiciones podría no votar por él, sino por otro. Su lealtad al partido no es absolutamente incondicional (como casi lo es en el caso del votante duro), y sufragará por él si en un balance general obtiene más ganancia que con otra alternativa. Tales votantes, si bien mantienen una alta probabilidad de votar por su partido favorito, podrían no hacerlo en ciertas condiciones (lo que no impide que en próximas elecciones mantengan su preferencia por el partido favorito). De ahí que los partidos no puedan confiar completamente en el sufragio de esos votantes, por más que exista una buena probabilidad de que voten por su partido (pero no siempre ni en cualquier circunstancia).

Dicha clasificación entre el simpatizante “duro” o “blando” de cada partido (el primero más ideológico, el segundo algo más pragmático) ayuda a explicar el voto útil que puede ocurrir cuando el candidato del partido favorito no tiene posibilidades reales (o son muy escasas) de ganar, y queda entonces la opción de votar por alguno de los punteros con posibilidades reales de triunfo, a partir también de un cálculo racional: ¿cuál de los candidatos viables podría acercarse a cumplir mis objetivos?, ¿cuál es el menos peor para mis intereses, o el de mi gremio, o el de mi partido, o el de la nación en su conjunto?, ¿con cuál candidato, aunque no sea satisfactorio, puedo derrotar al que claramente parece más perjudicial a los intereses particulares o generales, o convicciones del elector en cuestión?, ¿o acaso no se encuentra diferencia alguna entre los punteros, al grado en que resulta indiferente quién termine ganando?

Supongamos a un obrero que se identifica con (o incluso milita en) un partido socialista, que promueva sus intereses y los representa mucho mejor que cualquier otro partido de la gama política. Sin embargo, en una elección concreta se percata de que el candidato de su partido no tiene posibilidad alguna de triunfar, en tanto que la victoria será disputada por otros dos abanderados; uno del partido liberal y otro del partido conservador. El ciudadano en cuestión podría decidir votar, pese a todo, por su partido, como una forma de refrendar su lealtad hacia él (“voto de lealtad” o “voto duro”). En tal caso su voto será de “conciencia”. Simplemente no puede votar por otros partidos sin experimentar un conflicto interno o incluso culpa. El voto por su candidato no tendrá influencia real en el resultado en virtud de que está fuera de la competencia real, pero sólo sufragando por él mantendrá su sentido de congruencia personal y política. No le importa, pues, que su voto no vaya a influir en el resultado final, y decide votar conforme a sus convicciones. Y quizá por el arraigo de tales convicciones, no

vea mayor diferencia entre los candidatos de otros partidos que puedan tener posibilidades reales de triunfo. Quien gane, en tal escenario, le mantiene indiferente, le es irrelevante. Es más probable que esta conducta la sigan los simpatizantes duros de cada partido.

El simpatizante “blando”, en cambio, con orientación algo más pragmática que ideológica, podría muy bien sufragar por su partido en el Congreso, de acuerdo con sus intereses y convicciones, para que mantenga la mayor influencia posible en el Poder Legislativo. Supongamos al mismo elector obrero adepto a un partido socialista, cuyo candidato no es competitivo en la elección presidencial; podría evaluar si entre los dos candidatos punteros (del partido liberal y el del conservador) hay alguna mejor opción (o menos mala), sea para sus intereses o para sus convicciones. Podría, por ejemplo, considerar que el candidato liberal tiene posiciones más próximas a las de su partido en algunos temas (sociales, económicos, filosóficos) en comparación con el candidato conservador. Podría evaluar que de triunfar el candidato conservador, éste adoptará medidas que harán más daño a su gremio (o comunidad, o incluso su partido) que si ganara el candidato liberal. Podría tener elementos suficientes (de tipo ideológico, histórico, informativo) para llegar a esa conclusión y sufragar con más pragmatismo que lealtad partidista. Este elector no considera irrelevante que gane uno u otro de los candidatos punteros, pues sí hace diferencia para él que lo haga uno u otro, y decide contribuir con su voto a inclinar la balanza en favor del candidato menos perjudicial para sus intereses o convicciones, a sabiendas de que en tal caso su voto sí podrá incidir sobre el resultado (a diferencia de si sufragara por el candidato de su partido, sin posibilidades reales de triunfo). Y en tal caso, probablemente no sentiría que comete una traición a su partido, su programa o ideario, no sentiría culpa alguna, porque estaría convencido que tanto para sus intereses (particulares, gremiales o regionales), habría sufragado por la opción más adecuada (es decir, más racional) entre las que tuvieran posibilidades reales de triunfo (los candidatos liberal y conservador, en este caso). Es a ese segmento de votantes “blandos” de cada partido al que los candidatos punteros apelan para sufragar por ellos, sabiendo que el candidato de su partido favorito no tiene ya probabilidades de triunfo.⁴ En ciertas circunstancias, ese voto útil puede ser sustancial, y quizá incluso decisivo en el resultado final. De ahí la importancia que le conceden los candidatos punteros que disputan realmente la victoria del proceso en cuestión. Así, el *Diccionario electoral 2000* define al voto útil (llamado aquí voto prestado o táctico) de la siguiente manera:

⁴ Seymour M. Lipset y Rokkan Stein, *Party Systems and Voter Alignment: Cross National Perspectives*, Nueva York, Free Press, 1967.

(Voto Prestado) Se dice del voto que emite un elector a favor de un candidato o partido que no es de su ideología o partido, y únicamente vota por él con el propósito de derrotar a otro candidato. (Voto Táctico) Consiste en votar por un candidato o partido para tratar de asegurar que se produzca el resultado más probable, en virtud de que el candidato o partido preferido en primera instancia carece de posibilidades de triunfo. [...] En consecuencia el elector cambia su voto “sincero” (de primera instancia) para dárselo a un partido que sí pueda vencer a los demás. Así, conserva su voto “útil”, no lo tira [...] Cuando las elecciones se polarizan entre dos partidos, el voto táctico favorece a los partidos grandes y perjudica normalmente a los partidos pequeños.⁵

El voto estratégico puede tener otra fuente importante de electores (distinta al del votante blando); se trata de los electores apartidistas (o a veces identificados como “independientes”). El votante apartidista no se identifica (o ya no, si antes lo hizo) con ningún partido político.⁶ Probablemente no considera que el programa de ninguno de ellos refleja o representa muy bien sus intereses, o al menos no garantiza la satisfacción de sus intereses. Y quizá sus convicciones no necesariamente se apegan a la de ninguno de los partidos existentes, o bien no considera que tal o cual partido estén realmente comprometidos con esas convicciones, así lo hagan de manera formal. Si bien el simpatizante “blando” de algún partido muestra un grado mayor de pragmatismo que el simpatizante “duro”, el votante apartidista normalmente tiene un sentido de pragmatismo más marcado aún. Puede sufragar por distintos partidos en cada elección sin que ello le suponga una sensación de incongruencia o conflicto ideológico. Este tipo de votante suele alimentar la categoría de indecisos que aparecen en las encuestas, y que sólo se va reduciendo conforme se acerca la elección. El votante apartidista (que no se siente ni entusiasmado ni comprometido con ningún partido) tiene en lo fundamental tres opciones básicas:

1. Puede decidir (así sea hasta el final) votar por el candidato que más se acerca a sus intereses concretos o le resulte más confiable o genere alguna esperanza de cambio, y para apoyarlo, también votar por el mismo partido en el Congreso (de modo que cuente con la mayor base posible de respaldo en el Poder Legislativo). En tal caso se emite un voto táctico, pragmático, pero no “útil”, pues no dividió su voto.

⁵ Martínez Silva y Salcedo Aquino, *Diccionario...*, *op. cit.*, pp. 675-676.

⁶ Patrick Kenney y Tom Rice, “The Evaporating Independents”, en *Public Opinion Quarterly*, núm. 52, 1988.

2. Podría en efecto también dividir su voto, al sufragar por un partido determinado en el Congreso por considerar que su plataforma legislativa es la más conveniente, pero votar por el candidato de otro partido quizá por serle más confiable o aceptable que el del partido por el cual votó para el Congreso. Entonces sí emitiría un voto útil para la presidencia (o así se contabilizaría, en todo caso).

3. Al no tener entusiasmo por ningún partido, podría no emitir voto alguno para el Congreso (abstenerse) y, sin embargo, sufragar por el candidato que le parezca menos inconveniente, o el que pueda derrotar al más descon fiable. Ése también será un voto útil. En tal caso, el ciudadano se presenta en las urnas y emite su voto para presidente, pero ni siquiera atiende a la casilla para votar para el Congreso (seguramente se lleva la boleta a su casa o la destruye), o bien lo anula y deposita en la urna. Eso refleja (y explica) que frecuentemente el voto para las cámaras legislativas registren una concurrencia menor que el voto para presidente. No se trata de una abstención normal, porque el ciudadano en cuestión acudió a la casilla, pero sólo emitió su voto para la presidencia.

Evidentemente, el voto útil, incluso de quienes se abstienen de votar para el Congreso, implica que no hay indiferencia entre los candidatos, sino que alguno le parece mejor o menos peor que los demás, y optar por ése en lugar de simplemente abstenerse o anular su voto. Es decir, el voto útil implica que no hay indiferencia, como sí la hay en el abstencionista (activo, es decir por razones políticas y no de otra índole) y el anulista (quien anula su voto deliberadamente).⁷

De tal manera que el segmento de los electores apartidistas (como el de los simpatizantes blandos) puede proveer un buen número de votos estratégicos, lo que puede medirse al contrastar el voto por cada partido en el Congreso con el voto a su candidato; si éste recibe más votos que su partido en el Congreso, es que ha recibido votos útiles (la diferencia entre una cuenta y otra). Si por el contrario, recibe menos votos que su partido en el Congreso, es que simpatizantes de su partido decidieron votar útil por otro candidato, probablemente por no haber considerado al de su partido como opción ganadora.

Así, lo normal es que los candidatos punteros, con probabilidades reales de ganar, reciban votos útiles de otros partidos, en tanto que los que han quedado fuera de la competencia, reciban menos votos que su partido en el Congreso. Pero también puede medirse el voto estratégico de los votantes apartidistas si éstos deciden no votar por ningún partido en el Congreso (o

⁷ Véase sobre la abstención el estudio clásico de Harold Gosnell y Charles Merriam, *Non-Voting*, Chicago, Rand McNally, 1924.

bien anular su voto en esa pista), de modo que por un lado aparecen más votos registrados en la elección presidencial que en la legislativa (en una o ambas cámaras) y también se cuentan más votos anulados en la pista legislativa que en la presidencial. Esos votos extra en la elección presidencial provienen, seguramente, de votantes apartidistas que, sin embargo, no les resultaba indiferente qué candidato ganara en la presidencia, y usaron su voto para intentar incidir en ese resultado. Es a través del contraste de esos datos entre la elección presidencial y la del Congreso (en una o ambas cámaras), que puede calcularse la proporción del voto útil emitido, y de su proveniencia (algunos partidos cuyo candidato no era competitivo, y votantes apartidistas que decidieron destruir o anular su voto para la pista legislativa). Para los efectos de este trabajo, el voto útil se calculará únicamente contrastando el voto por la pista presidencial frente al emitido por la Cámara de Diputados en cada elección.

2006: ELECCIONES IMPUGNADAS E INCIERTAS

La llegada de Vicente Fox a la presidencia generó gran expectativa de un cambio profundo en el sistema político mexicano. El PAN, desde su nacimiento en 1939, había condenado sistemáticamente el autoritarismo del régimen revolucionario, su corrupción e impunidad, así como su corporativismo vertical. Fox había ofrecido durante su campaña que llamaría a cuentas a varios de los peces gordos de la corrupción priísta, incluyendo a Salinas de Gortari. En lugar de ello, prefirió extender una amplia amnistía política para así contar con el respaldo del PRI en el Congreso y llevar a cabo una serie de reformas estructurales en materia económica. No había sido esa la principal oferta de su campaña, sino el combate a la corrupción y la impunidad. Y también, lejos de adoptar medidas contra el corporativismo sindical, hizo una estrecha alianza con quien era el prototipo de dicho corporativismo: Elba Esther Gordillo. El PRI no aceptó cerrar filas con Fox para llevar a cabo las reformas propuestas, alegando que su plataforma difería en esos puntos. Quien mejor ha expresado esa visión es el senador Manuel Bartlett, ex secretario de Gobernación (con Miguel de la Madrid, y responsable del macrofraude de 1988), ex gobernador del estado de Puebla, y quien ejerció gran influencia dentro de la bancada priísta en la cámara alta, pese a no ser su coordinador formal. Bartlett (después senador por el Partido del Trabajo y cercano a Andrés Manuel López Obrador), al iniciar el gobierno de Fox en diciembre de 2000, declaró: “A México le puede ir mejor si le va mal a Fox [...] El señor Fox es un producto nuestro, creció porque nosotros le permitimos que creciera [...] Tenemos que definir claramente

nuestro perfil de partido popular y combatir todos los días al régimen de derecha de Fox”.⁸ Pero también se alegó una razón más pragmática, que si le iba bien al gobierno de Fox, el PRI se mantendría en la oposición y su aspiración era, evidentemente, retornar al poder lo más pronto posible. Por ejemplo, el senador priísta Fidel Herrera (posteriormente gobernador de Veracruz), declaró sobre la posición del PRI frente al gobierno de Fox:

El presidente ganó la elección y él debe asumir las responsabilidades. Nosotros creemos que la lógica de la alternancia es volver al poder [...] Quien tiene que propiciar con mayor capacidad los cambios y conducirlos es la sociedad, pero tienen que ser impulsados por el gobierno y este gobierno se enredó o nos plantea un cambio para atrás, una involución [...] Nosotros queremos señalarle a México que el cambio somos nosotros.⁹

Así, Fox se quedó sin la reforma política —que había ofrecido— y sin la económica —por cuya búsqueda sacrificó la primera. El riesgo de todo ello era que, como en otras transiciones democráticas del mundo, se tradujera en una fuerte decepción con la democracia en contraposición al entusiasmo despertado por la alternancia misma. Se trata de un fenómeno recurrente y prácticamente universal en los procesos de transición política, si bien la intensidad y profundidad de la desilusión varían de un país a otro. Y se considera que cuando dicho desencanto es muy profundo y prolongado, las bases para la consolidación democrática podrían debilitarse al grado de que el experimento democrático pudiera resultar fallido. Sin un desempeño satisfactorio de la nueva democracia, ésta no logrará generar la suficiente legitimidad y apoyo ciudadano para su eventual consolidación. Sobre la inevitable decepción democrática en los procesos de transición política, escribió Samuel Huntington: “Los problemas irresueltos y los que parecen irresolubles fortalecen las tendencias de una desilusión en las nuevas democracias. [...] Los procesos democráticos y el fracaso de los nuevos gobiernos democráticos en resolver los problemas endémicos de una sociedad, generan indiferencia, frustración y desilusión”.¹⁰

Dicho desencanto se reflejó con claridad durante los comicios intermedios de 2003, que generalmente se consideran como una evaluación del gobierno a mitad de término. Precisamente porque el PRI no quiso colaborar como aliado legislativo del gobierno de Fox, el PAN lanzó la campaña para la elección intermedia bajo el lema de “Quítale el freno al cambio”, en-

⁸ *Proceso*, núm. 1254, 12 de noviembre de 2000.

⁹ *Bucareli Ocho*, 20 de mayo de 2002.

¹⁰ Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991, p. 255.

fatizando que debido al bloqueo del PRI (y en varios temas, también del PRD) en la cámara baja, convenía dar la mayoría absoluta al PAN para que éste pudiera por sí mismo impulsar los cambios propuestos y congelados. El PAN, pese a haber ganado la presidencia de la República en 2000, había quedado en segundo sitio (la segunda minoría) tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. El PRI obtuvo 210 diputados, cuatro más que el PAN. En los comicios de 2003, que renovarían la Cámara de Diputados, existía la posibilidad de que el PAN ganara terreno y pudiera impulsar algunos cambios pese al bloqueo del PRI y la abierta oposición del PRD. La petición era razonable, si bien muchas de esas reformas requerían no sólo una mayoría absoluta sino calificada, es decir, suficiente para modificar la Constitución, y que la composición del Senado no cambiaría sino hasta 2006. Pero no eran tanto las reformas económicas lo que la ciudadanía esperaba al votar por Fox en 2000, sino el combate a la corrupción (principal oferta de campaña), que para entonces quedaba claro que no se había dado. Fox mantenía todavía un alto grado de popularidad, con 58% de aprobación ciudadana, pese a haber iniciado su gobierno con 70% de aceptación. Y, sin embargo, el desencanto hacia su gobierno (y por ende, a la democracia) había ya iniciado su camino. Por lo cual, por un lado, se registró una abstención mayor que la de cualquier proceso intermedio previo; la participación en los comicios intermedios anteriores, los de 1997, fue de 57%, en tanto que seis años después ésta se desplomó a 42%. Habiéndose registrado la primera alternancia pacífica de la historia tres años atrás, se podría suponer un mayor entusiasmo participativo y democrático. En cambio, ocurrió lo contrario, síntoma claro del desencanto con la recién inaugurada democracia. Por otro lado, la desilusión con el gobierno se tradujo en que el PAN, en lugar de ganar terreno legislativo, sufrió un enorme descalabro. En términos porcentuales, cayó del 38.2% en 2000 (aunque en alianza con el PVEM), al 30.7% en 2003. Pero el impacto mayor se notó en el número de curules perdidas. De 206 diputados que obtuvo el PAN en 2000 (más los 17 que se le concedieron a su entonces aliado el PVEM), tres años después ya sólo mantuvo 151 curules (55 menos). El partido más beneficiado en esos comicios fue, en cambio, el PRI, que pasó de 219 diputados en 2000 a 231 en 2003 (más los 17 diputados que se le concedieron a su aliado el PVEM, que en esos años cambió de alianza al romper con el PAN apenas después de la elección presidencial, por no habersele otorgado la Secretaría del Medio Ambiente, según exigía). El bloque priísta (PRI y PVEM) pasó a tener casi la mayoría absoluta con 248 curules. El bloque de izquierda también se benefició de la caída panista; pese a que pasó de 18.7% de la votación en 2000, a sólo 17.6% (en alianza con otros partidos de izquierda como el PT y Convergencia Democrática, hoy Movimiento Ciudadano),

pasó de 66 diputados a 96. El PAN quedó flanqueado por dos opositores más fuertes que en el 2000, por lo cual sus posibilidades de llevar a cabo las reformas prometidas se reducían de manera dramática.

La decepción con el gobierno del PAN, reflejada en 2003, podía anunciar también una derrota de ese partido en la elección presidencial de 2006. Y dado que el PRI seguía teniendo problemas de divisionismo interno a raíz de la pérdida de la presidencia, difícilmente se perfilaría como opción para esa elección. En 2002 había enfrentado su primera elección de dirigente nacional sin la tradicional línea presidencial. Hubo dos candidatos al cargo: Roberto Madrazo (con Elba Esther Gordillo como compañera de fórmula) y Beatriz Paredes. El resultado fue sumamente estrecho, pero se detectaron fuertes irregularidades en Tabasco y otros estados afines a Madrazo. El equipo de Paredes denunció el hecho y amenazó con abandonar el partido, lo que lo hubiera llevado a una fractura mayor. Decidió mantenerse en el partido, lo que le dio a éste un respiro. Madrazo, desde la dirigencia nacional, fue trabajando para consolidar su candidatura presidencial, pero en el trayecto se confrontó con Gordillo, aliada de Fox, quien desde la cámara baja (en 2003) apoyó la reforma fiscal presentada por el gobierno panista. Madrazo, apoyado por numerosos legisladores y dirigentes del PRI, se opuso a dicha reforma y entró en conflicto con Gordillo, quien terminó por abandonar el PRI (y formar uno propio apoyado en el magisterio: Partido Nueva Alianza [Panal]). Por otra parte, varios gobernadores priístas decidieron presentar un frente común para buscar una candidatura alterna a Madrazo. De ese frente surgió como favorito el gobernador del Estado de México, Arturo Montiel. En los meses previos a definir la candidatura del PRI, Madrazo filtró a la prensa fotografías y evidencias de casas e inmuebles en principio mal habidos por parte de Montiel, lo que lo orilló a renunciar a su precandidatura, quedando Madrazo como el ganador de la contienda interna. Pero el golpe dado a Montiel repercutió también sobre la imagen del PRI, que a poco apareció en las encuestas en tercer lugar, dejando como punteros al PRD y al PAN pese a la decepción con este último. Por su lado, la maestra Gordillo compitió con su propio partido (Panal) pero en alianza informal con el candidato panista, Felipe Calderón. Gordillo utilizó sus influencias dentro del PRI para favorecer un voto útil en favor del candidato panista, instruyendo incluso a sus militantes de hacer lo propio: votar por el Panal en el Congreso, pero por el candidato panista para la presidencia. Ante el debilitamiento y caída del PRI, y la decepción con el PAN, quedaba entonces la opción de izquierda: el PRD. En un sistema tripartidista, como se configuró el mexicano desde 1988, y ya en plena competitividad electoral con posibilidades, por lo tanto, de registrar nuevas alternancias, era pensable y hasta lógico que tras haber removido al PRI del poder, y ante la decepción generada por

el primer gobierno del PAN, una mayoría del electorado buscara la opción pendiente: la izquierda congregada en el PRD. Así parecía ocurrir en un primer momento. El jefe del gobierno capitalino que ocupó ese cargo desde 2000, Andrés Manuel López Obrador, logró ubicarse como el mayor líder de ese partido desplazando al líder histórico y tres veces candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas.¹¹ Desde muy temprano mantuvo en las encuestas de intención de voto un lugar elevado.

Por otro lado, a partir de la segunda mitad de su mandato, el presidente Fox vio que López Obrador estaba bien perfilado para la elección presidencial, y enfocó sus baterías a tratar de detenerlo, no sólo con declaraciones en las que prevenía el riesgo de cambiar de modelo económico (con las propuestas de López Obrador), sino que buscó desaforarlo como jefe de gobierno y así eliminarlo de la carrera presidencial. El argumento para ello fue el desacato temporal del jefe de gobierno a una orden judicial que le ordenó retirar maquinaria de construcción, tras haber expropiado una franja de tierra para construir un camino a un hospital. El juez ordenó la suspensión de dicho camino y el retiro de la maquinaria. El camino no se construyó pero la maquinaria tardó en ser retirada, con lo que se dio por sentado que había habido un desacato, merecedor del desafuero político de López Obrador. Las encuestas en general señalaban que dicha medida era rechazada por aproximadamente 80% de los ciudadanos, al considerarlo un ardid de tipo político más que una medida de estricto apego a la ley. Era previsible que el embate contra López Obrador por parte del gobierno sería un gran fracaso político. Con todo, en 2005 procedió el desafuero en el Congreso por parte del PRI y del PAN. A los pocos días, se organizaron marchas de repudio multitudinarias, lo que en una semana orilló a Fox a dar marcha atrás, e incluso recibir a López Obrador en el Palacio Nacional, como una forma de disculpa y retractación. A partir de entonces, la popularidad de López Obrador fue aún más al alza. El desafuero resultó absolutamente contraproducente, como muchos lo habían anticipado (pero no dentro del círculo de Fox).¹²

Poco después arrancó el proceso electoral para la presidencia, con López Obrador con cerca de 20 puntos porcentuales por arriba de sus rivales. El PRI le seguía en segundo lugar, pero muy por debajo, y en el tercero aparecía el panista Felipe Calderón. Los conflictos dentro del PRI ya mencionados, lo enviaron al tercer sitio a fines de 2005 y el PAN ocupó tímidamente el segundo sitio, pero muy por debajo aún de López Obrador. El perredista

¹¹ Alejandra Lajous, *AMLO: entre la atracción y el temor. Una crónica del 2003 al 2005*, México, Océano, 2006.

¹² Alejandra Lajous, *Vicente Fox: el presidente que no supo gobernar*, México, Océano, 2007.

parecía imparable, y aún en marzo aparecía en las encuestas con al menos diez puntos de ventaja por encima de Calderón. Y es entonces que se dio un fenómeno peculiar: al sentir su victoria ya irreversible, López Obrador empezó a cometer varios errores y actos de arrogancia. Declinó ir al primero de dos debates presidenciales programados por el IFE, como despreciando a sus contrincantes, que en cambio aprovecharon el espacio para adelantar. López Obrador perdió en esa ausencia cerca de cuatro puntos porcentuales, según varias encuestas. Por otro lado, despreció posibles alianzas con grupos o corrientes de izquierda que hubieran podido brindarle algunos puntos que resultaron ser determinantes. Desoyó los manuales de campañas que recomiendan no pelear con nadie cuando se es puntero, y lejos de eso confrontó de manera directa y estridente al presidente Fox. No quiso reunirse con banqueros y empresarios para calmar sus temores, sino que dijo que lo haría pasadas las elecciones. Y a los grandes empresarios los acusó a todos sin distinción de evasores de impuestos. Naturalmente, esos grupos utilizaron sus recursos para lanzar una campaña negativa contra el candidato del PRD. En esa medida, los electores apartidistas, que al inicio del año 2006 mayoritariamente estaban con López Obrador, empezaron a mudar en favor de Calderón, según se aprecia en el cuadro 1.

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DEL VOTO INDEPENDIENTE (2006)

2006	Marzo (%)	Julio (%)
López Obrador	40	35
Calderón	22	31

FUENTE: *El Universal*, marzo de 2006; y encuesta de salida de Consulta Mitofsky, 2 de julio de 2006.

El discurso de López Obrador dirigido, fundamentalmente, a sus votantes duros, empezó a generar desconfianza entre los apartidistas, por lo común más moderados, defensores de la estabilidad y adversos al riesgo, y que fácilmente pueden mutar de preferencia incluso poco antes del día de la elección. Entre marzo y junio, López Obrador perdió 5% de ese electorado, en tanto que Calderón ganó 9% de los mismos, lo que fue llevando a cerrar distancias entre los dos punteros, hasta que pocos días antes de la elección casi todas las encuestas marcaban un empate técnico entre los dos punteros. La moneda estaba en el aire y cualquier cosa podía pasar. Lo que quedó claro es que con los errores cometidos por López Obrador, en pocas semanas perdió la gran ventaja que mantenía sobre su rival más cercano,

perdiendo lo que parecía una victoria irreversible. El PRI terminó en tercer lugar, muy por debajo de sus rivales, por lo que probablemente parte de sus simpatizantes y electores se decidiría por emitir un voto útil en favor de alguno de los dos punteros, dada la imposibilidad de su candidato, Madrazo, de conseguir la victoria. Los resultados oficiales arrojaron a Calderón en primer sitio con 35.9%, frente a un cercano 35.3 de López Obrador; 243 934 votos de ventaja para el primer lugar (.56% del total). El candidato del PRI obtuvo, en cambio, la más baja votación registrada por su partido: 22.3%. Ante tales resultados, ¿cuánto voto útil se registró, proveniente de qué partidos, y a quién favorecieron en mayor medida? Los resultados de la contrastación del voto útil se aprecian en el cuadro 2.

CUADRO 2
PARTIDOS RECEPTORES DEL VOTO ÚTIL (2006)

	PAN	PRD-PT-MC	ACSD	Nulos	Total
Presidente	15 000 284	14 756 350	1 128 850	1 202 593	
Congreso	13 753 633	11 941 842	845 749	1 162 012	
Voto útil	1 246 651	2 814 508	283 101	40 581	4 384 841
Porcentaje	28	65	6	1	100

PARTIDOS Y SEGMENTOS QUE APORTARON EL VOTO ÚTIL

	PRI-PVEM	PANAL	Abstencionistas	Total
Presidente	9 301 441	401 804	41 791 322	
Congreso	11 619 679	1 872 283	41 195 198	
Voto útil	- 2 318 238	-1 470 470	596 124	4 384 841
Porcentaje	53	33	14	100

FUENTE: INE.

En primer lugar, la proporción del voto útil en esta elección fue mucho mayor que en las anteriores: 10.5%, más del doble que en la elección de 2000 (y tres veces más que en 1994). Lo que refleja que priístas y panalistas estuvieron mucho más dispuestos a emitir un voto útil de lo que mostraron los perredistas seis años atrás. ¿Quiénes fueron los principales receptores de ese voluminoso voto útil? Para el público en general quedó la impresión de que el principal beneficiario de ese voto fue el PAN, pero no fue así. La coalición en torno a López Obrador recibió un abrumador 65% del voto útil

proveniente tanto del PRI como del Panal y de abstencionistas parciales, en tanto que el PAN lo hizo sólo en 28%; menos de la mitad. Y curiosamente, un tercer partido, pequeño por ende, recibió también una parte del voto útil pese a no tener posibilidad alguna de triunfo presidencial. Se trata del Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina (PASC), con Patricia Mercado como candidata (que recibió 6% del voto útil). En este caso, se conoce que algunos de los priistas o panalistas decidieron votar en la pista presidencial por Mercado, no como opción de triunfo, pero sí quizá para garantizar su registro siendo un partido nuevo, cosa que consiguió. Paradójicamente, si esos votos útiles recibidos por Mercado hubieran ido a dar a López Obrador, éste hubiera ganado la elección, pues esos 283 101 votos útiles superan los 244 mil votos con que aventajó oficialmente Calderón a López Obrador. Finalmente, y contra la tendencia general, hubo un mucho mayor voto nulo en la elección presidencial que en la legislativa, lo que es atípico en otros comicios, pues normalmente sucede a la inversa. Esto sugiere que algunos de los votantes del PRI o del Panal, decepcionados con su respectivo candidato perdedor, no quisieron sin embargo votar por ninguno de los rivales de sus partidos, y en lugar de mantener un voto leal por su candidato, optaron por emitir uno quizá de protesta, anulando su voto (1% del total del voto anulado en la pista presidencial provino de quienes sí votaron por algún partido, el PRI o el Panal, en la pista legislativa). Por otra parte, se esperaba que el voto útil del PRI, lo mismo que el del Panal, hubieran favorecido al candidato panista, tanto por la afinidad ideológica del proyecto económico en esos dos partidos como por la alianza informal entre Gordillo y Calderón. Muchos analistas incluso explicaron el estrecho triunfo de Calderón por el voto útil proveniente del Panal. Pero ese voto útil combinado (PRI-Panal) favoreció en mayor medida a López Obrador. Hubo la enorme cantidad de 4 384 481 de votos útiles, de los cuales más de la mitad provino del PRI-PVEM (53%). El siguiente bloque emergió del Panal con una tercera parte del voto útil (33%), lo que es relevante dado el pequeño tamaño del partido (respecto del PRI-PVEM). Finalmente, 21% del voto útil vino del bloque de electores que se abstuvieron en la elección legislativa, quizá por estar fuera de sus distritos emitiendo su voto presidencial en casillas especiales (14 por ciento).

No hay elementos contundentes para calcular la proporción de donde provenían los votos útiles en favor de uno u otro de los punteros (o bien de Mercado). Pero supongamos que el Panal se comportó con absoluta disciplina a su dirigente y hubiera destinado sus 1 470 470 votos útiles hacia Calderón (cosa poco probable), aún así habrían sobrado 223 819 votos útiles panalistas que hubieran ido a parar a otros candidatos. No hubo pues disciplina total, aun bajo el escenario más ortodoxo. El PRI no pudo tam-

poco haber aportado la totalidad de su voto útil al PAN, pues incluso en tal caso le hubieran sobrado 1 071 587, dirigido a los demás beneficiarios del voto útil (principalmente a López Obrador). Entonces lo único que es posible determinar es que tanto el PRI como el Panal aportaron gran cantidad de votos útiles (en mayor proporción que en elecciones anteriores) y que la mayor parte de él (la tercera parte) benefició a López Obrador. Cosa distinta es que a pesar de ello, las cifras oficiales beneficiaron a Calderón. Por otro lado, cabe la pregunta: los partidos que aportaron al voto útil, ¿en qué proporción de su votación lo hicieron? El PRI, en un elevado 20%, y el Panal en una aún mayor proporción (78%). Y los beneficiarios de ese voto útil, ¿qué proporción de su voto total representó aquél? En el caso del candidato panista fue de 8%, mucho menos que lo que recibió López Obrador como voto proveniente de otros partidos (19%). Pero fue Patricia Mercado quien relativamente se benefició más de ese éxodo, pues 25% del voto que recibió provino de partidos distintos al suyo. Y de los votos nulos en la pista presidencial, 3% provino de quienes sí votaron por otros partidos para diputados (probablemente, desencantados del PRI y del Partido Nueva Alianza).

LOS COMICIOS DE 2012: NUEVA ALTERNANCIA

El gobierno de Felipe Calderón entró con un enorme déficit de legitimidad dado el conflicto poselectoral que hubo de enfrentar, donde López Obrador puso en duda la veracidad de las cifras oficiales, lo cual, dado lo cerrado del resultado, fue creído por muchos de sus seguidores e incluso ciudadanos que no votaron por él. Sólo la mitad de la ciudadanía (en general) aceptaba la validez de su triunfo, en tanto que 35% alegaba que hubo un fraude para lograr su victoria, en tanto que 15% decía no tener idea de quién hubiere ganado (en concordancia con que las actas oficiales no permitían despejar con claridad dicha incógnita).¹³ A pocos días de acceder al gobierno, cuya toma de posesión se dio en medio de gritos y sombrerazos en el Congreso, Calderón decidió emprender una gran campaña policiaco-militar contra los cárteles de la droga, empezando por Michoacán. A partir de entonces se elevó significativamente el número de homicidios, en general, y las muertes relacionadas con esa lucha, así como numerosas violaciones a derechos humanos por parte de agencias estatales. Muchos consideran que esa decisión de Calderón respondió a la idea de legitimar, por esa vía, su gobierno, deficitario en legitimidad de origen legal. Puede ser, pero todo queda

¹³ José Antonio Crespo, 2006: *hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral*, México, Random House Mondadori, 2008.

en una conjetura. Por otro lado, así como Salinas de Gortari aceptó una importante reforma electoral en 1990 como compensación por la falta de legitimidad en torno a su triunfo electoral, igualmente Calderón aceptó una nueva reforma electoral en 2008, a partir de las quejas hechas por la oposición. Por ejemplo, se adoptó un modelo de comunicación política en que ningún actor podría comprar tiempo en medios electrónicos para fines político-electorales (como hizo el Consejo Coordinador Empresarial en 2006, claramente contra López Obrador), sino que los tiempos oficiales serían distribuidos entre los partidos políticos para efectos de desplegar su publicidad.

Por otro lado, así como el gobierno de Fox resultó ser una decepción para quienes en él habían confiado, y ello se reflejó en un gran descenso del PAN en la cámara baja en la elección intermedia de 2003, también en la elección intermedia de la administración de Calderón, el PAN sufrió una importante merma de diputados. En el cuadro 3 pueden percibirse los movimientos registrados entre 2006 y 2009 en la Cámara de Diputados:

CUADRO 3
CAMBIO EN LA DIPUTACIÓN ENTRE 2006 Y 2009

2006	Mayoría	Plurinominales	Total	Porcentaje
PAN		69	206	41.2
PRD	91	36	127	25.4
PRI	65	41	106	21.2
PVEM		17	17	3.4
2009				
PAN	70	73	143	28.6
PRD	39	32	71	14.2
PRI	184	53	237	47.4
PVEM	4	17	21	4.2

FUENTE: INE.

El PAN cayó de 206 (41.2%) a 143 diputados (28.6%), 63 curules menos (y una disminución porcentual de casi 13% en su votación). Pero como en 2003, el PRD también sufrió una gran caída, pasando de 127 (25.4%) a 71 curules (14.2%); perdió 58 diputados (y su votación se redujo en 11%). Y el PRI fue de nuevo el gran ganador, pasando del tercer lugar con 106 diputados (21.2%), al primero, con 237 (47.4%), y con las curules de su aliado el PVEM pudo controlar la mayoría absoluta; ganó 131 escaños más (y du-

plicó su porcentaje de votación). Pero lo que cabe destacar es que si en los comicios intermedios se evalúa al gobierno en turno, el de Calderón resultó sumamente mal calificado (como el de Fox, seis años atrás). Cabe mencionar otro fenómeno peculiar que se dio en 2009, y en algo puede ayudar a entender el voto útil en 2012. Diversos grupos de ciudadanos, organizaciones cívicas y analistas, de forma espontánea e inconexa, convocaron a anular el voto en lugar de abstenerse (o bien en lugar de sufragar por un partido sin plena convicción) como forma de protesta y de presión al conjunto de partidos políticos. Se partía de que esos ciudadanos no se identificaban con ningún partido y en cambio visualizaban ya una partidocracia, es decir, un acuerdo entre los diversos partidos para acordar y defender intereses comunes por encima del interés social. El movimiento del voto nulo buscaba una apertura en el sistema de partidos a una mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, y adquirir más mecanismos de control sobre los gobernantes y representantes. Consideraba que, en virtud del alejamiento de los partidos respecto a la ciudadanía en general, de su relativa rigidez y cerrazón, y de los pocos mecanismos para llamar a cuentas a los representantes populares, se podría enviar un mensaje a los partidos sobre el descontento, la enajenación y la inconformidad respecto del sistema de partidos, su elevado financiamiento público, su monopolio de la representación política, su impunidad (frecuentemente como producto de acuerdos entre los propios partidos) o su poca eficacia para satisfacer las demandas sociales. En la elección se registró un millón 840 mil votos nulos (y 84 mil emitidos por candidatos no registrados), que representaron juntos 5.6% de la votación total emitida. Eso en el nivel nacional, pero dado que el movimiento partió de y se concentró en ciertas ciudades, hubo en varias de ellas un voto nulo nada despreciable, muy por encima del promedio nacional (véase el cuadro 4).

Una pregunta en torno al fenómeno era cuánto de ese voto nulo lo fue de manera deliberada (respondiendo al llamado de los anulistas) y cuánto por error (lo que era frecuente en todos los comicios). Un criterio para distinguir una categoría de otra sería la diferencia respecto del voto nulo en una elección comparable, es decir, la intermedia electoral previa, de 2003, y aventurar que todo lo que superara ese porcentaje podría considerarse como voto nulo de protesta (deliberado). Ese criterio parte de que el voto nulo en 2003 respondió en su totalidad (o casi) a errores cometidos por los electores, dado que en aquel año no hubo un movimiento público en favor de anular el voto como expresión de protesta. Sea aceptable o no tal premisa (no demostrada, pero tampoco descabellada), entonces el voto de protesta en 2009 sería de 2.3%. En los comicios intermedios previos (con los cuales debe compararse este indicador) se registró 3.4% de voto nulo. Sin embargo, qui-

CUADRO 4
 VOTO NULO EN DIVERSAS CIUDADES DE MÉXICO (2009)
 (PORCENTAJE)

<i>Ciudad</i>	<i>Nulo</i>
Morelia	12.3
Puebla	11.9
Distrito Federal	10.8
Chihuahua	8.9
Aguascalientes	8.8
Ciudad Juárez	8.2
San Luis Potosí	8.1
Tijuana	8.0

FUENTE: IFE.

zá algunos de los votos nulos en 2003 no hayan respondido a un error, sino también una decisión deliberada. No hay manera de saberlo pues los votos nulos se contabilizan en una sola categoría, independientemente de su móvil (error o protesta). Con todo, una encuesta de salida del Gabinete de Comunicación Estratégica, pudo determinar que siete de cada 10 votos anulados en 2009, lo eran deliberadamente y no por error. Esa información fue después confirmada por el IFE, tras la revisión de una muestra de los paquetes electorales para distinguir los votos deliberadamente nulos de los anulados por error.¹⁴

Los votos por los candidatos no registrados (para lo cual hay un lugar especial en la boleta) sí se cuentan aparte (y se anulan), y esa opción puede considerarse como una forma de protesta aceptada oficialmente (en otros países hay un espacio para el voto en blanco, e incluso esa opción puede tener una consecuencia jurídica, como anular la elección si la votación nula rebasa la de cada candidato registrado, o bien puede traducirse en una reducción del financiamiento partidista). Los partidos reaccionaron con dureza ante el movimiento anulista acusándolo de responder, o bien a grandes intereses económicos antipolíticos, o a otros partidos que presuntamente se beneficiarían con el voto nulo. Simplemente no aceptaban que se tratara de

¹⁴ Equivalen a 1 260, 716 votos de 1 876 629 votos nulos. IFE, “Análisis descriptivo sobre las características de los votos nulos y votos por candidatos no registrados emitidos en las elecciones federales del año 2009, agosto de 2010”.

un movimiento ciudadano espontáneo con vistas a presionar y, eventualmente, ayudar a transformar al sistema de partidos. Pero al término de la jornada, los partidos aceptaron la señal de que un segmento importante de ciudadanos se estaba alejando de los partidos y convenía realizar algunos cambios para reducir esa brecha. El mismo día de la jornada electoral, el presidente Calderón declaró:

Debemos ser sensibles y atender el llamado que nos han hecho quienes hoy decidieron no votar o no apoyar a ningún partido. La democracia es un proceso de construcción y perfeccionamiento institucional permanente. Por ello, esta elección nos ofrece, también, la oportunidad de reflexionar cómo podremos mejorar nuestro sistema electoral, a fin de acercar más la política a las necesidades, preocupaciones y participación de los ciudadanos.¹⁵

Y al presentar sus respectivas iniciativas de reforma política, los diversos partidos hicieron referencia a atender la protesta de los ciudadanos expresada a través tanto de la abstención como del voto nulo. Por ejemplo, en la iniciativa del PRI presentada por su fracción parlamentaria en el Senado, se lee:

En los procesos electorales [de 2009], un número no desdeñable de ciudadanos ha anulado el sufragio por diversas razones, sea por error, sea de manera consciente para expresar su malestar con el sistema representativo, con lo que ha constituido un movimiento anulista buscando presionar al sistema político para cambiar el estado de cosas. El conjunto de reformas que proponemos, incorpora el sentir ciudadano de una manera comprensiva.¹⁶

Por su parte, el PRD y sus aliados políticos (el PT y el PC), destacaron en su iniciativa de reforma política:

La democracia no puede estar determinada por el sólo acto de elegir representantes, sino que debe resultar de un tejido complejo de toma de decisiones y formas de expresión de la soberanía popular; misma que, por orden constitucional, reside esencialmente en el pueblo. Las circunstancias por las que atraviesa el país exigen la apertura de nuestro sistema político para que el pueblo tome decisiones trascendentales más allá de los días electorales.¹⁷

¹⁵ *Reforma*, 6 de julio de 2009.

¹⁶ Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 23 de febrero de 2010.

¹⁷ Grupos Parlamentarios del PRD, PC y PT en ambas cámaras del Congreso de la Unión, "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan legisla-

Las reformas enviadas por los partidos, y aprobadas meses después, incluían figuras como la iniciativa ciudadana, la consulta popular, la reelección legislativa y las candidaturas independientes, entre otras.¹⁸ Temas todos impulsados desde años atrás por diversas organizaciones, pero que finalmente se concretaron en esta reforma que, según los propios partidos, respondió al menos en parte a la presión generada por el movimiento anulista de 2009. Eso probablemente explica, en parte, lo ocurrido con este segmento en 2012, en lo que hace al voto útil, según se verá más adelante.

Por otra parte, la recuperación del PRI avizoraba su probabilidad de retorno al poder, aunque no necesariamente, pues si bien en 2003 también mostró gran recuperación, debido a sus divisiones internas en 2006 cayó al tercer sitio (según se vio). Pero en esta ocasión, el PRI logró recuperar la gobernabilidad interna a partir de uno de sus principales bastiones, el Estado de México, cuyo gobernador, Enrique Peña Nieto, empezó a hacer gran trabajo político con los gobernadores priístas, brindando ayuda de distinto tipo y logrando alianzas en su favor. Esto lo perfiló como el candidato mejor posicionado del PRI, al grado en el cual ninguno otro logró siquiera acercarse. Logró así el PRI unificarse en torno a un candidato único, al cual las encuestas brindaban gran ventaja desde meses antes de la elección. Es cierto que ello se debía, en parte, al gran despliegue mediático del gobernador mexiquense, seguramente a partir de un enorme gasto en comunicación a través de entrevistas a modo. Como sea, el hecho es que dentro del PRI el despeje en las intenciones de voto y una adecuada operación política provocó el cierre de filas dentro del PRI en torno a Peña Nieto. Llegó, pues, el PRI con un candidato competitivo y sin divisiones internas.

En lo que hace al PAN, su proceso interno fue conflictivo. Josefina Vázquez Mota había dejado la Secretaría de Educación Pública con el gobierno de Calderón y ocupó la coordinación de la menguada bancada panista en 2009. Desde ahí, muy pronto expresó su intención de contender por la candidatura presidencial de su partido, lo que le generó una gran ventaja dentro de las filas del PRI. En cambio, los miembros del gabinete presidencial, de donde surgiría el precandidato respaldado por Calderón, se veían obligados a guardar silencio y no hacer ruido, muy al estilo priísta. La diferencia respecto de los usos y costumbres del PRI fue que en ese partido siempre quedaba como candidato el elegido por el presidente, en tanto que en el PAN parecía ocurrir lo contrario. El PAN tiene la autonomía suficiente como

dores y legisladoras de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas cámaras del Congreso de la Unión”, 18 de febrero de 2010.

¹⁸ Felipe Calderón, *Los retos que enfrentamos (2006-2012)*, México, Random House Mondadori, 2014.

para elegir un candidato que no necesariamente es el favorito del presidente panista en turno. El favorito de Fox era el secretario de Gobernación, Santiago Creel. Incluso Felipe Calderón, siendo secretario de Energía, mostró interés por ser candidato presidencial (apoyado por el entonces gobernador de Jalisco), y Fox le recriminó públicamente adelantarse a los tiempos. Calderón optó por renunciar al gabinete y moverse más libremente entre los militantes de su partido. En la elección interna ganó con gran ventaja la candidatura frente a Creel. Pero éste aceptó su derrota y evitó una división en el PAN que le hubiera complicado obtener la victoria que con dificultad (y dudas de por medio) consiguió en 2006. En cambio, al definirse la candidatura panista en 2012 las cosas fueron distintas. El favorito de Calderón resultó ser el secretario de Hacienda, Ernesto Cordero. Llegó tarde a la precampaña, pues Vázquez Mota llevaba meses de hacer proselitismo. Durante la contienda interna surgieron ataques y descalificaciones entre los dos precandidatos. Y una vez definido el triunfo de Vázquez Mota, los partidarios de Cordero generaron discordias y pusieron trabas internas. Más importante aún, el presidente Calderón decidió abandonar a la candidata panista a su suerte al no haber logrado colocar como abanderado a su favorito Cordero. No pasó mucho tiempo de iniciada la campaña oficial cuando la candidata panista cayó al tercer sitio en las encuestas, siendo rebasada por el candidato del PRD, López Obrador, quien poco a poco se acercó al candidato a vencer, Enrique Peña Nieto. En el colmo, una vez ubicada Vázquez Mota en tercer sitio, el ex presidente Vicente Fox pidió a los panistas un “voto útil” en favor del abanderado priísta, Peña Nieto, para así evitar que López Obrador tuviera oportunidad alguna de triunfo.

En el caso del PRD, se sabía que un candidato natural sería nuevamente López Obrador, como una especie de “derecho de reivindicación” dado que su partido había dado por válida la tesis del enorme fraude electoral en 2006, por lo que consideraban que se le había arrebatado un legítimo y auténtico triunfo presidencial. Pese a lo cual, se perfiló también la precandidatura del jefe de Gobierno de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard, quien había mostrado un buen desempeño en la capital. Se tenía que resolver la candidatura sin rupturas, pero de manera convincente. Se llegó al acuerdo de que el candidato del PRD se definiría a través de encuestas, la cual perfilaría cuál de los dos precandidatos tendrían más probabilidades de triunfo. Pero mientras eso sucedía, el PT, aliado del PRD en torno a López Obrador en 2006, anunció que no apoyaría a Ebrard bajo ningún concepto, y que incluso si López Obrador no resultaba candidato del PRD, lo lanzaría como su propio abanderado. Es decir, se dejó entrever que o bien López Obrador era el candidato de la izquierda unida, o bien habría fractura, lo que implicaría una segura derrota de la izquierda. Así, Ebrard aceptó declinar tras la

encuesta levantada, la cual fue claramente trucada, pues introdujo tres preguntas que claramente favorecerían a López Obrador (popularidad actual) contra sólo dos preguntas que podrían favorecer (y lo hicieron) a Ebrard (probabilidades de crecimiento). Ebrard declinó sus aspiraciones y se mantuvo la unidad dentro del PRD, además de que pudo formarse nuevamente una amplia coalición de izquierda.¹⁹

Siendo esas las condiciones en las que llegaron los tres principales candidatos, la abanderada del PAN terminó en un lejano tercer lugar con 25%, en tanto que López Obrador logró acercarse al candidato priísta pero sin lograr superarlo, obteniendo 31% del voto. Peña Nieto consiguió el triunfo con 38% del voto. En esta ocasión, y a diferencia de 2006, la distancia entre los dos punteros fue cercana al 7% (aproximadamente 3.5 millones de votos), pese a lo cual López Obrador alegó fraude (que sin duda hubo por parte de varios partidos, pero que difícilmente en esta ocasión pudo haber sido determinante en el resultado). En tales condiciones surge la pregunta: ¿cómo se distribuyó el voto útil, a quién favoreció principalmente y de dónde surgió? (véase el cuadro 5).

CUADRO 5
PARTIDOS RECEPTORES DEL VOTO ÚTIL (2012)

	<i>PRI-PVEM</i>	<i>PRD-Aliados</i>	<i>Total</i>
Presidente	19 158 592	15 848 827	
Congreso	18 938 363	13 414 143	
Voto útil	220 229	2 434 684	2 654 913
Porcentaje	8	92	100

PARTIDOS Y SEGMENTOS QUE APORTARON EL VOTO ÚTIL

	<i>PAN</i>	<i>PANAL</i>	<i>Nulos</i>	<i>Abstencionistas</i>	<i>Total</i>
Presidente	12 732 630	1 146 085	1 257 481	50 143 616	
Congreso	12 885 414	2 031 537	2 506 527	49 775 933	
Voto útil	-152 784	- 885 452	-1 249 046	- 367 683	2 654 965
Porcentaje	6	33	47	14	100

FUENTE: INE.

¹⁹ Andrés Manuel López Obrador, *No decir adiós a la esperanza*, México, Grijalbo, 2012, cap. I.

El voto útil en esta elección cayó nuevamente a un 5% de la votación total (como en el año 2000), la mitad del emitido seis años antes (2006). El voto útil benefició en muy poca medida al candidato del PRI, quien recibió sólo 6% de ese voto (la mayoría del cual probablemente provino del PAN dada su animadversión a López Obrador). En cambio, éste recibió el restante 92% del voto útil, una proporción bastante mayor que la que obtuvo en 2006. Se puede inferir que, mayoritariamente, los electores del Panal, los anulistas y abstencionistas parciales se inclinaron por López Obrador, seguramente en un intento por impedir el retorno del PRI al poder (o en el caso de los panalistas, quizá por una identificación ideológica real con el candidato del PRD, como ocurrió también en 2006). En efecto, incluso suponiendo que la totalidad del voto útil recibido por el PRI (más de 220 mil) hubiera provenido del Panal (lo que implicaría que los panistas que votaron útil lo habrían hecho por López Obrador, cosa poco probable), de cualquier forma el Panal habría aportado más de 665 mil votos al candidato perredista (25% del voto útil). Pero dado que es más probable que el grueso del voto útil de los panistas haya ido a dar a Peña Nieto, entonces es razonable suponer que el voto del Panal fue mayoritariamente dirigido hacia López Obrador. En esta ocasión, el PAN fue donante de voto útil (por primera vez) al haber caído en un claro tercer sitio sin posibilidad alguna de triunfo. Sin embargo, fue muy reducido (153 mil votos), significando sólo 6% del total de voto útil. Lo que sugiere que la mayoría de electores panistas mantuvo un “voto de lealtad” hacia su candidata. Y es también probable que el escaso voto útil panista fue dirigido al candidato priísta, dada la aversión que normalmente genera López Obrador entre los panistas. El Panal, en cambio, aportó una gran cantidad de voto útil (33%), como ocurrió también en 2006. Pero en esta elección se registra un fenómeno notable; el conjunto de electores apartidistas que engloban a los abstencionistas parciales (votan para presidente, pero no para Congreso por acudir quizá a casillas especiales), o quienes anulan su voto, aportaron en conjunto el 61%. Algo no ocurrido en elecciones previas. ¿Qué podría explicar este fenómeno? Probablemente fue, en parte, repercusión del movimiento anulista de 2009, cuando muchos electores contemplaron la opción de no necesariamente votar por algún partido si es que ninguno les convencía. En la elección presidencial los anulistas optaron por incidir sobre el resultado en la pista presidencial, aunque manteniendo su negativa a votar por algún partido en la contienda de diputados. Así, el voto nulo en diputados fue de 5% en tanto que para la elección presidencial la cifra fue de la mitad (2.5 por ciento).

Por otro lado, el porcentaje de voto total del PAN que fue a dar a otro candidato fue muy reducido (1.2%). Lo que implica que 99% de panistas

prefirió emitir un “voto de conciencia” que favorecer a alguno de los candidatos punteros, seguramente porque ambos aparecían a sus ojos como bastante reprobables. En cambio, el Panal aportó 44% de su votación total a alguno de los punteros (mayoritariamente a Andrés López Obrador). Y de quienes anularon su voto en la pista legislativa, 50% decidió sí pronunciarse por alguno de los punteros en la pista presidencial; dada la proporción de voto útil recibida por Peña Nieto respecto de López Obrador, se puede inferir que los anulistas votaron abrumadoramente por el candidato perredista. Finalmente, ¿qué proporción de la votación total recibida por cada uno de los dos punteros provino de partidos o coaliciones distintos a la suya? En el caso de Peña Nieto se trató de un reducido 1%, en tanto que López Obrador recibió 15% de su votación proveniente de fuera de la coalición que lo apoyó. Una diferencia sustancial. Por último, ¿el voto útil resultó determinante en el resultado final? No fue así. En el caso de Peña Nieto de no haber contado con el escaso voto útil que recibió, la ventaja sobre López Obrador hubiera sido de cualquier manera superior en tres millones de votos. Y desde luego, bajo el supuesto de que no hubiera habido ningún voto útil en absoluto, entonces la distancia del PRI frente a la coalición de izquierda hubiera sido aún mayor; aproximadamente cinco millones y medio de votos más.

CONCLUSIONES

En el análisis del comportamiento del voto útil en dos elecciones presidenciales, 2006 y 2012, en las que participó Andrés Manuel López Obrador, como candidato del PRD, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

A. Los votantes de cada partido parecen tener distinta disposición a emitir un voto útil cuando su candidato ha perdido oportunidad real de triunfo (o así lo perciben ellos). Los electores del PRI han mostrado mayor propensión a emitir un voto útil cuando su candidato ha perdido posibilidad de triunfo, que los demás partidos grandes. Eso ocurrió en 2006, y los priístas aportaron más de la mitad del voto útil (53%). De esos votos, suponiendo que hubieran aportado los 1 246 551 votos útiles que recibió Calderón, de cualquier manera hubieran quedado poco más de un millón de voto útil priísta (46%) que fue a dar a López Obrador. Pero no es probable que eso haya sucedido; probablemente Calderón recibió parte de su voto útil del Panal, dada la alianza informal con ese partido y su dirigente, Elba Esther Gordillo. Por otro lado, suponiendo que todo el voto útil recibido por Calderón hubiera provenido del Panal, aún así hubieran quedado casi

224 mil votos útiles de ese partido para López Obrador; 15% del total del voto útil emitido por ese partido. Pero en tal caso, eso implicaría que la totalidad del voto útil priísta habría ido a dar a las arcas de López Obrador. Lo más probable es que ambos candidatos hayan recibido un voto útil combinado de esos dos partidos (imposible de precisar en qué proporción), pero favoreciendo en 65% a López Obrador y solamente en 28% a Calderón. Precisamente por esa disposición del PRI y el Panal a emitir un cuantioso voto útil cuando su candidato no es competitivo, es que ese tipo de voto creció al 10.5% en dicha elección.

B. En 2012 fue la primera vez que el candidato del PAN cayó a tercer lugar desde que se celebran elecciones competitivas. Hasta entonces siempre estuvo en la final de dos punteros. ¿Cómo se comportó el voto útil de los panistas? En primer lugar, era de esperar que no emitieran ese tipo de voto por López Obrador, cuya ideología y programa difiere sustancialmente con el del PAN (aunque no en todos los temas). Quizá, siendo el PRI el partido competidor con el PRD, podía esperarse que el voto útil favoreciera a Peña Nieto. Sin embargo, fue muy escaso el voto útil emanado por los panistas y, probablemente, sí haya ido a parar (al menos la mayoría) al candidato priísta. Pero sólo constituyó 1.2% del total de voto panista (en diputados). Prácticamente nada. ¿Eso se debe a una mayor tendencia de los panistas a emitir de manera mayoritaria un voto de lealtad hacia su candidato, incluso si ha dejado de ser competitivo? Es una posibilidad. Pero no puede descartarse que el voto útil fue tan escaso porque todas las encuestas marcaban una gran ventaja para Peña Nieto, lo que orilló a los panistas a pensar que no era necesario votar útil por él para detener a López Obrador, si es que ésa era su prioridad (como seguramente lo era para muchos). La pregunta sería, en caso de que Peña Nieto hubiera llegado más empatado con López Obrador a la elección, ¿un mayor número de panistas hubiera emitido un voto útil por Peña, para garantizar la derrota del candidato perredista? Es probable, pero no hay elementos para saberlo. Más no se puede descartar que ante un escenario así, los panistas pudieran emitir un voto útil más numeroso del que generaron en 2012.

C. Por otra parte, no sólo los partidos constituidos emiten voto estratégico en ciertas circunstancias. También lo hace un segmento apartidista que decide no votar (o anular su voto) en la pista de diputados, pero sí emite un voto válido en la elección presidencial. Puede tomarse como un voto estratégico por parte de esos electores. Asimismo, se puede inferir que no tienen alineación con algún partido y que desconfían de todos, o no se sienten representados por ninguno (o de lo contrario no anularían su voto en la pista de diputados). Pero piensan que conviene que gane más un candidato que otro, o que conviene votar por el candidato que puede ganar

(y por ende, detener) al que a sus ojos sea la peor opción. Un voto estratégico, pues. Dichos electores, pese a no tener preferencia partidista, se toman la molestia de concurrir a las urnas, y una vez ahí votan para presidente aunque no depositen su boleta en la casilla correspondiente a diputados, o anulen el voto ahí depositado. ¿Cuál ha sido el monto y dirección del voto estratégico emitido por esos electores parcialmente abstencionistas o anulistas? El voto útil en 2006 se incrementó 10.5% del total pero mucho más por los emitidos por los priistas y panalistas, que por los abstencionistas parciales o anulistas. Éstos, en conjunto, aportaron apenas 15% del total del voto útil. En cambio el PRI aportó 58% y el Panal otro 33%. Finalmente, en 2012 sí hubo un voto útil muy nutrido por parte de esos dos segmentos apartidistas: 61%. Lo cual contrasta con 33% de voto útil aportado por el Panal, y sólo 6% aportado por el PAN. Pero lo novedoso fue que dentro de ese segmento apartidista, fueron los anulistas, más que los abstencionistas parciales, quienes aportaron la mayor proporción de voto útil al total: 47%, frente a sólo 14% de los abstencionistas parciales. Normalmente ocurría a la inversa. Es probable que este fenómeno novedoso haya sido consecuencia de que el voto nulo se ubicó, en 2009, como una alternativa para protestar contra el conjunto de los partidos, o del sistema de partidos en general. Una de las ideas del movimiento anulista de ese año era que convenía más protestar contra el sistema de partidos anulando el voto que simplemente absteniéndose, por hacerse más visible y contable dicha forma de protesta. Y ese voto conjunto de apartidistas probablemente se volcó de manera abrumadora a favor de López Obrador. Aunque la preferencia partidaria del voto nulo y la abstención pueden ser diversas, al parecer en esta ocasión ese segmento vio como una alternativa menos buena votar por el PRI en lugar de intentar una opción distinta por el lado de la izquierda. En ese sentido, la elección de 2012 es excepcional por la enorme participación de este segmento y su inclinación mayoritaria por López Obrador.

D. ¿Fue determinante en el resultado el voto útil? En 2006, cuando se registró el mayor volumen de voto útil (10.5%), si Calderón no hubiera recibido ningún voto útil, pero sí López Obrador, éste hubiera resultado triunfador. Es decir, la votación que recibió el PAN para diputados es menor que la recibida en la pista presidencial por López Obrador. Pero si se parte de que no hubiera habido voto útil para ningún candidato, entonces Calderón hubiera ganado como quiera, pues la votación a diputados del PAN (sin voto útil, por definición) fue superior a la recibida en la misma pista por la coalición de izquierda en poco menos de dos millones de votos (muy superior a los 244 mil votos con que oficialmente ganó Calderón). En 2012, aun sin recibir ningún voto útil el ganador Peña Nieto, hubiera superado a su rival López Obrador en tres millones de votos.

TERCERA SECCIÓN

RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA
Y COMBATE A LOS PODERES FÁCTICOS

TRES ESCENARIOS PROSPECTIVOS DE LA CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL EN MÉXICO

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS*

INTRODUCCIÓN

En este texto se argumenta que la alternancia en el poder, o lo que algunos equívocamente han llamado “la transición a la democracia”, no ha tenido gran impacto en el combate a la corrupción. Más allá de avances simbólicos y normativos en materia de transparencia, la rendición de cuentas constituye una deuda histórica de la democracia hacia el pueblo de México. Teniendo como horizonte de análisis el periodo 2000-2012 realizaremos un ejercicio retrospectivo de las principales reformas, acciones y resultados emprendidos para el combate de la corrupción. Nos concentraremos en el año 2012 como el punto de quiebre de una tendencia que viene desde una corrupción generalizada y de menor escala hacia el arribo a la institucionalización de una corrupción estructural que llega a las más altas esferas del gobierno y del mundo de los negocios. Precisamente la falta de acción en esta asignatura ha dejado al país al borde del colapso. Nuestro análisis de futuro partirá de 2012 y culminará en 2035. Asimismo, considera las tendencias y dinámicas internacionales de la corrupción institucional y utilizará la metodología de los escenarios prospectivos (Cely, 1999) y el “enfoque de la corrupción estructural (Sandoval, 2016) para analizar los escenarios probables. Manejaremos tres escenarios alternativos que podrían presentarse para el año 2035:

A. *Escenario de la corrosión integral del Estado* a través del aumento y generalización de la corrupción estructural por la vía de la profundización de los procesos de privatización, de captura estatal y de emergencia

* Investigadora del IIS y coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM.

de mayores conflictos de interés que desembocarán en una llana colonización del ámbito público por intereses particulares en pugna continua. En este escenario, las variables de influencia directa son los procesos de privatización, de rescates a costa del erario público, de “intervencionismo neoliberal” (Sandoval, 2011) y de impunidad. Este escenario a pesar de ser posible no es el deseable, dado que se construye sobre un alto nivel de conflictividad e inestabilidad social que, paradójicamente, amenazará de manera constante su permanencia.

B. *Escenario de la normalización de la impunidad* mediante el empanatamiento de la rendición de cuentas y por medio de procedimientos que normalizarán la corrupción institucional (Lessig, 2011). En este escenario, las variables de influencia directa serán las subcontrataciones, subrogaciones, externalizaciones y particularmente las asociaciones público-privadas (APPs), que ya se multiplican a una velocidad sin precedente, y propiciarán que los incipientes logros en materia de transparencia, fiscalización y control se vean eclipsados bajo la opacidad reinante en las nuevas responsabilidades públicas bajo control privado (Shaoul, Stafford y Stapleton, 2012). En el ámbito político este escenario se reflejará en la influencia definitiva del financiamiento ilícito y el dinero privado en los resultados electorales y en el subsecuente ajuste de los marcos electorales de tradiciones mexicana y europea a las tradiciones anglosajonas de legalización del cabildeo, el clientelismo neoliberal y la extrema influencia de financiamientos ilícitos y privados en las arenas electorales. En democracias consolidadas, este escenario presenta relativos niveles de estabilidad social, pero en regímenes sin consolidación democrática, como el mexicano, este escenario también llevará ineluctablemente a constantes irrupciones de inestabilidad social y de violencia.

C. *Escenario de la democracia revigorizada* a través de la defensa del interés público por parte de los ciudadanos y la defensa del espacio público y la exigencia de mayores niveles de rendición de cuentas a los representantes políticos, actores privados y funcionarios públicos. Este escenario dependerá de la activa generación de nuevas alternativas políticas, tanto en el campo electoral como a través de la articulación de los más amplios y diversos movimientos sociales para confrontar la corrupción. El desafío central que enfrenta este escenario, a todas luces el más deseable, es la construcción de una nueva ecuación política e institucional. Ello ayudaría a desarrollar un nuevo sistema organizacional, institucional, social y cultural de verdaderos pesos y contrapesos capaces de empujar a las instituciones de gobierno hacia un nuevo equilibrio. En este capítulo sostendremos que es hora de que la demo-

cracia salde la deuda histórica que tiene con todos los mexicanos que de buena fe la han construido y de quien dependerá su futuro.

ENFOQUE METODOLÓGICO

En nuestro análisis prospectivo utilizaremos el enfoque de la corrupción estructural (ECE) (Sandoval, 2016), a través del cual definimos la corrupción como una “forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos necesarios para el bienestar social y el desarrollo de los derechos fundamentales”. Las prácticas concretas de la corrupción estructural adquieren una gran variedad de modalidades; algunas incluyen conductas ilícitas y delictuales, mientras que otras pueden ser de perfecta legalidad pero de cuestionable moralidad. La mayor parte de las prácticas de la corrupción estructural emergen con más claridad en aquellos periodos en los cuales las relaciones sociales operan deficientemente y en contra de los más elementales principios de justicia y legitimidad que tendrían que caracterizar la interacción Estado-sociedad (Sandoval, 2013a).

Aquellas perspectivas que centran su análisis en los fenómenos vinculados con la “pequeña corrupción” (Lagunes, 2012; Casar, 2015) no han sido de gran utilidad para el análisis de los desafíos actuales en cuanto a la rendición de cuentas. Ya algunos autores han señalado con claridad que los sobornos y extorsiones de bajo nivel presentan menores riesgos para el desarrollo social y económico que la corrupción sistémica y generalizada entre las altas jerarquías burocráticas (Rose-Ackerman, 2010). La corrupción es un problema estructural, institucional y político, que exige soluciones igualmente estructurales.

Para explicar nuestro constructo conceptual del ECE hemos utilizado la conocida ecuación de Klitgaard (1988) que representa la corrupción como “el monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad menos rendición de cuentas” ($C = MDP + D - RDC$). Sin embargo, sostenemos que tal esquematización si se analiza con detalle, presenta varios prejuicios contra lo público que es necesario desmontar. En primer lugar, la teoría plantea un ideal de mercados irrestrictos con todo su potencial autorregulador que convierte a la corrupción en una especie de vicio emergido solo y únicamente desde el Estado. El llamado “libre mercado” ofrecería, así, los instrumentos conceptuales necesarios a través de los cuales el combate a la corrupción puede ser evaluado y conducido. En esta conceptualización todos los elementos políticos y económicos inherentes a la regulación se levantan como

poderosos obstáculos en contra de la mítica “libre operación de las fuerzas del mercado”.

En segundo lugar, la rendición de cuentas en el constructo teórico y discursivo de Klitgaard aboga por la existencia de un Estado confiable y minimalista, que cumpla con las demandas específicas de la economía de libre mercado y que garantice y aleje cualquier exceso regulador. Finalmente, existe una controvertida posición normativa que juzga que el manejo de los asuntos públicos por parte del “Estado” es siempre de naturaleza opaca, oscura y clandestina, lo que anula por definición la posibilidad de cualquier ética pública.

A diferencia de esos postulados, aquí sostendremos que no existe una correlación natural o unívoca entre corrupción y monopolios. De hecho, está demostrado que en algunas áreas clave como los sectores energéticos, hídricos, o los vinculados a las industrias petroleras o de generación de electricidad (los llamados monopolios “naturales”), la coordinación centralizada y la planeación pueden presentar ventajas comparativas evidentes frente a otras formas de organización económica sustentadas en la supuesta competencia de mercado (Cumbers, 2012; Emerson, 2006).

En cualquier caso, el factor clave respecto al tema de la corrupción no tendría que ser la *falta de competencia* sino, en todo caso, la *falta de regulación*. Ello es lo que verdaderamente permite el surgimiento del abuso de poder. La razón por la cual los monopolios muchas veces dañan la rendición de cuentas no es por la falta de competencia, sino por falta de fiscalización y regulación. Si bien la competencia y la mercantilización asociada a ella puede, bajo ciertas circunstancias permitir mayores niveles de transparencia, los procesos de privatización muchas veces también generan mayores niveles de corrupción tal y como ha sido el caso en las experiencias ampliamente documentadas de varios países latinoamericanos y exsocialistas (Kagarlitsky, 2002; Manzetti, 2011). La “discrecionalidad”, otro de los factores centrales de la ecuación microorganizacional, es también un elemento problemático. En sí misma, ella no puede considerarse una variable explicativa de la corrupción, sino en todo caso un mero elemento descriptivo de la opacidad y falta de probidad que caracterizan las negociaciones y acuerdos corruptos. La discrecionalidad burocrática no es causa sino consecuencia directa de la corrupción y ella sólo se hace evidente una vez que la corrupción se ha consumado.

A diferencia de lo anterior, nuestra construcción del ECE propone sustituir la clásica ecuación de Klitgaard con una formulación alternativa que señala que la corrupción puede ser representada como “abuso de poder más impunidad menos participación ciudadana” ($C = AP + I - PC$). Véase cuadro 1.

CUADRO 1

ENFOQUE MICROORGANIZACIONAL DE LA CORRUPCIÓN (KLITGAARD)	ENFOQUE DE LA CORRUPCIÓN ESTRUCTURAL (SANDOVAL BALLESTEROS)
Corrupción = monopolio de la decisión pública + discrecionalidad – rendición de cuentas (C) = (MDP) + (D) – (RDC)	Corrupción = abuso de poder + impunidad – participación ciudadana (C) = (AP) + (I) – (PC)

Dentro del ECE los elementos centrales son el *abuso de poder* y los *procesos de dominación* subyacentes, no los “monopolios” *per se*. De esta forma, aunque los servidores públicos, políticos y empleados gubernamentales participan frecuentemente como los actores centrales de los actos de corrupción, este fenómeno no excluye de ninguna manera a los actores vinculados con los ámbitos privados donde, definitivamente y de forma cada vez más creciente, se centraliza y ejerce el poder público en nuestros días. La corrupción no sólo implica el enriquecimiento ilícito y aislado de ciertos servidores o funcionarios públicos, sino que emerge y afecta las relaciones Estado-sociedad.

La corrupción constituye *una forma específica* de “dominación social” que puede surgir desde las burocracias públicas, pero también de las burocracias vinculadas con las organizaciones semipúblicas, de mercado y a las organizaciones privadas. Por otro lado, la *corrupción estructural*, ya sea en sus versiones pública o privada, opera como un sistema altamente sofisticado, que en su seno integra de forma orgánica a los subsistemas económico, legal, social, administrativo y político. Las extorsiones y sobornos menores se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronazgo e impunidad (Sandoval, 2016). La corrupción, además de enriquecer a los burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta negativamente la competencia política. Y, por último, el rentismo y la captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos, incide en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez hunde a las sociedades en inercias letrágicas económicas, sociales y culturales.

Es precisamente esta corrupción estructural de “abuso de poder más impunidad menos participación ciudadana” ($C = AP + I - PC$) con su red de complicidades y colusiones, la que hoy desvirtúa integralmente al Estado, al

mercado y a la sociedad. Nuestra herramienta heurística del ECE subraya esos tres elementos fundamentales de las gobernanzas disfuncionales: a) la *dominación social* sustentada en un *diferencial de poder estructural* en la que predominan el abuso de poder, sin distinguir de si ello proviene del ámbito público o privado; b) la *impunidad* de las más altas esferas del poder, particularmente la que corresponde al sector privado cuando actores no estatales se hacen cargo de áreas o funciones asignadas al sector público, y c) la *exclusión social* o la expropiación de la voz ciudadana que genera un profundo distanciamiento entre la sociedad y sus representantes. Estos tres elementos se reflejan, a su vez, en una cancelación *de facto* del acceso al poder, el acceso a la justicia y el acceso a la representación, lo cual mina directamente la democracia.

DIAGNÓSTICO

Todas las evaluaciones nacionales e internacionales demuestran que la alternancia en el poder no ha tenido gran impacto en el combate a la corrupción. Mientras que en 2001 los mexicanos tuvimos que pagar “mordidas” en 10.6 de cada 100 trámites gubernamentales, en 2005 este indicador se ubicó en 10.1, para 2007 la cifra quedó en 10.0 y para 2010 el índice volvió a caer tres décimas registrando 10.3%. En otras palabras, durante estos tres lustros las políticas en materia de combate a la corrupción no han tenido absolutamente ningún impacto¹ (véase el cuadro 2).

Como se observa en el cuadro 2, en 2012 Transparencia Internacional dio a México una calificación de 34 puntos de 100. En 2016 a México le fue otorgado el lugar 123 de 175 países evaluados con una lamentable puntuación de 35 sobre 100. Hoy en día, nuestro país se encuentra calificado en el mismo nivel que Egipto e incluso en un nivel más bajo que el de Mali, Bolivia, Senegal y Jamaica. Aún más, esos mismos indicadores apuntan que casi la mitad de los mexicanos (43%) están convencidos de que el gobierno no sólo es ineficiente respecto al manejo y control de la corrupción, sino que mantiene vínculos encubiertos con actividades ilícitas.² El panorama se torna más sombrío cuando ubicamos a México en relación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

¹ Véase el *Índice nacional de corrupción y buen gobierno 2010*, Transparencia Mexicana, disponible en <<http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>>.

² Véase CPI 2012 Transparency International, disponible en <<http://cpi.transparency.org/cpi2012/>>.

CUADRO 2
 ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, MÉXICO (1995-2014)

<i>Año</i>	<i>Posición</i>	<i>Puntuación</i>
1995	32	3.1
1996	38	3.3
1997	47	2.6
1998	55	3.3
1999	58	3.4
2000	59	3.3
2001	51	3.7
2002	57	3.6
2003	64	3.6
2004	64	3.6
2005	65	3.5
2006	70	3.3
2007	72	3.5
2008	72	3.6
2009	89	3.6
2010	98	3.1
2011	100	3
<i>Nueva metodología*</i>		
2012	106	34
2013	106	34
2014	103	35
2015	111	31
2016	123	30

FUENTE: elaborado con base en *Corruption Perceptions Index* 1995 a 2014 de Transparencia Internacional, disponible en <www.transparency.org>.

* En 2012, Transparencia Internacional cambió la metodología para calcular el IPC y estableció que a partir de ello los resultados no eran comparables con los índices anteriores.

(OCDE) y en cuyo instrumento de medición de la corrupción México ocupa el último entre los países miembros de dicha organización.

Por otro lado, las encuestas sobre victimización ofrecen datos similares. Las familias mexicanas gastan miles de millones de pesos en “mordidas”, “coimas” y sobornos menores. El estudio del *Barómetro de las Américas* de 2012

reveló que el porcentaje de la población mexicana que ha sido víctima de la corrupción subió cinco puntos entre 2008 y 2010, es decir, de 32 a 37%. En 2001 los mexicanos tuvieron que pagar sobornos en 10.6 de cada 100 transacciones gubernamentales.³ Este número virtualmente se ha mantenido sin cambios en los últimos 10 años. Durante 2007, las familias mexicanas gastaron aproximadamente 27 millones de pesos en el pago de sobornos, lo cual significó 8% de su ingreso y 18% en el caso de las familias más empobrecidas. Para 2012 los números empeoraron: 32 millones de pesos se requirieron para sobornos, lo que equivalió a 14% de sus ingresos y más de 33% para las familias más pobres.⁴

Pero si los ciudadanos en general emplean tanto dinero para agilizar la conexión de la luz, sacar su coche del corralón o inscribir a sus hijos en la escuela, la cantidad de recursos que los empresarios están dispuestos a ofrecer para lograr los jugosos contratos con el gobierno es increíblemente mayor. Baste citar solamente el desaseado caso del contratista Juan Armando Hinojosa, presidente del Grupo Higa, beneficiario directo de contratos millonarios y traficante de influencias con el gobierno federal actual, cuyo caso examinaremos con detalle más adelante. Sin embargo, ese ejemplo constituye la punta del iceberg de una cultura empresarial contaminada de corrupción.

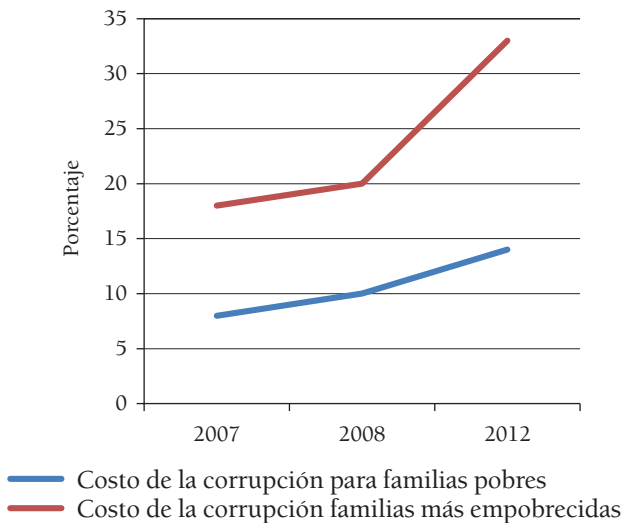
Los cálculos recientes han estimado que la corrupción involucrada en las licitaciones y las asignaciones de contratos gubernamentales llega a representar más de 30% del dinero público invertido en este tipo de procesos. Incluso de forma cínica muchos gobiernos de países desarrollados cómodamente permiten a sus empresarios locales la deducción de impuestos de los montos dedicados a los sobornos en el exterior. No es gratuito a este respecto el incremento de las comisiones que se pagan a los “representantes locales” de empresas multinacionales que tienen asignada la tarea de lograr los millonarios contratos de las instancias gubernamentales, para lo cual reciben por adelantado generosos recursos para “afinar” los detalles de la operación.

La encuesta de Fraude y Corrupción en México 2008, elaborada por la consultora KPGM, dio a conocer los niveles de fraude y corrupción en las empresas del sector privado que operan en México. De acuerdo con este estudio, 77% de las empresas que operaron en México durante 2008 experimentaron cuando menos un fraude durante ese año. En la encuesta más reciente que corresponde a 2010, el nivel de incidencia de fraude en nuestro

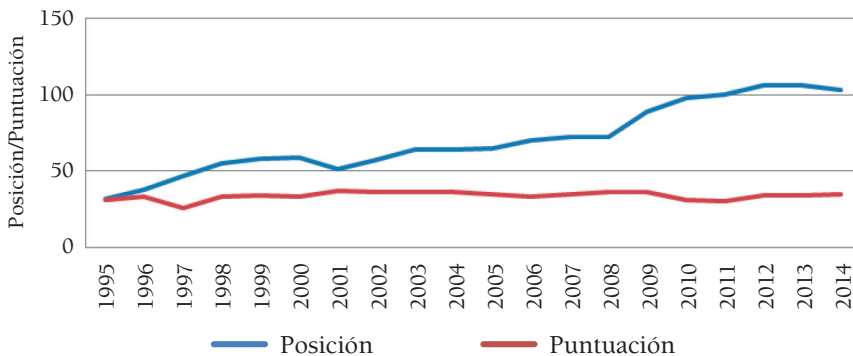
³ Véase Seligson y Smith (2010), disponible en <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_English_Final2.pdf>.

⁴ Véase Seligson, Smith y Zechmeister (2012), disponible en <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2012/AB2012-comparative-Report-V7-Final-Cover-01.25.13.pdf>>.

GRÁFICA 1A
 COSTO DE LA CORRUPCIÓN PARA LAS FAMILIAS MEXICANAS



GRÁFICA 1B
 ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, MÉXICO (1995-2014)



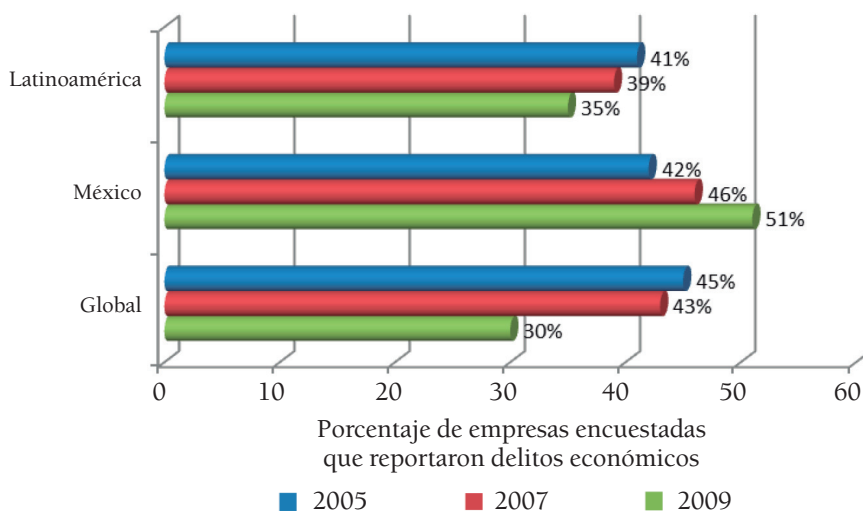
FUENTE: Corruption Perceptions Index 1995 a 2014 de Transparency International, disponible en <www.transparency.org>.

país disminuyó en dos puntos pero continuó siendo de los más altos en el nivel de América Latina, dado que 75% de las empresas encuestadas reportó haber experimentado cuando menos un fraude durante el periodo de 12 meses. Durante ese mismo año, sólo 30% de las empresas contó con un programa de prevención de fraudes.

En la encuesta, los países con más alta incidencia de fraudes fueron Malasia, México y Estados Unidos, con 83, 77 y 74% de nivel de incidencia res-

pectivamente. En el ámbito internacional se presenta una tendencia hacia la disminución de los fraudes y las corruptelas, sin embargo, en México esta tendencia es contraria. Mientras que para 2008 el daño económico anual estimado de fraudes para el sector privado en México fue de 900 millones de dólares estadounidenses, para 2010 la cifra aumentó a 1 400 millones de dólares estadounidenses. La incidencia de fraudes en el mundo es de 30% en promedio y en México es de 51% como se observa en la gráfica 2.

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN DE LA TASA REPORTADA DE DELITOS ECONÓMICOS (2005-2009)

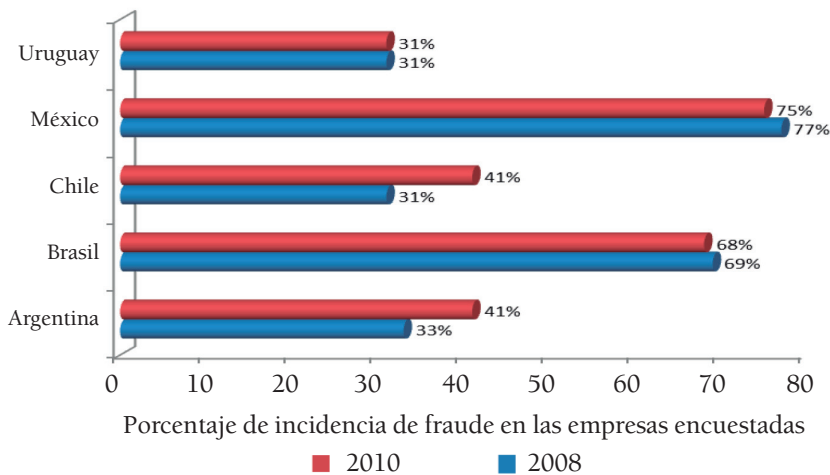


FUENTE: PwC (2009).

La reacción inicial a la creciente condena pública de la corrupción empresarial y corporativa se ha centrado en la redacción de códigos de buenas prácticas, gobiernos corporativos y firmas de pactos de integridad, que si bien son acciones dignas de encomio, en realidad constituyen estrategias gradualistas y a la postre ineficaces para el combate de la corrupción, especialmente en contextos en que este fenómeno se encuentra arraigado de manera tan estructural como ocurre en México, tal como se aprecia en la gráfica 3.

De forma lógica, junto a los datos que revelan que más de una cuarta parte de los mexicanos se ve forzada a hacer pagos ilícitos para solucionar su vida cotidiana, crecen también los indicadores de desconfianza en el gobierno. Un estudio recientemente publicado por el Latinobarómetro de las Américas reveló que 60% de las personas creen que “los ricos” son “aquellos que menos cumplen con la ley” en México; y sólo 22% cree que “en México

GRÁFICA 3
INCIDENCIA DE FRAUDE EN AMÉRICA LATINA



FUENTE: KPMG (2010).

se gobierna para el bien de todas las personas”.⁵ Asimismo, los índices de aprobación para Enrique Peña Nieto han caído abruptamente (véanse las gráficas 4 y 5).

ANÁLISIS RETROSPECTIVO: 2006-2012

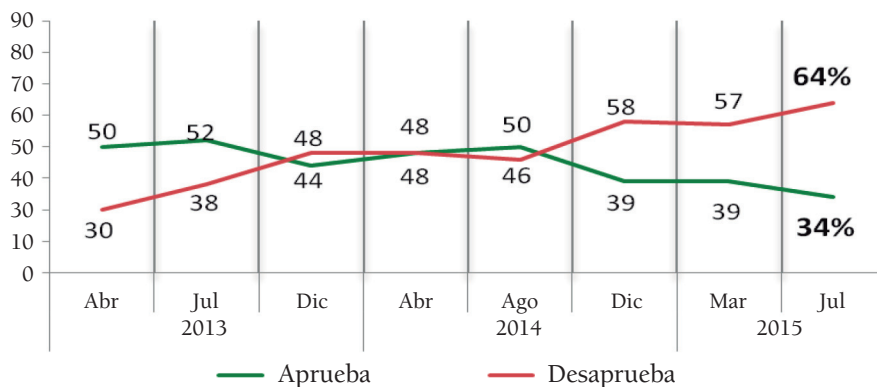
La máxima entidad de control y fiscalización de los Estados Unidos Mexicanos: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), es producto directo de la pluralidad política de la histórica LVII Legislatura (1997-2000) en la que por vez primera, el viejo partido de Estado perdiera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Ello marcó el desarrollo político del país en materia de reformas orientadas al combate de la corrupción.

Durante el periodo 2006-2012 una breve primavera reformista tuvo lugar en el país e hizo creer a muchos observadores que la transparencia, la rendición de cuentas y la exigencia del combate a la corrupción habrían llegado a la vida pública para quedarse. Hoy a más de una década de ese histórico parteaguas nos hemos dado cuenta de que esa legítima y democrática aspiración de establecer un verdadero régimen de rendición de cuentas no pudo ser colmada. Haremos, sin embargo, un intento por hacer

⁵ Véase “Informe Latinobarómetro 2011”, disponible en <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>, y también “Corrupción, problema institucional y político”, disponible en <http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_757.htm>.

GRÁFICA 4

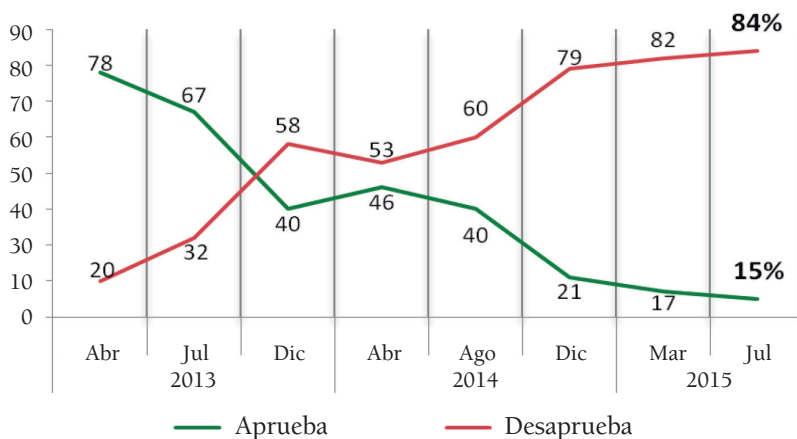
CIUDADANOS: ¿APRUEBA O DESAPRUEBA LA FORMA COMO ENRIQUE PEÑA NIETO ESTÁ HACIENDO SU TRABAJO COMO PRESIDENTE?



FUENTE: Encuesta Reforma: Octava Evaluación al Presidente, Grupo Reforma (2015).

GRÁFICA 5

LÍDERES: ¿APRUEBA O DESAPRUEBA LA FORMA COMO ENRIQUE PEÑA NIETO ESTÁ HACIENDO SU TRABAJO COMO PRESIDENTE?



FUENTE: Encuesta Reforma: Octava Evaluación al Presidente, Grupo Reforma (2015).

un breve análisis retrospectivo de los principales aciertos que en materia de reformas se lograron al impulso del espejismo de la “transición democrática” iniciada en 1997.

La gran acción fiscalizadora de la ASF, amparada con la Ley de Fiscalización Superior (LFS) promulgada en diciembre de 2000, articuló una visión compleja y profunda de la rendición de cuentas, gracias a lo cual se lograron encontrar pruebas concretas de los oprobiosos desfalcos al erario co-

metidos por las administraciones de Vicente Fox y, posteriormente, Felipe Calderón. Algunas pruebas documentadas por la acción fiscalizadora de la ASF fueron: la sobrevaluación foxista de los pasivos del llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), uno de los más grandes fraudes a la vida pública de la nación (Sandoval, 2011).

En sus informes la ASF también documentó los abusos que en la época de Felipe Calderón su gobierno hizo a través de la Comisión Reguladora de Energía⁶ y la Comisión Federal de Telecomunicaciones,⁷ ambos episodios fueron preparatorios de las políticas de privatización de la energía eléctrica, los salvamentos carreteros y, posteriormente, la reciente y antinacional reforma energética. Asimismo, en relación con el viejo partido de Estado: el Revolucionario Institucional, la ASF no dudó nunca en documentar el ineficiente y parcial manejo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la recaudación de impuestos, las extensas irregularidades en el manejo financiero de Petróleos Mexicanos,⁸ el constante abuso de los fideicomisos que manejan fondos públicos⁹ (Sandoval Ballesteros, 2007), el desaseado manejo de las aduanas del país¹⁰ con la participación de los más altos funcionarios y muchos otros casos de la gran corrupción estructural que todavía padece el país.

Entre los avances más sobresalientes de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que en 2009 sustituyó a la LFS, podemos mencionar el hecho de que se profundizó la fiscalización de los recursos públicos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y otros órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Además de las transferencias, la nueva ley explicitaba que la fiscalización de la cuenta pública también comprendía subsidios, donativos

⁶ Véase “Comisión Reguladora de Energía apuntala privatización de gasoductos”, disponible en <<http://revistafortuna.com.mx/contenido/2010/01/15/comision-reguladora-de-energia-apuntala-privatizacion-de-gasoductos/>>. Véase también “Corrupción que ahoga”, disponible en <http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=83855&rl=wh>.

⁷ Véase “Corrupción y dispendio en Cofetel”, disponible en <<http://contralineainfo.archivo-revista/index.php/2010/07/04/corrupcion-y-dispendio-legado-de-osuna-en-la-cofetel/>>.

⁸ Véase ASF (2015), disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0332_a.pdf>.

⁹ Véase ASF (2013), disponible en <http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especial_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf>.

¹⁰ Véase ASF (2006), disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2004i/Tomos/T3V4.pdf>>, y “ASF: provocará fallo de la SCJN que se dejen de auditar 10 mdp”, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/220354/2006/08/16/asf-provocara-fallo-de-la-scn-que-se-dejen-de-auditar-10-mdp/d>>.

y de forma muy relevante se incorporaron a los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos como sujetos de fiscalización.

Esta clara determinación por combatir la corrupción más allá de filias ideológicas y partidistas le valió acoso institucional y político a las tareas fiscalizadoras de la ASF. Como ejemplos baste recordar los casos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación buscara frenar las facultades constitucionales del auditor Arturo González de Aragón con la resolución de la controversia constitucional impulsada por el ministro Mariano Azuela, a través de la cual revocó una serie de recomendaciones dirigidas por la ASF a la Comisión Reguladora de Energía en relación con la inconstitucionalidad y tendencias privatizadoras mal escondidas en los contratos de servicios múltiples.

Posteriormente, aplicando esa misma lógica acosadora, Felipe Calderón presentó varias controversias constitucionales contra la ASF con el fin de detener, entre otras, las auditorías a la Secretaría de Gobernación sobre el otorgamiento de permisos de sorteos;¹¹ la auditoría a la Secretaría de Energía sobre el otorgamiento de permisos de exploración y explotación de hidrocarburos,¹² y la auditoría al propio gobierno federal en relación con los programas y campañas de comunicación social¹³ durante el convulsionado año electoral de 2006. En esta campaña de persecución, el insostenible argumento del gobierno federal fue que la ASF se había “extralimitado” en sus funciones.

Ello demuestra que para los gobiernos “de la alternancia”, las tareas fiscalizadoras de áreas políticamente delicadas, como Pemex, los lucrativos asuntos de los juegos y sorteos, así como los gastos de la propaganda gubernamental, deben limitarse a una revisión burocrática y exclusivamente contable del gasto público.¹⁴ Sin embargo, tal interpretación es rechazada por el propio texto constitucional, cuyo artículo 79 señala claramente que la ASF está facultada para fiscalizar integralmente “el manejo, la custodia

¹¹ Véase ASF (2009a), disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Tomos/T2V1.pdf>>.

¹² Véase ASF (2009b), disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Tomos/T7V1.pdf>>.

¹³ Véase ASF (2008), disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/T2V2.pdf>>.

¹⁴ Como veremos más adelante, en cada una de estas materias el gobierno de EPN ha resultado superar por mucho los niveles de corrupción, desaseo e irresponsabilidad de sus dos gobiernos antecesores, recientemente se ha demostrado que el gobierno federal gastó casi 15 mil millones de pesos en publicidad oficial durante 2013 y 2014. Coincidentemente, el periodo de mayor gasto fue precisamente el último trimestre de 2014, cuando Peña Nieto gastó más de seis mil millones de pesos con el fin de nulificar la creciente movilización social alrededor de la justicia para Ayotzinapa. Véase *Fundar y Article 19*, disponible en <<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigitalOk.pdf>>.

y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales”.

La ASF también realizó un reporte detallado sobre las irregularidades cometidas durante la construcción de la llamada “Estela de Luz”, mejor conocida entre los mexicanos como la “Estela de la Corrupción”.¹⁵ También informó que durante los gobiernos panistas de 2006 a 2012, casi 150 millones de dólares (1 768 millones de pesos) fueron repartidos entre las más altas esferas de burócratas del sindicato para cubrir gastos de viaje, actividades recreativas y deportivas de sus dirigentes.¹⁶

La continuidad de las fallidas políticas de combate a la corrupción y de auspicio de una transparencia burocrática y al servicio de las relaciones públicas (Sandoval, 2013b) no sólo continuó con la administración del presidente Enrique Peña Nieto, sino que tomó derroteros aún más escabrosos. Una de sus primeras acciones de gobierno fue eliminar de forma unilateral el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República.

Es bien conocido que entre 2006 y 2012, el periodo de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, tuvieron lugar en el país más de 70 mil ejecuciones violentas, más de 25 mil desaparecidos y alrededor de 250 mil desplazados.¹⁷ Esta “guerra” nunca vio su fin con el siguiente gobierno. Sin embargo, durante los primeros 100 días de la administración de Peña Nieto, se registraron más de cuatro mil muertes violentas,¹⁸ y antes de llegar a su “Tercer Informe” de gobierno Peña Nieto superó las cifras del sangriento gobierno de Felipe Calderón, reportando 57 410 muertes violentas en contraste de las 33 mil víctimas de los primeros 32 meses del calderonato.¹⁹

¹⁵ Diversas modificaciones al contrato original permitieron un aumento significativo del costo final de la construcción. Si bien el costo inicial fue de 394 400 millones de pesos, el costo final ascendió a 1 146 372.7 millones de pesos. Véase “Informe sobre la fiscalización superior del monumento Estela de Luz 2009-2011”, disponible en <http://www.asf.gob.mx/uploads/56_ Informes_especiales_de_auditoria/Estela_Luz_Nv.pdf>.

¹⁶ “Pemex da al sindicato 1.7 mil mdp en siete años”, en *El Financiero*, disponible en <<http://www.mediasolutions.com.mx/ncpop.asp?n=201303190344517401&t=1>>.

¹⁷ Véase *Mexico’s Disappeared. The Enduring Cost of a Crisis Ignored*, Human Rights Watch, 20 de febrero de 2013, disponible en <<http://www.hrw.org/reports/2013/02/20/mexicos-disappeared>>.

¹⁸ Véase “Los homicidios en los primeros 100 días de Peña Nieto: 4 mil 549... y podrían ser más, dice conteo de Zeta”, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/15-03-2013/560479>>; Ackerman (2010), “The Wrong Solution in Mexico”, disponible en <<http://articles.latimes.com/2010/sep/10/opinion/la-oe-ackerman-mexicoinsurgency-20100910>>, y Ackerman (2012), “The Return of the Mexican Dinosaur”, disponible en <http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/07/02/the_return_of_the_mexican_dinosaur>.

¹⁹ Véase “Van 57,410 homicidios dolosos en los 32 meses de EPN; Estado de México es puntero”, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/31-08-2015/1469628>>.

Estas terribles cifras constituyen uno de los indicadores más claros de la profunda ineficacia de las instituciones públicas en México. Aunque la causa inmediata de la explosión de la violencia es, desde luego, los enfrentamientos entre y contra los cárteles de la droga, la principal causa por la que esta “guerra” iniciada con Calderón y profundizada con Peña Nieto ha provocado tantas muertes es la tasa de impunidad que impera en nuestro país, donde únicamente cinco de cada 100 delitos son castigados,²⁰ y en donde la corrupción se localiza en la raíz de las instituciones públicas.

En materia de derechos humanos en 2009, el gobierno de México fue criticado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los abusos persistentes cometidos por la policía y otras fuerzas de seguridad pública en contra de los civiles.²¹ En noviembre de 2011, Human Rights Watch presentó un detallado reporte que documentaba 249 asesinatos, 24 de los cuales fueron cometidos de forma extrajudicial; 170 casos de tortura y 39 desapariciones forzadas cometidas por el ejército durante la administración de Felipe Calderón.²² Más tarde, Amnistía Internacional dio a conocer otro reporte que documentó un patrón sistemático y persistente de colusión, ya que 55% de los 152 casos de desaparición forzada reportados durante la gestión de Calderón, involucró abiertamente la participación de autoridades y el crimen organizado. A todos estos reportes, las autoridades mexicanas nunca dieron respuesta alguna.²³

La pauta de empeoramiento de esta situación de por sí extrema, continuó con la administración del Enrique Peña Nieto,²⁴ quien se rehusó a recibir a una delegación de Human Rights Watch que visitaba el país al comienzo de su mandato. Durante el primer trimestre de 2013, la policía registró 380

²⁰ Véase Zepeda (2004), y el *Índice global de impunidad, IGI 2015*, disponible en <http://udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf>.

²¹ Véase CIDH (2009), *Report on Citizen Security and Human Rights*, disponible en <<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ENG.pdf>>, y también *Uniform Impunity*, disponible en <<https://www.hrw.org/report/2009/04/29/uniform-impunity/mexicos-misuse-military-justice-prosecute-abuses-counternarcotics>>.

²² Véase *Neither Rights Nor Security: Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's War on Drugs*, disponible en <<https://www.hrw.org/report/2011/11/09/neither-rights-nor-security/killings-torture-and-disappearances-mexicos-war-drugs>>.

²³ Véase *Enfrentarse a una pesadilla: la desaparición de personas en México*, disponible en <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2015/04/Enfrentarse_a_una_pesadilla_La-desaparici%C3%B3n-de-personas-en-M%C3%A9xico.pdf>; para un excelente reportaje periodístico véase “Autoridades involucradas en más de la mitad de desapariciones en México: AI”, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2013/06/autoridades-involucradas-en-el-55-de-las-desapariciones-ai/#axzz2VMV7M6TP>>.

²⁴ Véase “6,259 homicidios dolosos vinculados a la delincuencia organizada durante los primeros seis meses de EPN”, disponible en <<http://mexico.cnn.com/infografias/2013/06/07/informe-federal-de-datos-preliminares-en-materia-de-seguridad>>.

secuestros, la cifra más alta de los últimos 13 años dentro de un periodo de tiempo similar. Durante los seis años de gestión de Felipe Calderón, el peor trimestre fue el primero de 2011, con 335 secuestros. Con Peña Nieto, tan sólo durante el primer trimestre de su gestión, la cifra fue ampliamente rebasada.²⁵

Las instituciones supuestamente “públicas” comenzaron a asesinar a sangre fría a activistas, periodistas y sospechosos. En los últimos meses hemos sido testigos de la consolidación de un Estado criminal en el país. Los casos de Tlatlaya, Ayotzinapa, Apatzingán, Ecuandureo, Calera y Ostula han puesto al desnudo un sistemático patrón de ataque desde las instituciones del Estado en contra de la población civil. Respetadas organizaciones no gubernamentales, como el CDH Miguel Agustín Pro Juárez, han denunciado en relación con las ejecuciones extrajudiciales cometidas en Tlatlaya el 30 de junio de 2014, que se debe investigar la orden de los altos mando del ejército de “abatir delincuentes en horas de oscuridad”, como pruebas de probable responsabilidad incluso del mismo presidente de la República, como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas.

El hecho de que hoy el *modus operandi* de las fuerzas de seguridad se mantenga idéntico al utilizado durante los años sesenta y setenta del siglo pasado durante la llamada “guerra sucia”, comprueba nuestra hipótesis de que la alternancia en el poder o lo que algunos equívocamente han llamado “la transición a la democracia”, ha resultado ser completamente estéril para el combate de la corrupción, la impunidad y la defensa de los derechos humanos. La “alternancia” no ha sido más que una coartada para distraer la atención del proceso de consolidación de un Estado criminal de corrupción estructural.

2012: punto de inflexión

El contubernio de las instituciones electorales con Enrique Peña Nieto, para encubrir las graves irregularidades cometidas durante el proceso electoral de 2012 que lo llevó a la presidencia, auguró desde muy temprano el tinte simulador que hoy caracteriza la gestión federal priísta en materia de combate a la corrupción. Por ello, sostenemos que 2012 constituye el punto de inflexión hacia la consolidación de la corrupción estructural en el país. En

²⁵ Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Véase también “Mexico’s Peña Nieto Plan Glosses over Reality”, disponible en <<http://www.insightcrime.org/news-analysis/mexico-pena-nieto-plan-glosses-over-reality>>, y un reportaje crítico en el *New York Times*, disponible en <http://www.nytimes.com/2013/05/25/world/americas/mexican-official-defends-accuracy-of-data-on-organized-crime.html?ref=mexico&_r=1&#gt;>.

lugar de rendir cuentas y garantizar la transparencia, en ese año el gobierno federal buscó cualquier coartada para distraer la atención y rehuir la responsabilidad de haber erogado más de 4 500 millones adicionales a los 328 millones de pesos permitidos por las leyes electorales. Ello equivalió a gastar 13 veces más lo permitido por la ley.

Ubicamos a 2012 como el punto de inflexión hacia la corrupción estructural precisamente porque durante el proceso electoral presidencial de ese año, predominaron como nunca antes en la historia el dinero privado y el proveniente, probablemente, desde el crimen organizado, los pactos políticos y la indolencia burocrática por sobre la rendición de cuentas, la justicia y la participación ciudadana. Para probar lo anterior tenemos los datos ofrecidos por el informe final de la Comisión Legislativa de Investigación Monex²⁶ que ha documentado las triangulaciones del financiamiento ilegal de los recursos que permitieron a Peña Nieto adquirir hasta 26 diferentes tipos de tarjetas para “recompensar” a sus votantes a través de triangulaciones financieras entre corporaciones y bancos como Soriana, Bancomer, Banamex, Walmart y Santander; con empresas fantasma tipo Monex y otras, en un típico patrón de lavado de dinero.

Este círculo vicioso entre empresas legales e ilegales, explica la simultánea disfuncionalidad de la economía y la competencia política. Esta colusión entre monopolios económicos y la maquinaria del partido de Estado único, operó a manga ancha durante la elección presidencial de 2012 a través de continuos episodios de clientelismo que canalizó de forma desleal recursos públicos hacia las maquinarias de cooptación del sufragio popular. La “captura del Estado” junto al “clientelismo político” y el “rentismo económico y financiero”, con recursos de dudosa procedencia fue el trípode perfecto de la institucionalización de la corrupción estructural. Sólo así se puede explicar la erogación, por parte del PRI, de más de 4 500 millones de pesos adicionales a los 328 millones permitidos por la legislación electoral.

Enrique Peña Nieto ha sido acusado de autoritarismo y corrupción desde los años en que se desempeñó como gobernador en el Estado de México, entidad que ha estado gobernada por el PRI por más de 90 años sin ninguna alternancia en el poder. Pero no fue hasta la campaña presidencial de 2012 que su impopularidad creció exponencialmente a la par que aumentaron y se multiplicaron las denuncias de una operación masiva de compra de votos desplegada durante la elección presidencial. Observadores electorales independientes han reportado que casi un tercio de los votantes (28%) fueron presionados para votar por una determinada opción, y que

²⁶ El informe está disponible en < <http://www.scribd.com/doc/276530829/INFORME-Final-Monex> >.

de entre ellos más de 70% lo hicieron por el PRI, además de que la secrecía del voto fue violada en casi una cuarta parte de las casillas de votación (20%). La sospecha es que estos datos sólo iluminan la punta del iceberg, dado que en 2012 organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, invirtieron mucho menos en la observación electoral que en la elección presidencial de 2006, o que lo invertido en elecciones pasadas.²⁷ En resumen, hay razones suficientes para sostener que el presidente actual violó los límites de gastos de campaña establecidos por la ley, incluso su persona y otros cercanos colaboradores han sido señalados directamente por haber triangulado enormes cantidades de dinero aportadas para su campaña a través de instituciones financieras de un oscuro pasado en relación con operaciones de lavado de dinero, como HSBC y Monex.²⁸

De cualquier crisis siempre es importante sacar lecciones, y los escándalos del tipo Walmart, Soriana y Monex renuevan como nunca la exigencia en favor de ampliar los horizontes de la transparencia más allá de lo “formalmente público” y hasta lo “supuestamente privado”, con objeto de favorecer la rendición de cuentas.

ANÁLISIS PROSPECTIVO

Escenario A. Corrosión integral del Estado

El terremoto político que México experimenta en la actualidad puede llevarnos a un peligroso escenario de profundización de la corrupción estructural y la impunidad. El resultado sería una regresión política de proporciones mayores que arrojaría ominosos niveles de represión y totalitarismo, tal

²⁷ Véase “Monitoreo ciudadano de publicidad, actos, medios e irregularidades de los candidatos presidenciales, México 2012”, disponible en <<http://2012.contamos.org/>>, y *Somos el medio*, disponible en <<http://www.somoselmedio.org/?p=1788>> ; y también “Alianza Cívica: la elección no fue ‘limpia’ ni ‘equitativa’”, disponible en <<http://www.adnpolitico.com/2012/2012/07/03/alianza-civica-la-eleccion-no-fue-limpia-ni-equitativa/>>; “Boletín de Prensa”, 3 de julio de 2012, disponible en <<http://www.alianzaciciva.org.mx/archivos/pub/4434Informe%203%20de%20julio%202012.pdf>>; “European Union Election Observations Missions”, disponible en <<http://eeas.europa.eu/eucom/>>, y “La ONU lidera ejercicio de observación en México; recibe 1,300 quejas”, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/07/02/la-onu-encabeza-ejercicio-de-observacion-en-mexico-recibe-1300-denuncias>>.

²⁸ Véase “Monex ligado al caso del lavado de dinero en Wachovia, al caso Yarrington, a Zhenli Ye Gon y... al PRI”, en *Sin Embargo*, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/05-02-2013/516111>>, también “La operación de Monex encuadra lavado de dinero”, en *La Jornada*, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/07/12/politica/005n1pol>>, y “Mexico Presidential Runner-up Alleges Money laundering in Election”, en *The Guardian*, disponible en <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/jul/19/lopez-obrador-election-money-laundering>>.

como ocurrió en la primavera árabe en años recientes. Esta situación podría incluso dejar a México frente a un futuro de balcanización. Este escenario se encuentra íntimamente vinculado con el neoliberalismo depredador, inserto en las reformas educativa, energética y laboral, que fueron impuestas de forma antipopular por el gobierno de Peña Nieto en sus primeros meses de gobierno.

La entrega de pedazos del territorio nacional a los narcotraficantes constituye la otra cara de la moneda del reparto de las reservas petroleras a las transnacionales rapaces. No es gratuito a este respecto, que la creciente privatización y deshumanización de la guerra y las operaciones militares se presente con más intensidad en aquellas regiones en donde, ya desde hoy, se extiende y crece la resistencia de las poblaciones civiles, como pasa en Guerrero, Michoacán, Veracruz, Chiapas y Oaxaca, y otras vastas zonas de nuestro país.

La entrega de comunidades enteras para proyectos de inversión, mineros, turísticos y energéticos —a través de concesiones federales a la iniciativa privada— amenaza la propia existencia de los pueblos indígenas, quienes se levantan contra las empresas que han comenzado a desplazarlos de sus lugares de origen.²⁹ Actualmente en México existen 418 puntos de conflicto entre empresarios y comunidades afectadas por desplazamientos forzados, violación al derecho de propiedad o transgresión cultural por parte de las empresas desarrolladoras. De las 418 disputas al menos 210 de ellas tienen que ver con la minería y otros proyectos extractivos de subsidiarias de los grupos Frisco, Peñoles, Grupo México y Minera Autlán, entre otros.

En este escenario desolador, los caciques y empresarios vinculados al poder y al narcotráfico contratarán pistoleros privados y guardias personales para asegurar su dominio sobre las poblaciones civiles con objeto de seguir amedrentando y lucrando con los recursos de las comunidades del sur, como acontece en la región de La Parota, en Guerrero. Recientemente, por ejemplo, cuatro personas perdieron la vida y cinco más resultaron heridas en un enfrentamiento entre pistoleros al servicio de los dueños de la gravillera “Kimbar” e integrantes del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a La Parota (Cecop).

Un elemento central de este escenario de corrosión integral del Estado será, precisamente, la privatización de los aparatos represivos a través de empresas militares de factura estadounidense, tipo Kellog, Brown & Root, Halliburton y BlackWater, entre otras corporaciones que sin ningún escrúpulo,

²⁹ El gobierno federal ha entregado en concesión para la ejecución de proyectos extractivos más del 40% del territorio nacional. Véase “En defensa de la tierra”, disponible en <<http://m.reporteindigo.com/nota.php?id=87707>>.

ideología, o respeto alguno por los derechos humanos operarán el lucrativo negocio de la guerra. Estados Unidos es el referente por excelencia de este fenómeno.³⁰ En el ámbito internacional, su ejército opera a través de la colonización de todas sus tareas por mercenarios internacionales, que sustituyen a los soldados en las misiones bélicas con objeto de evadir la justicia internacional para responder por abusos y arbitrariedades.

Pero esta receta privatizadora no quedará circunscrita a la jurisdicción estadounidense. En el marco de la creciente intervención estadounidense en América Latina a través del repudiado Plan Colombia y en nuestro país con la funesta Iniciativa Mérida, las actividades de corporaciones militares privadas serán cada vez más generalizadas y abiertas, llegando incluso a etiquetar los presupuestos para que los contratos con este tipo de corporaciones se multipliquen y se sostengan. Si con Calderón y Peña se iniciaron ya las cárceles privadas, este escenario de corrosión integral del Estado buscará por todos los medios consolidar las empresas militares transnacionales y de seguridad privada en 2035.³¹

A este respecto, el año pasado el diario estadounidense *The Wall Street Journal* documentó que al menos cuatro veces al año un puñado de agentes estadounidenses visten uniformes mexicanos y utilizan, con total anuencia de ambos gobiernos, armas reservadas para uso exclusivo del ejército mexicano para participar de forma directa en “operaciones especiales” de la Marina y el ejército dentro de territorio nacional.³² Ello podría explicar el temor del gobierno de Peña Nieto a investigar la responsabilidad de las fuerzas castrenses y su posible colusión con milicias de corporaciones privadas en las masacres de Tlatlaya y Ayotzinapa, así como la oquedad y renuencia a emitir pronunciamiento alguno por parte del gobierno de Obama, en relación con la grave crisis humanitaria por la que atraviesa México.³³

³⁰ Véase Dolovich (2009) y Schlanger (2013).

³¹ Existen ya voces incluso que han llegado a sugerir que el monstruoso asesinato del estudiante Julio César Mondragón, estudiante de Ayotzinapa acaecido en septiembre de 2014, fue ejecutado precisamente por este tipo de fuerzas especiales entrenadas en los peores ejercicios del terror. La propia madre de Julio lo ha señalado con gran astucia: “me cuesta creer que los mexicanos puedan hacer esto a su propio pueblo”. Efectivamente, ese bestial acto sólo pudo haber sido realizado por algún mercenario internacional entrenado en los peores ejercicios del terror dado que muestra un profundo desprecio para el pueblo mexicano. Véase Sandoval (2014), “Ayotzinapa y la privatización de los aparatos represivos”, disponible en <<http://revoluciontrespuntocero.com/ayotzinapa-y-la-privatizacion-de-los-aparatos-represivos/>>.

³² Véase “Operan en México policías de Estados Unidos disfrazados de marinos”, disponible en <<http://aristeguinoticias.com/2211/mexico/operan-en-mexico-policias-de-eu-disfrazados-de-marinos/>>, y también “U.S. Marshals Service Personnel Dressed as Mexican Marines Pursue Cartel Bosses”, disponible en <<http://www.wsj.com/articles/u-s-marshals-service-personnel-dressed-as-mexican-marines-pursue-drug-cartel-bosses-1416595305>>.

³³ Sandoval (2015), “Mexico on the Verge of Political Meltdown”, disponible en <<http://amecra.aljazeera.com/opinions/2015/1/mexico-pena-nietocorruptionstudentsayotzinapa.html>>.

En este escenario, las privatizaciones serían llevadas a sus peores extremos, lo que haría que el proyecto depredador y entreguista de la soberanía³⁴ y los recursos nacionales se profundizaran a la par del avance de la impunidad y la concentración del ingreso con políticas sociales regresivas.³⁵ Por otro lado, el acoso a las vidas privadas de los ciudadanos y los activistas sería insostenible. Los actuales episodios de utilización por los gobiernos federales y estatales de la plataforma “Remote Control System” de la empresa privada Hacking Team,³⁶ con sede en Milán, Italia, para intervenir las comunicaciones privadas de los ciudadanos mexicanos, son un buen ejemplo de lo que arreciará, llevándonos a la consolidación de un completo Estado criminal.

Las buenas noticias alrededor de este escenario son que los cimientos sobre los que estaría construido serán demasiado débiles, y ello ofrecerá altos niveles de conflictividad e inestabilidad social. Así, paradójicamente este escenario tendría el gran potencial de permitir sacudir las viejas prácticas autoritarias y privatizadoras para generar un verdadero cambio social y estructural en nuestra nación. Las luchas contra el vaciamiento del Estado, contra la normalización de la violencia, contra las fábricas de desempleo, de muerte, y de convulsión económica y social en que quedarán convertidos el campo y las ciudades mexicanas, abrirán paso a una nueva articulación social, que no buscará el lucro a través de la negra utopía de la privatización extrema, sino que apuntará a construir un nuevo país.

Escenario B. Normalización de la impunidad

El neoliberalismo no es un proyecto económico con repercusiones políticas, sino fundamentalmente un proyecto político de consecuencias económicas a cuyo paso los tenues logros de la incipiente democracia mexicana han quedado completamente desdibujados. Los continuos rescates e intervenciones en favor de los empresarios vinculados al poder,³⁷ han puesto de manifiesto que las políticas neoliberales de ninguna manera implican el retiro del Estado, sino que cada día precisan de mayor respaldo gubernamental.³⁸

³⁴ Ha quedado demostrado que Hillary Clinton tuvo que ver de forma directa en la redacción de la reforma energética.

³⁵ Véase Esquivel (2015).

³⁶ Véase “Vulneración a Hacking Team confirma abuso de espionaje en México”, disponible en <<http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2015/07/06/vulneracion-hacking-team-confirma-abuso-espionaje-mexico>>.

³⁷ Véase “Deals Flow to Contractor Tied to Mexican President”, disponible en <<http://www.nytimes.com/2015/07/31/world/americas/mexican-presidents-ties-to-contractor-raise-questions.html?referrer=&r=1>>, y Rodríguez (2014).

³⁸ Para una exploración a mayor profundidad de este planteamiento véase Sandoval (2011).

En este escenario de normalización de la impunidad, la corrupción, particularmente la de las elites políticas y económicas, cesaría de ser vista como una aberración de la democracia para convertirse en un rasgo inherente a las estructuras existentes. La corrupción ya no sería percibida como un “daño colateral” del proceso modernizador de las sociedades tradicionales en su camino hacia la emulación del mundo occidental (Huntington, 1968), sino primordial y fundamentalmente como un efecto directo del propio proceso modernizador que habría sido ya impuesto de forma autoritaria en diversas regiones del mundo, destacadamente en nuestro país. Ello también terminaría por engullir a países con democracias más estables y mercados más robustos (Maras, Giannakopoulos y Tänzler, 2012).

En México y en otros países en transición, el empantanamiento de la rendición de cuentas coincide temporalmente con el fracaso de la supuesta convergencia entre “liberalización política” y “liberalización económica” para crear gobiernos más honestos y transparentes. Los escándalos corporativos, de corrupción estructural e impunidad privada continuarán presentándose cada vez de forma más frecuente. A ellos proseguirían un alud de rescates financieros, inmobiliarios, de las más diversas ramas agroindustriales, y de corporaciones dedicadas a la construcción y la tecnología. De forma simultánea, los casos de fraudes, extorsión, de blanqueo de capitales, evasión fiscal de los bancos internacionales seguirán multiplicándose.

La característica central de este escenario sería la irresponsabilidad de la gestión privada y corporativa sobre asuntos de interés público que involucran y afectan el dinero público y los activos estatales. La impunidad privada será, especialmente, problemática debido a la recurrencia con que las corporaciones terminarán cometiendo delitos en los mismos términos año tras año. Un ejemplo histórico a este respecto lo tuvimos el 11 de diciembre de 2012, cuando el Departamento de Justicia de Estados Unidos otorgó un histórico “perdón” al banco HSBC por su participación en el vasto proceso de lavado de dinero proveniente de los cárteles de la droga en México y de grupos terroristas del Medio Oriente (Greenwald, 2012).

Recientemente, este mismo banco se ha vuelto a ver involucrado en otro caso de ominosa espectacularidad que lo involucra en la colusión abierta con la mayor cadena de lavado de dinero en la historia contemporánea. El llamado *Swiss Leaks* ha documentado el desarrollo de casos de evasión fiscal, blanqueo y otros crímenes financieros por más de 670 mil millones de dólares por parte de personajes corruptos, muchos de ellos perseguidos en sus países de origen por sus vínculos con el crimen organizado y la corrupción política y empresarial en más de cincuenta países alrededor del mundo.³⁹

³⁹ Véase <<http://www.theguardian.com/news/2015/feb/12/hsbc-files-swiss-bank-hid-money-for-suspected-criminals>>, y también <<http://www.theguardian.com/business/2015/feb/11/hsbc>>

En este escenario se generará un nicho de impunidad y opacidad en beneficio de los actores privados que desempeñarán funciones públicas. Para 2030, las corporaciones privadas estarán en control total de servicios y responsabilidades públicas dando lugar a nuevos tipos de gobernanzas que no se encaminarán a la creación de mercados más efectivos, sino a la salvaguarda de intereses e ingresos millonarios y a mantener en la oscuridad los innumerables conflictos de interés que se configurarán dentro del Estado. Ello, una vez más, plantea la necesidad de trascender desde ahora los enfoques burocráticos e institucionalistas del combate a la corrupción, para abordar el estudio de este fenómeno desde un punto de vista estructural (ECE), donde el abuso de poder sea considerado un asunto central, sin importar que este abuso de poder provenga del ámbito formalmente público o supuestamente privado (Sandoval, 2016).

Como sabemos, es completamente falsa aquella idea de que las empresas con desempeños pobres salgan “automáticamente” del mercado o sean castigadas por él. Esto es y ha sido una tergiversación deliberada. La teoría y práctica del “demasiado grande para fallar” que hemos visto desplegada en los casos del HSBC y en repetidas ocasiones en otras corporaciones irresponsables, contaminadas por manejos opacos y corruptos (Correa, 2015; Ibarra, 2015; Marshall, 2015) hace evidente que dentro de este escenario las empresas y corporaciones con desempeños pobres y hasta deshonestos serán incluso quienes reciban más dinero y apoyo para afrontar sus deficiencias y dificultades.

En México esta agenda política de expropiación, privatización y endeudamiento público espurio será impulsada, de forma central, a través de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP). Con la nueva gobernanza de la APPs, los procesos de intervención o “expropiación” serán sustituidos por procesos estatales de “alivio” eufemísticamente llamados de coparticipación. La normatividad mexicana no sólo permitirá la absorción privada y el control total de una gran variedad de servicios públicos ya existentes, incluyendo carreteras, hospitales, prisiones y escuelas, sino que además in-

files-timeline-from-swiss-bank-leak-to-fallout>. Para investigar la lista de esta nueva filtración véase “The International Consortium of Investigative Journalists” (2015), disponible en <<http://www.icij.org/project/swiss-leaks/explore-swiss-leaks-data>>, donde el lector encontrará a los miles de clientes que alrededor del mundo han guardado y extraído recursos millonarios de sus países de origen sin dejar rastro desde 2005 y hasta la fecha. En el caso de México, se encuentran entre otros, políticos vinculados con el PRI, como Carlos Hank Rhon, Luis Téllez Kuenzler, Alfredo Elías Ayub, Armando Madrazo Pintado y millonarios como Jaime Camil Garza y otros conspicuos empresarios coludidos con el régimen, quienes en conjunto acumulan 2 200 millones de dólares alojados en HSBC. Otra investigación periodística que rastrea el refugio en HSBC de estas fortunas mexicanas es <<http://huelladigital.univisionnoticias.com/>>.

centivará que las corporaciones privadas propongan al gobierno nuevos proyectos de infraestructura que se financien con dinero del sector público.

Desde ahora el gobierno ya justifica este escenario argumentando que el objetivo primordial de las APPs es compensar la limitada inversión realizada en sectores cruciales, a causa de la crisis fiscal del Estado. El problema radica en que tal “solución” a través de la transferencia de estos servicios públicos a manos privadas, paradójicamente, recompensará a los mismos actores responsables del problema en su origen. Los ingresos fiscales que el gobierno percibe son bajos precisamente porque estas poderosas elites económicas se rehúsan a pagar impuestos y esconden sus ganancias en bancos extranjeros, u optan simplemente por intimidar a las autoridades tributarias (Esquivel, 2015; Gómez-Sabatini y Jiménez, 2011). Esta situación es la fuente real de la crisis fiscal de la que se duele el gobierno, quien debería combatirla de forma directa.

La LAPP permite la creación de contratos de largo plazo (hasta por 50 años o más) con compañías privadas nacionales o internacionales que reemplazarán las tradicionales concesiones por *joint-ventures*, lo cual implicará todavía menos obligaciones y compromisos que garanticen el interés público. La ley incluso establece que los proyectos públicos establecidos bajo sus disposiciones, no se sujetarán a la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público, la Ley de Obras Públicas, ni a otras leyes diseñadas para garantizar un nivel mínimo de transparencia o para prevenir conflictos de interés. Cualquier entidad, organismo o fideicomiso del gobierno federal, tendrá amplio margen y autoridad para establecer asociaciones público-privadas. Gracias a esta ley, grandes compañías internacionales entrarán a sectores esenciales del desarrollo, tales como la exploración de hidrocarburos, las telecomunicaciones, la generación de energía eólica, la infraestructura aérea, puertos marítimos, autopistas y una larga lista de bienes y servicios públicos de primer orden para el desarrollo.

Si en el pasado el sector público era responsable de ubicar la necesidad y urgencia para llevar a cabo proyectos de inversión, a partir de la consolidación del escenario de normalización de la impunidad, será siempre el sector privado quien detecte dichas “necesidades” y quien presente *motu proprio* sus propuestas para resolverlas. En este sentido, los nuevos proyectos que se pondrán en marcha, estarán motivados por el lucro y el ánimo de ganancia pero financiados con recursos públicos que se antepondrán a las prioridades colectivas.

Contrario a lo que se podría pensar, las asociaciones público-privadas no necesariamente implicarán un incremento de la inversión privada en los servicios públicos. Bajo este nuevo esquema, el Estado financiará hasta 100% de las inversiones y expedirá decretos expropiatorios para luego

entregarlos a empresas privadas nacionales e internacionales, lo cual exigirá reformas regresivas a la Ley de Expropiación, a la Ley General de Bienes Nacionales y al Código Civil Federal, sólo por mencionar algunas normas. Otro elemento importante es que el artículo 21 de la LAPP establece que “al planear su presupuesto, las dependencias y entidades contratantes darán prioridad a las obligaciones establecidas con motivo de un contrato de asociación público-privada”. Esta “priorización” implicará una carga para los presupuestos de las dependencias federales y locales. Por ejemplo, el pago de la deuda pública adquirida con motivo de estos proyectos será priorizado obligatoriamente cada año, violando con ello la facultad constitucional de la Cámara de Diputados para determinar y reorientar los recursos públicos hacia aquellas áreas de interés público donde la necesidad sea más apremiante.

En términos de transparencia regirá la que funciona para las relaciones públicas más no la que sirve para la democratización ni la expansión de la voz ciudadana. La supuesta “autonomía” que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) goza es y será sólo en su nombre, pues dentro de este escenario, el gobierno de Peña Nieto ha colocado en el nivel constitucional el control casi total del presidente sobre los comisionados por la vía de su elección. El órgano de transparencia del escenario de la normalización de la impunidad, no necesitará de audiencias de nominación o debates públicos sobre los méritos o idoneidad de los candidatos a ser comisionados, ni de comparencias frente al poder legislativo. Como ocurre en el Vaticano para la elección del Papa, simplemente “humo blanco” emergerá cuando sea necesario de la residencia presidencial de Los Pinos, con lo cual el Senado no tendrá otra opción que aceptar los nombramientos hechos por el presidente.

Como mera formalidad, el Senado de la República tiene ya la posibilidad de “objetar” los nombramientos dentro de los 30 días siguientes, pero este privilegio se volverá una llana humillación para los representantes de la República dado que aquellos días en que el Congreso funcionaba únicamente como instancia de mera aprobación volverá de forma ineluctable. Las nominaciones presidenciales serán automáticamente ratificadas si en 30 días hábiles el Senado no emite respuesta oficial. Aún más, si los senadores tienen el atrevimiento de rechazar las propuestas presidenciales en dos ocasiones, el presidente tendrá la facultad de nombrar directamente a una tercera persona de su elección. En otras palabras, el único dilema para el presidente será el de elegir si quiere investir a sus elegidos con la aparente legitimidad al obtener la aprobación del Senado o no. Independientemente de la estrategia que elija, sus operadores y funcionarios leales la avalarán.

Esta es, precisamente, la razón que explica el aumento del número de comisionados. Ello no busca fortalecer a la institución con mayores capaci-

dades en términos de recursos humanos, sino consolidar el poder político del presidente dentro del órgano garante de la transparencia del país. La lealtad dentro del Inai y la simulación no es algo nuevo, ya desde su creación en 2003, los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón fueron altamente eficaces en integrar este organismo con leales partidarios. Peña Nieto logró también su deseo de tener a sus propios comisionados. Adicionalmente, lo que resulta aún más preocupante es que Peña Nieto haya logrado que sus elegidos permanezcan en sus puestos hasta el 31 de marzo de 2020, ello lo convierte en los nombramientos más largos en la historia de México.

Pero además de la politización y burocratización extrema que este escenario de normalización de la impunidad augura, los organismos de transparencia ya han venido enfrentando, en años recientes, sus propias dificultades políticas. Incluso las instituciones de vigilancia más independientes, dirigidas por expertos de tiempo completo, tienden a ponerse del lado del gobierno y no de la sociedad al momento de decidir los casos. Por lo general, los órganos de control suelen mostrarse extremadamente titubeantes para dar seguimiento y asegurar el cumplimiento de sus decisiones, llegando al extremo de no atreverse a sancionar a los funcionarios de gobierno que han escondido o alterado información pública de forma intencional. Durante el tiempo que ha estado en vigor la Ley de Transparencia, únicamente doce casos han sido sancionados.⁴⁰

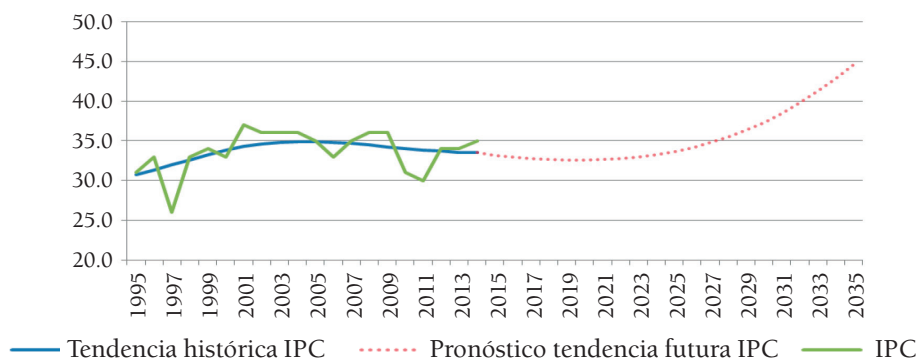
Dentro de este escenario de normalización de la impunidad, el diseño institucional de los órganos de control, fiscalización y de transparencia, garantizarán que los criterios políticos prevalezcan en la deliberación de la supuesta lucha contra la corrupción en los próximos gobiernos. Este panorama asegura la total impunidad para los funcionarios de alto nivel, así como para sus socios, amigos y aliados. En otras palabras, aun cuando alguna institución coloque “algún pez menor en el sartén”, aquellos peces de gran peso continuarán ocupándose de sus negocios al amparo de este Estado capturado. Desde que era gobernador en el Estado de México, Peña Nieto perfeccionó el arte de utilizar instituciones supuestamente independientes para encubrir sus abusos; pero hoy como presidente, su estrategia de rendición de cuentas ha rebasado cualquier parangón de impunidad y cinismo. Todo el entramado del sistema de control interno a cargo de la profesionalización del gobierno federal y de la fiscalización del gasto público, construido durante los últimos treinta años, será completamente desmantelado, fragmentado y entregado a operadores políticos.

⁴⁰ Véase “Acusa el IFAI a la SFP de ser omisa en sancionar a servidores públicos incumplidos”, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/08/03/politica/021n2pol>>.

El correlato de lo anterior, en términos de administración y justicia electoral, es sencillamente desastroso. Nuestras instituciones, y quienes las encabezan, han traicionado la democracia. El consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova, más allá de la escandalosa y vergonzosa filtración que mostró al país su lenguaje procaz y su mezquindad al burlarse de forma racista de los pueblos indígenas de México, ha anunciado ya de forma cínica que la elección presidencial de 2018 será declarada válida aún en caso de que el candidato ganador haya violado de manera flagrante, grave y sistemática la legislación electoral y el Estado de derecho, tal y como ocurrió en el Estado de México en las elecciones de junio de 2017. Este mismo funcionario ha declarado que el INE no puede hacer absolutamente nada para detener la compra y la coacción del voto por medio de dádivas y presiones de los partidos políticos. “Eso no lo vamos a resolver por la vía electoral”, señaló el principal responsable de la institución electoral y ello también abona a la fertilización de este escenario de normalización de la impunidad.

Un aspecto sobresaliente de este escenario será la total exclusión de la sociedad civil de la participación en el diseño institucional, lo que perpetuará el encubrimiento del fraude electoral y el encumbramiento de carreras políticas y fortunas privadas. Dentro de este escenario hemos hecho una proyección de los niveles de corrupción que muy probablemente continuarán hacia 2030 (véanse las gráficas 6 y 7).

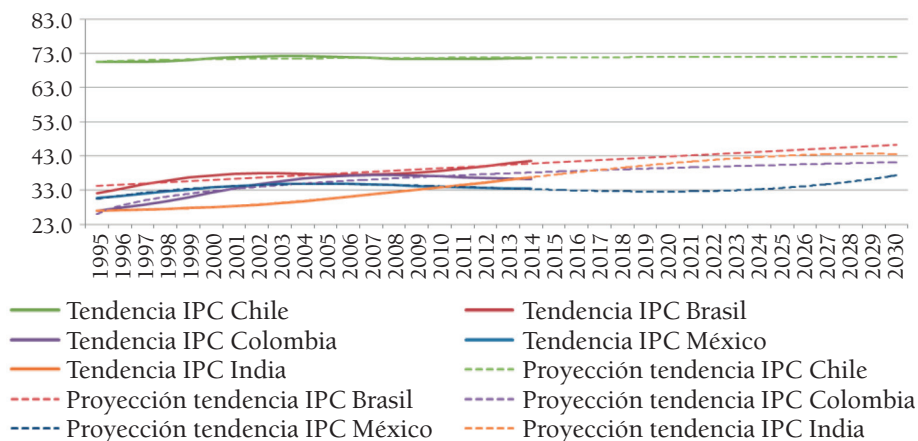
GRÁFICA 6
PROYECCIÓN TENDENCIA DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN
DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO AL 2035



FUENTE: elaboración propia con base en los informes del Corruption Perceptions Index 1995 a 2014 de Transparency International, disponible en <www.transparency.org>.⁴¹

⁴¹ La tendencia se obtuvo con base en la serie del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) para México de 1995 a 2014 que publica Transparencia Internacional. Para hacer numé-

GRÁFICA 7
 ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN VARIOS PAÍSES
 (TENDENCIA 1995-2014 Y PROYECCIONES AL 2030)



FUENTE: elaboración propia con base en los informes del Corruption Perceptions Index 1995 a 2014 de Transparency International, disponible en <www.transparency.org>.

Finalmente, dentro de este escenario es necesario mencionar las nuevas revelaciones sobre los 10 millones de dólares que habría recibido Emilio Lozoya, director de Pemex, en el actual sexenio presidencial por parte de la empresa brasileña Odebrecht, lo cual deja al descubierto a quien debe Enrique Peña Nieto su silla presidencial y porque impuso a costa de su propia popularidad, nacional e internacional, la repudiada reforma energética privatizadora. Los compromisos eran muy claros y con ellos se jugaba todo.

Las declaraciones juramentadas respaldadas con información documental probatoria de diversa índole (de tres de los más importantes ejecutivos de ese conglomerado: el propio ex director de Odebrecht-México, Luis Alberto de Meneses, y Luiz Mameri e Hilberto da Silva) implican, sin ambages, al propio presidente de la República en funciones.

Peña Nieto recibió personalmente al director general de la empresa, Marcelo Odebrecht, hoy preso por corrupción, en Los Pinos el 1 de octubre de 2013. Durante las semanas siguientes fluían los pagos más jugosos de Odebrecht a las cuentas en paraísos fiscales en el Caribe y en el principado

ricamente comparables los índices anteriores a 2012 con los posteriores a dicha fecha, se convirtieron todos los valores que se encontraban en una escala del 0 al 1, a la escala del 0 al 100. Para obtener la tendencia se aplicó el filtró Hodrick-Prescott a la serie original del IPC. Para realizar la proyección hacia el futuro se utilizó el método de ajuste de tendencia.

de Liechtenstein, hasta que en febrero de 2014 la empresa recibiera, por adjudicación directa, un contrato con Pemex-Refinación por la cantidad de 1 436 millones de pesos para realizar trabajos en la refinería ubicada en Tula, Hidalgo.

Pero el flujo de efectivo inició desde antes. Los medios internacionales informan que durante plena campaña presidencial cuatro millones de dólares fueron gestionados por Lozoya, quien en ese momento fungía como coordinador de asuntos internacionales de Peña Nieto. Empieza a destacarse la enorme cloaca de financiamiento ilegal de la campaña priísta de 2012, jamás investigado por las autoridades electorales pero que la Comisión Monex de la Cámara de Diputados estimó que alcanzó por lo menos la cantidad de 4 500 millones de pesos.

Peña Nieto tiene la obligación moral de ponerse a disposición de la justicia, junto con su operador y oscuro recaudador Lozoya, quien ya acumula en su corto currículum como servidor público una larga historia de escándalos financieros. Con Odebrecht, OHL, Swiss Leaks, Panamá Papers, una y otra vez el nombre de este tecnócrata gris surge protagonizando los más obscenos casos de corrupción.

Recuérdese que en 2013, Hervé Falciani, ex director de informática en HSBC Suiza, señaló que habían 2 642 clientes mexicanos involucrados en el escándalo de “Swiss Leaks”, entre ellos destacaba evidentemente Emilio Lozoya Austin. En 2016, este personaje vuelve a aparecer, ahora con el escándalo de los Panamá Papers, como un político involucrado en la creación de empresas y manejo de fortunas en paraísos fiscales. Las filtraciones documentales de entonces demostraban que Lozoya buscó establecer relación con el despacho de abogados Mossack Fonseca, para crear una sociedad de blanqueo de capitales con la firma panameña a través de Dubai.

En esa ocasión mediante su cuenta de Twitter, el ex director de Pemex emitió un escueto comunicado en el que acepta tácitamente sus corruptelas: “Es posible que en alguna transacción antes de ser funcionario público, cierta contraparte empresarial con la que haya tratado a nivel internacional, intentó crear esta estructura, lo cual, de ser el caso, nunca se concretó”, reconoció.

Con este nuevo episodio de corrupción estructural, Lozoya de forma cínica ha acusado de mentirosos a los reconocidos medios de comunicación *Proceso*, *Reforma* y *Aristegui Noticias* e incluso los ha amenazado con demandas por difamación de honor. Este caso es también emblemático de la esterilidad de la alternancia de la corrupción que señalamos desde el principio en estas reflexiones. El enorme entramado de sobornos por parte de la constructora brasileña salpica por igual a los gobiernos del PRI y del PAN. Por ejemplo, ya conocíamos que Felipe Calderón hizo un corrupto

convenio con Braskem, una filial de Odebrecht, para que Pemex le suministrara 66 mil barriles diarios de gas etano a “precios preferenciales”. Los contratos de esta transacción han sido reservados como confidenciales y se mantendrán en secreto por 25 años.

No contento con haber regalado el valioso etanol de los mexicanos, Calderón también dio otros dos apoyos a Odebrecht. Las bancas de desarrollo mexicanas le otorgaron créditos a la filial Braskem, uno de Nacional Financiera por la cantidad de 280 millones de dólares y otro del Banco Nacional de Comercio Exterior por 120 millones de dólares. Así como Peña Nieto recibió personalmente a Marcelo Odebrecht en Los Pinos; en 2011 Calderón también lo recibió en la residencia presidencial y lo agasajó con una lujosa cena, como si se tratara de un jefe de Estado.

El nuevo escándalo protagonizado por Peña Nieto y sus tecnócratas demuestra lo que ya todos sabemos y padecemos, que estamos siendo mal gobernados por una camarilla de “chicos del pizarrón”, formados en universidades privadas y extranjerizantes que no conocen límites al ejercicio de su poder y que abusan del mismo. José Antonio Meade, quien como secretario de la SHCP de Calderón, durante la campaña presidencial de 2012 conoce bien las estrategias de alquimia financiera utilizadas por su ahora jefe durante su campaña, ahora se prepara para dar continuidad al mismo linaje de corrupción prianista. No por nada en este grave episodio de corrupción ha optado por no dar declaración alguna a la prensa.

Pareciera ser que los actores de la corrupción público-privada que caracteriza al escenario de la normalización de la impunidad propia del régimen político actual, han resultado ser más dañinos, avariciosos y cínicos que sus antecesores dinosaurios del viejo partido de Estado cuasi único.

Escenario C. Democracia revigorizada

En el ámbito internacional, el deterioro político y la corrupción abarcan hoy a la mayor parte de los gobiernos democráticamente electos sin distinción del partido político o ideología que los hubiera llevado al poder. Desde Turquía hasta Egipto, de Bulgaria a Ucrania, de Brasil a India, de Ayotzinapa en México a Ferguson en Estados Unidos, pasando por Chile, Guatemala, España y Grecia, en los últimos años hemos sido testigos de una gran ola de movimientos sociales que ha surgido reivindicando banderas de democracia, justicia y fin a la depredadora naturaleza de la corrupción estructural. La corrupción se convierte en el problema social más grave y agobiante de las nuevas y viejas democracias, y el fracaso para combatirla no expresaría sino la palmaria incapacidad de gobiernos y gobernantes para transformar de fondo las relaciones que ellos han establecido con sus representados.

Hoy se vive una crisis civilizatoria en la mayor parte de las sociedades industriales, que se encuentran sometidas a principios materialistas envueltos en retóricas tecnocráticas. Para frenar esta “modernización” que explota, margina y enajena a la ciudadanía, que convierte nuestras democracias en sitios de degradación moral, intercambios mercantilistas y multiplicación de conflictos de interés, para frenar las dinámicas que han llevado al extremo las amenazas ecológicas, que han concentrado la riqueza de forma oprobiosa, y que han colocado la política al servicio de las elites, en 2030 se buscará la transformación del poder político y la reconstrucción del poder social desde enfoques democráticos y participativos.

El escenario de la democracia revigorizada exige de la participación activa y consciente de toda la sociedad para frenar a la clase política y a los representantes de corporaciones económicas que han desmantelado, piedra a piedra, las instituciones del Estado y que han terminado por debilitar la voz ciudadana en los asuntos públicos.

Esto se dará a través de la defensa del interés público por parte de los ciudadanos y la exigencia de mayores niveles de rendición de cuentas a los representantes políticos, actores privados y funcionarios públicos. Este escenario dependerá de la activa generación de nuevas alternativas políticas, tanto en el campo electoral como a través de la articulación de los más amplios y diversos movimientos sociales para confrontar la corrupción.

En todo el mundo surgen ya expresiones electorales que desafían a los partidos políticos tradicionales inmersos en el pantano de la corrupción. El MAS en Bolivia, Podemos en España, Syriza en Grecia, el Front de Gauche en Francia, entre otros, son el correlato de lo que Morena representa para nuestro país. En 2030 esta nueva expresión política estará ya consolidada como la única expresión electoral que buscará restablecer el Estado social y democrático emergido de la Revolución mexicana.

La democracia revigorizada implicará la llegada al poder de un Estado que reasuma su responsabilidad con la sociedad, combata la desigualdad, recupere un papel activo en la economía para impulsar el desarrollo y el bienestar de las grandes mayorías y, finalmente, restablezca el Estado de derecho y la participación ciudadana en las decisiones de gobierno. En este escenario se garantizará lo que hoy todavía parece una quimera: el voto popular a través de elecciones limpias, equitativas y sin dispendio de recursos. En este escenario también se dialogará, acordará y respetarán todas las expresiones ideológicas y políticas y, sobre todo, se asegurará el ejercicio de la crítica, la libre expresión y el derecho a disentir.

Frente a la actual prevalencia de los poderes fácticos, el escenario de la democracia revigorizada exigirá que los poderes de la Unión se sujeten de nueva cuenta al imperio de la ley y de la Constitución emergida de la Revo-

lución mexicana, representando en todo momento los intereses generales de la sociedad y no sólo a las minorías. La figura de la división de poderes será reactivada de nueva cuenta, para dar lugar a una mutua y constante vigilancia entre poderes que frene los excesos, hoy en día oprobiosos en el ejercicio del poder.

Para esta recuperación ciudadana de las instituciones es indispensable promover una cultura democrática con elecciones limpias, y rendición de cuentas de partidos e instituciones. Ello podrá ser facilitado a través de la creación de figuras ciudadanas y de participación social en la decisión y ejecución de planes y programas de gobierno, por ejemplo a través de la constitucionalización y reconocimiento pleno de figuras políticas de los pueblos y comunidades, como son las policías comunitarias y otros mecanismos comunitarios de vigilancia y participación ciudadana. Destacará a este respecto el reconocimiento de la figura jurídica de acciones colectivas para proteger derechos colectivos e intereses difusos, sobre todo de los consumidores; el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas que han probado ser más efectivos que las limitadas estrategias tecnocráticas actuales, por ejemplo: la figura del referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, la iniciativa popular, el presupuesto participativo, las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, las auditorías ciudadanas, la inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o de otras autoridades, las audiencias públicas, o la consulta popular, entre otras.

El control y la manipulación de los medios de comunicación electrónicos es uno de los principales obstáculos actuales para el combate de la corrupción estructural y para la instauración de la democracia en México. El escenario de la democracia revigorizada reclama un cambio radical de las relaciones sociedad-medios a través de la democratización del acceso a los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías, así como la desconcentración de las concesiones que otorga el Estado para acabar con los monopolios de radio y televisión que hoy han permitido la privatización de la política y el sometimiento de las campañas electorales a los intereses corporativos de estos mismos monopolios. Asimismo, se establecerán figuras como el derecho de réplica sobre asuntos de interés público. Los medios audiovisuales son un servicio público, de interés nacional y son esenciales para el combate de la corrupción, así como para que una verdadera democracia funcione. Este escenario fomentará el desarrollo cultural y social de la población a través de la materialización del derecho inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones sin ningún tipo de censura.

La expulsión de los medios masivos de comunicación de la popular periodista Carmen Aristegui es un caso prototípico del abuso de poder con

el que en este ensayo hemos identificado a la corrupción estructural. Ella junto con su equipo de periodistas de investigación fueron quienes documentaron los episodios de corrupción de Enrique Peña Nieto y su gobierno. Destaca en particular el escándalo de la “Casa Blanca” en relación con la desaseada compra de una multimillonaria residencia por parte del presidente a quien ha sido el contratista mejor tratado del régimen priísta: Juan Armando Hinojosa, presidente del Grupo Higa y beneficiario directo de millonarios contratos de infraestructura pública y quien ha sido acusado de ser traficante de influencias en el gobierno federal.

Lo oprobioso de tal información afectó profundamente, como era de esperarse, la popularidad del presidente, quien después de 26 meses de ignorar por completo a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y habiendo dejado transcurrir tres meses del estallido de los “mansiión-escándalos” suyos, de su mujer y de su secretario de Hacienda, Luis Videgaray, nombró fiscal anticorrupción a un muy cercano amigo suyo para simular una exoneración formal a su persona.

En realidad el jefe del Ejecutivo no precisaba de un “zar anticorrupción” que lo exonerara de forma expedita, como fue desde el principio la tarea política asignada al señor Virgilio Andrade. El presidente nunca necesitó esta ayuda, porque en el mismo discurso, acartonado y poco fluido —como quien repite palabras que no entiende— con el que anunció sus ocho medidas anticorrupción, Peña Nieto se autoexoneró de un plumazo: “el Presidente no otorga contratos, no adjudica compras, ni obras, tampoco participa en ningún comité de adquisiciones... y no obstante lo anterior *soy consciente de que los señalamientos realizados* [sic] generaron la apariencia de algo indebido, algo que en realidad nunca ocurrió”. De la manufactura de la “verdad histórica” de Ayotzinapa fuimos todos testigos de la manufactura de la “verdad histórica” de la probidad gubernamental.

De lo que no fue “consciente” el señor presidente es que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, él está a la cabeza de administración pública centralizada. Por ello, para el ejercicio legal de sus atribuciones todos los funcionarios públicos que participan en esos “contratos otorgados”, esas “compras y obras adjudicadas”, y todo tipo de “comités de adquisiciones” son sus subordinados directos en tanto que miembros del Poder Ejecutivo que él supuestamente encabeza. Así que tanto el titular del Ejecutivo como sus subordinados se encuentran igualmente sujetos al régimen de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y deben responder por sus faltas, violaciones y abusos.

De forma chusca se permitió darnos “cátedra” sobre los tres tipos de “conflictos de interés” que “la doctrina” reconoce y que en una burda y ramplona simplificación Peña Nieto divide en “reales”, “potenciales” y “aparentes”; bien

pudo haber dicho también “malos”, “buenos” y “feos”. Peña Nieto fue concluyente en que el principal objetivo de sus falaces y burocráticas medidas no será limpiar el gobierno, sino solamente combatir los feos conflictos de interés “aparentes”. Ello es quizás el único elemento de congruencia de su fallida política anticorrupción, ser fiel a la estrategia que le ha resultado ser altamente lucrativa: la manufactura de apariencias y percepciones.

Peña Nieto anunció con bombo y platillo que “a partir de mayo de 2015, será obligación de los servidores públicos federales presentar una declaración de *posibles* conflictos de Interés”. Ello, evidentemente, no resolverá absolutamente nada. Si realmente se quisiera resolver de raíz el problema, lo que se tendría que hacer es prohibir, de manera explícita y tajante, en la ley que cualquier funcionario público, legislador o juez *tenga* relación personal, profesional o de negocios con cualquier interés que pueda ser afectado por sus decisiones. Es decir, un verdadero marco jurídico en materia de conflicto de intereses imposibilitaría que un dueño de gasolineras fuera secretario de Energía, como ocurre hoy, que un compadre de empresarios constructores ocupe la Secretaría de Hacienda, como ocurre hoy, o que el esposo de una millonaria actriz de Televisa sea presidente de la República, como ocurre hoy.

Si la democracia se revigoriga, en 2030 México estará gobernado por un gobierno encabezado por ciudadanos limpios cuyo único interés será el velar por el interés público y el bienestar de la patria. El país no puede seguir siendo regido *ad eternum* por actores corruptos cuyo único propósito sea lucrar con el poder. De nada nos sirve solamente conocer los conflictos de interés con el fin de reducir la “percepción” de la corrupción en el gobierno. El escenario de la democracia revigorigada exigirá acabar de raíz con la entrega de nuestras instituciones públicas a los peores intereses.

La ocurrencia de llamar “acciones ejecutivas” al tipo de elucubraciones tecnocráticas y puntadas burocráticas ofrecidas por Peña Nieto como agenda anticorrupción, surge de un lamentable deseo de emular a Estados Unidos, así como de un total desconocimiento del sistema jurídico mexicano. Intentando imitar las “acciones ejecutivas” de Barack Obama en los casos de Cuba y la reforma migratoria, el señor Peña Nieto también quiso implementar sus propias “Executive Actions”. Habría que recordarle al mandatario mexicano que todavía hoy, de acuerdo con nuestro sistema político, absolutamente todos los actos de la administración pública federal son precisamente acciones “ejecutivas”.

Otra inexactitud que el presidente declaró de forma irresponsable en su conferencia de anuncio de su compromiso con la agenda anticorrupción, fue que “en México no tenemos los instrumentos normativos para determinar con claridad posibles conflictos de interés”. Y Luis Videgaray, su

controvertido secretario de Hacienda (en la actualidad secretario de Relaciones Exteriores, 2017), fue definitivamente más lejos que su jefe con respecto al cinismo ensoberbecido de impunidad que se transparenta en su declaración de que “si la ley dijera que tenemos que hacer declaraciones de conflicto de interés como ocurre en Gran Bretaña, yo hubiera declarado que tenía esta casa adquirida con un crédito con esta empresa Higa” (*Milenio*, 3 de febrero de 2015).

Sin embargo, el problema no es una falta de precisión en las leyes mexicanas, sino una falta de moral y ética públicas de parte de los funcionarios públicos actuales. En México contamos con un sofisticado entramado de obligaciones legales y marcos normativos que regulan y sancionan los conflictos de interés. El Código Penal cuenta con una amplia gama de delitos para los empleados públicos, tales como “abuso de autoridad”, “tráfico de influencias”, “ejercicio abusivo de funciones”, “cohecho”, “peculado” y “enriquecimiento ilícito”. Asimismo, la Ley Federal de Responsabilidades prohíbe a los funcionarios intervenir en asuntos donde tengan intereses particulares y establece sanciones fuertes en caso de recepción de obsequios, inmuebles (léase casas y mansiones) o gratificaciones de cualquier persona “cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas” por el servidor público.

Este episodio demuestra que muchas veces los órganos de fiscalización actúan bajo consigna, no son independientes y, en muchos casos, carecen de competencias para revisar el ejercicio de los recursos públicos. No será con más estériles “códigos de ética”, “protocolos” inútiles o mayor burocracia costosa de “nuevas unidades especializadas”, que el combate a la corrupción va a prosperar. Se necesitan medidas coherentes, verdaderamente técnicas, personalidades probas y sobre todo amor a la patria, al Estado mexicano y arraigo popular. Éstos son los ingredientes que el escenario de la democracia revigorizada definitivamente ofrecerá.

En este tercer escenario se establecerá una comisión para investigar la corrupción, que deliberará de forma pública y tendrá conclusiones vinculatorias. La Auditoría Superior de la Federación se convertirá, de una vez por todas, en un órgano constitucional autónomo con mayores atribuciones que las que hoy tiene; se eliminarán los fondos y fideicomisos en la administración pública; se aprobará una Ley General de Contraloría Social para abrir canales de participación ciudadana y control social; y finalmente, se abrogarán las normativas que liquidan las áreas estratégicas y la rectoría del Estado en ámbitos fundamentales de la vida nacional, tales como educación, salud, seguridad pública, comunicaciones e infraestructura.

El desafío central que enfrenta este escenario, a todas luces el más deseable, es la construcción de una nueva ecuación política e institucional.

Ello ayudaría a desarrollar un nuevo sistema organizacional, institucional, social y cultural de verdaderos pesos y contrapesos, capaces de empujar a las instituciones de gobierno hacia un nuevo equilibrio. En este capítulo hemos sostenido que es hora de que la democracia salde la deuda histórica que tiene con todos los mexicanos que de buena fe la han construido y de quien dependerá su futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- Casar, María Amparo (2015), *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE/Imco.
- Cely, B. y V. Alexandra (1999), “Metodología de los escenarios para estudios prospectivos”, en *Revista de Ingeniería e Investigación*, núm. 44, pp. 26-35.
- Correa, Eugenia (2015), “Interés público en la crisis financiera mundial”, en Irma E. Sandoval (coord.), *Interés público, asociaciones público privadas y poderes fácticos*, México, IIS-UNAM, pp. 63-74.
- Cumbers, Andrew (2012), *Reclaiming Public Ownership. Making Space for Economic Democracy*, Londres, Zen Books.
- Dolovich, Sharon (2009), “How Privatization Thinks: The Case of Prisons”, en Jody Freeman y Martha Minow (eds.), *Government by Contract: Outsourcing and American Democracy*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 128-147.
- Emerson, Patrick M. (2006), “Corruption, Competition and Democracy”, en *Journal of Development Economics*, vol. 81, núm. 1, octubre, pp. 193-212.
- Gómez-Sabatini, Juan Carlos y Juan Pablo Jiménez (2011), *Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina*, Caracas, Venezuela, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Huntington, Samuel P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Londres, Yale University Press.
- Ibarra Palafox, Francisco (2015), “Liberalización, crisis y rescate bancario mexicano en los años noventa”, en Irma E. Sandoval (coord.), *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, México, ISS-UNAM, pp. 37-62.
- Kagarlitsky, Boris (2002), “‘Political Capitalism’ and Corruption in Russia”, en *International Journal of Socialist Renewal*, núm. 21, disponible en <<http://links.org.au/node/86#The%20Western%20view:%20from%20optimism%20to%20pessimism>>.
- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, California, Berkeley University of California Press.

- Lagunes, Paul F (2012), “Corruption’s Challenge to Democracy: A Review of the Issues”, en *Politics and Policy*, vol. 40, núm. 5, pp. 802-826.
- Lessig, Lawrence (2011), *Republic, Lost. How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It*, Nueva York, Twelve/Hachette.
- Manzetti, Luigi (2011), “Political Opportunism and Privatization Failures”, en Irma E. Sandoval, *Contemporary Debates on Corruption and Transparency*, México-Washington, IIS-UNAM/World Bank.
- Maras, Konstadinos; Angelos Giannakopoulos y Dirk Tänzler (eds.) (2012), *The Social Construction of Corruption in Europe*, Burlington, Vermont, Ashgate Publishing.
- Marshall, Wesley (2015), “Opacidad de los mercados financieros y rescates públicos”, en Irma E. Sandoval (coord.), *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, México, IIS-UNAM.
- Rose-Ackerman, Susan (2012), “The Law and Economics of Bribery and Extortion”, en *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 6, pp. 217-238.
- Sandoval Ballesteros, Irma E. (2007), *Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera*, México, Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados.
- Sandoval Ballesteros, Irma E. (2011), *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México (1982-1999)*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).
- Sandoval Ballesteros, Irma E. (2013a), “From ‘Institutional’ to ‘Structural’ Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships”, documento de trabajo, núm. 10, Cambridge, Harvard University Press.
- Sandoval Ballesteros, Irma E. (2013b), “Hacia un proyecto democrático-expansivo de transparencia”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 58, núm. 219, México, Nueva época, pp. 103-134.
- Sandoval Ballesteros, Irma E. (2016), “Enfoque de la corrupción ‘estructural’: poder, impunidad y voz ciudadana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 78, núm. 1, pp. 119-152.
- Schlanger, Margo (2013), “Plata v. Brown and Realignment: Jails, Prisons, Courts, and Politics”, en *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, vol. 48, núm. 1, pp. 165-215, disponible en <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2133511>, consultado el 9 de junio de 2015.
- Seligson, Mitchell A. y Amy Erica Smith (eds.) (2010), *Political Culture of Democracy, 2010. Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times: Report on the Americas*, Nashville, Vanderbilt University, disponible en <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_English_Final_2.pdf>, consultado el 10 de junio de 2015.

- Seligson, Mitchell A. y Elizabeth J. Zechmeister (eds.) (2012), *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*, Nashville, Vanderbilt University, disponible en <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2012/AB2012-comparative-Report-V7-Final-Cover-01.25.13.pdf>>, consultado el 10 de junio de 2015.
- Shaoul, Jean; Anne Stafford y Pamela Stapleton (2012), “Accountability and Corporate Governance of Public Private Partnerships”, en *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 23, núm. 3, pp. 213-229.
- Zepeda, Guillermo (2004), *Crimen sin castigo. Procuración de justicial penal y ministerio publico*, México, FCE/CIDAC.

Documentos y hemerografías

- Ackerman, John (2010), “The Wrong Solution in Mexico”, *Los Angeles Times*, 10 de septiembre, disponible en <<http://articles.latimes.com/2010/sep/10/opinion/la-oe-ackerman-mexicoinsurgency-20100910>>, consultado el 1 de julio de 2015.
- Ackerman, John, “The Return of the Mexican Dinosaur”, en *Foreign Policy*, 2 de julio, disponible en <http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/07/02/the_return_of_the_mexican_dinosaur>, consultado el 1 de julio de 2015.
- ADN Político (2012), “Alianza Cívica: la elección no fue ‘limpia’ ni ‘equitativa’”, en *ADN Político*, 3 de julio, disponible en <<http://www.adnpolitico.com/2012/2012/07/03/alianza-civica-la-eleccion-no-fue-limpia-ni-equitativa>>, consultado el 5 de mayo de 2015.
- Alianza Cívica (2012), “Boletín de prensa”, 3 de julio, México, disponible en <<http://www.alianzaciciva.org.mx/archivos/pub/4434Informe%203%20de%20julio%202012.pdf>>, consultado el 7 de julio de 2015.
- Amnistía Internacional (2013), *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México*, disponible en <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2015/04/Enfrentarse_a_una_pesadilla_La-desaparicion%20de-personas_en_Mexico.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2015.
- Archibold, Randal (2013), “Mexican Official Defends Accuracy of Data on Organized Crime”, en *New York Times*, 24 de mayo, disponible en <http://www.nytimes.com/2013/05/25/world/americas/mexican-official-defends-accuracy-of-data-on-organized-crime.html?ref=mexico&_r=3&>, consultado el 19 de marzo de 2015.
- Aristegui Noticias (2014), “Operan en México policías de EU disfrazados de marinos”, en *Aristegui Noticias*, 22 de noviembre, México, disponible

- en <<http://aristeguinioticias.com/2211/mexico/operan-en-mexico-policias-de-eu-disfrazados-de-marinos/>>, consultado el 27 de julio de 2015.
- Auditoría Superior de la Federación (s/f), “Informe sobre la fiscalización superior del monumento Estela de Luz (2009-2011)”, disponible en <http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Estela_Luz_Nv.pdf>, consultado el 22 de abril de 2015.
- Auditoría Superior de la Federación (2006), Informe del resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, t. III, vol. 4, pp. 355-372, disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2004i/Tomos/T3V4.pdf>>, consultado el 28 de julio de 2015.
- Auditoría Superior de la Federación (2008), *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, t. II, vol. 2, cap. II.4.1, pp. 19-59, disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Tomos/T2V2.pdf>>, consultado el 22 de abril de 2015.
- Auditoría Superior de la Federación (2009a), *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007. Poder legislativo, judicial y sector gobernación*, t. II, vol. 1, cap. II.3.1, pp. 408-416, disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Tomos/T2V1.pdf>>, consultado el 22 de abril de 2015.
- Auditoría Superior de la Federación (2009b), *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007. Sector Energía*, t. VII, vol. 1, cap. VII.1.1, pp. 30-39, disponible en <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2007i/Tomos/T7V1.pdf>>, consultado el 22 de abril de 2015.
- Auditoría Superior de la Federación (2013), *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*, disponible en <http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf>, consultado el 18 de junio de 2015.
- Auditoría Superior de la Federación (2015), *Informe del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013: Pemex Exploración y Producción. Contratos de Servicios para la Exploración, Desarrollo y Producción de Hidrocarburos en la Región Norte*, disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_0332_a.pdf>, consultado el 18 de junio de 2015.
- Barret, Devlin (2014), “U.S. Marshals Service Personnel Dressed as Mexican Marines Pursue Cartel Bosses”, en *Wall Street Journal*, 21 de noviembre, disponible en <<http://www.wsj.com/articles/u-s-marshals-service-personnel-dressed-as-mexican-marines-pursue-drug-cartel-bosses-1416595305>>, consultado el 27 de julio de 2015.

- Casillas, Daniel (2013), “Autoridades involucradas en más de la mitad de desapariciones en México: AI”, en *Animal político*, 4 de junio, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2013/06/autoridades-involucradas-en-el-55-de-las-desapariciones-ai/#axzz2VMV7M6TP>>, consultado 20 de agosto de 2015.
- Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (2015), *Índice global de impunidad, IGI 2015*, México, Universidad de las Américas Puebla/Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia, disponible en <http://udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf>, consultado el 20 abril 2015.
- CNN México (2013), “6,259 homicidios dolosos vinculados a la delincuencia organizada durante los primeros seis meses de EPN”, en *CNN México*, 10 de junio, disponible en <<http://mexico.cnn.com/infografias/2013/06/07/informe-federal-de-datos-preliminares-en-materia-de-seguridad>>, consultado el 20 de agosto de 2015.
- Comisión Investigadora de las Tarjetas Monex, Cámara de Diputados (2015), *Informe final Monex*, disponible en <<http://www.scribd.com/doc/276530829/INFORME-Final-Monex>>, consultado el 31 de agosto de 2015.
- Contamos (2012), “Monitoreo ciudadano de publicidad, actos, medios e irregularidades de los candidatos presidenciales, México 2012”, disponible en <<http://2012.contamos.org/>>, consultado el 21 de noviembre de 2014.
- Corporación Latinobarómetro (2013), *Informe anual 2011*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, disponible en <<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>.
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos (2009), *Report on Citizen Security and Human Rights*, disponible en <<https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ENG.pdf>>, consultado el 20 de agosto de 2015.
- Dirección General de Comunicación Social-UNAM (s.f), “Corrupción, problema institucional y político”, en *Boletín UNAM-DGCS No. 757*, disponible en <http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_757.html>.
- Esquivel Hernández, Gerardo (2015), *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, Oxfam, disponible en <http://cambiasreglas.org/images/desigualdadextrema_informe.pdf>, consultado el 30 de junio de 2015.
- European Union External Action (2016), “European Union Election Observations Missions”, disponible en <<http://eeas.europa.eu/eucom/>>.
- Fundar y Article 19 (2015), *Libertad de expresión en venta. Acceso a información y censura indirecta en publicidad oficial*, disponible en <<http://www>>.

- fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigitalOk.pdf>, consultado el 30 de agosto de 2015.
- González Amador, Roberto (2012), “La operación Monex encuadra en lavado de dinero: especialistas”, en *La Jornada*, 12 de julio, México, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/07/12/politica/005n1pol>>, consultado el 8 de julio de 2015.
- Greenwald, Glenn (2012), “HSBC, Too Big to Jail, is the New Poster Child for US Two-Tiered Justice System”, en *The Guardian*, 12 de diciembre, disponible en <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/12/hsbc-prosecution-fine-money-laundering>>, consultado el 17 de julio de 2015.
- Gurrea, José Antonio (2013), “Pemex da al sindicato 1.7 mil mdp en siete años”, en *El Financiero*, 19 de marzo, México, disponible en <<http://www.mediasolutions.com.mx/ncpop.asp?n=201303190344517401&t=1>>, consultado el 12 de julio de 2015.
- Human Rights Watch (2009), *Uniform Impunity*, Human Rights Watch, 29 de abril, disponible en <<https://www.hrw.org/report/2009/04/29/uniform-impunity/mexicos-misuse-military-justice-prosecute-abuses-counter-narcotics>>, consultado el 20 de agosto de 2015.
- Human Rights Watch (2011), *Neither Rights Nor Security: Killings, Torture, and Disappearances in Mexico's 'War on Drugs'*, 9 de noviembre, Human Rights Watch, disponible en <<https://www.hrw.org/report/2011/11/09/neither-rights-nor-security/killings-torture-and-disappearances-mexicos-zwar-drugs>>, consultado el 20 de agosto de 2015.
- Human Rights Watch (2013), *Mexico's Disappeared. The enduring Cost of a Crisis Ignored*, 20 de febrero, Human Rights Watch, disponible en <<http://www.hrw.org/reports/2013/02/20/mexicos-disappeared>>, consultado el 3 de octubre de 2017.
- Insight Crime (2013), “Mexico's Peña Nieto Plan Glosses Over Reality”, en *Insight Crime*, 29 de mayo, disponible en <<http://www.insightcrime.org/news-analysis/mexico-pena-nieto-plan-glosses-over-reality>>, consultado el 22 de agosto de 2015.
- KPMG (2008), *Encuesta de fraude y corrupción en México 2008*, disponible en <<https://www.kpmg.com/MX/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/DE2008/reporteFRAUDE.pdf>>, consultado el 17 agosto de 2015.
- KPMG (2010), *Encuesta de fraude en México 2010*, disponible en <https://www.kpmg.com/MX/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Estudios/Encuesta_fraude_en_Mexico_2010.pdf>, consultado el 17 agosto de 2015.

- Leigh, David; James Ball, Juliette Garside y David Pegg (2015a), “HSBC Files: Swiss Bank Hid Money for Suspected Criminals”, en *The Guardian*, 12 de febrero, disponible en <<http://www.theguardian.com/news/2015/feb/12/hsbc-files-swiss-bank-hid-money-for-suspected-criminals>>, consultado el 25 de abril de 2015.
- Leigh, David (2015b), “HSBC Files Timeline: From Swiss Bank Leak to Fallout”, en *The Guardian*, 13 de marzo, disponible en <<http://www.theguardian.com/business/2015/feb/11/hsbc-files-timeline-from-swiss-bank-leak-to-fallout>>, consultado el 25 de abril de 2015.
- Mayorga, Juan Pablo (2012), “La ONU lidera ejercicio de observación en México: recibe 1,300 quejas”, en *CNN México*, 2 de julio, México, disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/07/02/la-onu-encabeza-ejercicio-de-observacion-en-mexico-recibe-1300-denuncias>>, consultado el 13 de junio de 2015.
- Padgett, Humberto (2013), “Monex, ligado al lavado de dinero en Wachovia, al caso Yarrington, a Zhenli Ye Gon y... al PRI”, en *Sin Embargo*, 5 de febrero, México, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/05-02-2013/516111>>, consultado el 12 de mayo de 2015.
- Pérez, Ana Lilia (2010), “Comisión Reguladora de Energía apuntala privatización de gasoductos”, en *Revista Fortuna*, 15 de enero, disponible en <<http://revistafortuna.com.mx/contenido/2010/01/15/comision-reguladora-de-energia-apuntala-privatizacion-de-gasoductos/>>, consultado el 12 de julio de 2015.
- Proceso (2006), “ASF: Provocará fallo de la SCJN que se dejen de auditar 10 mdp”, en *Proceso*, 16 de agosto, México, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/220354/2006/08/16/asf-provocara-fallo-de-la-scn-que-se-dejen-de-auditar-10-mdp/d>>, consultado el 23 de agosto de 2015.
- PwC (2009), *Encuesta global sobre delitos económicos 2014 (suplemento México)*, disponible en <<http://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/archivo/crimesurvey-mx.pdf>>, consultado el 26 marzo de 2013.
- PwC (2014), *Encuesta sobre delitos económicos 2014 (suplemento México)*, disponible en <http://www.pwc.com/es_MX/mx/servicios-forenses/archivo/2015-04-encuesta-delitos.pdf>, consultado el 17 de agosto 2015.
- Reporte Índigo (2014), *En defensa de la tierra*, disponible en <<http://m.repor-teindigo.com/nota.php?id=87707>>, consultado el 1 de mayo de 2015.
- Reyes, Gerardo (2015), “Refugio de fortunas mexicanas”, en *Website, Huella Digital*, disponible en <<http://huelladigital.univisionnoticias.com/>>, consultado el 23 de junio de 2015.
- Rodríguez García, Arturo (2014), “La fructífera amistad Higa-Los Pinos”, en *Proceso*, 1985, 16 de diciembre, México, pp. 22-26.

- Sánchez, Mayela (2010), “Corrupción y dispendio: legado de Osuna en la Cofetel”, en *Contra línea*, 4 de julio, México, disponible en <<http://contra linea.info/archivo-revista/index.php/2010/07/04/corrupcion-y-dispendio-legado-de-osuna-en-la-cofetel/>>, consultado el 12 de julio de 2015.
- Sánchez Onofre, Julio (2015), “Vulneración a Hacking Team confirma abuso de espionaje en México”, en *El Economista*, 6 de julio, México, disponible en <<http://eleconomista.com.mx/tecnociencia/2015/07/06/vulneracion-hacking-team-confirma-abuso-espionaje-mexico>>, consultado el 6 de agosto de 2015.
- Sandoval Ballesteros, Irma E. (2014), “Ayotzinapa y la privatización de los aparatos represivos”, en *Revolución Tres Punto Cero*, 1 de diciembre, México, disponible en <<http://revoluciontrespuntocero.com/ayotzinapa-y-la-privatizacion-de-los-aparatos-represivos/>>, consultado el 8 de mayo de 2015.
- Sandoval Ballesteros, Irma E. (2015), “Mexico on the Verge of Political Melt-down”, en *Al Jazeera America*, 9 de enero, disponible en <<http://america.aljazeera.com/opinions/2015/1/mexico-pena-nietocorruptionstudents-ayotzinapa.html>>, consultado el 8 de mayo de 2015.
- Sin Embargo* (2013), “Los homicidios en los primeros 100 días de Peña Nieto: 4 mil 549... y podrían ser más, dice conteo de Zeta”, en *Sin Embargo*, 15 de marzo, México, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/15-03-2013/560479>>, consultado el 21 de mayo de 2015.
- Sin Embargo* (2015), “Van 57,410 homicidios dolosos en los 32 meses de EPN, Estado de México es puntero”, en *Sin Embargo*, 31 de agosto, México, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/31-08-2015/1469628>>, consultado el 2 de septiembre de 2015.
- Somos el Medio* (s/f), disponible en <<http://www.somoselmedio.org/?p=1788>>.
- The International Consortium of Investigative Journalists (2015), “The Swiss Leaks Project: Explore the Swiss Leaks Data”, en *Website*, The International Consortium of Investigative Journalists, 8 de febrero, disponible en <<http://www.icij.org/project/swiss-leaks/explore-swiss-leaks-data>>.
- Transparencia Mexicana (2011), *Informe ejecutivo índice nacional de corrupción y buen gobierno 2010*, disponible en <<http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>>.
- Transparency International, *Página Web*, Transparency International, disponible en <<http://www.transparency.org>>.
- Transparency International, *Corruption Perception Index 2012*, *Página Web*, Transparency International, disponible en <<http://cpi.transparency.org/cpi2012/>>.

- Tuckman, Jo (2012). “Mexico Presidential Runner-Up Alleges Money Laundering in Election”, en *The Guardian*, 19 de julio, disponible en <<http://www.theguardian.com/world/2012/jul/19/lopez-obrador-election-money-laundering>>, consultado 3 de agosto de 2015.
- Velasco, Elizabeth (2012), “Acusa el Ifai a la SFP de ser “omisa” en sancionar a servidores públicos incumplidos”, en *La Jornada*, 3 de agosto, México, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/08/03/politica/021n2pol>>, consultado el 21 de junio de 2015.
- Vergara, Rosalía (2009), “CFE: corrupción que ahoga”, en *Proceso*, núm. 1721, México, pp. 16-20.
- Villegas, Paulina y Frances Robles (2015), “Deals Flow to Contractor Tied to Mexican President”, en *New York Times*, 30 de julio, disponible en <http://www.nytimes.com/2015/07/31/world/americas/mexican-presidents-ties-to-contractor-raise-questions.html?referrer=&_r=1>, consultado el 10 de agosto de 2015.

PODERES FÁCTICOS, CORRUPCIÓN Y FIN DE RÉGIMEN EN MÉXICO

ALBERTO J. OLVERA*

INTRODUCCIÓN

Las elecciones de 2018 se producen en ambiente de franco fin de régimen. El “malestar social”, la indignación colectiva, el enojo de la ciudadanía con los gobernantes, es un dato que abre un nuevo ciclo político, sin que el resultado de esta fase de cambio tenga un solo resultado probable. A corto plazo, se trata del desplazamiento de la clase política que ha gobernado a México en los últimos veinte años, que comprenden el ciclo de la fallida transición a la democracia. No está claro aún a dónde nos lleve este proceso.

Para explicar cómo llegamos a esta fase de nuestra historia contemporánea es necesario entender la naturaleza de la crisis política y moral que México experimenta hoy. Es más grave que la sufrida en 1994-1995, cuando coincidieron en el tiempo la irrupción del zapatismo, la lucha nacional por la democracia electoral, dos magnicidios políticos sucesivos y una crisis económica estructural. El régimen autoritario logró salir de esa crisis mediante una combinación de acciones desesperadas: negociaciones con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); una reforma electoral (1996) que ulteriormente abrió la puerta a la alternancia en el poder; una profundización del ciclo neoliberal y un drástico arreglo de cuentas al interior del PRI.

Veinte años después, México vive el fin de los potenciales estabilizadores de esa peculiar combinación de un tímido ciclo democratizador limitado a la esfera electoral y un proyecto neoliberal a medias, que terminó protegiendo los intereses de toda clase de monopolios, públicos y privados. En términos económicos, lo único logrado ha sido un prolongado estancamiento y un agravamiento de la desigualdad y la pobreza; en términos políticos, la de-

* Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

mocracia electoral agotó sus alcances, pues no condujo a la transformación del régimen político.

La crisis de 2014-2018 tiene una naturaleza múltiple: económica, política, moral y social; con todos los frentes viviendo momentos de definición. México confronta radicales disyuntivas: la restauración autoritaria o un salto cualitativo hacia la democratización; una ruta hacia el crecimiento o el estancamiento indefinido; la construcción de un Estado de derecho o la continuidad de la precariedad institucional y la captura del Estado.

En este capítulo sostengo que una explicación plausible de este proceso requiere analizar, entre otros procesos, el tipo de poder que acumularon en las estructuras del viejo régimen los actores políticos y económicos comúnmente denominados “poderes fácticos”. Nos referimos a los grandes sindicatos corporativos, los viejos y nuevos caciques regionales, las empresas monopólicas y/u oligopólicas y el crimen organizado. Este poder estructural, derivado de la forma del desarrollo capitalista que produjo la implantación neoliberal y de la supervivencia de las bases sociales del viejo régimen, se vio magnificado por la fragmentación del poder político que ha producido la incompleta transición mexicana. El poder de estos actores les permitió vetar los cambios necesarios para consolidar la democracia y disputar al Estado el control de áreas completas de las políticas públicas y de las regiones enteras del país.

La continuidad del viejo régimen no dependió solamente de la debilidad de los partidos políticos que se opusieron históricamente al PRI y de la carencia de poder de la Presidencia de la República en los gobiernos del PAN. La explicación de fondo radica en la sobrevivencia de los actores sociales y políticos que generó el viejo régimen, en el empoderamiento de los actores económicos que se constituyeron a lo largo del periodo desarrollista y durante el dramático ajuste neoliberal que sufrió México en los años noventa y, por supuesto, en los emergentes poderes vinculados a los grupos criminales. Todos estos actores han utilizado la corrupción sistémica como método de operación y han gozado de una impunidad casi total hasta ahora. Es precisamente el hartazgo con esa situación lo que ha forzado un cambio de ciclo.

En las páginas que siguen analizaremos a los llamados poderes “fácticos”, es decir, aquellos actores sociales, políticos y económicos que constituyeron la columna vertebral del viejo régimen y que sobrevivieron a la alternancia política y consolidaron su poder en campos decisivos de la política estatal, así como aquellos actores del mercado que impiden la competencia entre capitales y cuyo poder es tan grande que pueden determinar el comportamiento fiscal y las políticas económicas del Estado. Estos “poderes fácticos” sobrevivieron por la centralidad que han tenido como controladores de campos de acción estratégicos del Estado y del mercado, y

por la forma en que lograron insertarse en las estructuras de la representación (Casar, 2010). Han jugado así no sólo con el poder de hecho de que disponen en el mundo social, económico y político, sino que además han usado a su favor las reglas de la vida política democrática.

Los “poderes fácticos” son actores del mercado, de la sociedad civil y de la sociedad política que actúan en una forma no civil, es decir, violando las leyes, burlando las reglas, manipulando las instituciones y controlando por vías legales y/o ilegales esferas completas del mercado, todo lo cual les permite tener un doble poder: el de veto sobre cualquier transformación que se trate de llevar a cabo en las reglas que rigen la política y la economía; y de control sobre la clase política, debido a que han sido capaces (hasta cierto punto) de determinar, vía financiamiento o vía operación electoral, los resultados de las elecciones, tanto locales como nacionales. Los “poderes fácticos” son así poderes instituidos en la trama social y económica del país, cuyo desmantelamiento es un requisito esencial para la construcción de una democracia operativa en México. La destitución del poder de los “poderes fácticos” implica la construcción de un nuevo polo hegemónico en la sociedad, es decir, una vasta alianza de fuerzas sociales y políticas que desplazan a los poderes instituidos y se tornen en poderes instituyentes de una democracia efectiva.

Los “poderes fácticos” constituyen una sociedad incivil en el sentido de no respetar el orden jurídico, de privatizar lo público, de monopolizar deliberadamente espacios económicos, políticos y sociales para fines privados, además de actuar al margen de la ley o usar ésta en función de sus intereses. Esta sociedad incivil puede expresarse en espacios jurídicamente válidos: en la forma de empresas económicas formales que operan en el mercado con un registro legal y que pagan (algunos) impuestos, o bien, como sindicatos con registro legal, o partidos políticos igualmente legales. Sin embargo, todo ellos usan a su favor las reglas informales que rigen la operación de cada uno de los campos en que ellos se expresan.

La sociedad incivil toma también formas directamente delincuenciales, y se expresa en la economía informal (que es gigantesca en el país), en el crimen organizado, en la existencia de circuitos financieros que practican el lavado del dinero y en los poderes caciquiles locales o regionales, sea en su forma antigua, propia del viejo régimen, o más contemporánea, propia de un régimen democrático.

Una explicación de la persistencia de estos actores exige una breve indagación histórica. El poder de los privados se ancla en la historia de la constitución del Estado mexicano en general y del régimen de la Revolución mexicana en particular. En la primera sección de este capítulo proponemos unas breves reflexiones sobre este tema. En la segunda analizaremos

a los grandes sindicatos corporativos y a los caciques regionales, columna vertebral social, cultural y política del viejo régimen, y las formas en que se han adaptado a los tiempos de la competencia electoral. En la tercera sección estudiaremos brevemente a los monopolios privados y su poder de veto sobre la entrada de nuevos actores a sus mercados y su poder político derivado del control de los medios y del dinero que necesitan los partidos para sus campañas. En la cuarta sección haremos una breve mención del poder del crimen organizado y de su anclaje social en una cultura de la ilegalidad, una enorme economía informal, un sistema policiaco y de procuración de justicia disfuncional y absolutamente corrupto, y un sistema político que es estructuralmente débil en su nivel local, lo cual permite que estos actores puedan controlar con cierta facilidad a numerosos gobiernos municipales y estatales.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La corrupción es un fenómeno constitutivo de la vida política en México y una característica fundacional del Estado mexicano. Como ha sido señalado por Lomnitz (2000), la corrupción puede ser entendida como el ejercicio privado autorizado de funciones públicas, explicable a partir de la debilidad misma de la institución estatal. Durante la Colonia, la corona española privatizó funciones estatales básicas, dada la imposibilidad práctica del Estado para controlar el territorio y la población de sus nuevas posesiones. El uso de agentes privados para el ejercicio de funciones públicas fue una práctica que continuó vigente después de la época colonial. Como es sabido, los Estados latinoamericanos no pudieron construir capacidades estatales dignas de ese nombre durante el siglo XIX y aún durante buena parte del siglo XX, por lo que a lo largo de esa etapa, la gobernabilidad se fundó en buena medida en pactos específicos de los gobiernos centrales con caciques regionales (actores políticos hegemónicos en ciertas áreas de cada país), pactos que implicaban la concesión de espacios o posiciones de poder federal o central en los estados o departamentos a los representantes de los caciques regionales. De esta forma, el Estado federal lograba contar con algún tipo de representación formal y presencia local que, sin embargo, implicaba aceptar la tutela, el mandato o el control de parte de agentes locales. En contrapartida, el Estado central lograba el reconocimiento y apoyo de los caciques y jefes políticos locales.

Esta clase de pactos implicaban la privatización del Estado y, por tanto, la constitución de una de las características fundacionales del Estado latinoamericano: el neopatrimonialismo. El Estado era visto, en efecto, como una

propiedad privada de los actores políticos, pero este uso particularista no se fundaba ya en el principio de la legitimidad divina del soberano, sino en la supuesta aplicación de constituciones modernas. A pesar de estar establecida en la ley la separación clara entre lo privado y lo público, en la práctica política resultaba imposible distinguir una cosa de la otra.

En México, la experiencia del neopatrimonialismo es observable a lo largo de los siglos XIX y XX, expresándose en dos formas principales. La primera es la ya mencionada concesión de funciones públicas a agentes privados, sobre todo en la escala regional. La segunda emerge más tardíamente, en la época del Estado desarrollista, y se expresa como un conjunto de acuerdos privados entre actores del Estado y actores del mercado que, a través de concesiones diversas, pueden llevar a cabo redituables negocios privados, de los cuales se ven beneficiados también en lo personal los actores estatales.

En el caso particular de México, estas formas de corrupción han sido constitutivas del Estado y del mercado, pues ha sido a través de estos mecanismos que el propio Estado ha podido ser formado: por una parte una cadena interminable de pactos específicos entre actores estatales cambiantes y poderes hegemónicos locales y, por otra, las concesiones del Estado que sirvieron para formar una burguesía nacional bajo las condiciones del neopatrimonialismo autoritario. Como se ha argumentado en Olvera (2003), la burguesía mexicana se ha formado en el siglo XX a través de los contratos de las empresas públicas y del propio gobierno federal y, más recientemente, en plena etapa neoliberal, a través de las privatizaciones de numerosas empresas públicas. Esta corrupción estructural, de naturaleza colusiva, ha creado unas características del mercado en las que las formas de regulación estatal sobre la economía y las formas de control social sobre el sector público en su conjunto, son sumamente débiles y fragmentarias, y ha conducido a que, para garantizar su propio funcionamiento, tanto las empresas privadas como las públicas recurran de manera sistemática no sólo a la gran corrupción que se da entre los actores centrales del Estado y los grandes empresarios, sino a la pequeña, la que sucede entre las agencias estatales y las empresas pequeñas y ciudadanos en lo individual en forma cotidiana.

La corrupción puede ser entendida como un mecanismo de intermediación entre el Estado y la sociedad, y entre el Estado y el mercado. Como señala Escalante (1989), la corrupción sirve como una mediación para salvar una brecha entre el orden jurídico y el orden práctico. Así pues, la corrupción opera tanto en el sistema político como en el mercado, como una mediación pragmática entre el orden jurídico y la vida cotidiana. Esta mediación resulta necesaria porque los países latinoamericanos se han

dotado históricamente de órdenes jurídicas imposibles de implantar en los hechos, ya sea porque son el resultado de una copia extralógica o inaplicable de las regulaciones constitucionales del mundo occidental desarrollado, o porque son creaciones locales que, siendo normativamente deseables, son irrealizables en las condiciones de desarrollo de la trama institucional del Estado. En otras palabras, el Estado carece de la fortaleza institucional, de las capacidades técnicas y del personal adecuado para implementar las leyes y regulaciones que él mismo emite. Es así que la corrupción intermedia lo real y lo imaginario, constituye una práctica cotidiana que permite la operación misma del Estado y el funcionamiento de los negocios bajo un orden pseudolegal.

Si la corrupción es una práctica generalizada, esto implica que las instituciones de la justicia sean disfuncionales por definición y necesidad. En la larga noche del autoritarismo, estas instituciones estuvieron totalmente sometidas a los arbitrios del Poder Ejecutivo, y carecieron de poder material, simbólico y económico. Las instalaciones de estas instituciones eran las peores del sector público; su personal, escaso y mal pagado; sus medios de acción, precarios (vehículos, armas, computadoras, personal calificado). Ésa era la medida de su irrelevancia política, que señalaba claramente la poca atención otorgada a los derechos civiles por el Estado, y el hecho de que las decisiones en materias judiciales eran, en última instancia, tomadas por el Poder Ejecutivo.

El Poder Judicial y las procuradurías de justicia eran usados básicamente como medios discrecionales para la resolución de conflictos entre particulares y entre ciudadanos y gobierno, y para administrar la delincuencia y la oposición política. La defensa de los derechos no formaba parte de su agenda.

En suma, la otra cara de la corrupción ha sido históricamente la impunidad. Era necesario para los detentadores del poder político tener un sistema de justicia manipulable y dependiente. Es por ello que las procuradurías de justicia eran y son tan inoperantes. Históricamente, el Ministerio Público (la fiscalía) nunca investigó los delitos, con la excepción de casos sonados o de servicios pagados. Casi todos los delitos quedan en la impunidad. La gente supo y sabe que carece de sentido denunciar delitos ante el MP si uno no tiene dinero o poder. Por el contrario, si el sujeto tiene uno u el otro, un MP puede “fabricar” pruebas, inventar testigos, encontrar rápidamente “responsables” (Zepeda, 2004).

Aquellos gobernados que carecen de poder no pueden defenderse de la delincuencia, si son las víctimas, ni del abuso de las autoridades del ramo, cuando son perpetradores de delitos o se les acusa injustamente de serlo. La desprotección masiva tiene indicadores objetivos inmediatamente ob-

servables. En primer lugar, el índice de impunidad de los delitos es superior al 98% en todo el país, y es reconocida estadísticamente por la diferencia que hay entre las encuestas de victimización y los reportes que hacen el Ministerio Público y el Poder Judicial (Zepeda, 2016). El número de delitos que se denuncian es mínimo porque no hay confianza en las instituciones policiacas, de justicia y judiciales, y porque el índice de delitos denunciados resueltos adecuadamente conforme a la ley es igualmente ínfimo.

El mal funcionamiento de la procuración de justicia y del Poder Judicial refleja muy bien la desigualdad social y política existente en el país y la carencia de poder de una mayoría de ciudadanos. La policía ministerial no investiga los delitos que sufren los pobres, a menos que se pague por ello, y en cambio castiga de manera absurda, exagerada y casi infame a aquellos pobres que han cometido un delito, por mínimo que éste sea.

Décadas de discurso anticorrupción y diversas reformas institucionales no han mejorado este panorama. Al contrario, la crisis de la seguridad se explica en parte por la inoperancia del sistema y al mismo tiempo ha profundizado su crisis.

LOS “PODERES FÁCTICOS” SOCIALES

Los “poderes fácticos” localizados en la sociedad civil se concentran en los sindicatos corporativos que controlan la educación, la salud y las empresas del Estado. En México es ampliamente reconocido el poder gigantesco que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) tiene sobre todo el sistema educativo. Este sindicato, con 1 200 000 miembros, no es solamente una representación gremial, sino de hecho una parte del Estado, en tanto que dirige, organiza y administra el sistema educativo en la mayor parte de las regiones del país. Esta capacidad de dirección y administración del sistema educativo proviene históricamente de un contrato colectivo que le otorgó a este sindicato el monopolio del ingreso de los trabajadores y le concedió la administración de un peculiar derecho patrimonial: cada trabajador se apropia en forma privada de su plaza de trabajo (en forma ilegal pero fáctica), lo cual les permite a los trabajadores heredar las plazas de trabajo o venderlas como un bien privado (Hevia, 2014). La llamada reforma educativa no ha cambiado demasiado este panorama, pues en la mayoría de los estados se siguen respetando estos mecanismos informales, con una parte mínima de las plazas siendo asignadas por mérito.

Las consecuencias de este modelo de control laboral han sido catastróficas para el país. México se encuentra en el penúltimo lugar de los países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Eco-

nómicos (OCDE) en todos los indicadores de desempeño educativo. El problema de la educación mexicana no es de recursos, puesto que en comparación con otros países de la OCDE, México invierte una cantidad muy similar a, por ejemplo, Corea del Sur que, sin embargo, tiene niveles educativos comparables a los países nórdicos. Este bajo nivel educativo se expresa también en áreas que ya no están bajo el control del sindicato, como es la educación superior, la cual padece el lastre de una pésima preparación básica y secundaria de los estudiantes que recibe. La carencia de una política estructural a largo plazo en este campo ha conducido a que haya muy poca producción científica y un desempeño muy pobre del sistema universitario mexicano, que funciona con altos costos y baja eficacia, y dentro del cual se reproducen, no de manera monopólica sino descentralizada, los mismos vicios que plagan la educación básica: sindicatos fuertes y distribución políticamente controlada de las plazas.

Una situación similar se vive en la principal empresa del país, Petróleos Mexicanos (PEMEX). El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) es el único sindicato de una industria que ocupa más de 150 mil trabajadores actualmente. Desde la nacionalización, el sindicato es un cogestor de la empresa, teniendo históricamente el monopolio de la contratación de trabajadores y del manejo de su carrera profesional. El contrato colectivo tenía disposiciones verdaderamente aberrantes, como que los trabajadores de PEMEX no cotizaban a ningún fondo de pensiones, creando un hueco financiero gigantesco en una empresa de tanta antigüedad (este elemento fue reformado hace seis años). Estaba establecido también el financiamiento por la empresa de toda la actividad sindical, en medio de la más absoluta falta de rendición de cuentas de los fondos. Los conflictos políticos en el interior del sindicato petrolero fueron siempre resueltos por la vía de la violencia, con múltiples asesinatos de dirigentes, no por razones de represión estatal, sino por disputas internas por el poder.

En el año 2000, el Instituto Federal Electoral (IFE) hizo una investigación por financiamiento ilegal de parte de este sindicato a la campaña del PRI por cerca de 100 millones de dólares. Se demostró la culpabilidad de los dirigentes sindicales y de algunos funcionarios de la empresa. Sin embargo, el dirigente entonces procesado, pero nunca castigado, Carlos Romero Deschamps, sigue siendo, 18 años después, el líder del sindicato.

Siendo estos los casos más conspicuos, representan —sin embargo— tan sólo la punta del *iceberg* del modelo sindical mexicano. En general, los sindicatos de trabajadores al servicio del Estado y de las empresas públicas mexicanas siguen este mismo modelo de privilegio, exclusión, antidemocracia y corrupción sistémica, y su poder no ha sido atacado en lo más mínimo por los gobiernos del periodo de la alternancia. En el caso de la

educación se vive un modesto proceso de modernización, que no cuestiona la hegemonía del modelo caciquil corporativo.

La vida laboral mexicana está marcada por este control corporativo, que ha estado históricamente vinculado a la relación francamente inmoral del Estado con sus sindicatos de trabajadores, y con el pacto con los empresarios privados, que les ha permitido contar con sindicatos manipulables, disciplinados, por más de que eventualmente los costos laborales pudieran resultar relativamente elevados debido a las generosas prestaciones que implica la aplicación de la Ley Federal del Trabajo. El corporativismo sindical ha sido la base fundamental del partido autoritario desde su fundación misma, y permanece vivo su poder, pues cuentan con un poder económico y organizacional que puede desplegarse en la arena electoral en cualquier momento. Este poder sindical es desproporcionado, pues sólo el 11% de la fuerza laboral está sindicalizada. De esa minoría, los grandes sindicatos corporativos constituyen una pequeña parte. Su poder deriva del monopolio contractual y de su alianza con el Estado, que le permite reprimir toda oposición interna al tener a su servicio los tribunales laborales (Herrera y Melgoza, 2003).

En el mundo social existen otros poderes fácticos menos visibles, más locales y específicos, que también son producto histórico del viejo régimen autoritario. Se trata de los poderes que en México se denominan “caciques”, es decir, poderes regionales, territoriales, históricamente anclados en algún tipo de monopolio rural, sea el de la compra o venta de un producto (la cerveza, etc.), del transporte público o directamente de la administración de la violencia. Históricamente, el Estado mexicano privatizó formas de control territorial y, este mecanismo, a pesar de la modernización y crecimiento del Estado mexicano, continúa existiendo en ciertas regiones del país o se ha reconstituido ante el debilitamiento del poder central.

Los partidos políticos usan las redes de estos caciques para ganar votos, pero no ganan poder, pues éste sigue depositado en el cacique. Aunque la forma de la representación partidaria parezca plural, en realidad se trata de la consolidación del poder de un cacique que, usando las reglas de la democracia, ha colocado sus cuadros en los distintos partidos y ha logrado acaparar los puestos de representación. Esto sucede en todo México, y es la forma de adaptación más inteligente que estos poderes locales han desarrollado en esta fase de la alternancia, en la que aprovechan la debilidad de los partidos en los espacios locales y regionales en buena parte del país. Al ofrecer sus cuadros y sus recursos económicos, que son los únicos de los que estos partidos débiles pueden disponer en un momento determinado, los poderes fácticos del viejo orden continúan existiendo. Algunos de estos caciques han sido aliados voluntarios o forzosos del crimen organizado.

Estos poderes locales también se expresan como redes clientelares, algunas más móviles que otras, que se reconstituyen continuamente mediante la fragmentación y dispersión de grupos con control territorial. En México se han reconfigurado organizaciones clientelares que han aprendido a vender sus servicios a los distintos partidos, los cuales están siempre en busca desesperada de operadores electorales. Estos grupos pueden financiarse y subsistir por medio de la administración y/o acceso privilegiado a ciertas políticas públicas, predicadas en el particularismo, la clasificación, el favor, especialmente en el campo del desarrollo rural, pero también en el reparto de terrenos y casas de interés social, y la distribución de bienes (despensas, material de construcción, ropa, etc.) en las ciudades, y en la intermediación en el acceso a la salud y la educación. El hecho de que el Estado no defina sus políticas públicas con base en derechos de ciudadanía, sino en función de la atención a necesidades específicas, en un modelo de asistencialismo estatal y no de construcción de ciudadanía, facilita esta capacidad de colonización privada de las políticas públicas, que es aprovechada precisamente por estos poderes regionales que se constituyen en intermediarios necesarios de la acción del Estado. Se trata de una mediación autoritaria entre el Estado y la sociedad, una mediación costosa que monopoliza rentas del Estado distribuidas en la forma de políticas públicas y que monopoliza también puestos de representación política, dejando a los ciudadanos inermes ante estas redes que han venido a sustituir a las corporaciones priístas históricas o a las redes clientelares del pasado. El caso paradigmático aquí es Antorcha Campesina, una organización que hace 40 años emergió como un grupo de izquierda radical, para convertirse paulatinamente en un grupo de presión de escala nacional que se ha especializado en el chantaje a los gobiernos de todos los partidos.

Este peculiar transformismo, que opera bajo la mismas reglas y las mismas formas del pasado, puede sobrevivir porque los grupos y redes caciquiles hacen política electoral de terreno, tienen agentes que compran votos, que distribuyen favores, que transmiten demandas, en suma, que reproducen una gobernabilidad autoritaria, focalizada en los fragmentos de lo social, pero que rinden votos que pueden ser decisivos en la competencia entre partidos. El pragmatismo de los partidos y la debilidad de los lazos entre los partidos y la sociedad, le da a estas mediaciones autoritarias un poder extraordinario.

Los sindicatos corporativos y las agrupaciones caciquiles y clientelares regionales constituyen una densa red de intermediación entre el Estado y la sociedad, de carácter autoritario, que monopoliza la renta y el empleo público, y que impide la emergencia de otras formas de mediación de carácter ciudadano, que podrían reconstruir el pacto representativo desde lo

local. Estas fuerzas políticas conservadoras logran en el actual esquema de representación utilizar sus capacidades de operación electoral para negociar con todos los partidos, pues les resultan imprescindibles dado que carecen de bases propias y de candidaturas fuertes ancladas en lo local.

LOS “PODERES FÁCTICOS” ECONÓMICOS

Los “poderes fácticos” económicos son una consecuencia del alto grado de la centralización y la concentración del capital en la economía mexicana, resultado de la forma que asumió el desarrollismo mexicano. La concentración ha empeorado en el largo periodo de la implantación neoliberal, aunque sus sujetos se han multiplicado como resultado de la complejización de la economía nacional, hoy plenamente integrada a la de Estados Unidos.

El desarrollismo tuvo como eje varios monopolios estatales: PEMEX en petróleo, gas y gasolina; la Comisión Federal de Electricidad (CFE) —y Luz y Fuerza del Centro en la Ciudad de México— en la producción y distribución de electricidad; la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO, ya desaparecida) y sus filiales DICONSA y LICONSA (que sobreviven), en la compra y almacenamiento masivo de granos y la distribución de alimentos en las áreas rurales; hubo un monopolio del papel periódico y de la distribución de películas, y aún de los cines por largos años; en los años setenta y ochenta del siglo pasado, en periodos diferentes, operaron empresas estatales casi monopólicas en la compra de tabaco, café y caña de azúcar. Desde 1982 a 1992 la banca estuvo nacionalizada, así como las compañías de seguros y, entre 1936 y 1986, fueron creadas cientos de empresas estatales de todo tipo en la industria, el comercio y los servicios que gozaban de protección especial de la competencia. La compañía telefónica también fue un monopolio estatal hasta 1992. La excepción fue la radio y la televisión, donde el Estado intervino poco, si bien el monopolio privado de la televisión actuó en materia política mejor que si la empresa hubiera sido estatal.

Había un régimen de protección arancelaria para fomentar la sustitución de importaciones que condujo a que muchas empresas privadas gozaran de un control compartido y negociado del mercado que les permitía anular, en la práctica, la competencia: automóviles, autobuses, electrodomésticos, maquinaria eléctrica y casi todo producto imaginable. La protección era otorgada discrecionalmente y, por esta vía, así como a través de los contratos de grandes obras públicas, en una época de rápida urbanización, el Estado mexicano creó una potente y diversificada burguesía nacional y extranjera. Todo el sistema de gestión económica estaba pobremente regu-

lado, por lo que la corrupción era el método real de articulación de intereses. El proteccionismo permitió la industrialización del país a un altísimo costo en términos de ineficiencia, atraso tecnológico, altos precios, escasa competencia y creación de una relación entre el gobierno y los empresarios viciada por la corrupción (Schettino, 2007). Parte de este arreglo fue el control estatal sobre los sindicatos y la virtual exención del pago de impuestos a todos los empresarios, fuera por la vía legal (para favorecer la inversión) o por la vía ilegal (corrupción).

Este modelo creó un problema permanente de crisis fiscal (dada la bajísima captación de impuestos) y de balanza de pagos: se importaban muchas cosas y se exportaban pocas. Cuando el sistema llegó a sus límites, en los primeros años de los setenta, el recurso al endeudamiento externo, primero, y la súbita y milagrosa bonanza petrolera, después, permitieron unos años de sobrevivencia del modelo. Pero la caída de precios del petróleo en 1981 puso fin a la ilusión y sobrevino un largo, penoso e inacabado ajuste neoliberal que, durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), condujo a la privatización masiva de empresas públicas, incluidos los bancos y la empresa telefónica (pero no PEMEX ni la CFE), y la desaparición de empresas estatales que operaban en el medio rural. La economía mexicana se abrió al mercado mundial y se operó una reconversión productiva que permitió un crecimiento masivo de la industria maquiladora, de la industria automotriz y de algunas otras ramas industriales, y condujo al colapso a mucha de la industria privada mediana y pequeña, y al estancamiento (con una tremenda diversificación y concentración) del sector agropecuario.

Como resultado, los empresarios privados nacionales perdieron poder político e influencia en las decisiones de política económica, ahora determinadas por la inserción en el mercado mundial. Sólo unos pocos empresarios aumentaron su poder al controlar en forma monopólica ciertos mercados especiales, ante todo la telefonía y la televisión.

Las 500 empresas más importantes de México acaparan el 80% del producto interno bruto, un nivel superior incluso al de Estados Unidos. Pero hay casos dramáticos: la empresa dominante en la telefonía fija, Telmex, controla el 87% del mercado; la misma empresa, pero con otro nombre, Telcel, acapara el 74% de la telefonía celular. Ambas pertenecen al hombre más rico del mundo, Carlos Slim, cuyo *holding* controla también mucho de la telefonía celular de América Latina. La empresa televisora principal, Televisa, controla aproximadamente el 70% de la audiencia, la segunda empresa, TV Azteca, el 28%, de manera que hay un duopolio en la televisión mexicana. Tampoco hay competencia en televisión por cable, pues Televisa y TV Azteca controlan más de la mitad del mercado y dejan una proporción pequeña a empresas regionales. Este grado de concentración

caracteriza otros mercados, como la producción de cemento, donde la empresa dominante (CEMEX) tiene el 60% del mercado. Cinco bancos extranjeros acaparan el 80% del mercado y en otras muchas áreas de la economía nacional que se ven afectadas por la capacidad de estos monopolios de determinar precios de servicios básicos (Aguilar y Castañeda, 2009:19).

Los monopolios privados impiden a toda costa la entrada de nuevos jugadores. Telmex, Televisa y TV Azteca han recurrido en los tribunales a variadas artimañas jurídicas, y han aprovechado la debilidad de los órganos reguladores del Estado para impedir que haya más competencia. Han colonizado los aparatos que hipotéticamente deberían regularlos: la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Federal de Competencia y cada entidad que tiene que ver con el funcionamiento de estos mercados. Estos grandes monopolios también han creado un sistema especial de relación con el Congreso, a través de la contratación de cientos de cabilderos y la financiación de las campañas electorales de diputados y senadores, tal como sucede en Estados Unidos, de tal forma que han logrado extender su capacidad de colonización política al Poder Legislativo.

Igualmente, hay rumores acerca de sus capacidades de “convencimiento” hacia los actores del Poder Judicial, de tal forma que se ha desarrollado un megapoder privado que logra impedir la competencia e imponer precios monopolísticos a sus servicios. Este monopolio es tan fuerte que Carlos Slim, el dueño de Telmex y Telcel, controla personalmente entre el 4 y el 5% del PIB mexicano, y su venia y su dinero resultan imprescindibles para todos los partidos y actores políticos relevantes. Por su parte, el poder de la televisión es tan grande que es capaz de forjar o de bloquear carreras políticas. Televisa intervino abiertamente en la gestación de Enrique Peña Nieto, primero como candidato del PRI y luego como presidente.

Si bien los empresarios no fueron integrados políticamente al régimen corporativo del viejo régimen, gozaron en cambio de una relación especial con el gobierno. La ausencia de Estado de derecho no sólo no fue obstáculo a su desarrollo, sino su precondition: todo era posible si se mantenían al margen de la política y si, en vez de pagar impuestos como se debía, financiaban las campañas electorales. Este pacto se rompió parcialmente a mediados de los años setenta, cuando el presidente Echeverría nacionalizó tierras y aumentó la presencia estatal en la economía en una forma notable. Sectores de empresarios medios rompieron con el régimen y se sumaron al Partido Acción Nacional (PAN). Esta pluralización política, que continúa hasta la fecha, no modificó el régimen de “excepcionalidad permanente” en que se mueven los grandes empresarios de México. Ciertamente, la discrecionalidad política, la debilidad de los órganos reguladores, la ficción jurídica

en que se mueve el mundo laboral y la inoperancia de los tribunales, limitan la inversión privada, sobre todo la extranjera, pues los riesgos y los costos ocultos son grandes.

Este modelo anómalo de relación Estado-empresarios otorga poco poder político a los empresarios como sector, pero mucho a los escasos empresarios grandes con poder monopólico en áreas estratégicas, quienes usan ese poder para perpetuar sus privilegios y que se han convertido, en consecuencia, en un poder conservador.

EL CRIMEN ORGANIZADO COMO PODER FÁCTICO

Los “poderes fácticos” ilegales se expresan hoy día principalmente en la capacidad del narcotráfico para controlar territorios, diversificar sus negocios a la trata de personas (ante todo el tráfico de indocumentados) y el control del contrabando al menudeo, y disputar el monopolio de la violencia al Estado mexicano. Es imposible determinar el poder económico de la delincuencia organizada, pero se dice que ingresa al país un monto de divisas superior al producido por el turismo (México es una gran potencia turística mundial) y apenas menor a los ingresos derivados de la remesas de los mexicanos en el extranjero o a las provenientes de la exportación petrolera (ambas en el rango de los 25 mil millones de dólares anuales). La importancia económica del narcotráfico hoy en México es extraordinaria, pues explica mucho del funcionamiento del mercado inmobiliario en las mayores ciudades y en las costas de México, así como la existencia de una fuente de empleo ilegal para miles de personas.

El crecimiento alarmante del poder del narcotráfico tiene que ver con varias causas analizadas por los especialistas, entre otras la masiva demanda de drogas en Estados Unidos, lo cual convierte a México en la vía más apropiada para surtir a este mercado gigantesco; la facilidad de compra de armas en Estados Unidos, donde se venden legal o ilegalmente de manera abierta y son después internadas en el país; la desaparición, con la alternancia, de un poder central que impusiera orden en el campo de la delincuencia organizada; el oportunismo de los empresarios y políticos de las regiones que han aceptado lavar dinero y recibir fondos para sus campañas; la tolerancia cultural a la corrupción; la inexistencia de policías profesionales, la incapacidad de las procuradurías federal y de los estados para investigar los crímenes; la corrupción del Poder Judicial. En suma, un coctel letal para un país con un Estado débil.

La misma configuración aparece en el caso del tráfico de personas, el nuevo escándalo que enluta al país en años recientes. La cada vez mayor di-

ficultad del acceso ilegal de personas a Estados Unidos elevó los costos y riesgos de los intermediarios que manejaban este negocio. Al elevarse los ingresos potenciales derivados del tráfico de personas, una parte de la delincuencia organizada especializada en la introducción de droga a Estados Unidos decidió incursionar en este mercado, recurriendo para ello a la corrupción de las fuerzas policiacas y de los oficiales del Instituto Nacional de Migración, y comprando la conveniente ceguera de los políticos locales de varios estados del país. Lo malo es que pronto algunos delinquentes descubrieron que ganaban más con la extorsión a las familias de los migrantes ilegales que ofreciendo el servicio de introducirlos a Estados Unidos. La extorsión alcanzó proporciones dantescas, afectando a miles y miles de personas, quienes, luego de servir de medio de obtención de renta, eran asesinadas para evitar denuncias y disminuir costos.

Es importante destacar la inconcebible incompetencia del sistema de seguridad pública y de justicia. La debilidad estructural del Estado se expresa en este terreno como la imposibilidad material de las instituciones para combatir por vías legales el poder del crimen organizado. La dispersión de las fuerzas policiacas, divididas en miles de policías municipales sumamente débiles y poco profesionales, policías estatales sin ninguna profesionalización y controladas políticamente por los gobernadores, una policía federal de reciente creación como institución profesional, la inexistencia de capacidades de investigación del delito en las procuradurías de justicia, tanto en la federal como las estatales, y la falta de profesionalismo y gigantesca corrupción entre los jueces, es decir, la inoperatividad del Poder Judicial, son factores que colocan al Estado mexicano en una posición de debilidad absoluta frente al poder del crimen organizado, que gracias a ello logra avanzar rápidamente en todo el territorio nacional.

En el periodo de la alternancia se han impulsado políticas tendientes al fortalecimiento de las policías y se ha impulsado una reforma judicial que hipotéticamente disminuiría la opacidad y la corrupción del sistema (Zepeda, 2014). Hay un acuerdo nacional para constituir policías únicas estatales más profesionales, pero los presidentes municipales se niegan a perder el control sobre sus policías locales, que es la fuente de no pocas ganancias ilegales. Pero aun la renovada Gendarmería Nacional no ha logrado mejorar la eficiencia ni logrado el reconocimiento de los ciudadanos, quienes incluso cada vez denuncian menos los delitos. En contrapartida, se multiplicó la presencia del Ejército y la Armada en la lucha contra la delincuencia organizada, lo que ha traído como consecuencia violaciones a los derechos humanos (Olvera, 2017).

El mayor poder del crimen organizado en México se explica no sólo por razones de mercado, logísticas y de oportunidad, sino por la inoperancia his-

tórica del sistema de justicia, es decir, por la debilidad estructural del Estado de derecho en México. Este gigantesco hueco institucional ha sido aprovechado por los delincuentes para controlar, por vías violentas o por medio de la corrupción, o por ambas, a numerosos gobiernos municipales, especialmente en el norte del país, y para construir pactos con algunos gobernadores, algunos de los cuales ahora están bajo proceso (Flores, 2013; Olvera, 2018). Lo cierto es que la cultura de la corrupción generalizada facilita la penetración del crimen organizado en el mercado y en la política.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Para comprender los límites de la transición mexicana a la democracia es preciso trascender los estrechos horizontes de los análisis electorales. El poder de los “poderes fácticos”, es decir, de los sindicatos corporativos, los caciques regionales, los monopolios públicos y privados, y hoy día, del crimen organizado, es un factor central que explica los vetos a las reformas necesarias para democratizar la vida sindical, mejorar la eficiencia de la educación y de las empresas públicas en general, abrir el país a la competencia económica y controlar a actores monopólicos, así como reformar el inoperante sistema de justicia y seguridad pública. En suma, las resistencias al cambio de régimen y la construcción de un verdadero Estado de derecho no están solamente en el seno del viejo partido autoritario, el PRI, y de buena parte de una clase política que procura mantener el monopolio de la representación. La resistencia está anclada en actores sociales y económicos muy poderosos que constituyen una sociedad incivil en tanto no respetan leyes ni derechos, y recurren de manera sistemática a la presión, al chantaje y la corrupción. Son actores privados que de facto cumplen funciones estatales en ciertas áreas del país y en varios campos de las políticas públicas.

Los grandes sindicatos corporativos de la educación y de la industria petrolera son los pilares de esta sociedad incivil, pero en realidad casi todos los sindicatos de trabajadores del gobierno federal y de las empresas paraestatales operan bajo esos mismos principios. El gobierno se encuentra así atado de manos para reformar áreas estratégicas de los servicios y empresas públicas. Los intereses privados de las mafias sindicales se imponen a los intereses públicos de la ciudadanía. Lo mismo ocurre con los caciques regionales, quienes, adaptándose a la pluralidad política, han aprendido a jugar con los intereses de las burocracias partidarias oportunistas para mantener el control del poder político local en importantes áreas del país, dándole continuidad al autoritarismo.

Empresas privadas casi monopolísticas en el área de las telecomunicaciones han devenido en *quasi* Estados sectoriales, que definen sus propias reglas e imponen sus intereses privados a los públicos. El poder político de estas empresas proviene de su capacidad de financiamiento a los partidos y candidatos, y de su estratégica función de agentes de publicidad, es decir, de porteros del espacio público más importante de nuestro tiempo.

El crimen organizado crece por razones de mercado y logísticas, así como por la notable e histórica incapacidad del Estado en el área de la procuración de justicia y la seguridad. Para combatir al crimen organizado se necesita una policía profesional, una procuraduría independiente, efectiva y transparente, y un Poder Judicial reformado, transparente y autónomo. La construcción de un Estado de derecho no se puede hacer sectorialmente, sino de manera integral. Y es por ello que los actores políticos, sociales y económicos hegemónicos no se interesan en tal proyecto. El régimen mexicano se ha fundado en la ilegalidad, el particularismo y la corrupción, y un Estado de derecho es antitético a ese orden. De ahí las dificultades para implementar las reformas al sistema de justicia que fueron ya formalmente establecidas, pero que carecen de las bases institucionales, materiales y políticas para ser operativas.

La construcción de la democracia en México pasa por el control de los “poderes fácticos” que dominan la vida pública mexicana. Pero ese control implica un cambio de régimen: el fin del viejo régimen autoritario, al cual la alternancia le ha dado un aspecto plural y electoralmente competitivo, y el inicio de un régimen realmente democrático, sustentado en un Estado de derecho y en la consiguiente defensa de los derechos de ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Camín, Héctor y Jorge G. Castañeda (2009), *Un futuro para México*, México, Punto de Lectura.
- Alvarado, Arturo (coord.) (2008), *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México.
- Casar, María Amparo (2010), “Poderes fácticos, una amenaza al espacio público”, en Mauricio Merino, *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (1989), “La corrupción política, apuntes para un modelo teórico”, en *Foro Internacional* 30, pp. 328-345.
- Flores, Carlos (2013), *Historias de polvo y sangre, génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, México, CIESAS.

- González Aréchiga, Bernardo (2010), “¿Cómo recuperar el espacio público económico?, fallas y causas de bajo impacto”, en Mauricio Merino, *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Herrera, Fernando y Javier Melgoza (2003), “Evolución reciente de la afiliación sindical y la regulación laboral”, en Enrique de la Garza y Carlos Salas (coords.), *La situación del trabajo en México*, México, UAM/IET/PyV Editores.
- Hevia, Felipe (2014), *Peticiones, protestas, participación, relaciones sociedad-gobierno y formación del Estado en la educación pública en Veracruz a inicios del siglo XXI*, México, CIESAS.
- Lomnitz, Claudio (coord.) (2000), *Vicios públicos, virtudes privadas, la corrupción en México*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Olvera, Alberto J. (2003), “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”, en Alberto J. Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, México*, México, FCE/Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto J. (coord.) (2010), *La democratización frustrada, limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Olvera, Alberto J. (2017), “Legitimidad en el Movimiento de Derechos Humanos en México, trayectoria histórica y retos del presente”, en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis (coords.), *La legitimidad como desafío democrático. Expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Olvera, Alberto J. (coord.) (2018), *Veracruz en su laberinto, autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Schettino, Macario (2007), *Cien años de confusión*, México, Taurus.
- Zepeda, Guillermo (2004), *Crimen sin castigo, procuración de justicia penal y Ministerio Público*, México, FCE/CIDAC.
- Zepeda, Guillermo (2014), *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México*, México, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

HACIA UNA CARACTERIZACIÓN DE LOS REGÍMENES DE RENDICIÓN DE CUENTAS: UNA COMPARACIÓN ARQUITECTÓNICA DE LA PARTICIPACIÓN E INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO Y BRASIL

ERNESTO ISUNZA VERA*
ADRIÁN GURZA LAVALLE**

INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica se ha experimentado la multiplicación exponencial de experiencias participativas orientadas —implícita o explícitamente— por la noción de rendición de cuentas (o *accountability*) y de control social sobre los actores estatales, las cuales hemos estudiado como casos de innovación democrática (Gurza e Isunza, 2010).¹ Evaluar los alcances y limitaciones de estas experiencias e identificar los factores que potencian e inhiben sus capacidades, supone un ejercicio comparativo particularmente oportuno para las sociedades que arriesgaron su implantación, esperando avanzar en la solución de problemas y déficits propios de sus instituciones políticas.

Aunque oportuno, el ejercicio enfrenta por lo menos dos dificultades destacadas. En primer lugar, las innovaciones, aun en el caso de aquellas más institucionalizadas, no operan inmunes al contexto político nacional ni la institucionalización las dota de una cobertura que las proteja de los vaivenes de los proyectos políticos que disputan el rumbo de las sociedades. Latinoamérica ha atravesado varios momentos, y el de las transiciones definió compromisos entre los actores del sistema político y de la movilización social, lo que pareció especialmente oportuno para estimular iniciativas de ampliación de la participación social y de creación institucional. Las transiciones fueron seguidas o, en algunos casos como el mexicano, antecedidas por las reformas de ajuste estructural, cuya implantación vino acompañada de concentración del poder político en manos de los presidentes, hermetismo

* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (México).

** Universidad de São Paulo (Brasil).

¹ Este capítulo retoma las ideas y análisis publicados en Isunza y Gurza Lavalle 2012b, corrigiéndolos y expandiéndolos, en los aspectos que una revisión, a la luz del espíritu de este libro, lo reveló pertinente.

ante los reclamos sociales y comprensiones de la participación como mera consulta o como corresponsabilidad de los ciudadanos por los beneficios recibidos del Estado. El giro hacia la izquierda marcó un nuevo momento, a menudo interpretado como el fin del ciclo neoliberal en la región. Los gobiernos de izquierda impulsarán las innovaciones democráticas más ambiciosas de la región, aunque bajo características bastante diferentes. Finalmente, el ascenso de gobiernos de reacción, ya sea por vía electoral o mediante golpes palaciegos de la clase política, define un nuevo momento adverso para las innovaciones democráticas, pues son evaluadas políticamente como encarnaciones de la alianza entre los gobiernos de izquierda y determinados segmentos de la sociedad civil. Así, existen factores políticos que potencian o inhiben el papel de las innovaciones democráticas y su capacidad de ejercer control social sobre los actores estatales.

En segundo lugar, al centrar la atención en las experiencias de innovación democrática y sus características, en la diversidad institucional y en la ausencia de instrumentos analíticos que la hagan comparable, resalta el desafío a las mejores intenciones y a menudo conducen a estrategias de análisis concentradas en la evaluación de un caso. La diversidad institucional es un desafío no sólo porque las instancias de participación pueden diseñarse para desempeñar funciones muy distintas, sino porque inclusive las “mismas” funciones pueden ser ejercidas (con mayor o menor alcance y efectividad) dependiendo de la forma en que tales instancias se articulan con el entramado institucional y con los actores gubernamentales y no gubernamentales de la gobernanza de una determinada política o proceso decisorio. A su vez, el lenguaje político local tiende a prevalecer en los estudios de casos que ofrecen descripciones densas de las innovaciones democráticas, careciendo de un lenguaje analítico lo suficientemente abstracto que permita análisis comparativos.

En este capítulo nos concentramos en el segundo orden de dificultades y ofrecemos una herramienta analítica que permite comparar la diversidad de la innovación democrática como arquitectura de participación orientada al control, y evaluamos dicha arquitectura y su inserción en la gobernanza de los procesos decisorios que la atañen, contrastando su configuración en México y Brasil. La evaluación parte del presupuesto de que la democracia es un *sistema político de participación/representación/rendición de cuentas* en el que las lecciones constituyen un proceso privilegiado de conexión de esos tres elementos, pero los mismos encuentran otras formas y procesos de articulación que se vuelven más plurales e institucionalmente diversificados en sociedades que han avanzado en la democratización del Estado y de la administración pública. Así, evaluar la arquitectura de la participación orientada al control permite realizar un ejercicio de proyección de lo que,

desde el punto de vista de una caracterización de la democracia en ambos países, puede ser definido como régimen de rendición de cuentas. La evaluación es un ejercicio preliminar, pero arroja resultados instigadores para animar la producción de conocimiento nuevo y a la vez preocupante en relación a la debilidad estructural del régimen de rendición de cuentas social en México.

Antes de examinar el sentido que asumen aquí las ideas de arquitectura y régimen de rendición de cuentas es pertinente advertir que, en relación al primer orden de dificultades, los dos países atravesaron los mencionados momentos de la historia regional reciente, recorriendo trayectorias distintas. En México la transición fue tardía, antecedida por las reformas de ajuste estructural; el giro a la izquierda no ocurrió en el plano nacional y, consecuentemente, no existe un marcador claro que permita pensar en el fin del ciclo de las políticas neoliberales, sino una continuidad difusa de la orientación básica de esas políticas. En Brasil, la transición se basó en un nuevo pacto político, en una Constitución que definió compromisos distributivos y de democratización antes de la llegada del ajuste estructural; las políticas neoliberales fueron comparativamente tímidas o moderadas y el giro a la izquierda acentuó el papel del control social en la operación de las políticas públicas. Como es bien sabido, la derrota de la izquierda por vías no electorales abrió el espacio a los actores de la reacción, y el futuro de las innovaciones democráticas es una de muchas incógnitas que, por el momento, sólo aceptan respuestas prematuras.

ARQUITECTURA DE LA PARTICIPACIÓN ORIENTADA AL CONTROL: HACIA LA NOCIÓN DE “REGÍMENES”

El repertorio de la innovación institucional es amplio y contempla, en contextos específicos: instancias colegiadas para la definición y fiscalización de políticas, para la elaboración de prioridades en el terreno de la planeación o de la asignación de gasto público, comités y consejos participativos en diferentes instancias de la administración pública, mesas de diálogo, *ombudsman*, instituciones electorales de carácter civil, observatorios ciudadanos, comisiones de vigilancia, oidorías y veedurías, por mencionar algunos casos emblemáticos de la proliferación de instancias colegiadas de participación y representación ciudadana a lo largo y ancho de la región (Isunza y Olvera, 2006; Grindle, 1999; Hevia, 2006). No se trata, dígame de paso, de un privilegio regional, y bastaría recordar experiencias afamadas de otras latitudes como: las Enmiendas Constitucionales 73 y 74 en India, la conocida *People's planning campaign* en el sureño estado de Kerala, el Local

Government Code en Filipinas o el *New Localism* en Inglaterra, por mencionar algunos de los casos más atendidos para percibir cuan difundida es la innovación democrática (véase Heller, 2001; Gaventa, 2004; Santos, 2002).

En México y Brasil, como en el conjunto de los países latinoamericanos, las iniciativas institucionales son variadas. Si observamos sólo experiencias que han alcanzado considerable presencia territorial interna y notoriedad más allá de sus respectivas fronteras nacionales, el panorama parece dominado por un conjunto menor de innovaciones con envergadura inusitada: consejos gestores de políticas públicas, conferencias nacionales de políticas y las experiencias de presupuesto participativo en Brasil; la estructura federativa del IFE (hoy INE) que organiza la participación y control ciudadanos en el sistema electoral mexicano, y el sistema de protección del derecho a la información pública gubernamental (cristalizado institucionalmente en el IFAI, hoy INAI).

Sin embargo, si enfocamos experiencias más localizadas sectorial o territorialmente, la diversidad de la innovación democrática se manifiesta en plenitud. Sería el caso, por ejemplo, de experiencias relativamente exitosas y con capacidad de incidencia sobre políticas sectoriales en México como: la creación del *Grupo Interinstitucional de Salud Reproductiva*, durante la administración Zedillo, y del *Consortio Nacional en Salud y la Mujer*, bajo los auspicios del secretario de Salud, Julio Frenk, en la administración del presidente Vicente Fox (Gómez-Jáuregui, 2008) o, en el plano regional del mismo sector, del Grupo Multisectorial en VIH/SIDA del estado de Veracruz (Isunza, 2006c). En Brasil, el panorama de las instancias de participación local se asemeja a una “jungla institucional”, donde la multiplicación de espacios con orientaciones subsectoriales o transectoriales parece ser la regla. Existen más de 35 mil consejos gestores de políticas en los municipios del país, expandidos a instancias de la regulación de las disposiciones constitucionales en materia de participación en políticas sectoriales (Gurza Lavalle y Barone, 2015). En São Paulo o en el vecino municipio de Guarulhos, por ejemplo, sin tomar en consideración instancias subregionales de participación, existen más de 30 consejos, cámaras y comisiones de escala municipal, la abrumadora mayoría de los cuales son de creación voluntaria de la municipalidad (*Prefeitura*) o no mandatada por disposiciones legales constitucionales o supralocales (Consejo Municipal de Atención a la Diversidad Sexual, Consejo de Protección y Defensa de los Animales, Consejo Municipal de la Persona Deficiente, Consejo Municipal de Turismo, entre otros), aunque los más activos han sido creados por mecanismos de inducción federal sobre la política municipal (Tatagiba, 2008; Gurza Lavalle, Voigt y Serafim, 2016).

¿Cómo comparar semejante diversidad? Y en caso de que sea posible, ¿cuáles son las ventajas cognitivas de semejante ejercicio que, por fuerza, acabaría por equiparar instancias de índole muy variada? La respuesta a la segunda pregunta condiciona el valor del método, es decir, la respuesta a la primera pregunta, pues ofrecer una herramienta analítica que no trae consigo beneficios a nuestra comprensión del mundo sería ocioso, si no es que trivial.

Pensar en la participación arquitectónicamente, permite construir una visión de conjunto de una multiplicidad de instancias que, de hecho, comparten un sentido común originario del contexto político posterior a la Guerra Fría y las postransiciones, y se encuentran unidas por un proceso mayor de innovación institucional (Plotke, 1997; Gurza Lavalle e Isunza, 2015). Independientemente de los motivos coyunturales específicos que subyacen a la creación de las diferentes instancias de participación y de las atribuciones particulares conferidas a cada una de ellas, se trata —con intensidades y extensiones variables— de una tendencia de *pluralización institucional de las democracias* (Gurza, Houtzager, Castello, 2006), incluso de las del hemisferio norte (Cain, Dalton y Scarrow, 2003), y no de un sucedáneo de nuestras democracias imperfectas (Urbinati, 2006).

Así, desde una perspectiva más general, estas innovaciones necesitan articularse en una constelación de interfaces entre actores e instituciones, en el sentido de la construcción de un *sistema político de participación/representación/rendición de cuentas*. Diagnosticar las principales características de estos sistemas, encierra la promesa de aprovechar la riqueza de los análisis pormenorizados sobre instancias específicas de participación sin renunciar a una visión sintética que permita identificar *regímenes* nacionales y subnacionales de rendición de cuentas. La distancia entre la comprensión y descripción de una innovación institucional específica y la reconstrucción del régimen de rendición de cuentas en el que se inscribe, es considerable y la promesa estriba en tornar ese camino transitable. Los resultados presentados en la siguiente sección permiten mostrar que los trazos de las arquitecturas de la participación orientada al control, sugieren regímenes de rendición de cuentas distintivos de cada contexto nacional.

Asimismo, son tres las ventajas de pensar en la participación orientada al control o en la clave del control social; a saber: mayor precisión conceptual, criterios claros para la evaluación institucional y la diferenciación de usos “nativos” y “analíticos”, respetando la carga normativa de los primeros sin asimilarla acríticamente dentro de los segundos. Veamos: por un lado, la participación suele ser considerada como un valor en sí, puesto que es el vehículo por excelencia para la realización de valores de la democracia como la autodeterminación y la igualdad y la inclusión política, todos ellos enten-

didados como pilares normativos de la democracia (Young, 2004; Barber, 1984, Macpherson, 1977); por otro, a ella también se atribuyen implícita o, en menor medida, explícitamente efectos deseables de carácter económico, funcional y psicológico como, respectivamente, la introducción de presiones redistributivas en los procesos políticos de asignación de recursos, la sintonización de la operación de las políticas públicas con las necesidades de la población y la formación de ciudadanos activos y la mejoría de su autoestima (Pateman, 1970; Hirst, 1993; Gurza Lavalle, 2016).

Aunque desde la percepción de los actores que invocan el ideario participativo y desde una mirada de “buenas intenciones” (*wishfull thinking*) de parte de la teoría democrática participativa, sea plausible esperar que “todas las cosas buenas van juntas”, un examen cuidadoso del elenco de efectos esperados evidencia que la realización de algunos de esos efectos opera en detrimento de la realización de otros (Warren, 2001; Gurza Lavalle, 2003). Ello comenzando por la disyuntiva entre apreciar la participación por sus efectos o por su valor intrínseco pues, en todo caso, ponderar el valor de la participación por su utilidad equivale a desvalorizarla a volverla secundaria en relación al efecto deseado (Gurza, 2011). De hecho, la teoría democrática en su vertiente participativa prestó en sus orígenes poca atención a los mecanismos de producción o transmisión de las virtualidades positivas presupuestas en la teoría (Gurza e Isunza, 2015). Al no especificar el efecto que se espera potencializar con las innovaciones democráticas, la evaluación institucional parece condenada de antemano a producir diagnósticos negativos por la imposibilidad de realizar en el mundo su valor intrínseco.

Es posible pensar la participación como un expediente de control social, entendiendo a este último de manera amplia como la incidencia de ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil sobre procesos decisorios, ya sea mediante el suministro de información, la determinación de prioridades, la implementación o como formas de evaluación y supervisión. Conviene aclarar aquí, con la intención de evitar malentendidos, que no hay ninguna pretensión de reducir la participación (o de traducir integralmente sus valores normativos) a la dimensión del control social sino de especificar, fijar analíticamente, uno de sus sentidos más relevantes que resulta especialmente adecuado para pensar las experiencias de innovación democrática. En definitiva, evaluar tales experiencias como expresiones de autogobierno o de igualdad política ofuscaría los efectos que, en la mejor de las hipótesis, sí tienen condiciones de producir. En otras palabras, la dimensión del “control social” produce rendimientos analíticos desde el punto de vista de la teoría positiva, puesto que recorta un sentido específico en que la participación puede mostrarse relevante, estimulando esfuerzos de

caracterización de los tipos y estructuras de control posible, así como operacionalizaciones viables que permitan generar conocimiento y definir parámetros de evaluación.

LA HERRAMIENTA ANALÍTICA: PERSPECTIVA RELACIONAL MULTINIVEL

La herramienta analítica que aquí se muestra no es un modelo normativo, sino un entramado conceptual para la descripción y el análisis de las complejas tramas socioinstitucionales que percibimos en las experiencias de innovación democrática. La perspectiva relacional multinivel, que aquí exponemos de forma bastante resumida, se propone integrar en una visión relacional coherente las interacciones que forman la arquitectura de la participación pensada como sistema de control.

Distinguímos ciertos tipos de actores como resultado de una operación de máxima simplificación en una perspectiva de sistema: sociedad (S), Estado (E) y sociedad civil (SC). Dentro del Estado podemos reconocer instituciones dirigidas al control de otros actores estatales (sea esta una característica complementaria o fundamental, como las comisiones de control parlamentario, los *ombudsmen* o los tribunales fiscalizadores de la cuenta pública): llamaremos a estos actores agencias de rendición de cuentas (Arc). A favor de la claridad del argumento, conviene resaltar que los actores estatales modifican sus papeles en las diferentes situaciones analizadas, siendo identificables en un momento como Estado (E) y en un momento siguiente como agencias de rendición de cuentas (Arc). Así, contamos en este modelo con cuatro tipos de actores: S, E, SC, Arc (Isunza, 2006a).

Los actores se relacionan entre sí gracias a un conjunto de relaciones directas que ocurren en *interfaces* socioestatales, por intermediación de *dispositivos* institucionales que determinan los procedimientos que ordenan esas relaciones en función de los resultados procurados y, finalmente, gracias a las condiciones de actuación presentes en *arquitecturas institucionales* que, en principio, definen capacidades de acción para posibles actores (*actantes*). Así, en primer nivel, más concreto, se presenta la idea de interfaz, que permite ordenar la descripción y el análisis de las interacciones entre actores, sean éstos sociales o estatales. En una escala de análisis mayor, los dispositivos aparecen en el aparato conceptual para pensar realidades institucionales y su articulación con ciertas acciones sociales; dispositivos que se conforman por varias interfaces de diversos tipos. Es, finalmente, el régimen (de actores-red) la escala mayor donde pueden pensarse arquitecturas de dispositivos y su efectividad estructural para el fin que fueron creados. La indagación de los efectos realmente producidos exigiría conducir el análi-

sis de la arquitectura a los contenidos, es decir, al plano de una investigación empírica dedicada a examinar las interacciones e intercambios ocurridos en las interfaces entre los diversos actores que en ellas se dan cita.

El concepto de interfaz remite a la idea de un espacio constituido por sujetos intencionales (García Selgas, 1994) que tienen relaciones (la mayoría de las veces) asimétricas con otros sujetos, estableciendo así un espacio de conflicto, negociación y disputa (Long, 2007). Cuando los encuentros se dan entre sujetos sociales se habla de interfaces sociales; cuando se dan entre actores de la trama del Estado hablamos de interfaces estatales y, de la misma forma, cuando las relaciones se dan entre actores sociales y estatales es que nos hallamos frente a interfaces socioestatales. Es preciso definir lo que intercambian en esas interfaces, así como los sentidos lógicos de los intercambios. Después de varias tentativas y ensayos (Isunza y Hevia, 2006; Isunza, 2006a; Isunza, 2011), llegamos a la formalización de tres grupos de significado que pueden pensarse como intercambios de bienes “información”, “poder” y “bienes y servicios”, o, en términos de las acciones entre actores, como “hacer saber”, “hacer hacer” y “hacer tener”. De esta manera, los inconmensurables contenidos de las relaciones entre actores en las interfaces pueden describirse y analizarse confrontándolos con los tipos propuestos. Por otro lado, cabe recordar que el sentido de las acciones puede acontecer lógicamente en tres formas: originándose en el primer sujeto, en el segundo sujeto o en ambos sentidos. Buscando una forma económica y austera de exponer esta perspectiva utilizamos flechas que representan las relaciones y la nomenclatura descrita de los tipos básicos de actores.²

En las relaciones de rendición de cuentas, en general, podemos tener los cuatro tipos de actores definidos con anterioridad y cuatro modalidades de relación (información, control, provisión y representación) por las que fluyen los bienes básicos de intercambio recién descritos. Las modalidades, el bien básico intercambiado y la direccionalidad de las relaciones, son definidas por la especificación institucional de dispositivos. En las relaciones entre representantes y representados, por ejemplo, existen tantas interfaces como mítines y secciones electorales, pero el dispositivo que ordena esas relaciones es el mismo, a saber, el voto o las elecciones. En ese caso, la rendición de cuentas está compuesta de un sujeto (S1) que se escinde de otro (S2) en una relación en la que el sujeto 1 es representado por el sujeto 2 (S1=S2); el sujeto 2 debe informar al sujeto 1 (S1←S2) sobre aquello que hizo (o no) a partir del momento de la materialización de esa representación,

² En la formalización de las redes sociales, las matrices representan en realidad cuatro posibilidades de conexión: la inexistente, con lazo entrante, con lazo saliente y con lazo recíproco (Hanneman, 2001).

CUADRO 1
TIPOS DE INTERFACES SOCIOESTATALES

<i>Gráfico</i>	<i>Bien base del intercambio</i>	<i>Gramática relacional</i>	<i>Lógica de la acción</i>	<i>Ejemplo empíricos</i>
S→E	Información	Sociedad informa al Estado.	Hacer saber	<ul style="list-style-type: none"> • Consultas no vinculantes. • Buzones de quejas. • Encuestas de opinión de usuarios.
S←E		Sociedad es informada por el Estado.		<ul style="list-style-type: none"> • Campañas mediáticas estatales. • Transparencia y acceso a la información gubernamental. • Informes de labores.
S↔E		Sociedad y Estado se informan mutuamente.		<ul style="list-style-type: none"> • Consejos consultivos. • Mesas de diálogo.
S⇒E	Poder	Sociedad manda el Estado.	Hacer hacer	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones • Referendo, plebiscito, mandato revocatorio
S⇐E		Sociedad es mandada por el Estado.		<ul style="list-style-type: none"> • Políticas terciarizadas.
S↔E		Sociedad y Estado se mandan mutuamente.		<ul style="list-style-type: none"> • Consejos deliberativos. • Presupuestos participativos.
S→E	Bienes y servicios	Sociedad provee al Estado.	Hacer tener	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos.
S←E		Sociedad es provista por el Estado		<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias. • Subsidios.
S↔E		Sociedad y Estado se proveen mutuamente.		<ul style="list-style-type: none"> • Obras con trabajo de los beneficiarios. • Proyectos de co-inversión.

FUENTE: Gurza e Isunza, 2010.

en la forma de una narración y justificación; basado en esa información, el sujeto 1 puede ejercer el control sobre el sujeto 2 ($S1 \Rightarrow S2$) y punirlo o premiarlo de acuerdo con el juicio elaborado a partir del acuerdo original, la información dada (de la cuenta hecha) y del ajuste entre ambas que el representado ($S1$) realiza.

En el nivel más abstracto, no estamos hablando de actores concretos sino actantes, es decir, posiciones en una red de significado y capacidades pre-constituidas de acción que pueden coincidir con un actor, una institución, una articulación de actores y dispositivos, etcétera. En este sentido, la rendición de cuentas funciona como el nivel más abstracto en el que cuatro actantes (sociedad, sociedad civil, Estado y agencia de rendición de cuentas) y diversas relaciones entre ellos, remiten a diversos tipos de lógica de rendición de cuentas.

La articulación de los tres niveles analíticos es la razón de nuestra *propuesta de análisis relacional multinivel*. En el nivel intermedio de abstracción, están entonces los dispositivos; este concepto nos permite enlazar una mirada de interfaz (actores concretos y sus interacciones) y una visión de régimen (actantes y sus relaciones) con la finalidad de ir más allá de descripciones de instituciones cargadas de visiones normativas y de descripciones de interacciones encajonadas en el dato puntual que no puede orientarse en la totalidad de la lógica de la política de rendición de cuentas.

Finalmente, la propuesta analítica para abordar lo que definimos como sistema de rendición de cuentas (que puede pensarse como un régimen de dispositivos de rendición de cuentas configurados por múltiples interfaces de representación, información, provisión y control), necesita contar con la dimensión temporal. Los dispositivos de rendición de cuentas pueden activarse e insertarse antes, durante o después de la materialización de la política pública concreta que es objeto de control. Tanto las interfaces socio-estatales como las estatales pueden ser observadas a lo largo del proceso de las políticas públicas.³ Así, un caso podría incluir, por ejemplo, la participación de actores sociales colectivos (SC) en actividades de control *ex post* (evaluación de políticas públicas) o de actores sociales individuales (S) en interfaces de configuración de políticas *ex ante* sólo en el plano informativo (investigaciones, censos, etc., en la fase de planeación), o una articulación de movimientos sociales (SC) que impulsan la activación de una agencia es-

³ Para Cheibub y Przeworski (1999:225) la rendición de cuentas es, sobre todo, un mecanismo *ex post*. Pero para Jon Elster (1999:276) "cualquier sistema político descansa en una combinación de control *ex ante* y una rendición de cuentas *ex post*". Además, creo en la importancia de la posibilidad de ejercer el control durante la implementación de las acciones de los representantes.

tatal diseñada para el control de un actor estatal durante la implementación de la política de su interés (SC→Arc⇒E).

LA ARQUITECTURA DE LA PARTICIPACIÓN COMO RÉGIMEN DE CONTROL DIACRÓNICO EN MÉXICO Y BRASIL

Una rápida mirada sobre una de las innovaciones democráticas relevantes en cada uno de los dos contextos y, específicamente, sobre sus dispositivos para la rendición de cuentas en la perspectiva diacrónica, muestra posibilidades de control muy diferentes en su concepción, alcances y formas de participación. Primero, tenemos el Instituto Nacional Electoral (INE),⁴ que es la autoridad que organiza las elecciones federales (presidente, senadores y diputados) en México; el INE tiene un grupo de nueve ciudadanos electos por la mayoría de dos tercios de los diputados federales, y cuya tarea es ejercer el control del máximo órgano de dirección del organismo (el Consejo General). Las tareas de control son responsabilidad del Consejo General, junto con 192 ciudadanos en los 32 órganos desconcentrados de las entidades federativas (seis personas en cada “Consejo local”) y 1,800 ciudadanos en el ámbito distrital (seis personas en cada Consejo distrital en los 300 distritos electorales). Ellos tienen formalmente competencias para ejercer el máximo control dentro del INE (sólo los consejeros, conocidos como “ciudadanos”, tienen derecho a voto, sumados a los presidentes de cada consejo local y distrital; estos presidentes al mismo tiempo son jefes de la estructura burocrática de su ámbito). Dos hechos son dignos de destacar: la relación entre los consejeros y la ciudadanía no es un hecho relevante, sino hasta el momento de la celebración de las elecciones, cuando cientos de miles participan como miembros de las mesas electorales; y, en segundo lugar, que de manera paralela a la acción de control de la sociedad, funcionan agencias de rendición de cuentas diseñadas específicamente con esta finalidad (el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, órgano especial del Ministerio Público Federal).⁵

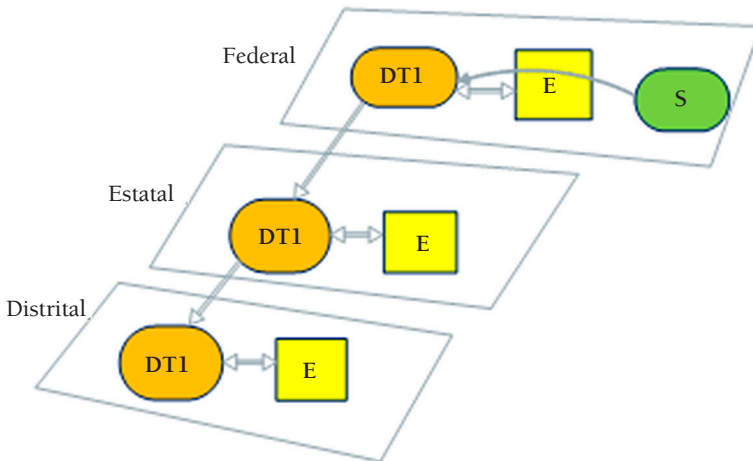
La relación S=SC (ciudadanía “representada” por los consejeros electorales) no es un caso de “representación por autorización” sino de representación presuntiva, una representación mediada por el nombramiento de los

⁴ Esta sección se realizó a partir del estudio del Instituto Federal Electoral (IFE), antecesor del INE. Para los efectos de la propuesta comparativa continúa siendo vigente este material. Véase, Isunza, 2006b.

⁵ El Tribunal califica en última instancia las elecciones presidenciales. Cabe mencionar que el ministerio público en México (la Procuraduría de Justicia) no es autónomo del Poder Ejecutivo, como sucede en Brasil (Isunza, 2006b; Aziz e Isunza, 2007).

diputados. Los consejos electorales serían ejemplo de un dispositivo de control transversal (donde representantes civiles actúan dentro del Estado) y lo simbolizamos con SC, que mantiene una relación de cogestión con los funcionarios públicos del INE (representado con E) para realizar las elecciones, mediar en las disputas partidarias y asegurar la disciplina en la estructura institucional. Como se verá más adelante, este es apenas uno de los muchos dispositivos que conforman el sistema de gestión de las elecciones federales mexicanas, que incluye el control de los actores estatales y los partidos políticos.

CUADRO 2
ANÁLISIS RELACIONAL DEL INE COMO DISPOSITIVO



FUENTE: elaboración propia.

Esta forma esquemática describe el mencionado dispositivo de control transversal ciudadano, donde los consejos ciudadanos del INE se grafican como dispositivo transversal I (DTI), los funcionarios públicos del mismo instituto como aparato estatal (E) y la ciudadanía en general (S) es representada, de manera simbólica o presuntiva, a través de la elección por los diputados federales de los consejeros del Consejo General del INE. Como puede observarse, la estructura del INE se conforma por tres ámbitos (distrital, estatal y federal) y en un sentido de legitimación/representación “de arriba hacia abajo”.

En segundo lugar presentamos la configuración del modelo “Consejo gestor de política pública” brasileño. Ahí, subpúblicos determinados votan para la integración de los representantes (a diferencia del INE mexicano) y los consejeros participan en las tres etapas de la política. Debe destacarse en este modelo, la necesidad de comunicación permanente entre los repre-

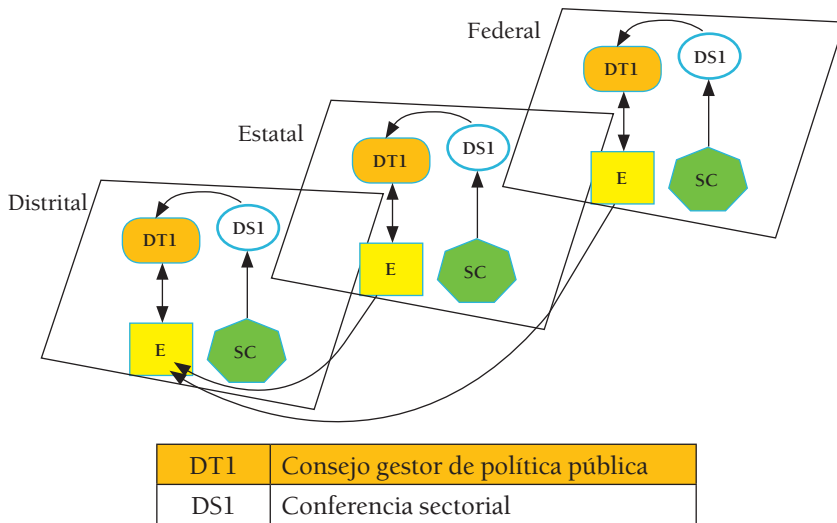
sentados y los representantes dentro del espacio de la sociedad; es el caso, por ejemplo, de las conferencias y foros de salud que se realizan en los ámbitos municipal, estatal y federal, donde se ejerce la cogestión en términos paritarios, incluyendo la planeación, implementación y evaluación *ex post* de la política del sistema único de salud brasileño (Isunza, 2011). Más allá de las limitaciones y críticas de las formas efectivas de materializar este modelo (Tatagiba, 2008; Teixeira y Tatagiba, 2010), en realidad los consejos gestores remiten a la idea de la cogestión, que es rara en otras latitudes con la extensión y diversidad temática con las que se da en Brasil (Silva y otros, 2010).

En el cuadro 3 se describe este dispositivo de control transversal societal, donde los consejos gestores de política pública se grafican como dispositivo transversal 1 (DT1), y se muestran sus relaciones con los funcionarios públicos del aparato estatal (E) que implementan la política en cuestión (salud, educación, etc.) y las conferencias temáticas (DS1), que no sólo eligen a los miembros “societales” del consejo gestor, sino que también sirven de mediación para organizar el debate público sobre la política, la estrategia y los principales acuerdos que los subpúblicos específicos (SC) formulan en sus sesiones y grupos de trabajo.

Otro elemento destaca en esta arquitectura de la participación marcada por el control de las políticas públicas: la implementación de éstas se hace en el ámbito municipal y obligatoriamente existen normativas, fondos, conferencias y consejos cogestivos; si esto se cumple, los aparatos estatales de los ámbitos estatal y federal transfieren recursos financieros al aparato estatal del ámbito municipal. Aunque los recursos estatales tienen un sentido “de arriba hacia abajo”, la configuración de la legitimación/representación de los consejeros civiles es de “abajo hacia arriba”.

La lógica de las relaciones control entre actantes con un recorte temporal arroja algunos resultados interesantes. Los consejos electorales (ciudadanizados) del Instituto Nacional Electoral (SC) actúan en forma de cogestión *ex ante* la realización de la jornada electoral; durante éstas los ciudadanos (S) participan también como funcionarios de casilla y observadores electorales, y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Arc) tiene el rol de controlar a los funcionarios públicos; pasada la jornada electoral, los ciudadanos que en su calidad de tales forman parte de los consejos electorales, continúan cogestionando las acciones del INE. En el segundo caso, el consejo gestor (SC) cogestiona antes, durante y después, mientras que la ciudadanía (S) nombra a sus representantes (SC) *ex ante*, y mantiene comunicación con ellos en las siguientes etapas del ciclo, al tiempo que informa a las instancias gubernamentales que implementan la política (E) y reciben de éstas bienes y servicios durante dicha implementación, y mantienen una relación de información *ex post*.

CUADRO 3
ANÁLISIS RELACIONAL DE LOS CONSEJOS GESTORES
DE POLÍTICA PÚBLICA (COMO DISPOSITIVO)



FUENTE: elaboración propia.

En estos tres ejemplos la relación entre Estado y sociedad es una parte relevante del diseño del sistema de control. En el primer modelo, la representación es de tipo presuntivo, pero articulada a un hecho originario de legitimidad: la autorización indirecta (de los consejeros del Consejo General del INE, por medio del Congreso). En el segundo, los representantes cuentan con la autorización de sus subpúblicos y la presunción de representación de toda la sociedad frente a los funcionarios públicos; la existencia de controles de los controladores se ejerce por la lógica de mantener la legitimidad del evento fundador en el caso de la autorización, pero también por la rendición de cuentas que los representantes societales realizan en el seno de las conferencias y foros temáticos. En el tercer ejemplo, la interfaz sociedad-sociedad civil sólo puede reivindicar, cuando mucho, una representación presuntiva basada en el argumento de la prestación de servicios (Gurza y Castello, 2010).

HACIA LOS REGÍMENES DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO Y BRASIL

Podemos confirmar algunos de los indicios producidos por el análisis diacrónico de los dispositivos de control presentes en dos de las más conocidas

experiencias de innovación democrática, a partir del examen sobre innovaciones de control en las metrópolis de México y Brasil. En este caso, fijamos la mirada aprovechando el material de una investigación comparada entre cuatro metrópolis de América Latina,⁶ y presentamos un resumen de los principales dispositivos existentes en la Ciudad de México y la de São Paulo.⁷

En primer lugar, podemos observar en el cuadro 4 la sistematización de los casos de dispositivos en la Ciudad de México. Ahí destacan dos casos en particular: la actividad de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), que resultó la institución más reconocida en cuanto al control del poder público, a pesar de que no cuenta con herramientas punitivas (penales o administrativas), utiliza con eficacia la sanción simbólica y el consecuente costo de reputación que implicaría para los actores del Estado no atender sus recomendaciones. El otro extremo es lo que hemos clasificado como el dispositivo transversal 1, la Contraloría Ciudadana del DF; este caso destaca por las enormes potencialidades que representa la estructura de contralores ciudadanos, pero también por su fragilidad debido a la falta de articulación con otros dispositivos, y a la baja o muy baja eficiencia de mecanismos horizontales (como la acción del Poder Judicial o el efectivo control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo) en los que se podría apoyar este dispositivo transversal.

En el caso de la ciudad de São Paulo destaca la experiencia del Movimiento *Nossa São Paulo* (MNSP),⁸ que si bien se inspira en otras prácticas de la región como *Bogotá Cómo Vamos*, basa su fuerza política no sólo en la capacidad técnica, sino principalmente en su conformación plural y masiva, así como en la claridad de su agenda y la capacidad de interlocución pública. Además, el MNSP está conformado por agentes que le permiten la articulación con dispositivos horizontales e internos de control, pero también con dispositivos transversales que son propios de la experiencia brasileña, como los fóruns y los consejos gestores de política pública (véase cuadro 5).

El MNSP fue fundado en mayo de 2007 y en menos de dos años contaba con una membresía superior a las 500 organizaciones autodenominadas “de base, empresariales y sociales”. Su organización se basa en una asam-

⁶ La investigación se llamó “Experiencias de *accountability* horizontal y social en América Latina: estudios de caso de Brasil, Colombia, México y Venezuela” y fue cofinanciada por la Fundación Carolina y la Escuela Virtual del PNUD. Los resultados están próximos a publicarse por estas instituciones.

⁷ El caso de la Ciudad de México estuvo bajo la responsabilidad de Felipe Hevia, el de Caracas fue realizado por Rosángel Álvarez, el de Bogotá lo hizo Andrés Hernández y el de São Paulo Ernesto Isunza Vera.

⁸ Este apartado es un apretado resumen de Isunza, 2011.

CUADRO 4
 DISPOSITIVOS DE SISTEMAS DE CONTROL
 (HORIZONTAL, INTERNO, TRANSVERSAL Y SOCIAL) EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Dispositivo	Nomenclatura*	Referencia institucional	Relación con ente a controlar	Tiempo de funcionamiento estratégico (respecto a la política pública)	Lógica de control dominante
Contaduría Mayor de Hacienda (recomendaciones, auditorías integrales, determinación de responsabilidades civiles y penales)	DH1	ALDF	Autonomía	Después	Arc⇒E
					Arc→Arc
Presupuestos de egresos	DH2	ALDF	Autonomía	Antes	Arc⇒E
Comisiones parlamentarias	DH3	ALDF	Autonomía	Antes y después	Arc⇒E
					Arc←E
Comparecencias	DH4	ALDF	Autonomía	Después	Arc→E
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	DH5	Órgano autónomo	Autonomía	Antes, durante y después	S→Arc
					Arc⇒E
Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	DH6	Órgano autónomo	Autonomía	Antes, durante y después	S⇒E
					Arc⇒E
Contraloría general (auditorías, sistema de quejas y denuncias y detección y combate a la corrupción)	DH1	Gobierno de la ciudad	Dependencia	Después	Arc⇒E
					Arc←S

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

Dispositivo	Nomenclatura*	Referencia institucional	Relación con ente a controlar	Tiempo de funcionamiento estratégico (respecto a la política pública)	Lógica de control dominante
Contraloría ciudadanía	DT1	Gobierno de la ciudad	Autonomía	Antes, durante y después	S⇒E
Instituto Electoral del Distrito Federal	DT2	Órgano autónomo	Autonomía	Antes, durante y después	S⇒E
Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México	DS1	Social civil	Autonomía	Antes y después	SC→S
					SC→E
Medios masivos de información	DS2	Social civil	Autonomía	Antes, durante y después	SC→S
					SC→Arc
					SC→E

* DH: dispositivo horizontal

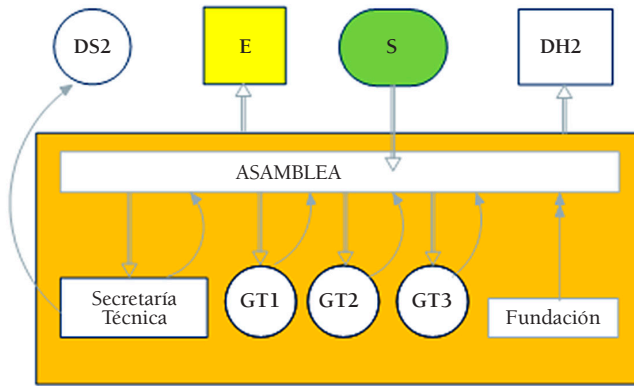
DI: dispositivo interno

DT: dispositivo transversal

DS: dispositivo social

FUENTE: Isunza, 2011.

CUADRO 5
 ESQUEMATIZACIÓN DEL MOVIMIENTO
 NOSSA SÃO PAULO COMO DISPOSITIVO



FUENTE: elaboración propia.

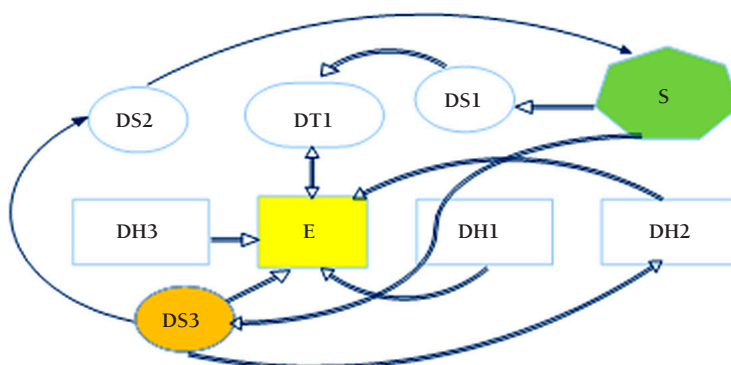
blea de dichas organizaciones, que se articulan en grupos de trabajo (17). Los fondos financieros del MNSP se canalizan mediante una fundación y el trabajo de articulación y seguimiento de los acuerdos lo realiza una secretaría ejecutiva. El método de trabajo de este movimiento es elaborar indicadores y metas, realizar el monitoreo de gestión de los poderes Ejecutivo y Legislativo municipales, así como el análisis y divulgación del presupuesto y la permanente consulta de la opinión pública a través de encuestas, de las informaciones de las organizaciones que lo conforman y de la comunicación electrónica con el conjunto de la ciudadanía paulistana. Asimismo, el MNSP lleva a cabo actividades de educación ciudadana y, a partir de una permanentemente alimentada base de datos de todas las áreas de trabajo, y buscando siempre su especificación hasta el nivel distrital, mantiene el llamado observatorio ciudadano. El observatorio es un seguimiento público de los indicadores de proceso y de resultado de la gestión del poder público municipal y de las condiciones de vida de sus habitantes.

El MNSP, entre otros logros, consiguió enlazar sus labores de monitoreo por área y territorio (las 31 submunicipalidades y 96 distritos) con la agenda pública de la gestión municipal. Asimismo, logró cabildear la iniciativa por la que los gobernantes (desde 2009) deben elaborar su plan de trabajo a partir de sus promesas de campaña, traducir el plan en indicadores y rendir cuentas semestrales de su desempeño con la perspectiva de dichos indicadores.

Un punto central para comprender la fuerza y éxito de la experiencia del MNSP, es su relación con el amplio movimiento social de aquella ciudad,

así como el contexto institucional donde desarrolla su acción: como puede verse en el cuadro 6, dicho entramado de dispositivos de control es muy diverso.

CUADRO 6
ANÁLISIS RELACIONAL DEL MOVIMIENTO
NOSSA SÃO PAULO COMO DISPOSITIVO



DH1	Ministerio público
DH2	Cámara municipal
DH3	Tribunal de cuentas municipal
DT1	Consejo gestor de política pública
DS1	Conferencia sectorial
DS2	Medios de información
DS3	Movimiento <i>Nossa São Paulo</i>

FUENTE: elaboración propia.

Además del caso emblemático el MNSP, deben reconocerse la importancia de tres dispositivos en la experiencia paulistana que, cuando actúan articulados, cuentan con un enorme potencial de control y democratizador: por el lado de los dispositivos internos, el Tribunal de cuentas, pero principalmente el Ministerio Público; y por el lado transversal y social, los consejos gestores de políticas públicas y los concomitantes fóruns, movimientos y conferencias que actúan como piso, origen legitimador y acicate en la difícil tarea de la cogestión que realizan los consejos.

Las posibles sinergias entre dispositivos transversales, horizontales, sociales e internos, abren la posibilidad de múltiples interrelaciones productivas que no son posibles en otros contextos. Incluso en contextos políticamente adversos a la participación ciudadana, como lo fueron los gobiernos de Paulo Maluf y Celso Pita (buena parte de los años 1990), el

diseño institucional, junto a la movilización de actores sociales y políticos, jugó un papel positivo en la ampliación de los espacios de cogestión, el control de casos de corrupción (como fue el caso de la “Mafia de los fiscales” al final de aquella década) y en la construcción de escenarios de contestación al poder de las burocracias conservadoras y los poderes fácticos.

Finalmente, una vez presentados los casos del Instituto Nacional Electoral, los Consejos gestores de políticas públicas y el Movimiento *Nossa São Paulo*, se presentará la experiencia de un dispositivo de control de políticas públicas en México que, podría decirse, está en el lado opuesto al INE en términos de cantidad de recursos financieros, institucionales y normativos para ejercer su función y, sin embargo, logra incidir positivamente en la implementación de la política pública del Estado respecto a la lucha contra la epidemia del virus de inmunodeficiencia humana y en favor de las personas que viven con VIH/SIDA.

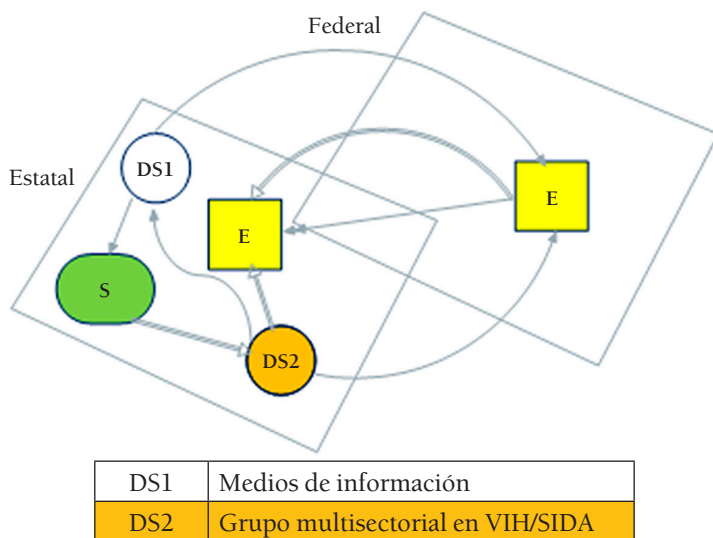
La experiencia del Grupo Multisectorial en VIH/SIDA de Veracruz, México (GM),⁹ muestra que para ejercer control sobre programas o políticas públicas no siempre es necesario contar con el reconocimiento constitucional ni ejercer millonarios recursos financieros como el IFE. El Grupo, fundado en abril de 2002, está formado por individuos y organizaciones provenientes de experiencias diversas como la academia, el sector salud, la lucha por los derechos humanos, el trabajo sexual y la lucha contra la discriminación.

A partir de un acuerdo con el responsable estatal del sector salud en Veracruz, esta red no formalizada en alguna figura legal como “asociación civil” u otra semejante lleva a cabo el monitoreo de clínicas y hospitales, especialmente en lo que se refiere al programa (que es parte de una política nacional) de lucha contra la epidemia del VIH/SIDA. Con reuniones bimensuales de seguimiento con el secretario de Salud, así como interlocuciones más seguidas si algún problema lo amerita, el GM ejerce formas de control basadas en el costo de reputación que significaría la desacreditación de los funcionarios públicos. Como en el caso del Movimiento *Nossa São Paulo*, el GM utiliza cuando es necesario la publicación de informes y denuncias en los medios de información masiva (DSI, en el siguiente cuadro esquematizador), y también ha hecho trabajo específico para modificar la base normativa de su actividad.

En concreto, el GM decidió utilizar la herramienta de la iniciativa popular para crear una ley estatal contra el VIH/SIDA para situar el tema en la agenda regional, pero también para aumentar y condensar sus capacidades políticas que le permiten la interlocución y el control de los funcionarios públicos en-

⁹ Esta sección se basa en Isunza 2006c, y su actualización en 2009.

CUADRO 7
ANÁLISIS RELACIONAL DEL GRUPO MULTISECTORIAL
EN VIH-SIDA COMO DISPOSITIVO



FUENTE: elaboración propia.

cargados del área de su interés. El GM, con el destacado apoyo de la universidad pública de Veracruz, logró juntar las 30 mil firmas necesarias para que su propuesta de ley fuera discutida por la legislatura estatal. Gracias a esta movilización, la calidad técnica del texto propuesto y la adecuada coyuntura política, el GM logró que fuera aprobada por unanimidad en los últimos días de 2008.

Un elemento de interés para analizar el papel del GM como dispositivo de control social es, como se aprecia en el cuadro, la relación que guarda con un agente estatal del ámbito federal. En este caso, la fluida comunicación del GM con el organismo federal encargado de la política nacional de lucha contra la epidemia, apoya el ejercicio de control, ya que este órgano no sólo transfiere recursos al sector salud local y regional, sino también tiene la facultad normativa del conjunto de la política pública.

ALGUNOS TRAZOS DE LOS REGÍMENES DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO Y BRASIL

En las diferentes experiencias de tentativas por promover el control de los representantes, se muestra la reticencia de éstos a responder teniendo como

base sólo los mecanismos de rendición de cuentas verticales tradicionales. Las elecciones, como bien sabemos gracias a Bernard Manin (1997), no pueden ser el único mecanismo de control de los representantes, incluso por su propia estructura: su carácter “plebiscitario” no permite discriminar entre lo acertado y lo errado de su actuación, además de que su doble significado como elección de futuro entre varias ofertas y el juicio crítico de las acciones pasadas oscurece aún más el perfil punitivo del acto electoral.

De esta forma, la multiplicación de instituciones estatales orientadas al control es cada vez más copiosa. Contamos ahora con organismos autónomos (como el Ministerio Público y los Tribunales de Cuentas brasileños, los *ombudsman* y las *veedurías* en otros países), pero también tenemos diversas formas de control “externo” e “interno” (como las oidorías, las contralorías y las auditorías), así como dispositivos mixtos donde los mecanismos no autónomos deben informar sobre hechos que “detonan” los mecanismos de control externo dentro del Estado.

Al comparar arquitecturas de participación ciudadana orientadas al control de actores estatales y a la definición de políticas públicas, destacan dos puntos en los casos mexicano y brasileño. En primer lugar, los mecanismos más expandidos en Brasil se fundan en una representación por autorización que además mantiene (o por lo menos debería mantener a partir de su diseño) formas de control ciudadano de sus representantes societales; es el caso de los consejos gestores y también, aunque aquí no se hayan abordado, los presupuestos participativos. Aunque existen otros espacios “ciudadanizados” en la arquitectura brasileña —producto de la convivencia y superposición de proyectos políticos en disputa— en los que la representación ciudadana es más de tipo virtual o presuntivo, la lógica de la participación en conferencias temáticas que construyen la agenda a desarrollar y confrontar en los consejos gestores, tienen un papel de “ancla” en los pesos y contrapesos de la doble faz de la rendición de cuentas societal (Gurza e Isunza, 2010). Esto es, tanto el control que ejercen los actores societales sobre los actores estatales, como el que ejercen sobre los actores societales sus “públicos” a nombre de quienes hablan en su acción representativa. En segundo lugar, esto claramente está ausente prácticamente en la mayoría de las experiencias de participación orientada al control en México. La configuración de espacios de control societal o ciudadano no se concibe como un sistema articulado y constituido “de abajo hacia arriba” (ni el sistema electoral, ni las contralorías ciudadanas en programas desplegados en más de un ámbito de la federación).

Finalmente, volviendo a una revisión en su conjunto de los casos analizados, asistimos a tres retos que nos parecen centrales desde la perspectiva de la profundización democrática. Primero, entender a cabalidad la lógica de

la articulación de los dispositivos de control en nuestros países, con la finalidad de crear diseños adecuados que impliquen participación, representación y control en arquitecturas virtuosas para realidades prosaicas. Segundo, asegurar mínimos de institucionalización y creación de valores ciudadanos (es decir, lógicas de derechos-obligaciones) compatibles con esta arquitectura, donde los derechos políticos recuperen su validez cuando los demás lleguen a ser vigentes en un nivel básico de dignidad. Y en tercer lugar, comprender y socializar el conocimiento de experiencias de innovaciones democráticas (donde el papel de la participación para la rendición de cuentas seguramente es central) en diferentes latitudes y escalas de las sociedades.

BIBLIOGRAFÍA

- Aziz Nassif, Alberto y Ernesto Isunza Vera (2007), “La crisis Del modelo electoral mexicano, financiamiento, medios, instituciones y política social”, en *Foro Internacional* 4, pp. 740-784.
- Cain, Bruce E., Russell J. Dalton y Susan E. Scarrow (eds.) (2003), *Democracy Transformed?, Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski (1999), “Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes”, en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (coords.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 222-249.
- Elster, Jon (1999), “Accountability in Athenian Politics”, en Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (coords.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 253-278.
- García Selgas, Fernando J. (1994), “Análisis de sentido de la acción, trasfondo de la intencionalidad”, en Juan Delgado y Juan Gutiérrez (eds.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*, Madrid, Síntesis.
- Gaventa, John (2004), “Representation, Community Leadership and Participation, Citizen Involvement in Neighborhood Renewal and Local Governance”, en *Neighborhood Renewal Unit Office of Deputy Prime Minister*, Londres.
- Grindle, Merilee S. (1999), *Audacious Reforms, Institutional Reform and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Gurza Lavalle, Adrián (2003), “Sem pena nem glória, O debate da sociedade civil nos anos 1990”, en *Novos Estudos Cebrap* 66, pp. 91-110.

- Gurza Lavalle, Adrián (2011), “A participação, valor, utilidade, efeitos e causa”, en Roberto Pires *et al.*, *Efetividade das instituições participativas no Brasil, Estratégias de avaliação*, Brasília, IPEA, vol. 7, p. 33-42.
- Gurza Lavalle, Adrián (2016), “Participação (des)igualdade política e democracia”, en Luis Felipe Miguel (org.), *Desigualdades e democracia, O debate da teoria política*, São Paulo, Editora Unesp, pp. 171-202.
- Gurza Lavalle, Adrián y Leonardo Barone (2015), “Conselhos, Associações e Desigualdade”, en Marta Arretche, *Trajetórias das desigualdades - Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*, São Paulo, UNESP/CEM, pp. 51-76.
- Gurza Lavalle, Adrián y Graziela Castello (2010), “Los agentes colectivos del control social, la doble faz de la accountability societal, Ciudad de México y São Paulo”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina, Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS-UV.
- Gurza Lavalle, Adrián, Peter Houtzager y Graziela Castello (2006), “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”, en *Lua Nova* 67, pp. 49-103.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera (2010), “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina, Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS-UV, pp. 19-82.
- Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera (2015), “Representación y participación en la crítica democrática”, en *Desacatos*, vol. 49, pp. 10-27.
- Gurza Lavalle, Adrián, Jessica Voigt y Lizandra Serafim (2016), “O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas”, en *Dados*, vol. 59, pp. 609-650.
- Hanneman, Robert A. (2001), *Introducción a los métodos de análisis de redes sociales*, disponible en <<http://wizard.ucr.edu/~rhannema/networks/text/textindex.html>>, consultado en octubre de 2010.
- Heller, Patrick (2001), “Moving the State, The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre”, en *Politics and Society* 29.
- Hevia de la Jara, Felipe (2006), “Participación ciudadana institucionalizada, análisis de los marcos legales de la participación en América Latina”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, México, FCE-CIESAS-UV.

- Hirst, Paul (1993), *Associative Democracy*, Cambridge, Polity.
- Isunza Vera, Ernesto (2006a), “Para analizar los procesos de democratización, interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, participación ciudadana y control social*, CIESAS/UV/Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-291.
- Isunza Vera, Ernesto (2006b), “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias, Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México”, en Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/UV/Miguel Ángel Porrúa, pp. 545-569.
- Isunza Vera, Ernesto (2006c), “El reto de la confluencia, Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, México, FCE/CIESAS/UV, pp. 275-329.
- Isunza Vera, Ernesto (2011), “Rendición de cuentas desde una perspectiva comparada en América Latina, El caso de la ciudad de São Paulo”, en Andrés Hernández (coord.), *Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina, estudios de caso comparados en Brasil, México, Venezuela y Colombia*, Bogotá, Unidandes.
- Isunza Vera, Ernesto y Adrian Gurza Lavallo (2012), “Arquitectura de la participación e innovación democrática, una comparación México-Brasil”, en Consejo nacional de Universitarios (org.), *¡Sí se puede! Caminos al desarrollo con equidad*, vol. 16, pp. 67-89.
- Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara (2006), *Relaciones sociedad civil-Estado en México, Un ensayo de interpretación*, Xalapa, CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords.) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil, participación ciudadana y control social*, México, CIESAS/UV/Miguel Ángel Porrúa.
- Long, Norman (2007), *Sociología del desarrollo, Una perspectiva centrada en el actor*, México, CIESAS/El Colegio de San Luis.
- Manin, Bernard (1997), *the Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pateman, Carol (1970), *Participation and Democratic Theory*, Londres, Cambridge University Press, Plotke, David, 1997, “Representation is Democracy”. *Constellations* 1, pp. 19-34.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Democracia e Participação, O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Afrontamento.

- Silva, Marcelo K., Soraya M.V. Cortes, Janete C. Réos y Márcio Barcelos (2010), “Cuando nuevos personajes dominan el escenario: recursos organizativos y relaciones de poder en el Consejo Nacional de Salud de Brasil”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina, Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS/UV.
- Tatagiba, Luciana (2008), “Participação e reforma do Estado, sobre a arquitetura da participação em São Paulo”, en Guillermo O’Donnell, Joseph S. Tulchin y Augusto Varas (orgs.), *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 221-273.
- Teixeira, Ana Claudia y Luciana Tatagiba (2010), “Democracia participativa en la ciudad de São Paulo: continuidades y rupturas”, en Ernesto Isunza Vera y Adrián Gurza Lavalle (coords.), *La innovación democrática en América Latina, Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS/UV.
- Urbinati, Nadia (2006), *Representative Democracy, Principles and Genealogy*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Warren, Mark E. (2001), *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press.

CUARTA SECCIÓN
DEMOCRACIA Y MEDIOS MASIVOS
DE COMUNICACIÓN

INTENTOS DEMOCRATIZADORES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICOS: LAS ASIGNATURAS PENDIENTES

JAVIER ESTEINOU MADRID*

LA HERENCIA HISTÓRICA

En el marco de la segunda revolución industrial surgieron en México la radio en la década de 1920 y la televisión en 1950, funcionando mayoritariamente bajo el modelo comercial privado que gradualmente transformaron sustantivamente los conocimientos, los valores, los imaginarios, las aspiraciones, las identidades, las conductas, etc., en una idea, la vida de los habitantes de la región. Así, paulatinamente emergieron fuertes fenómenos culturales de carácter masivo que gradualmente modificaron la existencia cotidiana de la sociedad mexicana.

Sin embargo, debido a la falta de enérgica intervención rectora del Estado mexicano para regular en base a los principios constitucionales el funcionamiento de la radiodifusión y las telecomunicaciones en México, lentamente surgió un modelo de comunicación colectivo altamente desigual, monopólico, concentrado, anticompetitivo, discrecional, vertical, autoritario, antidemocrático, manipulador, contrario a los derechos culturales de los ciudadanos, con legislación anacrónica, baja calidad de contenidos, sin apoyo a los medios de difusión públicos, etcétera, que obstaculizó sustantivamente el desarrollo virtuoso de la nación durante el siglo XX. Dicho prototipo comunicativo se heredó del siglo pasado al siglo XXI en el país conservando las mismas características estructurales que le dieron vida, permitiendo que las industrias culturales se convirtieran en *poderes fácticos mediáticos*.

Así, durante las últimas décadas se conservó una legislación totalmente anacrónica en el campo de la radiodifusión, pues la Ley Federal de Radio

* Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

y Televisión data de 1960 y su Reglamento de 1971, y la Ley Federal de Telecomunicaciones provino de 1995 (Ley Federal de Telecomunicaciones de 1995). Frente a las grandes ausencias de orden jurídico para normar a la radiodifusión cobró vida constantemente la tesis neoliberal que señaló que los medios de información colectivos deberían estar regidos por los mecanismos de la *autorregulación comunicativa* y no por las acciones jurídicas rectoras del Estado nacional, pues se atentaría contra la libertad de empresa y la libertad de expresión. En este sentido, “durante los últimos años imperó la autorregulación de los concesionarios, haciendo de las prácticas monopólicas, anticompetitivas y de competencia desleal, el terreno de juego de las telecomunicaciones y de la radiodifusión en México” (Villamil, 2013). Es decir, durante muchas décadas las estructuras de poder establecido en México no quisieron encontrarle la “cuadratura al círculo” para crear otro modelo de comunicación social en la República (Esteinou, 2011:11-33).

Aunque a largo de las últimas nueve décadas se contó con diversas propuestas jurídicas de cambio político-cultural del prototipo de comunicación monopólico en el país con perspectiva plural y democrática, ninguna de ellas alcanzó éxito, pues todos los intentos fueron abortados por las luchas partidistas en el Congreso de la Unión, debido a la gran influencia que impusieron los *poderes fácticos mediáticos*, la acción de las *telebancadas* en el Poder Legislativo y el oportunismo electoral de los partidos políticos. En este sentido, se tuvieron promesas de todos los partidos y los gobiernos en turno durante mucho tiempo para modificar el desactualizado, insuficiente y desequilibrado marco regulatorio de la radiodifusión en México, asegurando que se incrementaría la competencia, se democratizarían los procesos comunicativos, se reconocerían los derechos ciudadanos de la comunicación, se abrirían nuevos espacios de participación plural, se regularía el Derecho de Réplica, se transformarían los medios de gobierno en medios de Estado, se fortalecería a los medios comunitarios, etc., pero a lo largo de 90 años no se cumplió nada de lo prometido.

Por consiguiente, desde el ángulo normativo, en las últimas nueve décadas en el país cambiaron los presidentes, los gobiernos, los partidos políticos, los regímenes de gobernabilidad, la organización de la administración pública, las corrientes ideológicas, las alianzas electorales, los funcionarios, las banderas políticas, los discursos, el alfabeto de la propaganda, etc., pero lo único que no se transformó con sentido social fue la estructura nacional de comunicación, especialmente audiovisual. Las transformaciones que se produjeron en los últimos años provinieron del desarrollo de las tecnologías de comunicación, que a través de las redes sociales, le dieron voz y capacidad comunicativa a la sociedad, pero no se derivaron del orden de derecho creado por el Estado.

PERMANENTES IMPEDIMENTOS PARA DEMOCRATIZAR
LA RADIODIFUSIÓN NACIONAL EN EL SIGLO XX

La inercia comunicativa desigual heredada del siglo pasado se puso nuevamente de manifiesto en el contexto de “apertura política” que creó en México el proyecto económico político modernizador de la globalización internacional, especialmente de 1980 a la fecha, modificando sustancialmente diversas áreas estratégicas de la actividad nacional para resolver las contradicciones que existían entre el marco jurídico vigente y el proceso de desarrollo interno, para producir nuevas condiciones favorables para la expansión económica nacional y mundial. Así, se transformaron las relaciones entre el Estado y la Iglesia, la regulación del ejido, la inversión extranjera, las reglas del comercio, las inversiones privadas en áreas estratégicas, la transparencia del gobierno, la innovación educativa, la reforma política, la legislación electoral, el marco ecológico, los procesos fiscales, las reglas electorales, las normas urbanas, la transferencia tecnológica, la propiedad intelectual, etc.; excepto la estructura de la comunicación electrónica colectiva del país.

De esta manera, aunque durante muchos años diversas organizaciones sociales, sectores académicos, comunicadores, intelectuales, trabajadores de los medios, legisladores y ciudadanos, a través de distintas consultas públicas, foros, seminarios, mesas de diálogo, congresos y alternativas legislativas, propusieron durante décadas múltiples vías para realizar una nueva reforma integral a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV) y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT), éstas no fueron consideradas por el Estado para cambiar democráticamente dicha realidad. Así, aunque se modificaron distintas áreas estratégicas para que la sociedad mexicana contemporánea pudiera adaptarse a las nuevas condiciones de la competencia de la modernidad internacional, paradójicamente la única zona que no fue transformada fue la correspondiente al ámbito de la comunicación electrónica masiva.

Momentos significativos en este proceso fueron las consultas públicas nacionales de 1980, 1983, 1995 y las propuestas de 1999-2000, donde más de 600 organizaciones sociales y civiles se unieron en el esfuerzo denominado Poder Ciudadano, que concluyó con la elaboración de propuestas para la agenda de diversas temáticas, incluyendo la de los Medios de Comunicación, que fueron signadas por los entonces candidatos a la Presidencia de la República en el año 2000, entre ellos Vicente Fox (Propuesta ciudadana..., 2002:1-3).

Tal realidad histórica demostró que las pequeñas modificaciones que se dieron al interior de la estructura de la difusión colectiva en nuestro país,

fueron una falsa transformación, pues se cambiaron aspectos muy *lights* o secundarios como la reglamentación para el ofrecimiento de nuevos servicios de telecomunicaciones, el parche a algunas realidades jurídicas menores de la radiodifusión, la protección parcial a los comunicadores, la precisión jurídica para la incorporación de nuevas tecnologías, la difusión de temáticas novedosas, la clasificación de la información de la programación, la reorganización del gasto publicitario del Estado, etc., que no modificaron democráticamente la médula de la estructura monopólica, concentrada y autoritaria del viejo sistema de comunicación nacional de carácter radiofónico. En este sentido, nunca se consideraron los diagnósticos, las demandas e iniciativas democratizadoras fundamentales que presentó la sociedad civil mexicana durante siete décadas, para propiciar el cambio plural e incluyente de las políticas de comunicación, pues la enorme mayoría de ellas fueron negadas, menospreciadas, desconocidas y marginadas por la esfera del poder gubernamental y el sistema mediático dominante.

No obstante, esta gran inercia histórica del gobierno federal para anular la inclusión de los planteamientos sociales en materia de comunicación colectiva, en algunos casos muy excepcionales se observó que de todo el cúmulo de propuestas presentadas por la sociedad mexicana en los múltiples espacios de consulta pública, sólo prosperaron temporalmente, con muchísimos obstáculos, algunos proyectos aislados para el cambio democrático del viejo modelo de comunicación de la nación. Este fue el caso, por ejemplo, del avance de la propuesta de Ley Federal de Comunicación Social y el Proyecto de Ley Reglamentaria de los artículos 6º y 7º constitucionales en Materia de Libertad de Expresión y Derecho a la Información preparada por la Comisión de Radio Televisión y Cinematografía (RTC) de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y que fue retomada en 1998 por la XLVII Legislatura del Congreso para discutirla, perfeccionarla y ampliarla.

Sin embargo, pese a la consideración temporal de dicha propuesta jurídica democrática por parte del Poder Legislativo, el viejo aparato de gobernabilidad del Estado mexicano aceptó la existencia de diversas regulaciones constitucionales para normativizar y supervisar todas las áreas del funcionamiento social como fueron la banca, la industria, el comercio, la educación, la agricultura, la cultura, la política, etc., excepto la restauración del sistema de comunicación social. Así, el único terreno donde el gobierno y el mercado sostuvieron que no debía de reglamentarse más la acción pública del Estado fue en el campo de la información y de la comunicación colectiva, ya que era suficiente conducirse por los mecanismos de autorregulación.

Dicha teoría y práctica económico-social-comunicativa de autorregulación demostró, a lo largo del siglo XX, su enorme fracaso y límites al reflejar que, finalmente, toda sociedad moderna siempre requiere la presencia de un sólido Estado rector que equilibre los desajustes y las crisis que produce el funcionamiento autónomo de la dinámica del mercado. Es decir, para crear las mínimas condiciones de gobernabilidad en el México contemporáneo, es necesario que todas las acciones públicas colectivas estén reglamentadas por la ley, pues de otra forma se crean las bases oficiales para el surgimiento de grandes espacios de anarquía y caos social.

Es por ello, que la autorregulación de los medios de comunicación vía los Códigos de Ética y otros recursos morales, son mecanismos colegiados muy útiles que pueden ayudar a garantizar complementariamente la existencia del Derecho a la Información, pero nunca deben operar como elementos únicos o solos para normar y conducir socialmente esta estratégica acción colectiva, pues son recursos insuficientes. Una garantía tan central para construir una sociedad democrática, equilibrada y participativa no puede quedar expuesta a los altibajos subjetivos, caprichosos o discrecionales de los intereses políticos del poder o sujeta a la dinámica de la “Mano Invisible del Mercado”; sino que debe ser reglamentada con toda exactitud por el interés colectivo, como cualquier otro derecho social básico, para garantizar su existencia y sana aplicación comunitaria.

De lo contrario, siguiendo el razonamiento de la lógica autónoma del mercado por sobre la racionalidad del orden social regulado colectivamente, también se puede demandar que no existan reglamentos de los cuerpos de policía, pues las comunidades pueden autorregular espontáneamente sus delitos. No se necesita coordinar los semáforos de los cruces viales en las calles, pues los ciudadanos serán tan civilizados que permitirán entre sí el paso cortés de los todos los conductores. No se requieren leyes para normar el servicio de recolección de basura, porque la sociedad por sí misma puede autorregular como tirar sus desperdicios orgánicos. No se requiere una legislación para equilibrar sanamente el comportamiento bancario, pues los banqueros se pueden autorregular a sí mismos en beneficio de la sociedad. No es indispensable una legislación sobre la educación básica, pues cada ciudadano puede asegurar autónomamente por sí mismo su formación educativa. No es necesario un reglamento fiscal, pues todos los ciudadanos pueden autorregular voluntariamente el pago de sus impuestos, etc. En suma, el Estado saldría sobrando como órgano de regulación colectiva, pues la sociedad se puede autorregular a sí misma en todos los órdenes de la vida, sin requerir una instancia de autoridad superior.

Se requiere considerar que la ética no puede sustituir o suprimir al derecho, sino sólo enriquecerlo y complementarlo. No podemos cambiar el orden

del derecho por la aplicación de un “eticómetro” de los concesionarios y empresarios de los medios de comunicación como un instrumento subjetivo de buena voluntad, pero absolutamente vulnerable ante las fases de presión económica y política reales, como lo demostró la historia de la comunicación nacional a lo largo del siglo XX y principios del siglo XXI (Antaki, 1998).

Es necesario recordar históricamente que todos los Códigos de Ética, los Tribunales de Honor, los Reglamentos de Buen Comportamiento Profesional, etc. que existieron en las empresas de comunicación privadas y públicas y en las entidades conformadoras del Estado mexicano, fueron recursos autorreguladores totalmente insuficientes para abrir los archivos políticos y militares sobre la masacre estudiantil de 1968 y 1971; ventilar la base de datos de los sacadólara que generaron una fuertísima devaluación del peso mexicano en el sexenio del presidente López Portillo; develar las causas por las cuales se cayó el sistema electrónico de cómputo en las elecciones presidenciales del sexenio del presidente Salinas de Gortari; la transparencia de los sectores beneficiados ilegítimamente con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y del presidente Vicente Fox; transparentar la situación de la “Casa Blanca” y otras propiedades de la familia presidencial en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto; el retiro de la exposición de series televisivas, cada vez más violentas y sangrientas para obtener un *rating* crecientemente más exitoso en la fase de apertura de mercados globales, etcétera.

Con estas bases conceptuales, el Estado mexicano y los tradicionales concesionarios monopólicos de radio y televisión, fundamentaron durante varias décadas la conservación del viejo modelo de comunicación colectiva en México para mantener sus inmunidades como poder económico, político e ideológico.

Sin embargo, para evitar que avanzara políticamente en el Congreso de la Unión esta iniciativa de reforma a la estructura de comunicación colectiva en el terreno estratégico de la reglamentación al Derecho a la Información, el sector más conservador del Estado y los empresarios de los medios de información en México, crearon conjuntamente, a través de sus propios canales de difusión masiva, campañas permanentes de satanización y boicot a dichas iniciativas democráticas de la sociedad civil, argumentando artificialmente la existencia de un conflicto entre libertad de expresión y reglamentación de la misma.

De esta manera, así como el sector bancario practicó una acción de “anacismo” económico al cobrar intereses sobre intereses; con el despliegue de esta campaña desinformadora y calumniadora sobre la regulación del

Derecho a la Información, los concesionarios de los medios de difusión colectiva en México practicaron un “anatomismo comunicativo” desde el momento en que aprovecharon el poder persuasivo de sus canales de información colectiva para conservar y ampliar la estructura de poder de todos sus medios (Rascón, 1998).

Así, el Estado mexicano desconoció permanentemente que en la sociedad moderna de principios del nuevo milenio, los medios de difusión colectivos son la base de la existencia del principal *espacio público* contemporáneo, y que por consiguiente, dichas instituciones debían estar normadas constantemente por las necesidades e intereses de crecimiento de la sociedad en su conjunto, y no sólo por los voraces apetitos particulares del mercado autorregulado o por las motivaciones ambiciosas del poder político en turno.

En esta forma, el Estado, los partidos políticos y los grandes propietarios de los medios de difusión electrónicos se opusieron sistemáticamente durante varias décadas a que se realizara la nueva reforma democrática del marco de la comunicación social y sólo aceptaron algunas propuestas menores de cambio reformistas si estas alternativas reforzaban el viejo modelo de comunicación oligopólico ya consolidado en el país. Así, hasta finales del siglo XX y la primera década del siglo XXI en México, ninguno de los reclamos básicos de la sociedad civil en el terreno comunicativo fueron contemplados por el proyecto del mercado y del poder burocrático político; y el viejo modelo de comunicación electrónico, siguió gobernando el *espacio público* de la sociedad mexicana a principios del nuevo milenio.

TENTATIVAS DE REFORMA AL VIEJO MODELO DE COMUNICACIÓN EN EL SIGLO XXI

Pese a la herencia comunicativa autoritaria que dejó la actuación de la clase gobernante, particularmente durante el último tercio del siglo XX en México, al cancelar el reconocimiento de los derechos comunicativos fundamentales y de las necesidades básicas de desarrollo informativo de nuestras comunidades nacionales; al iniciar el siglo XXI la sociedad mexicana a través de las elecciones del 2 de julio de 2000, optó por intentar la transformación del viejo sistema político mexicano. Con ello, se pretendió acelerar la transición democrática para modificar el antiguo régimen político anquilosado que duró más de 70 años en el país y se intentó crear un nuevo modelo de apertura y participación social dentro de la *esfera pública* de la República.

Empero, la transformación plural del añejo sistema político no sólo requirió la modificación de las arcaicas estructuras económicas, políticas, culturales, financieras, redistributivas, electorales, burocráticas, participativas, educativas, etc., del Estado y de la sociedad que operaron durante mucho tiempo en el siglo XX en México; sino que además exigió la modificación del actual sistema de comunicación nacional concentrado, cerrado, vertical, discrecional, autoritario y antidemocrático, que dominó en las últimas décadas en el país. Es decir, el proceso de construcción de la democracia en México no se podía alcanzar sin la profunda democratización de los medios de información colectivos, particularmente electrónicos: democracia social es sinónimo de apertura y pluralidad de los canales de información, por consiguiente, no puede existir democracia, sí no existen sistemas de comunicación democráticos.

En este sentido, presionados por el nuevo contexto de cambio global que introdujo la voluntad de transformación de la sociedad mexicana, finalmente, hasta principios del año 2001, siete décadas después de surgir la radio, 50 años después de inaugurarse la televisión y 40 años después de expedirse la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV) en México, el Estado mexicano y los concesionarios de la radiodifusión aceptaron revisar dicha normatividad, considerando que ya era anacrónica y obsoleta. De esta manera, por una parte, el gobierno reconoció que la LFRyT era una legislación “desactualizada que tenía elementos de obsolescencia importantes y claros que requerían de una revisión cuidadosa y prudente”, y por consiguiente, “era necesario actualizar la legislación en esta materia, pues ya había sido rebasada por la realidad política y tecnológica, quedando superada en un gran número de sus supuestos conceptuales, mecanismos de vigilancia y aplicación de sus contenidos”. Por otra parte, los propietarios de los medios apreciaron que elaborar un nuevo marco jurídico para radio y televisión era:

[...] una necesidad impostergable, ya que la actual racionalidad normativa se encontraba rebasada por los cambios que había experimentado el país, por la revolución tecnológica que se presenció en los últimos años, y por la necesidad de sintonizar las disposiciones legales con las exigencias de la nueva realidad nacional e internacional (Pide la CIRT..., 2000).

Así, paradójicamente, durante las:

[...] dos últimas décadas y media los dueños de la radio y televisión fueron el mayor obstáculo para renovar las leyes en materia de comunicación. Cada vez que avanzaba una iniciativa democrática, los principales consorcios mediáticos la descalificaban y desfiguraban hasta desgastar al proyecto y a sus

impulsores: Por señalar eso mismo hace algunos años, los promotores de la reforma legal para los medios eran satanizados y censurados en la radio y televisión (Trejo, 2001).

Sin embargo, al iniciarse el gobierno de “transición” del presidente Vicente Fox, asombrosamente, entonces sí aceptaron abrir este espacio de discusión para alcanzar seguridad jurídica, promover un nuevo régimen de concesiones y permisos, garantizar la libertad de expresión, evitar leyes precautorias e impuestos confiscatorios o arbitrarios para sus empresas y para que las estaciones se pudieran desarrollar sin más límite que el que impusiera el avance tecnológico (Pide la CIRT..., 2000).

De esta manera, después de varias décadas de espera política en México por parte de la sociedad civil, a principios del siglo XXI se inició un proceso abierto y plural para intentar realizar la reforma jurídica a la radio, la televisión y las telecomunicaciones, con el objetivo de crear un nuevo marco legal que resolviera las lagunas legislativas que durante tantos años se habían acumulado en esta materia en el país.

Con este fin, la Secretaría de Gobernación inauguró el 5 de marzo de 2001 la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos, cuyo objetivo, según el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, fue:

[...] lograr en el ámbito de un absoluto respeto a las libertades, y particularmente a la libertad de expresión, una relación sana, transparente y responsable entre el gobierno, los medios y la sociedad, para que a través de esta vinculación democrática se pudiera garantizar la certidumbre y la seguridad jurídica a gobernantes y gobernados (Creel, 2001:1).

Según el gobierno, los acuerdos alcanzados en este espacio, se sustentaban en cinco grandes criterios: garantizar la libertad de expresión; transparentar el otorgamiento de concesiones; contribuir al afianzamiento de la unidad nacional; enriquecer nuestra cultura y educación; respetar los principios humanistas, la dignidad de la persona y la unidad de la familia; y finalmente, fortalecer las convicciones democráticas y el desarrollo armónico de la ciudadanía (Mesa de diálogo, 2001:67).

EL ARREPENTIMIENTO DEMOCRATIZADOR DEL ESTADO

Posteriormente al trabajo realizado durante más de 18 meses por los tres sectores sociales fundamentales (Estado, concesionarios y sociedad civil) con objeto de transformar el modelo de comunicación nacional y pese al avan-

ce de los importantes consensos que se habían alcanzado entre todos los grupos participantes en la Mesa de Diálogo Para la Reforma Integral de los Medios de Comunicación Electrónicos; asombrosamente en plena fase del proceso de trabajo y de discusión de las propuestas para la transformación de la radiodifusión nacional, debido a las presiones del poder mediático y a sus intereses para contar con el apoyo de los radiodifusores para gobernar, el 10 de octubre de 2002, en la comida anual de la Cámara Nacional de la Radio y Televisión (CIRT), el presidente Vicente Fox renunció tajantemente a su promesa fundamental de cambio democrático. Así, anunció autoritariamente la expedición de un nuevo Acuerdo Presidencial sobre el Manejo del 12.5 % de los Tiempos de Estado y un Nuevo Reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión. Dicha propuesta jurídica abortó drásticamente la anterior iniciativa plural de reforma integral de los medios electrónicos y reformó unilateralmente el marco jurídico de la radiodifusión nacional beneficiando privilegiadamente la expansión de los intereses de los monopolios y oligopolios de la comunicación electrónica en México, y canceló los derechos comunicativos elementales de los ciudadanos que se habían demandado durante muchas décadas en México.

Mediante tal acción, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (Secretaría de Gobernación) fueron sustituidos por la acción de la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) para elaborar dichos marcos normativos y reformar al Estado mexicano en materia comunicativa, favoreciendo a los tradicionales monopolios informativos y marginando a la sociedad que esperó con buena fe desde hacía más de cuatro décadas esa oportunidad histórica para cambiar el sistema de comunicación nacional.

LA PROPUESTA CIUDADANA

Después del enorme engaño practicado por el Poder Ejecutivo para evitar reformar la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV) a principios del año 2000 mediante la imposición unilateral y autoritaria del Acuerdo Presidencial sobre el Manejo del 12.5 % de los Tiempos de Estado y del Nuevo Reglamento para la Ley Federal de Radio y Televisión, que canceló el reconocimiento de las necesidades comunicativas básicas de la mayoría de la sociedad, y renovó el viejo modelo de comunicación discrecional, autoritario, desigual, y vertical practicado durante más de 70 años en el país por los concesionarios y el gobierno; la sociedad civil y la academia organizada, presentaron el 4 de diciembre de 2002 a las Comisiones de Reforma del Estado del Senado de la República y de la Cámara de Diputados una Propuesta Ciudadana de Reforma a la LFRyTV y la LFT. Dicho planteamiento

fue asumido por el Senado con el apoyo del PAN y PRD y se presentó oficialmente el 12 de diciembre como la Iniciativa Ciudadana de Ley Federal de Radio y Televisión ante el Senado de la República (Plantean democratizar..., 2002). Tal planteamiento fue asumido por el Senado, con la firma de los coordinadores parlamentarios y los subordinadores del PAN y PRD y el respaldo de 62 legisladores y se presentó oficialmente el 12 de diciembre como la Iniciativa Ciudadana de Ley Federal de Radio y Televisión ante el Senado de la República (El pleno del Senado, 2002). La única excepción partidaria fue la fracción parlamentaria del PRI que se negó a respaldarla debido a las presiones que ejercieron los concesionarios de radio y televisión sobre el Poder Legislativo en vísperas pre electorales y solamente se comprometió a legislar en la materia sin definir con que espíritu político lo guiaría (Va el PAN por una reforma..., 2002).

Esta iniciativa de ley propuesta por la sociedad civil tuvo como antecedente un largo anhelo de la sociedad mexicana por diseñar un nuevo modelo de comunicación más transparente, justo y equitativo, entre los medios de comunicación electrónicos, la sociedad y el Estado; rescatando el espíritu y los avances de los acuerdos logrados en la Mesa de Diálogo en la Secretaría de Gobernación. Los referentes jurídicos fundamentales para esta propuesta fueron la Constitución General de la República, la propia Ley Federal de Radio y Televisión, los tratados internacionales relativos que han sido suscritos por México y ratificados por el H. Senado de la República y el derecho comparado internacional en la materia.

Mediante la presentación de este proyecto, el Senado de la República dio un decisivo paso trascendental para reconocer, por primera vez, en toda su historia el derecho de iniciativa ciudadana para modificar las reglas de un proceso de comunicación nacional, ya que en nuestro país aún no se reconoce en la Constitución el derecho ciudadano a iniciar leyes, y que, sin duda, era uno de los retos fundamentales de la transición democrática y de una verdadera reforma del Estado. Así, siguiendo el espíritu institucional y renovador del 2 de julio de 2002, fue la sociedad organizada la que presentó el resultado del diálogo y depositó en el Congreso sus expectativas, exigiendo el compromiso de avanzar en la reforma pertinente (Iniciativa con proyecto de ley..., 2002:2).

Lo preocupante del caso fue que así como el Senado respaldó ampliamente la inquietud ciudadana y la convirtió en iniciativa de ley principal, la Cámara de Diputados:

[...] no la acogió formalmente como proyecto legislativo eje, pues argumentó que antes tenía que dictaminar las 18 iniciativas anteriores que existían desde que la Ley Federal de Radio y Televisión fue promulgada, sin tener un

planteamiento central que recupere las reformas fundamentales de la propuesta ciudadana (Languidece ley de medios..., 2002).

La iniciativa ciudadana mantuvo como directriz fundamental el acotar el amplio margen de discrecionalidad de la autoridad en el uso de sus facultades, invalidando así toda eficacia normativa obscura en manos del Poder Ejecutivo. En los nuevos tiempos del México de transición a la democracia, no se puede permitir la permanencia de viejas formas de relación entre los medios, el Estado y la sociedad, razón por la cual los legisladores, junto con la sociedad, deben establecer una congruencia normativa integral, que defina las reglas de los medios electrónicos, tanto para integrar a nuestro país al proceso de reconversión tecnológica, así como también para eliminar formas autoritarias y discrecionales, en su aplicación y vigencia.

En términos generales, esta fue una iniciativa democrática para la justicia, porque preservó los derechos fundamentales de la libertad de expresión y aseguró el derecho a la información de todos los mexicanos. Con ella, se aportaron elementos fundamentales para que los medios de comunicación mexicanos constituyeran un sistema al servicio de la democracia participativa que México requiere.

Dicho proyecto se sustentó en el reconocimiento de las relaciones de los medios de comunicación con los distintos poderes del Estado y con la sociedad y buscó alcanzar, entre otras, las siguientes finalidades: garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de réplica como derechos ciudadanos básicos. Posibilitar la *conformación* de una autoridad autónoma, que otorgue seguridad y certeza jurídica a los concesionarios, permitiendo la independencia efectiva del Ejecutivo y brindando a los ciudadanos confianza y transparencia en el cumplimiento adecuado de la ley. Respaldar la transparencia y la seguridad jurídica en el otorgamiento, la supervisión y el refrendo de las concesiones. Flexibilizar el otorgamiento de permisos y el funcionamiento de las emisoras con carácter no lucrativo. Precisar la finalidad social y definir una figura jurídica para los medios bajo explotación directa del Estado. Conceder un acceso y un tiempo de difusión más amplio y equitativo a los distintos poderes y organismos autónomos del Estado. Estimular la producción nacional independiente, a través de la creación de un Fondo Público con este objetivo. Proteger al público televidente, en especial a los niños y adolescentes, y reducir la transmisión de programas con alto contenido de violencia. Lograr una regulación adecuada de la propaganda comercial.

No obstante, después de presentarse el 3 de enero de 2005 en el Senado de la República el Proyecto de Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión para su análisis y evaluación por las Comisiones Unidas de Co-

municaciones, Gobernación y Estudios Legislativos para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión; estos órganos introdujeron el 30 de marzo de 2005 diversos proyectos de iniciativas *lights* altamente conservadoras que se concentraron en el proyecto denominado “Dictamen Sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Reforma de Ley Federal de Radio y Televisión” (Dictamen de la iniciativa..., 2005) y que se opusieron a la propuesta ciudadana. A través de este nuevo planteamiento anti social se modificaron o “rasuraron” sustancialmente los contenidos y el espíritu democrático, participativo, transparente, plural, equilibrador y modernizador que contenía el proyecto ciudadano original e introdujeron otro distinto con intención contra reformadora que fortaleció enfáticamente los intereses de los grandes monopolios informativos, particularmente duopólicos de Televisa y Televisión Azteca, y se olvidó drásticamente la solución de las necesidades comunicativas básicas de la comunidad nacional que esperaban ser resueltas desde hace 75 años de forma pacífica.

Debido a ello, el Senado de la República sólo recibió y examinó desde el año 2003 la iniciativa de reforma con sentido social para la radio y la televisión, pero no fue dictaminada en su versión definitiva debido a las presiones ejercidas por los grandes consorcios de la radiodifusión que se opusieron a la aplicación de una transformación comunicativa integral con perspectiva de servicio público en esa área. Así, la propuesta contra reformadora destruyó sustancial y desvergonzadamente el proyecto de avance democrático en los medios electrónicos que proponía la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, e introdujo una degradante regresión para apoyar desmedidamente los intereses de los grandes monopolios tradicionales de radio y televisión, sin contemplar el perjuicio que generó al atentar directamente contra el proceso de transición política pacífica elegida por la sociedad mexicana el 2 de julio del 2000.

En síntesis, se puede afirmar que hasta el año 2006 la historia de la reforma a la radiodifusión nacional estuvo plagada de desilusiones, desengaños y frustraciones por no haberse efectuado en 63 años al marco comunicativo nacional ninguna transformación jurídica con espíritu social y democrático. Al contrario, todas las contra reformas que se dieron se gestaron con oscuros intereses empresariales, mercantiles y de poder entre los monopolios informativos y la clase política gobernante.

LA LEY TELEvisa Y EL ROBUSTECIMIENTO DE LA TELECRACIA

Posteriormente al abortamiento de la relevante Iniciativa Ciudadana Para la Transformación del Modelo de Comunicación Colectiva Nacional en el

Senado de la República, sorpresivamente el 1 de diciembre del 2005 se aprobó obscuramente en la Cámara de Diputados, vía *fast track*, un proyecto de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRyTV) y a la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT) denominada Ley Televisa (Esteinou y Alva, 2009) que fue presentada y dictaminada en ocho días, apoyada por la unanimidad de 327 diputados, aprobada en siete minutos, sin mociones a favor o en contra, ni abstenciones y sin destacar la trascendencia de la misma (Calleja, 2005). Posteriormente, el 30 de marzo del 2006 un sector mayoritario de legisladores a favor de la Ley Televisa aprobaron descaradamente el mismo proyecto de reforma en el Senado de la República por 81 votos a favor, 40 en contra y cuatro abstenciones (Aprueba Senado..., 2006), sin ninguna modificación sustancial o cirugía mayor (Cirugía mayor a ley de medios..., 2006), ni discusión alguna a las severas intervenciones en contra presentadas por los legisladores de oposición quienes la cuestionaron profundamente.

El momento y la forma silenciosa en el que se presentó dicha propuesta de modificación a la LFRyTV, fue estratégicamente pensada y calculada por los grandes monopolios mediáticos que crearon e impulsaron anónima y subrepticamente dicha reforma, pues eligieron la fase más vulnerable del sistema político nacional para presionar que las fuerzas políticas la aprobaran: La etapa electoral. Así, se eligió el frágil periodo de elecciones del 2006 donde ninguno de los candidatos políticos en contienda y los partidos políticos, se encontraban en condiciones de fuerza para oponerse a la misma, pues el costo institucional de enfrentarse a los enormes poderes mediáticos *fácticos* implicaría poner en riesgo la realización exitosa de sus campañas para la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión, ya que el éxito de dichos procesos dependían totalmente del acceso a los medios de información colectivos, especialmente privados.

En este sentido, todos los partidos políticos, los candidatos, el presidente, los poderes públicos, los secretarios de Estado, los órganos de gobierno, etc. sabían claramente que dicha propuesta era una ley desigual, marginadora, injusta, abusiva, excesiva, etc. que la preparó la empresa Televisa y la negoció con las cúpulas partidistas para favorecer desproporcionadamente sus intereses de largo plazo en el país; pero asombrosamente todos los sectores la aceptaron, directa o indirectamente, argumentando que en la fase del proceso electoral no podían enfrentar a los enormes poderes mediáticos, pues el costo sería desastroso para su éxito político.

Así, el 1 de diciembre del 2005 la Cámara de Diputados de la XIX Legislatura, le dio nuevamente la espalda a la sociedad y aprobó la propuesta de reforma a LFRyTV que defendió desproporcionadamente los intereses monopólicos de las grandes industrias culturales, especialmente, televisivos;

y marginó drásticamente las necesidades y derechos comunicativos básicos de los grandes grupos nacionales demandados, por vías pacíficas e institucionales, desde hace más de 45 años en el país. De esta manera, siendo que en el intento legislativo inicial realizado en el Senado de la República durante 2003 al 2005 a través de la Iniciativa de Reforma Integral de la Ley Federal de Radio y Televisión, Televisa no logró que sus propuestas para la transformación de la radiodifusión nacional fueran aceptadas automática y literalmente, se llevó su proyecto de reforma a la Cámara de Diputados, y obtuvo todo lo que pidió, sin nada a cambio para la sociedad, sólo paz y armonía para los candidatos a la Presidencia de la República (Acuerdan senadores..., 2006).

Paradójicamente, después de haber sido aprobada y enviada la Ley Televisa al Senado de la República para su revisión, Pablo Gómez, coordinador de la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados; Leonel Cota, presidente del Partido; e Inti Muñoz, vocero del PRD en San Lázaro; confesaron públicamente que estaban muy arrepentidos y avergonzados por haber admitido la minuta. Así,

[...] sin haber leído el texto del proyecto, Pablo Gómez pidió al resto de su partido que la aprobaran por considerarla benéfica para el país. Lo hicieron y junto con las otras bancadas aprobaron, sin leer ni entender, una propuesta de ley que hoy es sinónimo de traición a los electores que les dieron su voto y su confianza, y que en cualquier otro país tendrían gravísimas consecuencias para ellos y sus intereses (Ley Televisa..., 2006).

La aceptación incondicional bajo presiones *electoreras* de la Ley Televisa por la mayoría de miembros en la Cámara Alta y la Cámara Baja en el Congreso de la Unión que estuvieron sometidos a fuertes presiones por parte de los monopolios televisivos, significó la rendición y el sometimiento del Estado mexicano para defender los intereses nacionales ante el avasallante poder privado comercial de las televisoras monopólicas organizadas. De esta forma, el Estado perdió su capacidad rectora y su soberanía para dictar las directrices de las políticas públicas que debe seguir el proyecto de desarrollo comunicativo de nuestra nación y se subordinó a los restringidos intereses particulares del programa de telecomunicaciones del gran capital monopólico (El Estado se rindió..., 2006).

De esta forma, después de discutirse intensamente durante más de 35 años en México por todos los sectores sociales, empresariales y políticos la reforma a la LFRyTV y la LFT, se aprobó en el Poder Legislativo entre el 2005 y el 2006 la reestructuración de la misma con otro proyecto político diferente a la Iniciativa Ciudadana de Reforma Integral a la Ley Federal de Ra-

dio y Televisión, pero sólo bajo las seis directrices empresariales anteriores. Así, surgió en el Congreso una propuesta de reforma a la radiodifusión nacional con un espíritu parcial, chato, unilateral, incompleto, impreciso, insuficiente, regresivo, contra reformista, y con muchas omisiones fundamentales que defendió los intereses del poder monopólico mediático, y negó los otros miles de planteamientos básicos demandados por los grandes grupos sociales fundamentales de nuestra sociedad para construir otro modelo de comunicación nacional.

Posteriormente, haciendo caso omiso de las numerosas peticiones de los múltiples grupos sociales que demandaron que el Poder Ejecutivo vetara la Ley Televisa por conllevar múltiples irregularidades, con base a su facultad de veto, y sin considerar los grandes errores y violaciones constitucionales que conllevó dicha propuesta; asombrosamente el presidente Vicente Fox, publicó el 11 de abril del 2006 en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva LFRyTV y la LFT para darle su reconocimiento oficial y colocarla en plena vigencia jurídica. De esta forma, siguiendo la misma estrategia que adoptaron los gobiernos priístas durante muchas décadas anteriores al aprovechar la “Semana Santa” como momento protegido para anunciar las fuertes devaluaciones del peso, se utilizó este mismo periodo vacacional donde la población se encontraba muy distraída por el descanso y la celebración de las ceremonias religiosas, para publicar dicha Ley (Presidencia tiene tiempo..., 2006).

En este sentido, el Poder Ejecutivo desconoció el mandato de la Constitución Política mexicana que señala que la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República debía formular observaciones a las propuestas de normatividades que le son enviadas por el Congreso de la Unión para su autorización, y sin realizar dicho procedimiento institucional propagó oficialmente dicha ley para que entrara en vigencia lo antes posible, incluso antes de que concluyera el periodo reglamentario que le correspondía cumplir para efectuarla (Foros de información, 2006).

Mediante tal decisión el presidente Fox demostró nítidamente, una vez más, que la tendencia que siguió en materia de comunicación social a lo largo de todo su sexenio fue modificar desde “el inicio de su mandato la otrora relación de superioridad en la que la televisión estaba al servicio del presidente; para ahora ‘modernizarla’ y ponerse él y su gabinete como instrumentos al servicio de las televisoras” (Corral, 2006). Con la autorización de este supuesto avance jurídico lo que el presidente Vicente Fox Quezada hizo, fue exactamente:

[...] lo mismo que realizó el presidente Adolfo López Mateos hace 46 años: publicar la reforma legal de la radio y la televisión que a su modo y conve-

niciencia elaboró la entonces naciente Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), pero ahora con una diferencia sustancial: la Ley de hace más de cuatro décadas, se elaboró bajo un acuerdo donde participaron radiodifusores y la emergente televisión mexicana; y ahora fue una sola empresa dominante la que la elaboró: Televisa (Corral, 2006).

En resumen, los nuevos ejes normativos sobre radio y TV que introdujo la contra reforma comunicativa, conservaron, reforzaron y actualizaron disfrazadamente para las próximas décadas el viejo macro modelo de información colectiva que ha durado más de 50 años en el país y que contribuyó a crear la tremenda decadencia mental, emocional, psíquica y espiritual de nuestra sociedad que colaboró a generar las fuertes crisis políticas de años anteriores. Debido a ello, con la renovación maquillada del viejo modelo de comunicación para los próximos sexenios de gobierno, podríamos tener más cultura salvaje, con su respectivo triunfo de la *cultura idiota*, y no la creación de una cultura y comunicación sustentables que nos permitan sobrevivir armónicamente en nuestra República en el siglo XXI. Así, el tercer milenio mexicano volvió a nacer con el viejo espíritu opaco, discrecional, monopólico, cerrado, concentrador, vertical, viciado, frívolo y autoritario del arcaico modelo de comunicación mercantil que dominó en las últimas décadas del siglo XX en México y continúa sin la elaboración de un nuevo modelo de comunicación autosustentable para la sobrevivencia social de nuestra sociedad.

LA SUPREMA CORTE Y EL RESCATE COMUNICATIVO DEL ESTADO-NACIÓN

Después de haber sido aprobadas por la Cámara Alta y la Cámara Baja del Congreso de la Unión y posteriormente, a ser publicadas por el Ejecutivo Federal en el *Diario Oficial de la Federación* las Reformas a las Leyes Federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones el 11 de abril del 2006, un grupo plural de 47 senadores disidentes de todos los partidos, encabezados por los senadores Javier Corral Jurado del PAN, Manuel Barlett Díaz del PRI y César Raúl Ojeda Zubieta del PRD, iniciaron el 4 de mayo del 2006 una Acción de Inconstitucionalidad sobre dichas normas ante la Suprema Corte de Justicia (Esteinou, 2008:59-85), con el fin de solicitar su anulación por ser violatorias de la Constitución mexicana y contener un conjunto de aberraciones y disposiciones jurídicas contrarias al interés público (Senadores afinan..., 2006).

Esta impugnación ante el Poder Judicial fue un hecho histórico en la vida del Congreso de la Unión, pues desde que se reformó el artículo 105 de la Constitución Política mexicana para crear la Controversia y la Acción de Inconstitucionalidad, ésta fue la primera ocasión en que se ejerció tal impugnación, con apoyo del 36.7% de los representantes de cuatro partidos del Senado de la República, es decir, estuvo representada por 29 entidades de las 32 que componen el pacto federal (Corral, 2006-B). Así, ésta fue la primera vez que una parte del Congreso demandó jurídicamente a otra parte del Congreso por violar flagrantemente la Constitución al aprobar ilegalmente reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones para beneficiar expresamente a los dos principales monopolios de televisión privada en el país, en perjuicio del resto de la sociedad (Los senadores opositores..., 2006).

Dicha Acción de Inconstitucionalidad estuvo apoyada simultáneamente, entre otros, por más de la tercera parte de los miembros del Senado de la República (15 senadores del PRI, 16 del PAN, 15 del PRD y 1 de Convergencia) (Los senadores opositores..., 2006), por 110 diputados del PRI y del PRD (Apoyan 110 diputados..., 2006), el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (Presentarán recurso contra la ley..., 2006), la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) (Buscan apoyo, 2006), Fuerza Ciudadana A.C. (Sociedad civil exige..., 2006), el Frente Nacional Ciudadano de Rechazo a la Ley Televisa, por diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y movimientos sociales (La Corte recibe..., 2006).

Posteriormente a la aceptación y aplicación durante más de un año de la Ley Televisa por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, fue sólo el Poder Judicial de la Federación el que cobró conciencia del gravísimo error histórico cometido por los dos poderes republicanos anteriores y detuvo el avance de dicha normatividad anticonstitucional a través de la rigurosa aplicación de la filosofía de la Constitución mexicana sobre dicha normatividad. Así, fue el 7 de junio del 2007, fecha de la conmemoración del Día de la Libertad de Prensa, cuando el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación anuló los aspectos centrales de la Ley Televisa y colocó el mandato de la Constitución mexicana en el terreno de la comunicación social por encima de los intereses de los poderes fácticos informativos que ya la habían rebasado con exceso, cinismo, impunidad y prepotencia desde hacía varias décadas.

En este sentido, el mes de junio del 2007 en México no fue el periodo en que sólo se continuó el combate contra el narcotráfico, o que se prolongó la discusión por la Ley del Aborto, o que se dio el encuentro futbolístico por la Copa Final entre los equipos América y Pachuca, o en el que Alan

Greenspan recordó el potencial colapso económico de México por el abandono de su política petrolera, o en el que continuaron las ejecuciones clandestinas vía las fuerzas del narco, o en el que se prolongaron las manifestaciones populares en contra de la ley del ISSSTE, o en el que se denunció los cotidianos abusos exagerados de los legisladores en el Congreso de la Unión, etc.; sino por encima de todo, fue el mes en el que se corrigió una tremenda desviación estructural que enfrentaba nuestro país en el terreno ideológico, político y económico en la etapa de la historia moderna con la aprobación de la Ley Televisa en el año 2005 y 2006 por el Poder Legislativo y por el Poder Ejecutivo en México.

Con la demanda de Acción de Inconstitucionalidad exigida por el grupo de legisladores de oposición y su respaldo social correspondiente inscrita ante el Poder Judicial de la Federación para solicitar la anulación de la Ley Televisa; la Suprema Corte de Justicia evitó someterse a las presiones políticas que ejercieron los poderes *facticos* comunicativos, particularmente electrónicos, sobre dicha institución, para evitar que esta normatividad fuera anulada por los magistrados (Explicaran alegatos..., 2006). Así, contrariamente a la actitud claudicante que tuvieron el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo al someterse a los chantajes e inhibiciones del gran poder mediático, especialmente de las televisoras comerciales privadas, para que renunciaran a su autonomía de poderes republicanos apoyando contundentemente la aceptación oficial de la Ley Televisa; la Suprema Corte actuó con coraje y vocación de poder republicano independiente y decidió imponer los principios constitucionales básicos sobre los apetitos monopólicos de los poderes mediáticos en el terreno comunicativo.

A diferencia de la dinámica política del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo que estuvieron íntimamente ligados con los “intereses” del proceso electoral o las gestiones cotidianas del gobierno que los convirtió en instituciones muy endebles para enfrentar las imposiciones de los monopolios informativos, obligándolos a pagar altos costos para lograr su gobernabilidad; la vida del Poder Judicial no estuvo vinculada directamente con dichos “intereses”, lo cual le permitió mayor independencia para actuar con ética y valor republicano para rechazar la Ley Televisa (Van senadores a SCJ..., 2006). Es decir, debido a que afortunadamente los ministros de la Corte decidieron no vivir en campañas personales, ni sujetos a la *dictadura del spot* para obtener legitimidad, ni luchar por intereses políticos particulares, ni enredarse en disputas electorales para ratificar sus cargos, ni ser entrevistados todos los días por las televisoras para posicionarse profesionalmente, ni se preocuparon por aparecer en espacios mediáticos de “éxito” coyuntural, etc., mientras examinaban y dictaminaban la Acción de Inconstitucionalidad; ellos construyeron condiciones de limpieza y fortaleza

institucional para encarar con solidez los chantajes, la intimidación y los intentos de corrupción que se vertieron sobre sus personas. De esta manera, al solamente preocuparles a los magistrados la aplicación de los principios de la Constitución Política mexicana, éstos pudieron ejercer ética, honrosa, moral y profesionalmente su responsabilidad de poder republicano soberano para aplicar con integridad la justicia constitucional, sin que ningún poder fáctico amoral supra estatal se los obstruyera.

A través de la aplicación de criterios ético profesionales como marco del comportamiento de los magistrados y con el dictamen crítico de inicio, la Corte colocó las bases mínimas para poder actuar como un poder republicano independiente, transparente, honesto, equilibrado y moral que buscó aplicar la justicia en esta materia y no defender intereses privilegiados de grupos, especialmente monopólicos. Con dicha resolución de la Corte, se evitó que los poderes *fácticos* mediáticos suplantaran, subordinaran o rindieran al Poder Judicial y a su Suprema Corte de Justicia de la Nación, y permitieron que el Estado mexicano gobierne autónoma y soberanamente en el terreno de la aplicación de la justicia comunicativa para defender el interés público de la nación (Apoyan 40% de los senadores..., 2006).

LA PROPUESTA DE LEY DE MEDIOS Y LA REFORMA INTEGRAL DE LA RADIODIFUSIÓN EN EL 2010

Posteriormente al episodio histórico de la Ley Televisa y la expedición del dictamen negativo correspondiente que aplicó la Suprema Corte de Justicia (SCJN) en el 2007, al año siguiente surgieron en el Congreso de la Unión diversos proyectos para intentar volver a legislar en la materia, especialmente sobre el terreno de la radiodifusión: la iniciativa del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el proyecto del Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Por una parte, la propuesta del Partido Revolucionario Institucional y sus aliados denominada Ley de Medios, surgió en el Senado de la República en 2009 con el propósito de otorgar certidumbre jurídica a cientos de concesionarios de radio de AM a los cuales, sin más, se les refrendarían sus autorizaciones para transmitir, además de apoyarlos para que se concretase su interés de transitar a la FM, vía la entrega de frecuencias. En esencia dicha propuesta se diseñó en contra de la sentencia expedida anteriormente por la Corte que había juzgado como inconstitucional el “refrendo automático hasta por 20 años” para congratularse con los empresarios de la radiodifusión, es decir, se expuso eliminar la licitación como procedimiento para el

refrendo de concesiones a su vencimiento, lo cual equivalía al “refrendo automático”.

Así, la iniciativa quedó claramente dirigida a solucionar una de las mayores demandas jurídico-comerciales de los radiodifusores privados, sin rescatar ninguna de los requerimientos históricos congelados que desde varias décadas atrás había expuesto pacientemente la sociedad mexicana. Por ello, tal capítulo legislativo se calificó como la “reedición” de la Ley Televisa.

Pese al impulso de ese proyecto a favor del fortalecimiento de los monopolios mediáticos, la formulación también abrió la posibilidad de un respiro para los medios públicos en materia de financiamiento, pues a través de la misma se planteó la posibilidad de obtener ingresos para este sector vía los patrocinios, y mediante la venta de espacios para publicidad de hasta el 5% de su tiempo aire. También ofreció condiciones para que las comunidades indígenas pudiesen adquirir y operar sus medios de comunicación a favor de la radio comunitaria. De esta forma, la iniciativa buscó satisfacer intereses de los radiodifusores, que aun pudiendo ser legítimos, fueron insertados en un proyecto contrario a lo establecido por la Suprema Corte y adornado con un pretendido apoyo a los medios públicos y comunitarios.

Por otra parte, frente a este panorama mayoritariamente regresivo diversos senadores del PAN y del PRD, con la asesoría de especialistas, ex legisladores y miembros de organizaciones civiles, elaboraron en los primeros meses del 2008 otro plan integral de legislación denominado Ley Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales, que abarcó la radiodifusión y las telecomunicaciones, y el cual recuperó muchas de las recomendaciones sociales solicitadas por miembros de organizaciones civiles, legisladores, académicos y periodistas durante muchos años atrás. Dicho proyecto buscó, entre otros aspectos, fomentar la transparencia en el otorgamiento de concesiones; establecer la licitación pública para obtenerlas por un periodo de diez años, sin refrendo automático; limitar la concentración en la radiodifusión y las telecomunicaciones; crear el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales, que tomaría el lugar de la COFETEL con una estructura y atribuciones distintas; normar la publicidad; regular el derecho de réplica para garantizarlo favorablemente hacia los ciudadanos; distribuir descentralizada y proporcionalmente los tiempos del Estado entre los diversos poderes de la República y la desaparición de los “tiempos fiscales; propiciar la competencia, ensanchar la diversidad entre los prestadores de servicio, fortalecer el derecho a la libre expresión de las ideas, ampliar la cobertura de los medios a la población de escasos recursos y a los pueblos indígenas, establecer la rectoría del Estado en materia del es-

pectro radioeléctrico y las posiciones de órbitas satelitales asignadas al país, etc.” (Flores Olea, 2005).

Con el fin de afinar más este planteamiento legislativo se pactó un acuerdo entre el PAN y el PRD, para impulsar una propuesta conjunta de reforma integral que cumpliera con la resolución de la Corte. Un punto sustantivo de ese dictamen fue el aplicar de manera transitoria el “refrendo automático” de concesiones pendientes para radiodifusoras y establecer la norma que en adelante toda renovación debería ser licitada.

Mediante la elaboración de tales proyectos se percibía posible llevar adelante la reforma sobre las comunicaciones nacionales, pues ya existían dos formulaciones para tal fin: la propuesta del PRI y la del PAN-PRD. Con el fin de que ambos planteamientos de ley alcanzaran los respaldos suficientes para recorrer exitosamente el proceso legislativo, sus promotores decidieron impulsarlos en el momento en que existiera el apoyo político suficiente en el Poder Legislativo para lograrlo. De esta forma, a principios del 2010 el tema de la Ley de Medios regresó a la arena de las discusiones políticas en el Congreso de la Unión.

Sin embargo, ante la propuesta del PAN y PRD para que los medios públicos disfrutaran de fuentes alternativas de financiamiento, los monopolios informativos no aceptaron tal posibilidad, exigiendo que sólo se aprobara el “refrendo automático” de las radiodifusoras y ejercieron presiones muy fuertes en el Congreso de la Unión para lograrlo. Debido a dichas coerciones realizadas por la poderosa industria radiotelevisiva a través de sus “cabilderos” dentro del Poder Legislativo y a la complacencia, o más bien, complicidad gubernamental en base a sus cálculos clientelares frente a las elecciones presidenciales del 2012, para las cuales el apoyo mediático resultaba crucial; la opción de impulsar tal reforma fue nuevamente abortada de manera tajante por los partidos políticos dominantes.

Frente a este dilema, la Cámara de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) expresó que era “urgente evitar a toda costa una legislación perniciosa para los medios concesionados que operan legalmente y con independencia del poder público”. El organismo aseguró que la propuesta iba en contra del artículo sexto constitucional y en consecuencia, se oponía al ejercicio de la libertad de expresión en el país.

Aun cuando el Senado tenía el tiempo en contra, pues se aproximaba el fin del periodo de sesiones en el Congreso, éste accedió a debatir con los concesionarios sobre dicha temática. No obstante, esta muy favorable disposición de la mayoría del Poder Legislativo, a dos días de concluir el periodo de sesiones, cuando la fracción panista había aceptado reunirse con los industriales para intercambiar puntos de vista sobre la iniciativa, la CIRT demandó que el encuentro fuese hasta el mes de mayo, con lo cual le dio “el tiro de

gracia” al proyecto. Fue así como, agotados los tiempos legislativos, con los concesionarios marcando el curso a seguir por la iniciativa y sin la anuencia gubernamental, la iniciativa de nuevo se vino abajo.

Pese a los valiosos intentos por ejecutar la reforma comunicativa, una vez más todos estos sucesos económico-políticos dejaron pendiente el proyecto de cambio al marco legal de la radio, televisión y telecomunicaciones, e hicieron evidentes los enormes obstáculos e intereses involucrados para empantanar que el país contara con una legislación moderna e integral sobre este aspecto central para el desarrollo nacional. De esta forma, ningún cambio fundamental con sentido democrático se logró introducir al marco legislativo de la comunicación colectiva y el tercer milenio mexicano nació con la herencia del viejo espíritu opaco, discrecional, monopólico, cerrado, concentrador, vertical, viciado, frívolo y autoritario del arcaico modelo de comunicación mercantil que dominó las últimas décadas del siglo XX en México, quedando pendiente la construcción de un nuevo modelo de comunicación autosustentable para la sobrevivencia social de nuestro país.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA RADIODIFUSIÓN NACIONAL DEL 2013

Con el fin de iniciar una nueva administración de gobierno durante el periodo 2012-2018, el presidente Enrique Peña Nieto se vio obligado a crear nuevas condiciones de gobernabilidad que le permitieran dirigir al país de manera distinta y con ello superar la crisis estructural heredada por los dos gobiernos panistas anteriores de Vicente Fox Quezada y de Felipe Calderón Hinojosa. Dichas transformaciones deberían de convertirse en nuevos cimientos estructurales que permitieran reimpulsar el crecimiento global de la nación a largo plazo y no sólo figurar como modificaciones coyunturales superficiales que no trascendieran los próximos gobiernos sexenales, pues de lo contrario el regreso histórico al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para dirigir a la sociedad mexicana, no se contemplaría como un nuevo cambio estructural que introdujo el PRI para modernizar al país.

Uno de los cimientos principales de la nueva gobernabilidad nacional se produjo a través de la creación de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión que posibilitó la modernización comunicativa del país.

El proceso de instauración de la Reforma de las Telecomunicaciones atravesó por dos grandes etapas. La primera etapa abarcó nueve momentos de formación y abarcó del 1 de diciembre del 2012 al 10 de junio de 2013; la segunda etapa comprendió la conformación del Órgano Regulador denomi-

nado IFETEL y la elaboración de las leyes secundarias de la Reforma Constitucional que abarcó del 11 de junio al 24 de marzo de 2014.

De esta forma, después de un largo proceso de acuerdos políticos-legislativos alcanzados entre el Poder Ejecutivo y los principales partidos políticos del país dentro del marco del “Pacto por México”, el 10 de junio del 2013 el presidente Peña Nieto firmó el decreto oficial para promulgar la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones, Radiodifusión y Competencia Económica, y ésta se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del mismo año, convirtiéndose en un mandato vertebral de la Constitución Política mexicana. Mediante esta última acción concluyó la primera fase de elaboración de la Reforma de las Telecomunicaciones y quedó preparado todo el terreno legislativo para iniciarse la segunda etapa destinada a la preparación de las leyes secundarias de la misma que concretizaron los planteamientos constitucionales generales a modalidades operativas para poderse ejercer.

Dentro de los principales aspectos específicos que se aprobaron para cambiar la Constitución Política mexicana en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, figuraron entre otros, los siguientes: abordar normativamente a la radiodifusión y a las telecomunicaciones como servicio público (Minuta proyecto de decreto..., 2013:4). Propiciar la competencia en televisión, telefonía, y servicios de datos. Determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, y fijar las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia. Regular a los operadores dominantes. Fijar límites a la concentración en radio, televisión y telecomunicaciones. Aprobar la inversión extranjera hasta el 100% en telecomunicaciones y comunicaciones vía satélite y hasta 49% en radiodifusión. Formar tribunales especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica (Minuta proyecto de decreto..., 2013:4).

Crear la Comisión Federal de Competencia (CFC) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) como órganos constitucionales autónomos, con personalidad jurídica, presupuesto propio y autonomía de gestión. Fortalecer sustancialmente a nivel constitucional las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la de la Comisión Federal de Competencia. Elegir a los Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones con mecanismos más abiertos, plurales, profesionales y democráticos. Constituir un Consejo Consultivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones, integrado por miembros honorarios y encargado de fungir como órgano asesor en la observancia de los respectivos principios constitucionales. Dotar de atribuciones al Instituto Federal de Telecomunicaciones para vigilar que la publicidad en radio y televisión sea equilibrada y no rebasen los

tiempos máximos de transmisión de mensajes comerciales. El Instituto contará con las facultades suficientes para supervisar que la programación dirigida a la población infantil respete los valores y principios a que se refiere el artículo 3º constitucional, así como las normas en materia de salud estableciendo lineamientos específicos que regulen la publicidad pautaada en la programación destinada al público menor de edad (Minuta proyecto de decreto..., 2013:4).

Homologar las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones en una sola figura que distinga las de uso comercial, público, social, y privado. Autorizar las concesiones de la banda ancha, de los servicios públicos de radiodifusión y de las telecomunicaciones en condiciones de competencia, pluralidad, calidad, y convergencia, optimizando el espectro radioeléctrico. Otorgar las concesiones mediante licitación pública a fin de asegurar la máxima concurrencia y no por criterios políticos o de presión empresarial. Las concesiones para uso público y social se concederán bajo el mecanismo de asignación directa, evitando que el factor determinante para definir al ganador sea meramente el criterio económico. Crear un Registro Público de Concesiones (Minuta proyecto de decreto..., 2013: 5).

Licitación de dos nuevas cadenas de televisión abierta. El *Must Carry* y *Must Offer* serían gratuitos, salvo en los casos en que los concesionarios de telecomunicaciones o de la televisión radiodifundida que hayan sido declarados con poder sustancial en cualquiera de los mercados de telecomunicaciones o radiodifusión o como agentes económicos preponderantes, pues no tendrán derecho a la regla de gratuidad de los contenidos de radiodifusión o de la retransmisión gratuita. Reconocer a los medios de Estado independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia, rendición de cuentas, defensa de sus contenidos, opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. Crear una cadena de medios públicos.

Formar una política de inclusión digital universal que abarque objetivos y metas en conectividad para las tecnologías de comunicación e información. Instalar una red compartida de servicios de telecomunicaciones al mayoreo, que impulse el acceso efectivo de la población a la comunicación de banda ancha y a los servicios de telecomunicaciones. Aprovechar el uso eficiente de la banda de 700 Mhz. Instalar Internet de Banda Ancha en edificios públicos. Desarrollar una robusta red troncal de telecomunicaciones (Minuta proyecto de decreto..., 2013:5).

Aceptar el derecho al libre acceso a la información y del derecho a la libertad de difusión como garantías constitucionales. Certificar el derecho de libre acceso a la información y derecho a la libertad de difusión. Resguardar

el derecho constitucional de acceso a las tecnologías de la información, los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la banda ancha. Avalar el acceso universal de las personas a la sociedad de la información y el conocimiento. Garantizar el acceso equitativo a telecomunicaciones de clase mundial. Reglamentar el Derecho de Réplica. Prohibir la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa, etcétera (Minuta proyecto de decreto..., 2013:6).

Finalmente, dotar al Congreso de la Unión con facultades expresas para dictar leyes en materia de tecnologías de la información, radiodifusión y telecomunicaciones. Crear un solo ordenamiento jurídico que regulara de manera convergente el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes de telecomunicaciones, la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones.

En síntesis, en términos generales el corazón de la propuesta contó con importantes conquistas estratégicas con las cuales el Congreso logró desbarbar una realidad comunicativa fundamental para lograr un crecimiento más equilibrado del país, al encontrarle la “cuadratura al círculo” que durante muchas décadas la clase política no quiso resolverla negando las principales demandas de cambio comunicativo exigidas de múltiples maneras por los ciudadanos.

Así, se concluyó la primera etapa de este proceso legislativo y se inició la segunda etapa del mismo para que en los siguientes 180 días se elaboraran las diversas *leyes secundarias* en la materia que permitieran la aplicación concreta de los preceptos constitucionales ya ratificados (Peña: más competencia en telecomunicaciones, 2011:5).

LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES SECUNDARIAS EN 2014

La segunda fase de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones, la Radiodifusión y la Competencia Económica formalmente debió abarcar un plazo de 180 días, es decir, del 11 de junio al 9 de diciembre del 2013, para crear tales normatividades. Sin embargo, no obstante el compromiso oficial del Poder Legislativo para tener elaboradas las leyes secundarias de la Reforma en diciembre del 2013, y pese a que ya existían concluidas en el Poder Legislativo la propuesta del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI) para avanzar en dicho proceso, éste no fue respetado por el Congreso de la Unión. Ello debido a que las televisoras y las empresas consideradas como dominantes impusieron presiones para retrasar o impedir las acciones de desincorporación de tal sector, lo que ocasionó que el Partido Revolucionario

nario Institucional (PRI) planteara que no participaría en tal actividad normativa hasta esperar el envío de la iniciativa del Poder Ejecutivo sobre dicha temática.

En el fondo lo que se demostró con tal dilación intencionada fue que “al gobierno federal no le interesó avanzar, ni contar con organismos autónomos, como se vio con la integración del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) y de la Comisión de Competencia (CC), que no garantizaron imparcialidad” (Méndez, 2011:17). Así, la extensión irregular de dicho lapso formal se planeó cuidadosamente por el gobierno en turno para contar con el tiempo suficiente que permitiera elaborar una propuesta jurídica de leyes secundarias, *a modo* que posibilitara que los *poderes fácticos mediáticos* y el PRI pudieran continuar conservando y ampliando sus privilegios económicos, políticos e ideológicos de poder unilateral en la nación.

Dicha segunda etapa reglamentaria comprendió la elaboración de las leyes secundarias de telecomunicaciones y radiodifusión en todos los ámbitos en los cuales las transformaciones constitucionales en este terreno afectaron la vieja estructura jurídica de la comunicación nacional. En este sentido, en esta etapa de construcción de la reforma se intentó volver a rediseñar jurídica y políticamente los cimientos de la arquitectura de las telecomunicaciones y de la radiodifusión del país para crear otro nuevo orden normativo que respondiera a los acuerdos constitucionales previamente pactados en la primera fase de cambio de la Constitución Política mexicana.

Para realizar el nuevo modelo legal convergente se transformaron, entre otros, los siguientes 16 marcos legales vinculados con la operación de las telecomunicaciones, la radiodifusión y la competencia económica, para así regular con otros criterios rectores una industria con un valor aproximado de 40,000 millones de dólares en materia de telecomunicaciones y de 3,000 millones de dólares anuales en el campo de la radiodifusión: la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley General de Vías de Comunicación, la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Ley Federal de Radio y Televisión, el Reglamento de Radio y Televisión, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Código Penal Federal, la Ley de Delitos de Imprenta, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley Federal de Derechos, la Ley General de Planeación, la Ley General de Bienes Nacionales, el Decreto de Creación del Organismo Promotor de Medios (OPMA), la Ley Federal de Cinematografía, entre otros.

Para cumplir con el nuevo espíritu de la Constitución Política mexicana todas estas normatividades estratégicas de las comunicaciones nacionales tendrían que haber quedado atravesadas por las siguientes directrices rectoras: el servicio público, la libertad de expresión, la libertad de información, la pluralidad, los derechos de las audiencias, las garantías comunicativas ciudadanas, el fortalecimiento autónomo de los órganos reguladores, la competencia, la práctica anti monopólica, los servicios de calidad, la reducción de precios al consumidor, la cobertura digital universal, la interconexión, la convergencia, el acceso libre, etc. De lo contrario, si las leyes secundarias no incluyeran de manera muy puntual y sustantiva el espíritu de dichas tendencias constitucionales de renovación civilizatoria de la estructura comunicativa del país, lo que se construirá con las normatividades complementarias no será un “Pacto por México”, sino un “Pacto contra México”.

De esta manera, posteriormente a los significativos avances logrados en la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones, con una primera demora de casi 100 días el presidente Enrique Peña Nieto envió al Senado de la República el 24 de marzo de 2014 la iniciativa de leyes secundarias (Peña Nieto, 2013:244) compuesta por 312 artículos, 46 capítulos, 16 títulos y 22 artículos transitorios para regular dicha reforma constitucional (Posada, 2014). Tal proyecto presidencial fue altamente polémico por las contradicciones internas que enfrentó contra la reforma constitucional, y desató un enfrentamiento radical entre diversos sectores de la cúpula del poder, provocando incluso una fuerte división de opiniones muy polarizada al interior de la bancada del Partido Acción Nacional y de otros partidos opositores.

EL RETROCESO CON LAS NORMATIVIDADES SECUNDARIAS

La segunda demora política no fue accidental, sino fue nuevamente otra argucia planeada estratégicamente por el Estado, para permitir que en este lapso de tiempo, los *poderes fácticos mediáticos*, particularmente de la *Telecracia*, en alianza con algunos equipos de funcionarios de la Secretaría de la Presidencia, de la Secretaría de Gobernación y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes realizaran un proyecto de iniciativa unilateral de leyes secundarias *a modo* para favorecer la continuidad del viejo modelo de información del duopolio televisivo y del oligopolio radiofónico en México.

Dicha propuesta presidencial de regulación secundaria fue altamente preocupante, pues violentó radicalmente los acuerdos alcanzados en el “Pacto por México”, firmados por los principales partidos políticos del país

y los progresos trascendentales ya reconocidos por el espíritu y la letra de Constitución Política mexicana en dicha materia en junio del 2013. Así, la iniciativa introdujo autoritariamente una contrarreforma normativa que anuló la esencia de la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones y Radiodifusión alejándose drásticamente de la “finalidad que le dio origen, para satisfacer los derechos fundamentales de libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación” (Calleja, 2014:14).

Entre los principales retrocesos figuraron los siguientes:

Pervirtió la finalidad de la reforma constitucional. El eje de la propuesta quedó muy alejado de la finalidad que le dio origen, es decir, satisfacer los derechos fundamentales de libertad de expresión, derecho a la información y derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, así como las condiciones para una efectiva competencia en los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones. Ni siquiera existió una definición expresa sobre su naturaleza como servicios públicos de interés general (Calleja, 2014:14).

Diluyó la obligación de establecer límites a la concentración de frecuencias y a la propiedad cruzada. En materia de competencia económica, diluyó de manera burda el alcance de lo dispuesto por el artículo 28 constitucional, en cuanto a la obligación de establecer límites a la concentración de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada, bajo la falsa premisa de que una regulación de esa naturaleza constituiría un “abuso de control sobre los medios de comunicación que configurara una forma de censura previa indirecta”. Se descalificó de manera muy pobre el mandato de la Constitución de evitar la formación de monopolios, pues además se omitió regular la atribución del órgano regulador para ordenar la desinversión con el propósito de asegurar el cumplimiento de los límites fijados, como lo señala el texto constitucional.

Fue también una normatividad totalmente asimétrica en el trato que se otorga a los mercados regulados, pues mientras que por una parte fue muy puntual en las medidas que se impondrán a la telefonía, fue muy limitada en el trato que en apariencia se impone a la televisión. Resulta notorio el interés de mantener los privilegios de los consorcios mediáticos (Posada, 2014:1-2).

La regulación de preponderancia fue contraria al texto constitucional. En lo que corresponde a preponderancia se intenta una regulación contraria al texto constitucional, pues se pretende regular los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión por “sector” al usar el criterio de “audiencias”, omitiendo los demás criterios establecidos en la Constitución, como el de la capacidad de la red, que significa el porcentaje de espectro que poseen los

actuales concesionarios de la televisión. Mediante esta estrategia las declaratorias que en el futuro imponga el Instituto no podrán referirse a estos servicios en su conjunto, lo que permitiría una segmentación favorable a los intereses de los concesionarios (La contrarreforma..., 2014:2).

En franca violación a lo dispuesto por la Constitución, se transgredió la prohibición de la suspensión de los actos reclamados dentro del juicio de amparo. Así, indebidamente las multas que imponga el IFETEL no serán exigibles hasta que la resolución cause estado, tanto en el ámbito administrativo, como en el judicial (Necesario reformular..., 2014:2).

Creó un regulador débil (IFETEL), supeditado a los intereses del Ejecutivo Federal. Se mermó severamente la autonomía del IFETEL mediante algunos de los siguientes mecanismos, no obstante que la Reforma Constitucional lo diseñó como un organismo fuerte con capacidades soberanas para regular al sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión. Así, en primer término, se permitió que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Gobernación, tengan una opinión preponderante, aunque no vinculante, en el otorgamiento de concesiones. Mediante ello, se le devolvió indirectamente al presidente de la República la atribución de otorgar las concesiones de radio, televisión y telefonía (Leyes secundarias..., 2014). En segundo término, el Ejecutivo invadió facultades del órgano regulador como Órgano Autónomo, pues autorizó que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), dependiente de la Secretaría de Economía, opine previamente sobre los proyectos regulatorios del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) (Calleja, 2014:2-4). En tercer término, se le quitaron funciones jurídicas medulares al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) como la de supervisar los contenidos audiovisuales y se pasaron a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), con lo que se violentó una de las más importantes atribuciones constitucionales del órgano regulador (Necesario reformular..., 2014:1). Finalmente, en cuarto término, la conformación del Consejo Ciudadano del IFETEL, en lugar de quedar compuesto por siete ciudadanos expertos en el tema como señaló la Constitución Política mexicana para proteger los principios relativos a la libertad de expresión, el derecho a la información y las directrices en materia de contenidos; quedó compuesto por el presidente del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, un representante de la Secretaría de Gobernación, uno de Educación Pública (SEP), uno más de la Secretaría de Salud (SSA) y sólo tres representantes del Consejo Ciudadano. Esto significa que de entrada en las votaciones sobre las decisiones trascendentales del IFETEL, el gobierno contara con cuatro votos y la ciudadanía en el mejor de los casos sólo con tres votos (Leyes secundarias..., 2014).

Dejó al arbitrio de los concesionarios los Tiempos de Estado. Fue aberrante que en materia de Tiempos de Estado, se mantuviera la insana política de los concesionarios privados, consistente en que la planeación de la difusión de los mismos, la SEGOB debe escuchar previamente a los concesionarios y de acuerdo con sus intereses fijar los horarios de transmisión de éstos y no se diseñen en base a las necesidades de la Administración Pública y la sociedad (Posada, 2014:1-2). Ignoró los derechos de las audiencias. Contravino la disposición constitucional que ordenó establecer en la Ley los derechos de las audiencias, así como mecanismos para su protección. No basta enlistar un reducido catálogo de principios generales y mucho menos señalar que la promoción y defensa de dichas prerrogativas ciudadanas estarán en los códigos de ética de los concesionarios (Calleja, 2014:2-4).

Desconoció la importancia de los medios públicos y de uso social. La iniciativa omitió definir los principios fundamentales que se enuncian el artículo Décimo Transitorio de la Reforma que se refieren a la forma como los medios públicos podrán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales. Además de excluir en los medios de uso público a los canales de las Instituciones de Educación Superior.

En contra de la obligación legal de introducir un régimen favorable para el desarrollo de los medios públicos, comunitarios e indígenas, se les asfixió exigiéndoles requisitos discrecionales, propios de un sistema autoritario, además de prohibiciones para contar con fuentes de financiamiento. Es más, no introdujo mecanismos expeditos para el otorgamiento de concesiones para los medios de uso social y les impuso un régimen de acceso a las frecuencias inequitativo y arbitrario al ponerles las mismas condiciones que a los medios de uso público.

Al amparo de un supuesto cumplimiento constitucional, se introdujo una regulación engorrosa de la concesión única, que promueve la prestación de servicios adicionales y convergentes sin delimitar con precisión los requisitos para su autorización, además de otorgarlas por 30 años de vigencia. Esto representó un grave retroceso que permitirá obviar los procesos de licitación para el acceso a los servicios adicionales y la convergencia de los servicios de telecomunicaciones y la radiodifusión.

Opuestamente a todo lo anterior, las normatividades secundarias instauraron un régimen francamente entreguista para los medios comerciales, a los que se les otorgó, entre otros aspectos, incentivos en materia de publicidad, contenidos y multiprogramación, además de promover la subasta como me-

canismo para decidir al ganador de una licitación, que mención al margen, fue declarado como mecanismo inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Necesario reformular..., 2014:2).

Aplazó ilegalmente hasta 2017 el *apagón analógico*. Se perjudicó el proceso de consumación de la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT), pues se aplazó por dos años más el *apagón analógico*. Además, para la liberación de la Banda de los 700 Mhz. se acordó que debía estar cubierto un estándar del 90% de penetración, con lo cual, se permitió mantener la ocupación de dicha banda por los actuales usuarios, a través de lo cual, se incumplieron las medidas para democratizar el acceso a la banda ancha señaladas en la Constitución Política mexicana (Calleja, 2014:2-4).

Desfiguró el principio de neutralidad de la red. Finalmente, se violó el acuerdo de respeto a la neutralidad de la red que es una condición básica para garantizar el acceso universal a las tecnologías de la información y la comunicación manifestado en la reforma constitucional; pues se permitió la interferencia de comunicaciones, sin un estricto control judicial, vulnerando los principios básicos de los derechos humanos (Calleja, 2014:2-4).

No obstante, todas las regresiones y repercusiones sobre la sociedad, las normas secundarias fueron aprobadas y publicadas por el Ejecutivo Federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2014 y la ley entró en vigor para regular el modelo de comunicación y de telecomunicaciones en el país para las próximas décadas. Con dichos retrocesos se debilitaron sustantivamente los avances relevantes que se habían alcanzado con la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión en 2013, permitiéndose que el viejo modelo de comunicación pudiera continuar reproduciéndose en el futuro.

En suma, mediante las regulaciones secundarias del 2014 se debilitaron sustancialmente los avances alcanzados en la reforma constitucional de 2013, permitiendo que continuaran muchos vicios del viejo modelo de comunicación radiofónico en el país.

CONSECUENCIAS GENERADAS PARA LA SOCIEDAD MEXICANA

Posteriormente al balance positivo y negativo realizado por diversos sectores ante la opinión pública sobre los diversos aspectos en los cuales avanzó y en los cuales retrocedió la sociedad mexicana, se puede afirmar que después de que ésta esperó 94 años en el terreno de la radio, 54 años en materia de televisión y 19 años en el ámbito de las telecomunicaciones para contar con un nuevo marco regulatorio de la radiodifusión y las telecomunicaciones que atendiera los principales rezagos en materia de comunicación en México;

el Estado mexicano fue muy débil para cumplir con las deudas, demandas y obligaciones que mantenía históricamente con las comunidades nacionales y fue muy eficiente para responder ante los requerimientos de mayores privilegios para fortalecer los intereses monopólicos de la radiodifusión privada comercial. En este sentido, se constató que quien gobierna mayoritariamente en México en el ámbito de la radiodifusión a principios del siglo XXI no es la rectoría del Estado-nación republicano que tardó más 200 años en construirse en el país, ni la sociedad civil, ni los órganos culturales del Estado, ni los movimientos independientes, etc.; sino es la dinámica de los *poderes fácticos mediáticos* y sus aliados políticos, con orientaciones cada vez más salvajes, especialmente de la *telecracia*. Poder *mediático-político* que en esencia pretende conservar una nueva versión actualizada del viejo “*modelo de comunicación para los jodidos*” con el fin de mantener sus tradicionales prerrogativas económicas, políticas e ideológicas en la nación.

Así, derivado de la imposición de las *leyes secundarias* de la Reforma Constitucional de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión y de las contrarreformas comunicativas, se generaron, entre otras, las siguientes diez consecuencias para la sociedad mexicana:

1. La Reforma y sus respectivas leyes secundarias abarcaron una gran cobertura de realidades jurídicas dentro de las cuales hay que diferenciar lo referente al ámbito de las telecomunicaciones y lo propio del terreno de la radiodifusión, aunque sean situaciones que en muchos casos operan de forma interrelacionada por el fenómeno de la convergencia tecnológica. Así, examinando el ámbito final de las telecomunicaciones, la Reforma logró algunos avances valiosos en dicha esfera, particularmente, en el terreno de la telefonía, como fue la reducción de tarifas, eficientización de servicios, apertura a la competencia, mayor protección a los usuarios de telefonía e internet, la presencia de nuevas inversiones en el sector, mayor convergencia tecnológica, portabilidad numérica, etc., para lo cual no era estrictamente indispensable que se efectuara una reforma constitucional, sino simplemente, en algunos casos, se requería la aplicación de la regulación ya existente; y en otros, la realización de un efectivo cambio jurídico-administrativo sectorial que permitiera tales adaptaciones.

No obstante, en el ámbito de la radiodifusión sí era rigurosamente necesario realizar una severa reforma que intentara transformar el viejo sistema de comunicación electrónica existente en el país, pues el marco jurídico prevaleciente era muy anacrónico y omiso; y por lo tanto, ya no permitía generar avances dentro de dicho sector. Pese a ello, en esta área no se lograron cambios sustantivos para modificar el mapa de la radiodifusión nacional, sino que paradójicamente se permitió la continuidad de la existencia del

viejo modelo de comunicación heredado del siglo XX, pero ahora disfrazado de “moderno”, “reformado”, “avanzado”, “competitivo” y “democrático”.

2. Se derrotó el modelo de comunicación de servicio público y los derechos comunicativos fundamentales garantizados por la Constitución Política mexicana, privilegiándose los intereses particulares comerciales y del *business* por encima del interés colectivo. Fue más una legislación para proteger cuidadosamente la continuidad del modelo de negocios de los monopolios dominantes de la radiotelevisión y no una normatividad para fortalecer los proyectos ciudadanos de comunicación y participación demandados durante casi un siglo en México.

3. La normatividad ratificada en el terreno de la radiodifusión correspondió a una

[...] contrarreforma en su sentido más literal y jurídico: traicionó en sus objetivos más importantes el espíritu y la letra de la reforma constitucional del 2013 que se presentó ante el mundo como el fin de los monopolios mediáticos, y asombrosamente terminó fortaleciéndolos; fue regresiva porque redujo varios de los principios constitucionales y otros francamente los ignoró. Lo que se aprobó fue un golpe a la Constitución, pues se le vaciaron sus mandatos en la legislación secundaria (Corral:2014-E).

4. No modificó la esencia unilateral, autoritaria, anti competitiva y oligopólica del viejo Modelo Electrónico de Comunicación Nacional para los Jodidos que operó durante más de nueve décadas con consecuencias deplorables para el crecimiento de nuestra sociedad y adaptó su aplicación jurídica para prolongarlo muchos decenios más durante el siglo XXI en México mediante otras “estrategias modernizantes”. Por ejemplo, después de la aplicación de las leyes secundarias, paradójicamente, Televisa permaneció conservando una posición altamente monopólica y dominante en el sector de la radiodifusión, pues permaneció controlando el 76% de la televisión satelital, 53% de la televisión de cable, 63% del total de la televisión de paga y acaparó 9.5 millones de los 15.1 millones de clientes de televisión de paga; y sin embargo, no fue declarado preponderante (Calleja, 2014:33).

5. Los intereses económicos de los consorcios monopólicos mediáticos y de telecomunicaciones y la ambición de poder político unilateral del Partido Revolucionario Institucional y de las fracciones políticas que pactaron con él para subordinar a la población, imperaron por encima de las garantías y necesidades de los grandes grupos ciudadanos que esperaron pacífica e institucionalmente durante más de medio siglo para alcanzar este cambio estructural en el sistema de comunicación nacional.

6. La contrarreforma debilitó severamente el desarrollo de la democracia en México, pues arrinconó a las libertades de expresión, de información y

de comunicación en el país, al evitar la apertura y el funcionamiento eficiente de espacios ciudadanos de comunicación (Leyes secundarias..., 2014).

7. Las televisoras ganaron nuevamente la batalla. Lo lograron a través de senadores que fueron sus empleados y de otros que quisieron la protección de su pantalla en relación con sus futuras aspiraciones políticas. El gobierno obtuvo lo planeado: hacer cambios cosméticos al proyecto y dejar intocados los temas esenciales del acuerdo con Televisa. Salió un proyecto reforzado en regalos para Televisa, sin importar que Enrique Peña Nieto hiciera el ridículo del sexenio como “salvador de México”, el que ofreció combatirlos y a menos de dos años de gobierno los volvió a fortalecer. Frente a este panorama el regreso del PRI al poder confirmó la regresión autoritaria tan temida, pero la mayor tragedia es la falta de una verdadera oposición frente a ello (Corral, 2014-E).

8. Ganó lo privado sobre lo público, ganó Televisa. La gran reforma de Estado quedó como una ley facciosa y hecha con dedicatoria. Televisa continuará concentrando un enorme poder ideológico (60% de la audiencia en la televisión abierta y 62% de suscriptores en la televisión restringida) que usará como cañón frente a la clase política para cooptar, chantajear y conseguir leyes a su medida o expandirse a otros negocios como el de la telefonía, los casinos, los espectáculos o el deporte (Corral, 2014-E).

9. El modelo de *leyes secundarias* ratificadas *a modo* en el Congreso de la Unión:

[...] fue el pago que le hizo Enrique Peña Nieto a Televisa por el apoyo brindado durante las elecciones del 2012 para ser el presidente de la República. Nos dieron a elegir dos *cárteles*, el de Televisa y el de Telmex; la mayoría se inclinó por el *Canal de las Estrellas* y claudicó ante sus intereses (Avalan diputados..., 2014:2).

10. En última instancia, lo que se aprobó con tales normatividades fue la continuidad de un *modelo mediático* para mantener la realización de negocios entre políticos y empresarios. Con ello, la empresa que en varias ocasiones puso de rodillas al poder político de este país, volvió a hacer de las suyas, pues logró que se le amplíe su poder monopólico por muchos años más. Fue por supuesto un momento de enorme regresión, frustración y desasosiego (Corral, 2014-D).

Ante ello es fundamental preguntar ¿dónde estuvo el cambio y el avance hacia la construcción de otro modelo de comunicación nacional?

En síntesis, el proyecto presidencial de leyes secundarias suscritas por el Congreso de la Unión erosionó radicalmente la *razón de ser* del Estado-nación mexicano al crear las condiciones jurídicas *a modo* para renunciar

a su misión de rectoría soberana de la República en el terreno de la comunicación social y regresó a convertirse estructuralmente en un simple “empleado administrativo” a favor de la tutela de los intereses oligopólicos del *poder mediático*. Ello alimentó sustancialmente el fortalecimiento del *Estado fallido* en el ámbito de la comunicación colectiva en México, pues el Estado-nación no fue capaz de atender las principales necesidades y demandas comunicativas que presentó la sociedad mexicana desde hace varias décadas, por la vía pacífica e institucionalizada. Es decir, se apoyó fundamentalmente la continuidad de un modelo de comunicación masivo que impulsara el prototipo de comunicación de mercado (*business comunicativo*) y se marginó el impulso de un modelo de comunicación de servicio público que atendiera sustancialmente las principales necesidades de desarrollo global de la sociedad mexicana en el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Alva de la Selva, Alma Rosa (2002), “La propuesta ciudadana de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión”, en *Síntesis Ejecutiva*, 4 de diciembre, México, Sociedad Civil.
- Antaki, Ikram (1998), “Los medios de comunicación y la libertad de expresión”, en *Foro Sobre Libertad de Expresión y Responsabilidad Social*, 21 de julio, México, Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT).
- Calleja, Aleida (2005), “Los cangrejos en el Congreso”, en *Etcétera*, diciembre, México, disponible en <www.etcetera.com.mx>.
- Calleja, Aleida (2014), “Efectos inmediatos de la ley Telecom”, en *Zócalo*, año XIV, núm. 175, septiembre, México, Comunicación, política y poder, disponible en <www.zocalo.com.mx>.
- Calleja Gutiérrez, Aleida; Beatriz Solís Leree y Raúl Trejo Delarbre (2014), “Iniciativa en Telecom de EPN, viola los derechos humanos”, en *Comunicado de los Expresidentes de la Asociación Mexicana de Derecho a la Información*, México, Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI).
- Carriedo, Luis Miguel (2005), “Albazo”, en *Etcétera*, diciembre, México, disponible en <www.etcetera.com.mx>.
- Corral Jurado, Javier (2001a), “Primera Reunión de Trabajo de la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación”, en *Mesa de Diálogo Para La Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos, Subsecretaría de Comunicación Social*, 28 de marzo, México, Secretaría de Gobernación, disponible en <www.rtc.gob.mx/banner/minuta_1.html>.

- Corral Jurado, Javier (2014a), “Telecom: golpe a la Constitución”, en *Unidos Por México. Partido Acción Nacional (PAN)*, 6 de julio, México, disponible en <http://www.pan.senado.gob.mx/2014/07/telecom-golpe-a-la-constitucion/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=telecom-golpe-a-la-constitucion>, consultado el 8 de julio de 2014.
- Corral Jurado, Javier (2014b), “Telecom: un arcón de regalos para Televisa”, en *NNS Oaxaca. Información minuto a minuto*, 29 de junio, México, disponible en <<http://www.nssoaxaca.com/opinion/35-colaboradores/90554-telecom-un-arcon-de-regalos-para-televisa>>.
- Creel Miranda, Santiago (2001), “Ceremonia de instalación de la Mesa de Diálogo sobre la Legislación de Medios Electrónicos”, en *Mesa de Diálogo Para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos*, 5 de marzo, México, Subsecretaría de Comunicación Social, Secretaría de Gobernación, disponible en <www.rtc.gob.mx/banner/provisional.html>.
- Esteinou Madrid, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva (2005), “La contrarreforma comunicativa en México y sus consecuencias sociales”, en *Argumentos*, núm. 48-49, México, Estudios Críticos de la Sociedad-División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM-Xochimilco.
- Esteinou Madrid, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva (2008), “Suprema Corte de Justicia y el rescate comunicativo del Estado nación: el caso de la ‘Ley Televisa’ ”, en *Anuario de Investigación de la Comunicación*, núm. XV, México, CONEICC/Universidad Iberoamericana/Universidad Autónoma de San Luis Potosí/Universidad Anáhuac.
- Esteinou Madrid, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva (coords.) (2009), en *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*, México, UAM/Fundación Friederich Ebert/Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México/Senado de la República/CONEICC/AMIC/AMEDI/CENCOS/FMB (Col. Teoría y Análisis).
- Esteinou Madrid, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva (2009a), “La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el ocaso de la ‘Ley Televisa’: ¿Qué hacer?”, en Javier Esteinou Madrid y Alma Rosa Alva de la Selva (coords.), en *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*, México, UAM/Fundación Friederich Ebert/Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México/Senado de la República/CONEICC/AMIC/AMEDI/CENCOS/FMB (Col. Teoría y Análisis).
- Esteinou Madrid, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva (2009b), “La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el ocaso de la ‘Ley Televisa’: ¿Qué hacer?”, en Javier Esteinou Madrid y Alma Rosa Alva de la Selva (coords.), en *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*, México, UAM/Fundación Friederich Ebert/Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales

- de México/Senado de la República/CONEICC/AMIC/AMEDI/CENCOS/FMB (Col. Teoría y Análisis).
- Esteinou Madrid, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva (2009c), “La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la ‘Ley Televisa’”, en *Anuario de Investigación 2007*, México, Departamento de Educación y Comunicación-División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco.
- Esteinou Madrid, Javier y Alma Rosa Alva de la Selva (2011), “La televisión salvaje”, en *Revista Veredas*, año 12, núm. 22, en *Revista del Pensamiento Sociológico*, México, Departamento de Relaciones Sociales-División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, disponible en <http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=7984&archivo=12-561-7984qlz.pdf&titulo=La%20televisi%C3%B3n%20salvaje>.
- Herrera Brugueta, Enrique (2001), en *Mesa de Diálogo Para la Reforma Integral de los Medios Electrónicos*, Partido de la Revolución Democrática (PRD), Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación, Secretaría Técnica, Subsecretaría de Comunicación Social, Secretaría de Gobernación, 28 de marzo, México, disponible en <www.rtc.gob.mx/banner/minuta_1.html>.
- Islas Reyes, Laura (2005), “El momento propicio”, en *Etcétera*, diciembre, México, disponible en <www.etcetera.com.mx>.
- Labastida, Francisco (1998), “Discurso inaugural”, en *Comida del XLVII Aniversario del Día de la Libertad de Prensa*, 8 de julio, México, Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT).
- Mejía Barquera, Fernando (2005), “Los diputados deben una explicación”, en *Etcétera*, diciembre, disponible en <www.etcetera.com.mx>.
- Nassar, Emilio (1998), “Discurso inaugural”, en *Simpósium sobre Libertad de Expresión y Responsabilidad Social*, 21 de julio, México, Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT).
- Negrete P., Jorge Fernando (2014), “Radiodifusores privados, gobierno y legisladores buscan asfixiar medios públicos y sociales”, en *Mediatelecom Policy & Law*, 8 de julio, México, disponible en <www.mediatelecom.com.mx, [prensa=mediatelecom.com.mx@mail38.atl71.mcdlv.net]>.
- Peña Nieto, Enrique (2013), “Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión en México y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión”, 24 de marzo, México, Subsecretaría de Enlaces Legislativos y Acuerdos Políticos, Secretaría de Gobernación.
- Posada, Miriam (2014), “Legislación secundaria es contraria a la reforma en telecomunicaciones: Amedi”, en *La Jornada*, 25 de marzo, México.

- Ramírez Ramírez, Agustín (2014), “Un foro, un día; insuficiente para encontrarle la cuadratura al círculo”, en *Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI)*, 15 de enero, México, disponible en <<https://www.google.com.mx/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=Un+Foro%2C+un+d%C3%ADa%3B+insuficiente+para+encontrarle+la+cuadratura+al+c%C3%ADrculo>>, consultado el 8 de septiembre de 2016.
- Rascón, Marcos (1998), “Los medios de los medios (otro caso de anatocismo)”, en *La Jornada*, 15 de octubre, México.
- Sigler, Edgar (2014), “Televisa compra Cablecom en ‘fast track’”, en *CNN Expansión*, 14 de agosto, México, disponible en <<http://www.cnnexpansion.com/negocios/2014/08/14/televisa-compra-cablecom-por-8550-mdp>>, consultado el 15 de agosto de 2014.
- Torres, Mauricio (2014), “Ley Telecom no beneficia a Televisa: PRI”, en *CNN Expansión*, 4 de julio, México, disponible en <<http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/07/04/senadores-chocan-por-telecom>>, consultado el 8 de julio de 2014.
- Trejo Delarbre, Raúl (2005), “En siete minutos”, en *Etcétera*, diciembre, México, disponible en <www.etcetera.com.mx>.
- Trejo Delarbre, Raúl (2014), “Las nuevas reglas de Telecom”, en *Letras Libres*, 8 de julio, México, disponible en <<http://www.letraslibres.com>>, <<http://www.letraslibres.com/blogs/polifonia/las-nuevas-reglas-de-telecom?page=full>>, consultado el 9 de julio de 2014.
- Vera Pren, Jorge Tomás (2000), “Las libertades informativas en México. Crónica de una legislación abortada”, en *Razón y Palabra*, núm. 19, agosto-octubre, México, ITESM, disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n19/19_jvera.html>, consultado el 6 de septiembre de 2016.
- Villamil, Jenaro (2013), “Monopolios en jaque, en la legislación secundaria de reforma en telecomunicaciones”, en *Proceso*, núm. 1911, 17 de junio, México, disponible en <<http://jenarovillamil.wordpress.com/2013/06/17/monopolios-en-jaque-en-la-legislacion-secundaria-de-reforma-en-telecomunicaciones-primera-parte/>>, consultado el 5 de julio de 2013.
- Yuste, José (2005), “Sigilo legislativo”, en *Etcétera*, diciembre, México, disponible en <www.etcetera.com.mx>.

Documentos

“Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en

- materia de telecomunicaciones y radiodifusión” (2014), en *DOF*, t. DC-CXXX, núm. 12, 14 de julio, México, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014&print=true>.
- “Dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto de Ley Federal de Radio y Televisión” (2005), en *Comisiones Unidas de Comunicaciones, Gobernación y Estudios Legislativos Para la Reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión*, México, Senado de la República.
- “El grupo parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados votó a favor del nuevo marco regulador telecomunicaciones y radiodifusión” (2014), en *Proceso*, núm. 1967, 13 de julio, México.
- “En la Reforma de telecomunicaciones nuestros senadores aprobaron estos beneficios” (2014), desplegado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en *La Jornada*, 7 de julio, México.
- “¡Estos son los beneficios de la reforma en telecomunicaciones!” (2014), Equipo de contenido de la Presidencia de la República, Presidencia de la República, Gobierno de México, 14 de julio, México, disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/infografia-estos-son-los-beneficios-de-la-reforma-en-telecomunicaciones/>>, consultado el 10 de agosto de 2014.
- “Iniciativa de Ley de Comunicación Social. Proyecto de ley reglamentaria de los artículos 6º y 7º constitucionales en materia de libertad de expresión y derecho a la información” (1998), en *Comisión de Radio Televisión y Cinematografía (RTC)*, México, XLVII Legislatura, Honorable Cámara de Diputados, Congreso de la Unión.
- “Iniciativa que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley Federal de Radio y Televisión” (2015) en *H. Senado de la República*, 1 de diciembre, México.
- “La contrarreforma en telecomunicaciones de Peña Nieto” (2014), en *Declaración Constitutiva del Frente Ciudadano por la Comunicación Democrática*, 11 de abril, México, Asamblea Nacional Constitutiva.
- “La irresponsabilidad de la Presidencia” (2005), en *Etcétera*, diciembre, México, disponible en <www.etcetera.com.mx>.
- “Ley Federal de Telecomunicaciones” (1995), en *DOF*, 7 de junio, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría General, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Secretaría de Gobernación.
- “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano” (2014), en *Gaceta Parlamentaria*, año XVII, núm. 4060-II, 8 de julio, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

- “#LeyesTelecom: barreras, regalos y descafeinadas” (2014), en *Aristegui Noticias*, 4 de julio, México, disponible en <<http://aristeguinoticias.com/0407/mexico/leyes-en-telecom-descafeinadas-con-barreras-y-regalos-figueroa-levy-y-alvarez/>>, consultado el 9 de julio de 2014.
- “Mesa de diálogo” (2001), en *Etcétera*, núm. 6, México, Una Ventana al Mundo de los Medios, Análisis, Ediciones y Cultura, A.C.
- “Minuta de la segunda sesión de trabajo” (2001), en *Mesa de Diálogo Para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos*, 25 de abril, México, Secretaría Técnica, Mesa de Diálogo Para La Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos, Subsecretaría de Comunicación Social, Secretaría de Gobernación.
- “Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Telecomunicaciones” (2013), en *Cámara de Diputados*, 21 de marzo, México, Honorable Congreso de la Unión, Palacio Legislativo de San Lázaro.
- “Necesario reformular la iniciativa en telecomunicaciones enviada por Ejecutivo Federal, a fin de preservar el interés público” (2014), en *Comunicado AMEDI-CONEICC*, 28 de marzo, México, CONEICC/AMEDI.
- “Propuesta ciudadana de reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión” (2002), en *Comisión de Reforma del Estado*, 5 de diciembre, México, Senado de la República.

Hemerografía

- “Acepta Corte controversia acerca de Ley de Radio y Televisión” (2006), en *El Economista*, 10 de mayo, México.
- “Acuerdan senadores del PAN hacer observaciones a la ‘Ley de Medios’” (2006), en *El Universal*, 26 de enero, México.
- “Admite la Corte impugnación a las reformas de Ley de Radio y Televisión” (2006), en *Milenio Diario*, 10 de mayo, México.
- Alemán, Ricardo (2006), “Congreso vulnerado”, en *El Universal*, 2 de marzo, México.
- “Alianza PAN-PRD contra el *decretazo* foxista en concesiones de radio y televisión” (2002), en *El Universal*, 13 de diciembre, México.
- “Anticipan fin de LD para 2015” (2014), en *Reforma*, 3 de julio, México.
- “Aportan ONGs propuestas a ‘Ley de Medios’ ” (2002), en *Reforma*, 5 de diciembre, México.
- “Apoyan 110 diputados parar la ley en la Corte” (2006), en *Reforma*, 30 de abril, México.

- “Apoyan 40% de los senadores que se declare inconstitucional la Ley Televisa” (2006), en *La Jornada*, 5 de mayo, México.
- “Aprueba Senado sin cambios, reforma a Ley de Medios” (2006), en *El Universal*, 31 de marzo, México.
- “Aumentan propuestas contra el decretazo” (2002), en *El Financiero*, 5 de diciembre, México.
- “Avalan diputados leyes secundarias” (2014), en *La Jornada*, 9 de julio, México.
- “Buscan anular Ley Televisa” (2006), en *Reforma*, 4 de mayo, México.
- “Buscan apoyo de gobiernos locales para el juicio en la Corte” (2006), en *El Universal*, 7 de mayo, México.
- “Buscan diputados cambiar Ley de Radio y Televisión” (2002), en *El Universal*, 1 de diciembre, México.
- “Buscan Senadores cambios a la Ley de Radio y Televisión” (2002), en *Reforma*, 13 de diciembre, México.
- “Cirugía mayor a ‘Ley de Medios’, empujan senadores” (2006), en *El Universal*, 24 de febrero, México.
- “Consejo de Radio y Televisión” (2014), en *Reforma*, 5 de diciembre, México.
- Corral Jurado, Javier (2001b), “Se abrió la ostra”, en *La Crónica de Hoy*, 9 de marzo, México.
- Corral Jurado, Javier (2006), “Nueva simulación”, en *El Universal*, 28 de febrero, México.
- Corral Jurado, Javier (2006a), “Estaba cantada”, en *El Universal*, 18 de abril, México.
- Corral Jurado, Javier (2006b), “La opción moral”, en *El Universal*, 9 de mayo, México.
- Corral Jurado, Javier (2014c), “Retroceso legislativo”, en *El Universal*, 10 de julio, México, disponible en <<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2014/07/71256.php>>, consultado el 11 de julio de 2014.
- Corral Jurado, Javier (2014d), “Telecom: golpe a la Constitución”, en *Unidos Por México*, 6 de julio, México, disponible en <http://www.pan.senado.gob.mx/2014/07/telecom-golpe-a-la-constitucion/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=telecom-golpe-a-la-constitucion>, consultado el 8 de julio de 2014.
- Corral Jurado, Javier (2014e), “Telecom: un arcón de regalos para Televisa”, en *NNS Oaxaca. Información minuto a minuto*, 29 de junio, México, disponible en <<http://www.nssoaxaca.com/opinion/35-colaboradores/90554-telecom-un-arcon-de-regalos-para-televisa>>.
- Cremoux, Raúl (2006), “Complicidad silenciosa”, en *El Universal*, 31 de marzo, México.

- “Defenderán controversia ante ministros” (2006), en *El Universal*, 9 de mayo, México.
- “Dejan intactos temas polémicos” (2014), en *Reforma*, 6 de julio, México.
- “El dictamen de leyes secundarias tiene omisiones y contraviene la Constitución” (2014), en *La Jornada*, 9 de julio, México.
- “El Estado se rindió ante las televisoras” (2006), en *Invertia, Infosel Financiero*, 1 de marzo, México.
- “El Pleno del Senado de la República recibió la Iniciativa Con Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión” (2002), en *El Universal*, 13 de diciembre, México.
- “En la Reforma de telecomunicaciones nuestros senadores aprobaron estos beneficios” (2014), Desplegado del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en *La Jornada*, 7 de julio, México.
- “Explicarán alegatos en la Corte contra ‘Ley de medios’ ” (2016), en *El Universal*, 8 de mayo, México.
- “Foros de información” (2006), en *La Jornada*, 10 de mayo, México.
- Flores Olea, Víctor (2010), “Nueva Ley de Medios”, en *La Jornada*, 26 de abril, México, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2010/04/26/politica/021a2pol>>, consultado el 26 de septiembre de 2016.
- “Ingresa al Senado reformas a la Ley de Radio y Televisión” (2002), en *Milenio*, 13 de diciembre, México.
- “Iniciativa con Proyecto de Ley Federal de Radio y Televisión” (2002), en *Comisión de Reforma de Estado*, 12 de diciembre, México, Senado de la República.
- “Instala Creel mesa para la reforma a la Ley de Radio y Televisión” (2001), en *La Jornada*, 6 de marzo, México.
- “La Corte recibe recurso contra la Ley de Radio y Televisión” (2006), en *El Universal*, 5 de mayo, México.
- “La reforma en telecomunicaciones” (2014), en *El Universal*, 5 de julio, México.
- “Languidece ‘Ley de Medios’ en San Lázaro” (2002), en *La Jornada*, 14 de diciembre, México.
- “Legisladores confían en una victoria jurídica” (2006), en *La Jornada*, 10 de mayo, México.
- “Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión una buena reforma” (2014), Desplegado de IDET, Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones (IDET), en *La Jornada*, 8 de julio, México.
- “Ley Televisa. Acepta Gómez error al apoyar minuta: irá a Corte” (2006), en *Invertia, Infosel Financiero*, 28 de marzo, disponible en <<http://www.invertia.com>>.

- “Leyes secundarias en Telecom tienen tufo autoritario: Javier Corral” (2014), en *Pulso. Diario de San Luis*, 28 de marzo, México, San Luis Potosí, México, disponible en <<http://pulsoslp.com.mx/2014/03/28/leyes-secundarias-en-telecom-tienen-tufo-autoritario-javier-corral/>>, consultado el 29 de marzo de 2014.
- “Los senadores opositores a la ‘Ley Televisa’ presentarán hoy inconformidad en la Corte” (2006), en *La Jornada*, 4 de mayo, México.
- Martínez, Carla (2014), “Televisa compra 100% de Cablecom”, en *El Universal*, 15 de agosto, México, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2014/impreso/televisa-compra-100-de-cablecom-112580.html>>, consultado el 16 de agosto de 2014.
- Méndez, Enrique (2013), “El Ejecutivo incumple en presentar ley secundaria de telecomunicaciones”, en *La Jornada*, 20 de enero, México.
- “Ni una coma, fue la consigna” (2006), en *El Universal*, 31 de marzo, México.
- “Peña: más competencia en telecomunicaciones” (2011), en *La Jornada*, 11 de junio, México.
- “Pide Corral a Senado no dejarse amedrentar por TV” (2006), en *Invertia, Infosel Financiero*, 28 de marzo, México.
- “Pide la CIRT reabrir el debate sobre medios de comunicación” (2000), en *La Jornada*, 27 de septiembre, México.
- “Plantean democratizar la relación entre medios electrónicos y sociedad” (2002), en *La Jornada*, 5 de diciembre, México.
- “Ponen a revisión ley anacrónica” (2001), en *Reforma*, 26 de marzo, México.
- Posada, Miriam (2014), “Confía SCT en pronto aval de legislación secundaria en telecomunicaciones”, en *La Jornada*, 24 de marzo, México.
- Posada, Miriam (2014), “Legislación secundaria es contraria a la reforma en telecomunicaciones: Amedi”, en *La Jornada*, 25 de marzo, México.
- “Presentan 47 senadores acción de inconstitucionalidad contra Ley de Radio y TV” (2006), en *Milenio Diario*, 4 de mayo, México.
- “Presentan PAN y PRD propuesta civil de reforma a la Ley de Radio y Televisión” (2002), en *La Jornada*, 13 de diciembre, México.
- “Presentarán recurso contra la Ley de Radio y Televisión” (2006), en *Milenio*, 3 de mayo, México.
- “Presidencia tiene tiempo de analizar veto, asegura Sauri” (2006), en *El Universal*, 9 de abril, México.
- “Prevén que Corte declare nulas las reformas” (2006), en *El Universal*, 27 de abril, México.
- “Priístas no entienden la legislación: Corral” (2014), en *La Jornada*, 6 de julio, México.
- “Proponen ciudadanizar la Ley de Radio y Televisión” (2002), en *Milenio*, 5 de diciembre, México.

- “Proponen ONGs al Senado reformas a la Ley de Radio y Televisión” (2002), en *La Crónica de Hoy*, 5 de diciembre, México.
- “Proponen ONGs reformar Ley de Radio y Televisión” (2002), en *El Sol de México*, 5 de diciembre, México.
- “Protegen a usuarios de telefonía” (2014), en *Reforma*, 5 de julio, México.
- “Queda en manos de la Suprema Corte la ‘Ley de Medios’ ” (2006), en *El Financiero*, 5 de mayo, México.
- “Regular o no... y si se hace ¿quién?” (1998), en *Excélsior*, México, 21 de julio, México.
- “Revisan ministros ‘Ley Televisa’ ” (2006), en *Reforma*, 10 de mayo, México.
- Trejo Delarbre, Raúl (2001), “Radiodifusores: ahora sí”, en *La Crónica de Hoy*, 7 de marzo, México.
- “Senadores afinan recursos contra ‘ley de medios’ ” (2006), en *El Universal*, 17 de abril, México.
- “Senadores del PAN discuten cambios a la Ley de Radio y Televisión” (2006), en *El Universal*, 26 de enero, México.
- “Senadores hablaron con Azuela” (2006), en *El Universal*, 10 de mayo, México.
- “Senadores logran votos necesarios para controversia” (2006), en *El Universal*, 11 de abril, México.
- “Sociedad civil exige a Corte invalidar las reformas” (2006), en *El Universal*, 7 de mayo, México.
- “Urgen a reformar la Ley de Radio y Televisión” (2001), en *La Crónica de Hoy*, 7 de marzo, México.
- “Va el PAN por una reforma integral de medios electrónicos de comunicación” (2002), en *Excélsior*, 12 de diciembre, México.
- “Van senadores a la SCJ” (2006), 1 de mayo, México, disponible en <www.senadorcorral.org>.
- Zuñiga, Juan Antonio y Susana Gonzáles (2014), “Televisa absorbe Cablecom, sin necesidad de la autorización del Ifetel”, en *La Jornada*, 15 de agosto, México.

TODAVÍA PENDIENTE LA PROFESIONALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

JESÚS CANTÚ*

Aunque con diferencias en las prioridades, los énfasis y los alcances, en términos generales existe consenso en que los sistemas mediáticos deben cumplir ciertos valores y funciones, ya sea de cada medio en lo individual o en conjunto como sistema.

Entre los valores hay que incluir: el representar la diversidad de la sociedad a la que sirve; su apertura, de modo que los medios sean considerados un espacio público y, por lo tanto, se exige la condición de ser abiertos e incluyentes, no cerrados y selectivos; la sensibilidad hacia los temas y necesidades de la misma sociedad; la independencia, es decir, la capacidad de tomar las decisiones en función de sus códigos, principios y valores y no por presiones o coerciones de terceros; y, desde luego, la exigencia de que la información que proporcionan sea completa, precisa y apegada a la verdad.

Entre las funciones: proporcionar la información necesaria para que la ciudadanía esté enterada de los asuntos públicos y de esta forma pueda formar su opinión, participar en discusiones públicas y tomar decisiones al respecto; supervisar la actuación de los gobernantes, que implica que los medios son de alguna manera representantes de la sociedad y realizan esta función de vigilancia; ser promotores y escenario de foros de discusión, debate, diálogo, tanto al interior de determinados grupo como entre los distintos grupos y organizaciones; y aportar comentarios, opiniones, análisis e investigaciones sobre temas relevantes para los distintos sectores de la comunidad, para que éstos tengan mayores elementos para formar su opinión.

También en términos generales hay consenso en el hecho de que los medios de comunicación “siempre toman la forma y coloración de las estruc-

* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

turas sociales y políticas en las que operan. Especialmente reflejan el sistema de control social...¹ (Siebert, Peterson and Schramm, 1956:1-2).² A los elementos que señalan esta aseveración hay que agregar también las estructuras económicas.

El presente capítulo pretende revisar las características del sistema mediático mexicano; analizar las circunstancias y condiciones que lo afectan; y, finalmente, proponer políticas públicas para superar las deficiencias. Para el efecto se revisarán los elementos que Daniel H. Hallin y Paolo Mancini (2004) utilizan en su libro *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics* para analizar los sistemas mediático y político, se agregará una referencia al sistema económico.

Las cuatro dimensiones que utilizan estos autores para comparar los sistemas mediáticos son: 1) el desarrollo de los mercados mediáticos, con énfasis particular en el débil o fuerte desarrollo de la prensa de circulación masiva (en el presente trabajo se incluye un análisis de las televisoras); 2) el paralelismo político, es decir, el grado y la naturaleza de los vínculos entre los medios masivos de comunicación y los partidos políticos o, más ampliamente, el grado en que el sistema mediático refleja las divisiones políticas mayores de la sociedad; 3) el grado de desarrollo de la profesionalización periodística; y 4) el grado y la naturaleza de la intervención estatal en el sistema mediático.

Para los sistemas políticos, los mismos autores utilizan las siguientes cinco dimensiones: 1) la relación Estado-sociedad, particularmente la distinción entre Estados liberales y Estados de bienestar; 2) la distinción entre gobiernos de consenso y mayoritarios; 3) la distinción entre corporativismo y liberalismo; 4) el desarrollo de una autoridad racional, legal o burocrática, bajo la definición weberiana; y 5) la diferencia entre pluralismo moderado y polarizado.

ANÁLISIS DEL SISTEMA MEDIÁTICO

Mercado mediático

La prensa impresa en México presenta tres características peculiares: periódicos de muy baja circulación, por lo tanto dirigidos básicamente a una

¹ La traducción de todas las citas del libro de Hallin y Mancini (2004) es del autor.

² La cita es del libro *Four Theories of the Press* de Fred S. Siebert, Theodore Peterson and Wilbour Schramm (1956) editado por University of Illinois Press, Urbana, USA y está tomada del libro de Hallin y Mancini (2004:8).

pequeña elite urbana; ausencia de diarios nacionales; y ausencia (con la única excepción de *Proceso*) de revistas de análisis político.

Desde sus inicios, los llamados medios serios optaron por dirigirse a las elites políticas, económicas y culturales, con lo cual su circulación se redujo a unos cuantos miles de ejemplares. Una de las causas principales de estas bajas circulaciones es el alto grado de analfabetismo: de acuerdo a los datos del I Censo General de Población en México, que se levantó en 1895, únicamente el 17.9% de los 12 632 615 habitantes sabía leer y escribir; en el V Censo, levantado en 1930, la proporción se elevó al 38.5% de los 16 552 722 habitantes; y en 1950, en el VII Censo, éste se eleva al 55.8% de los 25 791 017 habitantes (Salgado Porcayo, 2011). En 2015, de acuerdo a la Encuesta Intercensal (INEGI, 2015), la población analfabeta mayor de 15 años es del 5.5%, pero existen estados, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde las tasas todavía son de 18.41%, 17.53% y 16.92%, respectivamente. Por otra parte, los niveles de escolaridad muestran una situación similar, pues el grado de escolaridad promedio de los habitantes de 15 años y más en México es de 9.1, es decir, poco más del segundo año de secundaria; pero persisten las diferencias regionales entre estados como Chiapas, con promedio de 6.7 años y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) con 10.5 años (INEGI, 2015).

Los hábitos de lectura tampoco permiten esperar altas circulaciones para los medios impresos. Gabriel Zaid señala en un artículo publicado en *Letras Libres*, que según la última Encuesta Nacional de Lectura del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el 13% de los entrevistados afirmó que jamás había leído un libro. El autor agrega que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 2004, los mexicanos de 12 años o más leen en promedio 2.9 libros al año. Incluso entre los entrevistados que han hecho estudios universitarios o de posgrado (8.8 millones de mexicanos) hay respuestas sorprendentes, pues el 23% no lee libros de ningún tipo; el 40% no lee periódicos; el 48% no lee revistas; y el 7% no lee nada: ni libros, ni periódicos, ni revistas (Zaid, 2006).

Respecto a las otras dos características singulares de los medios impresos mexicanos, aplican todas las explicaciones de los párrafos precedentes, más algunas particulares que habría que agregar para cada una de ellas, pero entre las que destaca la dificultad —hasta hace pocos años— de distribuir oportunamente en toda la República mexicana medios impresos en el Distrito Federal (CDMX).

Por otra parte, tampoco estaban dadas las condiciones económicas y políticas para que se desarrollaran medios impresos de circulación masiva, así que en el caso mexicano aplica lo que Hallin y Mancini señalan para los países de Europa del Sur:

Los periódicos de circulación masiva nunca se desarrollaron en Europa del Sur porque las condiciones económicas y políticas para el desarrollo de los mercados mediáticos se presentaron hasta la mitad del siglo XX —cuando la radio ya se había convertido en un medio importante y la televisión empezaba a emerger. Parece ser que los países que no desarrollaron periódicos de circulación masiva hacia finales del siglo XIX jamás lo harán. Los únicos verdaderos medios masivos en Europa del Sur son los medios electrónicos y su importancia en la formación de la opinión pública es, por lo mismo, particularmente grande (2004:97).

La única modificación que hay que hacer a esta afirmación es que en México las condiciones económicas y políticas no están todavía presentes, pero la consecuencia es la misma, pues como los mismos autores señalan, la consecuencia de las bajas circulaciones es que las empresas no son económicamente rentables y eso las conduce a ser subsidiadas por los actores políticos, con el consecuente impacto sobre el paralelismo político y la profesionalización de los periodistas; y, obviamente, el que la ciudadanía prefiera informarse de los asuntos políticos en la televisión y no en los medios impresos.

Esto último se confirma con los resultados de la Encuesta sobre Cultura Política (ENCUP) aplicada por la Secretaría de Gobernación (2009) en el 2008, donde a la pregunta: ¿Dígame por favor si usted se entera o no de lo que pasa en la política por medio de las noticias en televisión? El 88.6% de los encuestados respondieron que lo hacen por ese medio, contra únicamente un 43.7% que lo hace por los periódicos.

El desarrollo de los medios electrónicos en México presenta particularidades muy vinculadas a las estructuras políticas, económicas y sociales, y conducen a una muy alta concentración de las concesiones de radio y televisión en muy pocos propietarios, todos (los de radio y televisión) bajo la tutela del duopolio televisivo. A pesar de que las licitaciones que se realizaron al amparo de la nueva legislación, Televisa y TV Azteca mantienen la hegemonía en el servicio de la televisión abierta, y la llamada tercera cadena, que obtuvo el Grupo Imagen de Olegario Vázquez Raña, todavía no muestra participaciones importantes ni en audiencias ni en publicidad.

Televisa y Tv Azteca tienen presencia en 31 de las 32 entidades federativas, la única excepción es Tlaxcala (donde sólo el gobierno estatal tiene cinco permisos para transmitir señal de televisión, que obviamente cubren con la señal emitida desde otras de sus concesiones, particularmente Puebla).

Los gobiernos estatales tienen permiso para operar sus propias televisoras en 27 entidades (las excepciones son Baja California, Coahuila, Duran-

go, Querétaro y Sinaloa); y en cinco estados (DF (CDMX), Durango, Jalisco, Nuevo León y Sonora) las universidades públicas de dichas entidades tienen igualmente un permiso para operar su televisora.

Mientras tanto, en la televisión de paga, Televisa ha incrementado su participación en los últimos años, pues adquirió dos empresas de televisión de paga vía cable (Cablecom y Telecable); tiene poder sustancial en 2 mil 124 localidades; posee el 61.9% de los 16.1 millones de suscriptores de televisión restringida en el país y el índice de concentración de la televisión restringida más alto en Latinoamérica, casi el doble del de Chile.

Paralelismo político

Nuevamente como señalan Hallin y Mancini:

Desde el principio de la era de la imprenta, particularmente desde el tiempo de la reforma protestante, la promoción política fue una función central de los medios impresos y para finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando los periódicos empezaron a emerger como una fuerza en la vida política, ésta se convirtió en su principal función en todos los países de este estudio. El periodista político era un publicista que veía que su rol era influir en la opinión pública en nombre de una facción política o causa y, en muchos casos, los periódicos se establecían por iniciativa de los partidos políticos o de otros actores políticos o eran patrocinados por ellos. Para finales del siglo XIX un modelo contrastante de periodismo político empezó a emerger, en el que el periodista era visto como un árbitro neutral de la comunicación política, manteniéndose al margen de intereses y causas particulares, proveyendo información y análisis sin ningún color partidario. Esto fue muy frecuentemente conectado con el desarrollo de la prensa comercial, cuyo propósito era hacer dinero más que servir a causas políticas y que era financiada por la publicidad en lugar de los subsidios de los actores políticos (2004:26).

Sin embargo, en el tiempo en el que particularmente en Estados Unidos y Europa del Norte emergía la prensa comercial, en México surgía la prensa vinculada a las causas políticas. En la segunda mitad del siglo XIX, cuando se exacerbaban los debates entre liberales y conservadores, según Carlos Monsiváis: "...la prensa es arma principalísima de combate. En los periódicos y las revistas se construye la doctrina liberal o conservadora..." (2003:104).

Y en el albor del siglo XX se retoma esta alineación, como señala el mismo autor:

Entre 1911 y 1930 se vive el auge de la prensa partidista, con su cauda de enemistades abiertas y riesgosas. No hay zonas neutrales ni objetividad que

posponga la promoción de las causas, y la lucha ideológica se libra en hojas sueltas y periódicos impresos en la proximidad de los combates... El propósito último de muchísimos no es hacer periodismo, asunto menor en última instancia, sino Historia...” (2003:124).

A partir del nacimiento del Partido Nacional Revolucionario, en marzo de 1929, empezó el sometimiento de la prensa al control gubernamental, lo que prevaleció prácticamente a lo largo de todo el siglo XX; Monsiváis lo expone de esta manera:

Con muy escasas excepciones, la prensa mexicana del siglo XX se sujeta voluntaria e involuntariamente al control gubernamental y la idea mítica de ese control, y en la cobertura informativa de las “razones de Estado”, tan amplias como indefinidas, rigen las supresiones y el ocultamiento... Se propician y en gran escala, la mentira simple y directa, el manoseo y la tergiversación de datos y los hechos, el linchamiento moral de los disidentes y los opositores, etcétera” (2003:299).

Hasta antes del nacimiento de *Proceso*, en noviembre de 1976, los periódicos surgieron vinculados a un proyecto político: durante el período revolucionario y posrevolucionario, a alguna de las facciones en pugna; los surgidos en la segunda mitad de los treinta, a los grupos empresariales de derecha, que se oponían al proyecto cardenista; y, posteriormente, a líderes políticos locales, que los financiaban para impulsar sus ambiciones políticas personales. *Proceso*, *Unomásuno* y, posteriormente, *La Jornada*, no nacieron vinculados a actores políticos, sino producto del golpe del presidente Luis Echeverría a *Excélsior*, en julio de 1976, así que su origen es también la necesidad de ejercer la libertad de expresión, en un país donde se reprimía sistemáticamente. Y es hasta la década de los ochenta cuando empiezan a surgir los primeros periódicos con sentido empresarial, como *El Financiero* y, posteriormente, *Reforma*.

Así, en México, el surgimiento de la prensa comercial se da prácticamente un siglo después de que sucedió en Estados Unidos y Europa del Norte. Pero además en situaciones muy distintas, pues en los primeros años todavía tienen que enfrentar las presiones del régimen autoritario y, posteriormente, las dificultades de trabajar en una economía dominada por unas decenas de grupos empresariales.

Según Hallin y Mancini, una de las explicaciones de la consolidación de la prensa comercial en América del Norte y, de la mano de ésta, la declinación de la instrumentalización de los medios por parte de los grupos políticos o sociales y el fortalecimiento de la profesionalización de la práctica periodística, es aportación de Edwin C. Baker, quien señala que este giro:

[...] fue producto del cambio de medios dependientes de los lectores a una prensa financiada por la publicidad y la tendencia vinculada hacia la concentración del mercado mediático. Con el crecimiento de las tiendas departamentales y el mercadeo de productos de marca, que empezó a finales del siglo XIX, el porcentaje de los ingresos de los periódicos provenientes de la publicidad se incrementó del 44% en 1879 al 70.9% en 1929. Los anunciantes frecuentemente expresan una clara preferencia por contenido noticioso enfocado en el “lado brillante de la vida” y rechazan las controversias políticas que pueden ofender a los lectores y hacer decrecer la efectividad de los anuncios. (2004:219).

Pero en economías oligopólicas, aunque con prácticas monopólicas, prácticamente en todos los sectores, como es el caso de la mexicana, los únicos medios impresos que puedan sobrevivir sin los recursos públicos son los periódicos líderes ubicados en los principales centros urbanos, lo cual reduce sustancialmente dicha oferta a unos cuantos periódicos en el Distrito Federal (hoy CDMX), probablemente tres o cuatro; y un periódico en ciudades como Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Hermosillo, Torreón, Mérida, Culiacán y algunas otras, pero no muchas más.

En estos momentos en México, los periódicos que pueden subsistir por los ingresos que perciben por su operación, sin apoyo de recursos públicos extraordinarios y claramente condicionado a servir como sus instrumentos de divulgación, deben rondar las tres decenas de diarios. En éstos se ha logrado avanzar en la profesionalización del ejercicio periodístico, con independencia de las distintas instancias de gobierno e, incluso, se logra un relativo pluralismo interno.

En cualquier caso es conveniente señalar que los medios de comunicación en general y, muy particularmente, los medios impresos, se encuentran en crisis por la emergencia de los llamados medios digitales, que han transformado de manera sustancial el mundo de la comunicación.

En los medios electrónicos y en especial en la televisión, la historia es todavía peor, pues además de la concentración ya señalada en el apartado anterior, la subordinación al régimen autoritario fue total, como bien señala José Carreño Carlón:

[...] desde la aparición hace 50 años de la televisión privada en México, nace en medio de una espesa confusión de intereses, que marcan, desde sus primeras horas, sus pautas de subordinación al poder. En tanto el régimen de concesiones concentra en el Ejecutivo la facultad de otorgarlas y revocarlas discrecionalmente, fruto genuino del modelo mexicano de control de los medios y de las complicidades propias del complejo político-empresarial (o burocrático-empresarial) que regirá desde entonces la actividad de los me-

dios electrónicos, la primera concesión televisiva otorgada por el presidente Miguel Alemán es XHTV Canal 4, a nombre, en un primer momento, de interpósita persona, pero muy pronto inscrita en la lista de bienes de su legendario patrimonio personal y familiar (Carreño, 2000).

Algo ha cambiado tras la alternancia en la Presidencia de la República y el derrumbe del presidencialismo metaconstitucional, pero algunos de estos cambios son preocupantes y van muy en la línea de lo que Hallin y Mancini comentan, citando a Stylianos Papathanassopoulos, quien refiriéndose a Grecia señala:

[...] las formas de periodismo crecientemente populares y orientadas al mercado no han eliminado el patrón de la instrumentalización política de los medios noticiosos, pero el balance de poder ha migrado de los políticos hacia los propietarios de los medios, que tienen crecientes y más poderosas herramientas de presión política. Desregulación y comercialización han producido sensacionalismo, pero no neutralidad [...] (2004:285).

Y en México los ejemplos que corroboran este mismo patrón son muchos; pero fue especialmente evidente en la cobertura de la sucesión presidencial del año 2012, donde el candidato de las televisoras —particularmente de Televisa— fue el priísta Enrique Peña Nieto. Una investigación realizada por la Cátedra de Investigación “Instituciones y Prácticas de las Democracias Contemporáneas”, de la entonces Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, llegó a las siguientes conclusiones, respecto a la cobertura de las campañas electorales que realizaron los dos noticieros nocturnos de las dos televisoras mexicanas (Televisa y TV Azteca):

Respecto del tiempo total dedicado a cada uno de los tres principales candidatos las diferencias son menores, aunque un poco más marcadas entre Peña Nieto y Vázquez Mota, que presentan una brecha de 83 minutos que, divididos entre los 66 días de transmisiones, se traducen en 1 minuto 15 segundos diarios, muy representativos en tiempo de televisión. Sin embargo, la mayor diferencia se encuentra en el tono de las informaciones, pues al colocar esta calificación el tratamiento distinto se torna más evidente. Vázquez Mota, que fue la que menos tiempo de cobertura total recibió, se vio favorecida porque fue a la que se le dedicó menos tiempo negativo. Peña Nieto fue quien más tiempo total y positivo tuvo. En cambio, López Obrador fue el que más tiempo negativo acaparó: casi dos y media veces más que la candidata del blanquiazul y casi 40% más que el tricolor. Al sumar todas estas variables el total de tiempo neutro y positivo de EPN alcanza 5 horas y 34 minutos en los 66 días, el de AMLO, 4 horas y 40 minutos, y el de JVM, 4 ho-

ras y 23 segundos. Es decir, durante la campaña electoral el candidato tricolor tuvo 54 minutos más de exposición neutra o positiva que el perredista y 1 hora 11 minutos más que la panista. La diferencia no es menor. También resulta significativo que los porcentajes del tiempo neutro, negativo y positivo que las dos televisoras difundieron sobre el candidato de la Coalición Compromiso por México, que postuló a Peña Nieto son casi idénticos. Las diferencias se encuentran en el tono del tiempo dedicado a los otros dos candidatos: TV Azteca dedica más tiempo negativo a AMLO y a JVM que Televisa (Cantú, 2013:94-95).

El estudio incluyó el monitoreo de la cobertura de tres diarios de circulación nacional y la aplicación de encuestas de preferencia electoral, en las que se incluía la pregunta sobre el medio por el cual se informaban de las campañas electorales. Los resultados del monitoreo de los medios impresos muestran que sí se logra el pluralismo externo, lo cual no sucede en el caso de las televisoras.

Al cruzar los resultados de las preferencias electorales con el medio por el cual se informan, resulta que los que se informan únicamente por televisión, un 48.3%, manifiesta que votaría por Peña Nieto; mientras que los que se informan por periódicos, el porcentaje baja al 36.4% y el de López Obrador llega al 35.9%, es decir, se encuentran en lo que se denomina un empate técnico.

El estudio concluye:

A partir de este análisis es muy difícil identificar el impacto de estos sesgos en el resultado electoral, sin embargo, sin inferir que hay una causalidad directa y su sentido, vale la pena comprobar las diferencias entre las preferencias electorales según el medio a través del cual se informa a la ciudadanía... Los que se informan únicamente por televisión, en la que hay un sesgo en la información a favor de Peña Nieto, muestran preferencias electorales marcadamente favorables para dicho candidato, como puede advertirse en la tabla 14. En cambio, los que lo hacen a través de periódicos, en los que hay pluralismo externo, dividen sus preferencias electorales entre los dos candidatos con mayor preferencia electoral, que son precisamente a los que favorecen los sesgos detectados en los medios (Cantú, 2013:101).

En lo que se refiere a la televisión estatal, México sigue claramente el modelo denominado gubernamental, por Hallin y Mancini, que es en el que el partido en el gobierno maneja directamente el medio de comunicación y lo convierte en un instrumento gubernamental. Los otros tres modelos a los que hace referencia son: el profesional, en el cual le encargan a profesionales de la comunicación el manejo del medio; el parlamentario, en el cual los partidos políticos con representación en el Congreso se reparten

los puestos en el órgano de gobierno del medio o los medios, en el caso de que el gobierno tenga varios, para intentar lograr el pluralismo interno o externo; y el llamado cívico-corporativo, en el que el reparto incluye a grupos de la sociedad civil.

Los sistemas mediáticos deben buscar garantizar la diversidad y, por lo tanto, la representación de la pluralidad existente en la sociedad. Y esto lo hacen básicamente a través de dos opciones:

El pluralismo externo, que puede ser definido como el pluralismo alcanzado en el nivel del sistema mediático como un todo, a través de la existencia de una pluralidad de medios u organizaciones que reflejan los puntos de vista de diferentes grupos o tendencias en la sociedad. Los sistemas caracterizados por el pluralismo externo obviamente se consideran que tienen un alto nivel de paralelismo político. El término opuesto, pluralismo interno, se define como pluralismo alcanzado dentro de cada medio u organización en lo individual (Hallin y Mancini 2004:29).

El sistema mediático mexicano lamentablemente muestra un alto grado de paralelismo político e instrumentalización (entendida como el control de los medios por actores externos —partidos políticos, grupos sociales o movimientos, actores económicos— que los usan para intervenir en el mundo de la política u obtener beneficios particulares), pero no logra ninguno de los dos pluralismos: ni el interno ni el externo.

Desarrollo del periodismo profesional

Hallin y Mancini utilizan tres dimensiones para analizar el grado de desarrollo de la profesionalización periodística: autonomía de periodistas y empresas periodísticas; la existencia de normas profesionales, como códigos de ética, manuales de estilo, etc.; y la orientación de los periodistas al servicio público.

En el primer caso es evidente —por los ejemplos de los párrafos anteriores— que, en lo general, la autonomía de las empresas periodísticas es muy limitada. Tampoco son comunes las normas profesionales, pues son pocos los medios de comunicación que cuentan con códigos de ética u otros documentos similares, y más pocos los que lo hacen público. Y aunque hay muchos profesionales de la comunicación que sí tienen una fuerte orientación al servicio público y al cumplimiento de las funciones sociales de los medios de comunicación, en lo general los medios están regidos por criterios económicos-mercantiles, particularmente en el caso de las televisiones, y subordinan su función social al logro de pingües ganancias monetarias.

Intervención estatal en el sistema mediático

La intervención estatal en los sistemas mediáticos de los países democráticos se da básicamente a través de dos vías: *a*) la propiedad estatal de medios masivos de comunicación (básicamente radio y televisión, pero también puede haber medios impresos o agencias noticiosas); y *b*) la legislación en la materia, que es muy variada, entre la que se encuentra la que tiene que ver con la regulación de las concesiones de medios electrónicos, pero puede extenderse a contenidos, incluyendo temas como el paralelismo político, el lenguaje, la producción nacional que deben incluir, etc.; leyes que reglamentan la propiedad, concentración y competencia mediática; las que norman la comunicación política, particularmente durante campañas electorales; las que ordenan el acceso a la información gubernamental; normas que regulan el secreto profesional y la cláusula de conciencia; leyes sobre libelos, difamación, calumnia, derecho a la privacidad y derecho de réplica; las que ordenan la publicidad gubernamental; las que norman el manejo de los medios públicos; y disposiciones contra el discurso del odio, entre otras.

En México, durante los setenta (años de régimen priísta), la intervención estatal en el sistema mediático era grande y fuerte, aunque la mayoría de ésta se realizaba al margen de la existencia de normas o leyes y, en muchos casos, en contra de la legislación vigente. El control de los medios impresos se basaba en el monopolio estatal del abastecimiento del papel periódico y múltiples formas, arbitrarias y discrecionales, de distribución de publicidad, prestación de servicios, condonaciones de impuestos y deudas y muchas más. El de los medios electrónicos se fundaba básicamente en el manejo, igualmente arbitrario y discrecional, de las concesiones y permisos.

Durante poco más de 20 años, el gobierno mantuvo la propiedad de una cadena nacional de televisión, misma que privatizó Carlos Salinas de Gortari, para convertirse en TV Azteca. Y existen 27 sistemas de televisoras estatales, que manejan 253 frecuencias, pero como señala Trejo Delarbre en el artículo ya citado, conforman una “dispersa y débil televisión pública”, pues “están desparramadas y, por otro lado, no hay evidencias de que todas ellas sean utilizadas en transmisiones regulares”.

En materia legislativa hubo un cambio importante en el último sexenio, sin embargo, en todos los ámbitos los alcances son insuficientes y hay algunos donde incluso se puede hablar de retrocesos. En materia de telecomunicaciones y televisión, la reforma constitucional que se concretó el 22 de mayo de 2013, dejó espacios muy amplios para que el legislador posteriormente lograra revertir algunos de los que se consideraban como logros y pendientes, que lamentablemente no se llenaron en la legislación secundaria. La nueva legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifu-

sión soslaya la importancia de la comunicación en la igualdad política y, por ende, en la construcción de la democracia. Detrás de las nuevas leyes priva una lógica economicista y, dentro de ésta, el impulso neoliberal que permea todas las llamadas reformas estructurales, pero se ignora que esta materia debe ser parte de la reforma del Estado, incorporando la lógica política.

Las nuevas disposiciones ignoran un aspecto central (quizá el principal) que la nueva legislación debiera garantizar: la recreación de la diversidad existente en la sociedad mexicana y, en consecuencia, la garantía de que también las minorías tendrán acceso a las pantallas televisivas y participarán en igualdad de condiciones en el debate público. Tanto la reforma constitucional como la legal están dirigidas a asegurar la pluralidad (entendida ésta como un aspecto de número) de medios comerciales, pero relegan a un lugar muy secundario la expresión de la diversidad. En la reforma constitucional, la responsabilidad de recrear la diversidad se delega directamente al organismo público descentralizado, tanto en el artículo 6 de la Constitución como en el décimo transitorio. En la legislación secundaria, prácticamente queda cancelada esta posibilidad, pues se pretende acometerla fundamentalmente a través del Canal 11 y el Canal 22, limitando severamente su capacidad de obtener recursos ajenos al erario. Las vías para garantizar la recreación de la diversidad en condiciones de igualdad son los medios públicos, los medios comunitarios (denominados “sociales” en la legislación mexicana) y la producción nacional independiente. Y cada una de estas vías requiere de políticas específicas de promoción e impulso. La primera necesidad (que ni siquiera se considera en el caso mexicano) es separar un porcentaje determinado de las concesiones para los medios públicos y sociales.

La Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado mexicano claramente opta por el modelo gubernamental, al introducir entre los requisitos para ser parte del Consejo Ciudadano: “contar con una experiencia comprobada de por lo menos cinco años en materia de medios públicos”, con lo cual aseguran que todos los que estén en dicho órgano (que únicamente tiene facultades consultivas) hayan pasado por alguno de los medios gubernamentales (eufemísticamente llamados públicos); y, especialmente, al poner el control del organismo en manos de una junta de gobierno integrada por un representante de las secretarías de Gobernación, Educación y Salud (tiene ya tres de siete); por tres representantes del Consejo Ciudadano (ya también limitados) y el mismo presidente del sistema, que será propuesto por el Ejecutivo y designado por el voto de las dos terceras partes de los senadores.

En el caso de los medios sociales, el elemento central para su viabilidad es asegurarles el acceso a financiamiento público, que ha resultado mucho

más efectivo que permitirles comercializar espacio. Países como Australia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Canadá y Sudáfrica, entre otros, han sido muy exitosos en el impulso y promoción de estos medios, a partir de una bolsa importante de dinero público, repartido con criterios muy claros, transparentes y objetivos.

En suma, lo único que la reforma pretende garantizar (tampoco es seguro que lo consiga) es que haya un mayor número de empresas mercantiles con medios comerciales (suponen que esto garantizará en automático —lo que tampoco es seguro— una televisión de mejor calidad) y un sistema de medios gubernamentales; pero ni siquiera tiene entre sus objetivos recrear la diversidad de la sociedad y mucho menos buscar la igualdad política, tan anhelada e indispensable en la democracia.

Asimismo se expidió la legislación para regular el derecho de réplica consagrado en la Constitución, pero también se hizo en forma deficiente, pues mientras el artículo 14 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que el derecho de réplica aplica para “toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio”, en la ley se establece que es respecto de datos o informaciones “relacionados con hechos que le aludan, que sean inexactos o falsos, cuya divulgación le cause un agravio ya sea político, económico, en su honor, vida privada y/o imagen”. Es decir, mientras en la primera basta que se cumpla una de las dos condiciones —inexactas o agraviantes—, en el caso de la legislación mexicana se tienen que cumplir ambos: deben ser inexactas o falsas, y deben causarle un agravio a la persona. Mientras la legislación deja una amplia discrecionalidad al medio de comunicación al señalar que sólo tiene que publicar o difundir aquellas aclaraciones que “resulten pertinentes”, sin fijar absolutamente ningún criterio para valorar dicha pertinencia, a la persona agraviada sí la obliga a probar que la información divulgada es falsa o inexacta, y que le causó un agravio.

También se expidió la Ley de Comunicación Social, pero todavía de manera más deficiente que en los otros casos, pues lo hicieron con una ley que en realidad contradice todos los principios que debería regular: poner un tope al gasto público en la materia; establecer criterios técnicos para la selección de medios; definir con claridad lo que se incluye dentro de lo que se debe considerar propaganda gubernamental; y establecer sanciones para los servidores públicos que violen las disposiciones legales.

En la legislación que aprobaron no incluyeron ninguna disposición que realmente permita lograr dichos principios y, por el contrario, en muchos de los casos en realidad lo que hacen es legalizar el uso de recursos públicos para fines político-electoral de los servidores públicos o del partido en el gobierno.

Por otra parte, le otorgó a la Secretaría de Gobernación el respaldo legal para decidir a quién sí y a quién no darle publicidad gubernamental, con los criterios que considere pertinentes. Los legisladores aprobaron una ley que legalizara todos los vicios de las prácticas mexicanas. En lugar de corregir los vicios y limitar los excesos, los legalizaron, y de promulgarse la legislación, ya tendrán el fundamento legal para sus acciones.

Pero si la legislación es muy deficiente, su implementación también ha sido errática. Basta como muestra lo que sucedió cuando el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) pretendió reglamentar los derechos de las audiencias. En esas directrices el instituto intentó emitir las precisiones que obligan a los concesionarios a cumplir a cabalidad varios aspectos centrales: formas específicas de cumplir con los derechos de las audiencias establecidos en la ley (entre los que se encuentran la obligación de diferenciar con claridad la información de la opinión y la publicidad de la información), la elaboración y registro de códigos de ética, requisitos formales para asegurar la autonomía del defensor de las audiencias y algunas características concretas para cumplir con audiencias específicas, como los menores y los discapacitados.

Por supuesto que tener que diferenciar la información de la opinión y la publicidad de la información, acaba con la alternativa que las televisoras habían encontrado para mantener sus ingresos y su influencia en los procesos electorales. La fórmula para lograr ambas era precisamente la publicidad disfrazada de información en todas sus modalidades: entrevistas a modo; comentarios de los conductores, analistas o reporteros; presencia en programas de entretenimiento, etcétera.

El golpe era directo y los concesionarios reaccionaron de inmediato en distintos foros. Por supuesto lo hicieron con infundios pues, como lo han hecho muchas veces, de inmediato catalogaron los lineamientos como “ley mordaza” y como un atentado a la libertad de expresión.

La respuesta fue, tanto del presidente de la República y del Senado, interponer sendas controversias constitucionales. La de los legisladores cuestiona la constitucionalidad de los lineamientos mismos; la del Ejecutivo, la de los artículos de la LFTR que autorizan al IFT a emitir lineamientos. Es particularmente cuestionable la controversia del Ejecutivo, pues en agosto de 2014 promulgó la ley sin hacer observación alguna y, posteriormente, tampoco interpuso ninguna acción de inconstitucionalidad. Hoy, dos años y medio después, justo cuando el IFT toma una determinación que irrita a los concesionarios, decide reclamar para sí la atribución de emitir lineamientos en la materia.

Evidentemente, ni el presidente ni su consejero jurídico leyeron el párrafo del artículo 28 de la Constitución, que señala textualmente:

El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6° y 7° de esta Constitución.

Tampoco el párrafo VI del artículo 6° constitucional, que señala: “La ley establecerá los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, de las audiencias, así como los mecanismos para su protección”. Obviamente que los ocho artículos de la LFTR, cuya inconstitucionalidad impugna, se refieren a sus facultades para emitir regulaciones y lineamientos. Ante las controversias, el IFT decidió posponer la entrada en vigor de los lineamientos.

Pero, entre otras cosas, falta regular el secreto profesional y la cláusula de conciencia; despenalizar a nivel de todas las entidades federativas los delitos contra el honor y adecuar la legislación civil para hacerla aplicable; actualizar la legislación en materia de medios impresos.

Por otra parte, hay un gran flujo de recursos de los gobiernos a los medios y los periodistas, lo cual se traduce en una gran instrumentalización de los mismos por parte de las autoridades.

SISTEMA POLÍTICO

Relación Estado-sociedad

En esta dimensión, Hallin y Mancini pretenden ubicar que en términos generales el papel que “el estado desempeña como propietario, regulador o financiador de medios está claramente enraizado en diferencias más generales del papel que el estado desempeña en la sociedad” (2004:49), es decir, en un Estado liberal su papel será mucho más restringido y limitado básicamente a su papel como regulador, mientras en un Estado del bienestar, participará de una forma más activa y en los tres ámbitos.

México no es (ni ha sido) ni un Estado liberal, ni un Estado del bienestar, sino un Estado corporativo y clientelar, que en algunos momentos asumió formas estatistas y populistas, y hasta hace muy pocos años era definitivamente autoritario; que a partir de los ochenta se sumó al neoliberalismo y desde 1996 respeta los resultados electorales, lo que motivó algunos cambios, que entre otras cosas provocaron el derrumbe del presidencialismo

metaconstitucional, pero mantiene intactas muchas de las tradicionales estructuras de poder.

Hallin y Mancini hacen referencia concreta al clientelismo político y señalan que éste:

[...] se refiere a un patrón de organización social en el que el acceso a los recursos sociales es controlado por patronos y entregado a sus clientes como intercambio por deferencias y varias formas de apoyo. Es una forma particular de organización social, en la que las reglas formales son menos importantes en relación a las conexiones personales o, en formas más recientes de clientelismo, conexiones mediadas a través de los partidos políticos, la iglesia y otras organizaciones (2004:58).

Eso es precisamente lo que sucede en México y, por lo mismo, hay una clara instrumentalización, tanto de medios públicos como privados.

Distinción entre gobiernos de consenso y mayoritarios

Los autores identifican que —en términos generales— los países con gobiernos mayoritarios, en general asociados a sistemas electorales de mayoría relativa, como es el caso de los países que se ubican dentro del modelo liberal (Gran Bretaña, Irlanda, Estados Unidos y Canadá) tienen sistemas mediáticos con periódicos de mediana circulación, pluralismo interno, con un grado importante de desarrollo profesional, mínima intervención estatal y con propensión a utilizar el modelo profesional para el manejo de los medios públicos.

A su vez, los países con gobiernos de consenso, en general asociados a países con sistemas electorales de representación proporcional, tienden a un pluralismo externo, mayor intervención estatal y medios públicos bajo los modelos parlamentario o cívico-corporativo.

En México, para efectos del análisis que aquí se realiza, lo importante es el gobierno federal, que es mayoritario; sin embargo, la existencia de un Congreso electo por un sistema predominantemente de representación proporcional conduce a que, desde 1997, el partido del Ejecutivo no tenga la mayoría en el mismo, lo que conduce a los llamados gobiernos divididos, que tiene diversos impactos sobre el sistema mediático. Contrario a lo que sucede en los países del modelo liberal, en México, el hecho de tener gobiernos mayoritarios en el Ejecutivo, conduce a que el modelo de manejo de los medios públicos sea el gubernamental, lo que se manifiesta incluso en el manejo del Canal 11, formalmente en la estructura del IPN, aunque realmente es una dependencia más del Ejecutivo Federal, quien designa a su director y marca las directrices.

Liberalismo o corporativismo

La dimensión tiene que ver con la forma en que los grupos de interés actúan en el ámbito político, hacen referencia a las distinciones de Arend Lipjhart, donde en los sistemas mayoritarios los grupos de interés actúan en forma independiente, mientras en los de consenso lo hacen en forma coordinada y con una orientación de servicio.

Nuevamente en el caso mexicano hablamos claramente de un corporativismo, pero de un corporativismo de Estado (hoy en algunos casos, como puede ser en algunos sectores empresariales, mutando a lo que sería más bien un corporativismo vertical o cupular), lo cual implica que es de arriba hacia abajo y no de abajo-arriba, como sucede en el corporativismo democrático. La mutación en el corporativismo mexicano, lo único que implica es que ahora se reduce la intervención estatal, pero las decisiones las siguen tomando líderes fuertes, en función de su control o su dinero.

El desarrollo de una autoridad legal, racional o burocrática

Los autores se refieren a la autoridad racional, legal o burocrática de Max Weber: identificada con el establecimiento de un sistema jurídico, una estructura jerárquica, impersonal, con reglas de conducta escritas, promoción basada en méritos, división especializada del trabajo, eficiencia, la información fluye de abajo hacia arriba y las decisiones y directrices de arriba hacia abajo. Una burocracia weberiana con un fuerte servicio civil de carrera y una neutralidad política a toda prueba, donde las reglas definen tareas, responsabilidades, procedimientos operativos y códigos de conducta.

El mayor impacto de esta dimensión sobre los sistemas mediáticos se da en el manejo de los medios públicos y el ejercicio de la autoridad reguladora. Así, en términos generales, entre mayor desarrollo haya de esta autoridad se producirá una mayor profesionalización, menos instrumentalización de los medios y se asegurará la presencia de la diversidad en los medios de comunicación.

Este tipo de autoridad se contrapone al clientelismo. En México domina el clientelismo.

Diferencia entre pluralismo moderado y polarizado

Esta dimensión básicamente afecta el pluralismo interno o externo del sistema mediático. En términos generales, un pluralismo polarizado tiende al pluralismo externo y, por lo tanto, a la instrumentalización de los medios masivos de comunicación por parte de las diferentes fuerzas o grupos, y un

periodismo muy comprometido con la promoción de causas políticas. En contrapartida, el pluralismo moderado tiende, en términos generales, a un pluralismo interno, menos instrumentalización y más profesionalización.

Sin embargo, la regla no es absoluta y aunque en el caso mexicano hay un pluralismo moderado, en lo general, en el sistema mediático prevalecen las condiciones vinculadas con el polarizado, aunque tampoco se logra el pluralismo externo, salvo en el Distrito Federal (CDMX) y con muchas limitaciones, pues grandes grupos de la sociedad únicamente encuentran espacios en algunos medios impresos y, eventualmente, en algunas radio-difusoras, con un reducido impacto en la construcción de opinión pública.

POSICIONAMIENTO DE MÉXICO EN EL SISTEMA POLÍTICO Y MEDIÁTICO

En este apartado —a través de dos cuadros— se resumirá el posicionamiento de México en ambos sistemas, así como a cuál modelo se acerca más en cada uno de los casos y cuáles serían las principales características de éste.

En términos generales, los tres modelos identificados por Hallin y Mancini tienen las siguientes características:

El modelo liberal [analizado en Gran Bretaña, Irlanda, EU y Canadá] es caracterizado por un relativo dominio de los mecanismos de mercado y los medios comerciales; el modelo democrático corporativo [los países de Europa del Norte] por la coexistencia histórica de los medios comerciales y los medios vinculados a grupos sociales y políticos organizados, y un rol del estado relativamente activo, pero legalmente limitado; y el modelo del pluralismo polarizado [países de Europa del Sur] por la integración de los medios con los partidos políticos, débil desarrollo histórico de los medios comerciales y un rol muy activo del estado (2004:11).

Como todos los modelos, sus expresiones en los países no son puras, normalmente conjugan elementos de varios de los modelos o surgen coexistencias de alguna manera particular. En este sentido, los autores encuentran que el modelo democrático corporativo y el pluralista polarizado comparten las siguientes características: relativamente alto grado de paralelismo político, gestoría y el pluralismo externo de la prensa. El democrático-corporativo y el liberal: fuerte desarrollo de los mercados mediáticos y el profesionalismo.

Mientras los países de:

Europa central y del norte se distinguen por una serie de características que hemos denominado “las tres coexistencias”, que tanto los separan como los

acercan a los países de los modelos liberal y de pluralismo polarizado. Las coexistencias incluyen el desarrollo simultáneo de fuertes medios comerciales de circulación masiva y los medios atados a grupos políticos y civiles; la coexistencia de paralelismo político y profesionalización periodística; y la coexistencia de las tradiciones liberales de libertad de prensa y la tradición de una fuerte intervención estatal en los medios de comunicación, que son vistos como una institución social y no únicamente como empresa privada (Hallin y Mancini, 2004:195-196).

En cuanto al sistema político, estas serían las características del sistema político mexicano en las dimensiones mencionadas:

CUADRO 1
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

<i>México</i>	<i>Modelo más cercano y características</i>
Historia política y patrones de conflicto y consenso	Pluralista Polarizado
Democratización muy tardía, dentro de los países denominados de la tercera ola, y pluralismo moderado.	Democratización tardía y pluralismo polarizado.
Gobiernos de consenso o mayoritarios	Pluralista Polarizado
Mayoritario, conduciendo a gobiernos divididos por la representación proporcional para la integración del Congreso.	Ambos.
Liberalismo o corporativismo	Pluralista Polarizado
Muy fuerte corporativismo de estado.	Pluralismo organizado; fuerte papel de los partidos políticos.
Rol del Estado	Pluralista Polarizado
Presencia de un estado autoritario hasta fines del siglo pasado; estatismo populista, durante algunos periodos en el siglo pasado; sin estado del bienestar y neoliberalismo a partir de los 80's.	Dirigismo, fuerte involucramiento del estado y los partidos en la economía; periodos de autoritarismo, fuerte estado del bienestar en Francia e Italia, no en Grecia, España y Portugal.
Autoridad Racional, Legal, Burocrática	Pluralista Polarizado
Muy débil desarrollo de una autoridad de esta naturaleza; mucho clientelismo.	Débil desarrollo de este tipo de autoridad, excepto en Francia; clientelismo.

FUENTE: las características del caso mexicano son construcción del autor; las de los modelos de Hallin y Mancini (2004) en la página 68.

Como puede observarse, las similitudes se dan con los países del Modelo Pluralista Polarizado, obvio, con la diferencia de que ellos lograron superar los períodos de autoritarismo antes. Y algunas diferencias particulares con algunos de los países, particularmente con Francia, donde hay Estado de bienestar y autoridad racional fuerte.

Para el caso de los sistemas mediáticos, el cuadro sería de la siguiente manera:

CUADRO 2
SISTEMAS MEDIÁTICOS

<i>México</i>	<i>Modelo más cercano y características</i>
Industria mediática	Pluralista Polarizado
Periódicos de muy baja circulación; orientados a las élites políticas.	Periódicos de muy baja circulación; orientados a las élites políticas.
Paralelismo político	No hay cercanía con ninguno de los modelos, ya que en todos existe al menos algún tipo de pluralismo, lo que en México únicamente sucede (y limitadamente) en la capital.
Instrumentos del gobierno; pluralismo externo (limitado) en el DF; modelo gubernamental de gobierno de los medios públicos.	
Profesionalización	Pluralista Polarizado
Débil profesionalización; instrumentalización.	Débil profesionalización; instrumentalización.
Rol del Estado en el sistema mediático	Pluralista Polarizado
Fuerte intervención gubernamental, al margen de la legislación, incluyendo acciones de censura; fuerte dependencia del dinero gubernamental por la vía de la publicidad discrecionalmente asignada (también gobiernos estatales y actores políticos); débil regulación legislativa.	Fuerte intervención estatal; subsidios a la prensa en Francia e Italia; periodos de censura; “desregulación salvaje” (excepto en Francia).

FUENTE: las características del caso mexicano son construcción del autor; las de los modelos de Hallin y Mancini (2004) en la página 67.

Como puede apreciarse, aquí hay mayores diferencias, pues hay una dimensión donde no se encuentra similitud con ninguno de los modelos, como es el paralelismo político y, en otra, el rol del Estado, las diferencias con el más cercano son notorias e importantes.

ESTRUCTURA ECONÓMICA

La estructura económica predominantemente oligopólica que rige en México afecta al sistema mediático de diversas maneras: por un lado, el poder que detentan los dueños de estas corporaciones, tanto por el impacto de sus pautas publicitarias para los medios de comunicación, como por el poder de facto que ejercen en la sociedad; por otro, las pautas publicitarias importantes se manejan a nivel nacional, lo que afecta la operación de los medios locales y promueve las cadenas nacionales.

En muchos de los sectores económicos se pueden encontrar claramente estas estructuras oligopólicas: telecomunicaciones, refrescos y bebidas embotelladas, cervezas, industria farmacéutica, cemento, sistema bancario, televisoras, panificadoras, líneas aéreas, minería, incluso en tiendas departamentales, de autoservicio y hasta tiendas de conveniencia. Son pocos los sectores importantes de la economía que se escapan a este tipo de estructura.

Esto es determinante para que la mayoría de los medios de comunicación locales dependan de los recursos públicos, lo cual obviamente impacta en tres de las cuatro dimensiones del sistema mediático en sentido negativo: conduce a la instrumentalización, limita el pluralismo, afecta la profesionalización de los medios e incrementa la intromisión de los gobiernos estatales.

Pero precisamente por la fuerte incidencia de las estructuras económicas tampoco se han podido desarrollar televisoras locales o regionales, salvo casos excepcionales, como se vio en párrafos precedentes. De hecho, una de éstas (Multimedios, que tiene la mitad de las concesiones de televisoras locales) depende en buena medida de los recursos públicos que recibe a través de los convenios que firma con los gobiernos locales, que incluyen no únicamente pautas publicitarias, sino patrocinio de libros, presencia y menciones de los funcionarios en programas de diversa índole, como deportivos, de espectáculos y demás.

EL SISTEMA MEDIÁTICO DESEADO Y POSIBLE

Los sistemas mediáticos ideales se encuentran en los modelos liberal y democrático corporativo, que cumplen por distintas vías y formas con los valores y funciones ideales de los medios de comunicación; sin embargo, y aunque la tendencia mundial es avanzar hacia el modelo liberal, al menos las dimensiones que Hallin y Mancini denominan como paralelismo político y profesionalización, están amenazadas por la prevalencia del rating y las utilidades propias de las empresas mercantiles, por encima de su fun-

ción social y su independencia. Así, la búsqueda ilimitada de altos ratings conduce a una programación televisiva que deja de lado las funciones periodísticas propiamente dichas: informar, investigar, opinar y promover la discusión de los asuntos públicos, para privilegiar el entretenimiento y la frivolidad. Y, por el otro, la dependencia de la publicidad comercial puede traducirse en instrumentalización y cerrazón de los medios.

Igualmente, dadas las estructuras, es factible que sólo los grupos afines a la ideología dominante tengan acceso a los medios, que de esta forma sirven como instrumentos de las clases poderosas, políticas y económicas, pero cierran sus pantallas a las minorías y disidencias.

En cambio, el modelo democrático corporativo tiende a generar más equilibrios, pesos y contrapesos entre el Estado, el capital privado y la sociedad civil; la autoridad mantiene suficientes instrumentos para garantizar el apego de los medios de comunicación a las reglas establecidas y les brinda suficientes libertades y garantías para ejercer plenamente la libertad de expresión y cumplir con su función de supervisar la actuación de gobernantes y de todos aquéllos actores, públicos o privados, que inciden en la vigencia de los derechos fundamentales.

CUADRO 3
 CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS LIBERAL
 Y DEMOCRÁTICO CORPORATIVO

<i>Modelo Democrático Corporativo</i>	<i>Modelo Liberal</i>
(Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Holanda, Noruega, Suecia y Suiza).	(Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá e Irlanda).
Industria mediática	
Periódicos de circulación masiva; temprano desarrollo de la prensa de circulación masiva.	Periódicos de mediana circulación; temprano desarrollo de la prensa comercial de circulación masiva.
Paralelismo político	
Pluralismo externo, excepto en la prensa nacional; históricamente periódicos partidistas fuertes; giro hacia la prensa comercial neutral; políticos en el sistema televisivo con sustancial autonomía.	Prensa comercial neutral: periodismo orientado a la información; pluralismo interno (pero pluralismo externo en Gran Bretaña); modelo profesional de manejo de la televisión gubernamental – formalmente un sistema autónomo.

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

<i>Modelo Democrático Corporativo</i>	<i>Modelo Liberal</i>
Profesionalización	
Fuerte profesionalización; auto regulación institucionalizada.	Fuerte profesionalización; auto regulación no institucionalizada.
Papel del Estado en el sistema mediático	
Fuerte intervención estatal, pero con protección para la libertad de prensa; subsidios a la prensa, particularmente fuertes en Escandinavia; la televisión gubernamental es fuerte.	Dominada por el mercado (excepto la fortaleza de la televisión gubernamental en Gran Bretaña e Irlanda.

FUENTE: cuadro tomado de la página 67 de Hallin y Mancini (2004).

Sin embargo, hay que tener plena conciencia de que el modelo democrático corporativo funciona, entre otras razones, por la cultura política y la historia de los países donde se arraiga, por lo tanto, es imposible trasladarlo directamente a México, pues por más leyes que se promulguen u organismos que se creen, las prácticas terminarán por pervertirlas e impedir su adecuado funcionamiento. Un claro ejemplo de esto es lo que sucedió en el IFE o en el IFAI, donde después de un buen inicio, las reacciones de la clase política los han sometido. En el caso del IFT, la captura ha sido menos evidente, aunque el trato sí ha sido muy disparate en el sector de telecomunicaciones que en el de radiodifusión, entre otras cosas, por una deficiente legislación para definir la llamada preponderancia. Lo cierto es que mientras en el sector de telecomunicaciones y, concretamente, en el de telefonía la concentración se ha reducido, en el de la televisión de paga se ha incrementado.

Por esto hay que ser realistas, y dado que las condiciones actuales de México se acercan más a lo que sucede en los países vinculados al llamado Modelo Pluralista Polarizado, es allí donde se pueden encontrar las vías para empezar a transitar, sin que esto signifique simplemente copiarlas, pues sucedería lo mismo, sino el buscar adaptarlas a la realidad mexicana.

En términos generales hay que entender que el desarrollo de mercados mediáticos llevará muchos años, especialmente si se quiere que esto suceda no únicamente a nivel nacional, sino también en los mercados locales, para permitir la emergencia de medios locales, tan importantes particularmente para el desarrollo de la democracia participativa en dichos ámbitos.

Por lo tanto, la única forma de construir medios fuertes, sin que tengan que depender del criterio (arbitrario y discrecional) de las autoridades para subsistir, es establecer un sistema claro y transparente de subsidios. En contrapartida, se debe prohibir totalmente la compra de espacios en radio y televisión por parte de los gobiernos y limitar su presencia en medios a los tiempos oficiales y de Estado, para acabar con la simulación y la instrumentalización. De esta forma no habría que canalizar recursos adicionales para los subsidios, simplemente se trata de transferir las cuantiosas cantidades que hoy se gastan en comunicación para distribuirlas de una forma clara, transparente y justa, para propiciar la desconcentración de las televisoras y el pluralismo externo.

El actual gobierno ha gastado en comunicación, en los primeros cinco años, 40 mil millones de pesos, es decir, un millón de pesos por hora. Y lo ha distribuido en forma totalmente discrecional y arbitraria.

En cuanto al pluralismo político, hay que apostar al externo. En este sentido, los subsidios son una de las vías, pero tiene que complementarse con un adecuado reparto de las concesiones y permisos, y un combate frontal a la concentración en la propiedad de los medios.

Hay que tomar en cuenta que en unos cuantos años se multiplicarán los espacios para concesiones y permisos a radiodifusores y televisoras, producto de la transición de lo analógico a lo digital, lo cual permitirá tener suficiente espacio para distribuir entre tres sectores: económico, político y social. Hay que impulsar la apertura a más medios comerciales (económico); más medios públicos (político), probablemente ya no buscando alcanzar el ideal del modelo profesional, sino caminando hacia el parlamentario, es decir, distribuir las frecuencias entre las diferentes fuerzas políticas; e impulsar los medios comunitarios (social), es decir, otorgar permisos a distintos actores sociales y de la sociedad civil.

También hay que acompañar esta distribución de espacios con restricciones para la concentración y creación de cadenas y, desde luego, impulsar la creación de medios locales.

Como señala Lorena Frankenberg (2009) en su tesis doctoral:

Los medios locales [...] participan de manera importante en la construcción de esferas públicas consolidadas para la democracia en las sociedades modernas. Una ciudadanía activa requiere de la construcción de una sociedad civil capaz de organizarse y dialogar en torno a los problemas que le afectan o le conciernen. Los medios locales debieran ser, entre otros, los foros donde esas discusiones toman lugar [...] Su afinidad y cercanía con la comunidad los convierte en vehículos adecuados para generar el diálogo, la discusión y el debate público (193).

No basta resolver la problemática a nivel nacional, sino que hay que pensarla también a nivel local, por lo menos en las grandes áreas metropolitanas. En una aproximación más precisa: hay que limitar a una el número de cadenas nacionales que puede tener un mismo concesionario o permisionario; igualmente a uno el número de canales locales; promover, en algunos casos, la posibilidad de cadenas regionales, pero igualmente con limitación de una por concesionario o permisionario; y hay que revisar las reglas de operación de las llamadas televisoras públicas y comunitarias, pues aunque tendrán acceso al presupuesto público, también pueden fortalecerse abriéndoles las posibilidades de acceder a patrocinios o algún tipo de ingresos adicionales, en contrapartida hay que discutir la conveniencia de dar acceso a los subsidios a las televisoras comerciales locales, para promover su creación.

En cuanto a la profesionalización del ejercicio periodístico, la principal responsabilidad es de los propios medios y periodistas, pero hay que buscar vías para promoverlo o incluso hacer convenios con las universidades, particularmente las públicas, para desarrollar seminarios y diplomados que permitan mejorar la preparación de los periodistas. Igualmente hay que buscar la mejor forma de institucionalizar la auto-regulación, es decir, que los medios cuenten con códigos de conducta, manuales de estilo, estatutos de redacción y demás documentos formales que regulen la actuación de los profesionales de la comunicación. Una aproximación a la co-regulación puede ser la vía, es decir, establecer criterios y directrices de lo que deben contener, suficientemente amplios para que no impliquen una intromisión y establecer la obligatoriedad de algunos de ellos, de tal manera que sean los medios los que los desarrollen dentro de ciertos estándares.

Se requiere de una revisión integral del sistema mediático mexicano, pues es evidente que está muy lejos de cumplir con las necesidades de la realidad actual y, mucho menos, con la posibilidad de ser un catalizador en la construcción de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- Cantú Escalante, Jesús (2013), "Las televisoras vulneran la equidad en la contienda", *Desacatos* 42, pp. 79-102.
- Carreño Carlón, José (2000), "Cien años de subordinación, un modelo histórico de la relación entre prensa y poder en México en el siglo XX", *Sala de Prensa* 16, año III, vol. 2 (febrero), Capturado el 08-04-08 de <<http://www.saladeprensa.org/art102.htm>>.

- Frankenberg Hernández, Lorena (2009), “Produciendo una identidad ciudadana, los medios locales y sus líderes de opinión en el Monterrey de finales del Siglo XX”, tesis para acceder al grado de doctora en Estudios Humanísticos con especialidad en Comunicación y Estudios Culturales en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey.
- Hallin, Daniel C. and Mancini Paolo (2004), *Comparing Media Systems, Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, USA.
- INEGI (2015), *Encuesta Intercensal 2015*, tomado del sitio, <<http://cuenta-me.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>>, el 10 de mayo de 2018.
- Salgado Porcayo, Raymundo (2011), *El analfabetismo en México 1895 al año 2000*, tomado del sitio <<http://www.inep.org/content/view/84/1/>>, el 13 de julio de 2011.
- Scherer García, Julio y Carlos Monsiváis (2003), *Tiempo de saber, prensa y poder en México*, México, Nuevo Siglo Aguilar
- Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores y International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2009) *Informe Encup 2008*, Ng, México, Tierra Nueva.
- Trejo Delarbre, Raúl (2011), “Quiénes controlan la televisión mexicana y dónde” *Zócalo*, año XI, núm. 137, México, julio.
- Zaid, Gabriel (2006), “La lectura como fracaso del sistema educativo”, *Letras Libres*, noviembre, tomado del sitio <<http://www.letraslibres.com/index.php?art=11611>>, el 13 de julio de 2011.

QUINTA SECCIÓN

INSTITUCIONES Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

LAS INSTITUCIONES ELECTORALES Y JUDICIALES EN MÉXICO. ¿CÓMO GARANTIZAR SU CALIDAD DEMOCRÁTICA?

JAIME CÁRDENAS GRACIA*

INTRODUCCIÓN

Existe hoy en día un fantasma que recorre el mundo, y ese fantasma es la crisis de la democracia representativa. Los ciudadanos no se sienten representados por los partidos ni estiman que las instituciones representativas se orienten a garantizar sus derechos humanos o la democracia. Hay un divorcio profundo entre los gobernantes y los gobernados, lo que hace surgir, según algunas lecturas, a los movimientos populistas. Ese punto de vista es equivocado si se ve al populismo sólo como una respuesta a la crisis de la representación política. Un teórico sudamericano lo explica así:

La crisis de la representación política es una condición necesaria pero no una condición suficiente del populismo. Para completar el cuadro de la situación es preciso introducir otro factor: una crisis en las alturas a través de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo que se postula eficazmente como un liderazgo alternativo y ajeno a la clase política existente. Es él quien, en definitiva explota las virtualidades de la crisis de representación y lo hace articulando las demandas insatisfechas, el resentimiento político, los sentimientos de marginación, con un discurso que los unifica y el reordenamiento del espacio político con la introducción de una escisión extra institucional (Torre, 2011:145).

Más allá de si la crisis mundial de la democracia representativa da lugar a los populismos, lo cierto es que sí tenemos un problema con la democracia representativa, y el diseño institucional, incluyendo al mexicano, está incardinado en sus principios y características. Por eso, considero que la so-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

lución está en realizar una revisión amplia y completa de los mecanismos e instituciones de esta forma de democracia, y no solamente en promover ajustes a ella.

En muchos países de democracia representativa el sistema político permite la concentración en pocas manos de los medios de comunicación, principalmente los electrónicos, que suelen no representar a la diversidad social ni política de las naciones. Así, por ejemplo, las concesiones para acceder a los medios se otorgan a unas cuantas personas afines a los grandes intereses económicos y, una vez que los concesionarios tienen los medios de comunicación no proporcionan información plural a la sociedad y se cuidan de expresar solamente el punto de vista que conviene a los poderosos. El sistema, por tanto, no garantiza plenamente el derecho a la información, y por ello no puede considerarse democrático.

Otra vía de manipulación del sistema político se da a través del financiamiento de las campañas. En países como Estados Unidos, en donde prevalece el financiamiento privado sobre el público, los financiadores de las campañas, que son las grandes corporaciones, deciden apoyar a unos candidatos sobre otros, y una vez que el candidato accede al cargo público, éste pasa a representar en el Congreso o en otras instancias públicas, los intereses del financiador¹ pero no de los ciudadanos. Un instrumento más de manipulación del sistema político se ejerce a través del cabildeo en el Congreso o en otras instancias de poder: los grandes intereses económicos tienen los recursos para que cabilderos profesionales orienten y supervisen de manera permanente el diseño de las políticas públicas o de la legislación. En países como México, en donde la desigualdad es enorme, la manipulación a favor de los poderosos del sistema político, se produce por las vías anteriormente citadas y, además, a través de la compra y/o coacción del voto; el uso clientelar de los programas públicos —es decir, la manipulación de la pobreza con fines electorales—; la integración de los órganos electorales de acuerdo con los intereses de la oligarquía; el desvío de los recursos públicos de los presupuestos con fines electorales, aprovechando los débiles mecanismos de fiscalización estatal; el mantenimiento, al margen del control jurídico del Estado y de la rendición de cuentas de los poderes fácticos; la inhibición de los mecanismos de democracia directa, participativa y deliberativa a favor de los ciudadanos; e impidiendo, que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales sean exigibles y

¹ Es muy conocida la resolución de la Corte Suprema de Estados Unidos, en el caso *Citizens United* contra la Comisión Federal de ese país de 2010, en donde ese tribunal aprobó la constitucionalidad de los gastos ilimitados de las grandes corporaciones en las campañas —financiamiento privado sin topes en las aportaciones— para que las grandes empresas y sindicatos ejercieran su “libertad de expresión”.

justiciables al Estado para ayudar a remediar las condiciones de pobreza (Cárdenas Gracia, 2014).

Los anteriores rasgos deficitarios de la democracia representativa y otros más persisten en muchos países, lo que desde nuestro punto de vista significa que la democracia representativa debe ser transformada integralmente para que la política logre vincular al ciudadano con el gobernante. Así como ahora funciona la democracia representativa, con sus altos niveles de corrupción e impunidad, es evidente que no sirve a los fines que idearon sus creadores cuando la formularon y la empezaron a practicar.

En este sentido, uno de los temas inmediatos que debemos abordar entraña poner las instituciones al servicio de los ciudadanos. El Poder Judicial y las instituciones electorales de nuestro país no están cerca de los ciudadanos. Los nombramientos de los titulares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del INE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dependen del reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios y dominantes. Éste no es un problema menor porque se condiciona la independencia de las instituciones y su voluntad de cambio, y se imposibilita que las instituciones estén realmente al servicio de los ciudadanos, la democracia y los derechos humanos.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Los métodos vigentes de elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, trastocan el principio de división de poderes porque con ellos, el presidente de la República, ya sea de manera directa (ministros) o indirecta (magistrados electorales) termina determinando en su beneficio la actuación del Poder Judicial en los asuntos fundamentales para el país. Los procedimientos de designación vigentes significan una concentración desmedida del poder público en las manos del presidente que constituyen el inicio de la corrupción política existente en el país y la base de la oligarquía que gobierna a favor de los intereses del *status quo*. Si revisamos el método de designación previsto en el artículo 96 de la Constitución, observamos cómo el presidente *libérrimamente* confecciona las ternas, nadie más puede intervenir en la designación de la terna y, si el Senado no resuelve entre los propuestos o rechaza las ternas, el presidente de la República termina definiendo de entre los integrantes de la terna quién es el ministro. Este método condiciona la independencia de todo el Poder Judicial Federal porque el presidente escogerá, como ha ocurrido en México, para integrar las ternas a abogados cercanos a su esfera de intereses, deseos y predilecciones y,

en último término, en caso de que el Senado rechace las ternas, el titular del Ejecutivo escoge al ministro de entre los integrantes de la terna.

Lo anterior significa que el origen de los titulares del Poder Judicial de la Federación, está en la voluntad presidencial y, que éstos, al ser nombrados se constituyen en una correa de transmisión de los intereses, deseos e ideología del presidente en turno, lo que impide y limita la labor de control y vigilancia del Poder Judicial al Ejecutivo. Una de las consecuencias de esta realidad es la inexistencia del estado de derecho en México.

Lo señalado aquí no es una especulación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha plegado sistemáticamente a la voluntad del presidente de la República cuando están en juego cuestiones fundamentales para la Presidencia de la República, sobre todo, cuando existe una “razón o decisión de Estado”, la Suprema Corte la avala. No existe posibilidad alguna con el método de designación vigente que la SCJN decida en contra de los intereses fundamentales del presidente. Por ejemplo, respecto a las reformas estructurales de este sexenio, en ningún caso, la SCJN, ya se trate de reformas constitucionales o secundarias, ha resuelto en contra de la voluntad del presidente en ningún medio de impugnación interpuesto. En la reforma energética, la SCJN rechazó las consultas propuestas por los partidos y no admitió a trámite los amparos presentados, según la voluntad presidencial.

Necesitamos un nuevo método y procedimiento para designar a los ministros de la Suprema Corte y a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación porque es imprescindible que en México prevalezca el principio de división de poderes para contar con un Estado de derecho y una Constitución. El actual método concentra desmesuradamente el poder público en el presidente de la República, pues el titular del Ejecutivo determina la composición ideológica de los ministros de la SCJN y, de manera indirecta, la de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Con ello somete a los ministros y magistrados a su esfera de influencia, al grado que podemos decir que nuestro sistema constitucional parece más propio de una dictadura que de una democracia. Si a lo anterior agregamos las facultades del Ejecutivo sobre el ejercicio del presupuesto y del gasto público, el poder del titular del Ejecutivo sigue estando muy por encima de las competencias de los otros dos poderes de la federación.

Se requiere democratizar el Poder Judicial. El sistema jurídico del país no puede estar en manos de once personas que no han sido electas popularmente y que no rinden cuentas ante nadie y que al final deben todo a una persona de la que son sus delegados. Un paso para lograrlo consiste en introducir en la Carta Magna la elección por voto directo de los ministros de la SCJN y de los magistrados electorales del Poder Judicial de la Federación.

Las razones de esta reivindicación residen en seis argumentos fundamentales: 1) el método de designación de ministros en la historia constitucional de México ha sido diverso; 2) el método vigente no es el único existente en el derecho comparado ni en la historia jurídica de nuestro país; 3) no puede haber en una democracia un poder público que no dimane directamente de la soberanía popular; 4) la cúspide del Poder Judicial en México representa los intereses del presidente, de los partidos mayoritarios y de los poderes fácticos, pero no los de los ciudadanos; 5) el hecho de que los titulares de la SCJN y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación provengan de designaciones cupulares derivadas de la voluntad del presidente y de las cuotas de los partidos mayoritarios elimina cualquier legitimidad democrática del Poder Judicial, y 6) resulta absurdo constitucionalmente que los ministros y magistrados invaliden leyes que son aprobadas por los representantes populares sin tener representación popular alguna.

Consideramos que el Poder Judicial Federal, sobre todo los jueces constitucionales, deben estar al servicio del pueblo y no de los intereses del presidente de la República y de la oligarquía. Hemos presenciado cómo la SCJN y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelven en las decisiones clave para el futuro del país, de manera consistente, a favor de los intereses del presidente, de los grandes intereses económicos y de los intereses de los factores reales de poder. En general, los ministros y magistrados, son correas de transmisión de esos intereses, cuando no rehenes de los mismos. En esta iniciativa recuperamos el sentir popular y un debate internacional sobre este trascendental tema.

La historia constitucional de la designación y elección de los ministros de la SCJN ha sido diversa en el transcurrir de nuestro país. El método vigente, que concentra la decisión en el titular del Ejecutivo se incorpora constitucionalmente en 1928, al momento que empezaba la construcción del régimen autoritario del siglo XX, lo que implica que se mantiene en pie, hoy en día, uno de sus pilares autocráticos, presidencialistas y centralistas.

Durante la vigencia de la Constitución de 1824, los artículos del 127 a 133 establecían que la facultad de propuesta de ministros correspondía a las legislaturas de los estados y la Cámara de Diputados los nombraba. La quinta de las Leyes Constitucionales de la República de 1836, en sus artículos 5 y 6, precisaba que la elección de los ministros de la Corte Suprema se haría de la misma manera y forma que la del presidente de la República.

El voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, determinaba en su artículo 13 lo siguiente: “Por medio de leyes se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa, sin otra excepción que la del tercio del Senado que establece el

artículo 6 de esta acta”. Por su parte, el artículo 18 del Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847 indicaba que los ministros de la Suprema Corte serían electos.

El artículo 92 de la Constitución de 1857 señalaba:

Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años y su elección será indirecta en primer grado en los términos que disponga la ley electoral.

El método de elección indirecta era el que se empleaba, en el derecho constitucional mexicano, para la elección de legisladores y del Ejecutivo. Es decir, era el método de elección de autoridades en el siglo decimonónico.

¿Por qué los constituyentes de 1857 adoptaron este método? El profesor José María del Castillo Velasco, que fue constituyente de esa ley suprema, en su obra *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, señala textualmente:

Mientras el Poder Judicial se considere [...] como ramo de la administración pública, bien podía confiarse el nombramiento de los jueces al Ejecutivo, ya por sí solo, ya con intervención del Legislativo; pero desde el instante en que el ejercicio de las funciones judiciales se ha considerado como un verdadero poder público; desde el momento en que a ese poder se ha confiado la inviolabilidad de la constitución, y el examen y el juicio de las leyes mismas con relación a la ley suprema, no puede confiarse la elección de los jueces sino al pueblo [...] (Del Castillo Velasco, 2007:203).

Daniel Cosío Villegas, en su obra *La Constitución de 1857 y sus críticos*, compara a los ministros de la Suprema Corte del siglo XX con los ministros derivados del método de elección de la Constitución de 1857 y, concluye que estos últimos eran, entre otras cosas, por el método de elección ciudadano, “[...] independientes, fiera, altanera, soberbia, insensata, irracionalmente independientes [...]” (Cosío Villegas, 2007:102). El artículo 92 de la Constitución de 1857 estuvo formalmente en vigor hasta la aprobación de la Constitución de 1917.

Durante el Congreso Constituyente de Querétaro, el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte fue intensamente debatido porque algunos constituyentes exigían que todas las autoridades titulares de los poderes de la Unión, incluidas las del Poder Judicial, provinieran de la elección soberana del pueblo y no de métodos indirectos que no fundaban la legitimidad democrática de las autoridades. Hubo diputados como José María Truchuelo que sostuvieron que los ministros tenían que ser elegidos popularmente como todos los funcionarios de primer nivel de los de-

más poderes, porque todo poder debe tener su origen en la soberanía popular. Hubo otros que al final prevalecieron, como Martínez Escobar, Paulino Machorro e Hilario Medina, que siguiendo la opinión de Emilio Rabasa, expuesta en su obra *La constitución y la dictadura*, sostuvieron que la elección popular de los ministros no podía dejarse al juicio del voto popular, porque las turbas violentarían su independencia e imparcialidad al momento de juzgar, ya que recibirían directamente presiones de carácter social y no adoptarían sus resoluciones de manera sosegada e imparcial.

El diputado Truchuelo señalaba en el Constituyente de Querétaro que:

La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. Si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular; si el Ejecutivo toma su origen en la voluntad nacional, en la elección directa de todos los ciudadanos; si el Poder Legislativo toma su mismo origen en la voluntad directa de todos los ciudadanos, ¿por qué vamos a sujetar al Poder Judicial a los vaivenes, a los caprichos de la política y su subordinación al Poder Legislativo o al Poder Ejecutivo, cuando precisamente debe tener su base, su piedra angular en la soberanía del pueblo y en la manifestación de la voluntad nacional? No hay absolutamente ninguna razón en nuestro derecho moderno, y más cuando aquí hemos aprobado el artículo 49, que consagra esa división de poderes, porque los tres vienen a integrar la soberanía nacional, no me parece conveniente hacer que esa soberanía nacional tenga un fundamento completamente mutilado, porque nada más el Ejecutivo y el Legislativo son los que, según el proyecto, se originan directamente del pueblo, y el Poder Judicial, que es parte integrante de la soberanía nacional, no tiene el origen inmediato en el pueblo (Cabrera, 1968:73-74).

Los argumentos en contra de Truchuelo, por ejemplo, los del diputado constituyente Martínez Escobar defendiendo el carácter técnico y supuestamente neutro de la función judicial indicaban que:

[...] la labor del magistrado debe ser únicamente interpretar la ley; debe únicamente resolver lo que la ley ordena y aplicarla en los casos en que la Suprema Corte tiene jurisdicción, cuando haya invasión de un poder a otro, y en otros casos, cuando se haya vulnerado la libertad individual, y es por esta razón contundente que la elección popular para el Poder Judicial no pueda ser jamás buena [...] (Cabrera, 1968:75).

Es importante destacar que la norma aprobada finalmente por el Constituyente de Querétaro de 1917 no contemplaba la intervención del Ejecutivo en la designación de los ministros y, en su lugar, por respeto al sistema federal eran las legislaturas locales, como en la Constitución de 1824, las

que hacían las propuestas al Congreso de la Unión. El original artículo 96 de la Constitución de 1917 señalaba a este respecto:

Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Este artículo se mantuvo en vigor hasta 1928 (más de diez años). La reforma al método de designación a los ministros de inspiración obregonista fue publicada el 20 de agosto de 1928 en el *Diario Oficial de la Federación*. La modificación al artículo 96 determinó que el nombramiento implicaría la intervención del presidente y del Senado. Esta reforma es considerada por la doctrina constitucional como presidencialista-centralista, porque elimina los componentes federales, y vulneradora de las facultades de la Cámara de Diputados, porque prescinde de su intervención en la designación de los ministros. Como bien se sabe, a partir de esa reforma, promovida por Álvaro Obregón, la Suprema Corte y el Poder Judicial Federal en su conjunto, entraron a una etapa de sometimiento a un régimen no democrático institucionalizado.

La exposición de motivos de Álvaro Obregón a esa reforma —18 de abril de 1928— señalaba a favor de ese profundo cambio al sistema de designación de ministros que trastoca todo el sistema constitucional mexicano que:

Cuando la designación es hecha por el presidente, éste pone la garantía del vivo sentimiento de su responsabilidad, y en cierto modo se solidariza con la conducta del funcionario nombrado. El requisito de la aprobación del Senado despertará en el presidente de la República una mayor atención a los méritos de su candidato, apartándolo de la posibilidad de hacerla por favoritismo o por pagar una adhesión incondicional. La intervención del Senado, por otra parte, no viciará los nombramientos, porque carecerá de la facultad de escoger un juez de su propio agrado.

El método de designación de ministros, iniciado por Obregón, sirvió para vulnerar el principio de división de poderes y para concentrar en el presidente de la República desmesuradamente el poder público. A partir de esa reforma, el Poder Judicial mexicano pasó a formar parte de la órbita del

Poder Ejecutivo de nuestro país. Las decisiones de la SCJN, cuando atañen a los intereses estratégicos y políticos del presidente de la República, jamás se apartan o socavan la voluntad presidencial.

En el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1994, se cambió en parte el procedimiento para designar ministros, pero se mantuvo en lo fundamental el sistema de 1928. La reforma de 1994 incluye el sistema de ternas para que, supuestamente, exista comparecencia ante el Senado de los tres propuestos por el Ejecutivo. Esta última reforma establece el procedimiento a seguir en caso de que en el Senado ninguno de los integrantes de la terna alcance la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, llegándose al extremo de establecer que será ministro quien designe el Ejecutivo.

El sistema vigente, que significó la destitución de todos los entonces ministros de la Suprema Corte —¿un golpe de Estado?— y la designación de otros nuevos, no ha ayudado a democratizar al Poder Judicial Federal. El sistema de designación constituye una trampa y una simulación, que como dijimos al inicio de esta exposición de motivos, vulnera el principio de división de poderes por la fuerte centralización en la designación a favor del titular del Ejecutivo y, con consecuencias gravísimas para el control constitucional de las decisiones fundamentales. Bien podemos decir, que la Corte nunca resolverá —es imposible— en contra de las decisiones que importan al presidente de la República, tal como ha ocurrido con las reformas estructurales aprobadas durante este sexenio, en particular respecto a la reforma energética, tanto la constitucional como la secundaria.

La reforma zedillista al método de elección de los ministros tuvo por propósito que el presidente de la República compartiera el nombramiento de los ministros con el Partido Acción Nacional. Desde la entrada en vigor de esa reforma, los ministros han sido propuestos por el presidente, pero el nombramiento ha recaído, no sólo en afines al PRI sino también en ministros cercanos al Partido Acción Nacional.

En otras palabras, que el presidente de la República sea la única instancia para nominar a los aspirantes a la SCJN, induce al mantenimiento de la homogeneidad de pensamiento o de criterios jurídico-políticos a favor del *status quo* y de la permanencia de las decisiones que importan al presidente de la República con menoscabo del respeto al orden constitucional. Esto es incompatible con el Estado de derecho y el principio de división de poderes, además de que afecta el funcionamiento del Poder Judicial que tiene como su función más importante la de ejercer el control de constitucionalidad de todas las normas y actos del sistema. La Suprema Corte como está hoy en día es un enclave de los intereses de la oligarquía en donde el presidente de la República tiene un papel central.

Existe en el mundo entero una fuerte discusión académica pero también política sobre el problema de la legitimidad democrática de los jueces. Preguntas como: ¿por qué el Poder Judicial, que no es producto de una elección popular, puede invalidar una ley emanada del Legislativo?, ¿cómo la decisión democrática puede ser interferida por quienes no representan a nadie?, ¿en nombre de qué las generaciones pasadas pueden atar a las generaciones futuras?, ¿por qué parece que en el Estado constitucional democrático de derecho el poder se traslada del legislador al juez? Todas estas preguntas y otras similares, así como sus difíciles respuestas, tienen que ver con la legitimidad democrática de los jueces y, sobre todo, con los jueces constitucionales que en los sistemas de control concentrado o mixto anulan o invalidan leyes y, que en algunos ordenamientos, determinan al legislador sobre la manera específica en la que debe legislar materias concretas (Cárdenas, 2005:155-199).

¿Cuál es la justificación para tal intervención?, ¿no se pone en riesgo la democracia?, ¿a quién representan los jueces? Estas preguntas como las primeras ponen en cuestión al sistema democrático, al grado que algunos hablan ya de un gobierno de jueces (Del Águila, 2000:293). La dificultad contramayoritaria que significa la interpretación de constituciones conformadas preponderantemente por principios (Bickel, 1962:16) se ha intentado afrontar acudiendo a múltiples teorías. En algunas de ellas existe un pesimismo evidente, en otras, se intenta conciliar a la democracia con el papel que en ella tienen los jueces. Desde antiguo, pero sobre todo ahora que existe una muy clara conciencia en el papel que los principios desarrollan en el modelo constitucional de derecho, se han dado respuestas diversas sobre la principal cuestión que señala:

[...] sí el principio democrático establece que las decisiones que afectan a la colectividad deben ser adoptadas a través de un procedimiento en el que todos puedan participar con su voz y con su voto, bajo la regla de la mayoría; y si en las condiciones actuales de la modernidad ese principio abstracto se concreta en el establecimiento de un sistema representativo en el que un Parlamento elegido periódicamente por sufragio universal toma decisiones por mayoría; entonces, ¿por qué deberían someterse las decisiones a un ulterior control judicial? (Ferrerres, 2002:247-248).

Algunas de las soluciones proponen una interpretación que asuma los presupuestos democráticos, como es el caso del Ely (Ely, 1980), otras aluden a la soberanía constitucional (Hamilton, Madison y Jay, 1987), otras más plantean la reducción de los poderes interpretativos del juez —Kelsen y los originalistas estadounidenses—, otras sostienen la legitimidad judicial

a partir de las garantías orgánicas y funcionales de independencia e imparcialidad judicial (Ibañez, 2002:4-11), algunas hacen consistir la legitimidad del juez en la calidad de su argumentación para vislumbrar la única respuesta correcta en los casos difíciles (Dworkin, 1988:44-71), otras proponen nuevos diseños institucionales en el Poder Judicial que propendan a una democracia más deliberativa y participativa (Nino, 1992:657), y así, un largo etcétera de soluciones en un ámbito en donde algunos son muy pesimistas (Troper, 2003:209-233).

La clave desde nuestro punto de vista está en una nueva relación entre el Poder Judicial y la sociedad. Esa nueva relación puede darse a través de lo siguiente:

1. Modificar los vetustos criterios de la legitimación procesal activa. Abrir ampliamente la jurisdicción a las acciones populares, colectivas y a la protección de intereses difusos. También reformular los anquilosados criterios de interés jurídico y de interés legítimo para permitir lo que en el derecho mexicano se llama interés simple. La jurisdicción debe estar al servicio de los ciudadanos y no debe ser un medio para denegar justicia.
2. Abrir el control de constitucionalidad a cualquier porción normativa, incluyendo las reformas constitucionales (el artículo 61, fracción I de la Ley de Amparo determina la improcedencia del juicio de amparo en contra de reformas constitucionales).
3. La apertura a la jurisdicción debe darse también con una revisión a la capacitación técnica y la ampliación de recursos para los defensores de oficio.
4. La incorporación de sectores marginados o minorías al proceso debe ser una realidad a través de la figura de las acciones populares.
5. Deben incorporarse nuevas instituciones procesales, como el amparo social, para garantizar la tutela de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para hacer exigibles y justiciables esos derechos.
6. La garantía de la tutela judicial efectiva y la protección judicial debe ser la norma orientadora en todas las decisiones del Poder Judicial.
7. Se debe promover un cambio en la cultura jurídica en donde el juez no se asuma como un burócrata pasivo sino como un activo defensor de la Constitución y los derechos humanos.
8. El Poder Judicial y el juez constitucional debe concebirse como un controlador del poder. Ponerse del lado de la sociedad y de los derechos y no de las instancias de autoridad, ya sean públicas o privadas. La

- justicia constitucional es el instrumento de control del gobernado fuera de los momentos electorales.
9. La legitimidad de la constitucionalidad se fundamenta en las transformaciones que su acción y los discursos que la acompañan provocan en la noción de la democracia.
 10. Los tribunales deben proteger el sistema de derechos previsto en la Constitución y someter a examen los contenidos de las normas controvertidas en conexión, sobre todo con los presupuestos comunicativos y las condiciones procedimentales del proceso democrático de producción de normas.
 11. Y se debe corregir la falta de legitimidad democrática directa u originaria del Poder Judicial. Para ello los jueces constitucionales deben ser elegidos por el voto ciudadano y se debe ampliar la transparencia, deliberación y participación en sus decisiones, procedimientos, y funcionamiento, más allá de lo que hace cualquier otro poder público u órgano del Estado por sus importantes funciones en el control de constitucionalidad.

EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Algunas de las llamadas transiciones a la democracia en América Latina —muchas de ellas interrumpida como la mexicana (Cárdenas Gracia, 2014:159-191)— consistieron en su faceta institucional en modificaciones parciales al entramado jurídico, sin que ello necesariamente haya implicado la transformación sustantiva de los regímenes y de los Estados —salvo algunas excepciones en donde se inauguró un nuevo constitucionalismo latinoamericano. Una consecuencia de los cambios parciales y fragmentarios a constituciones y leyes es que en los países en los que así se dio el proceso de cambio democrático no se ha podido establecer definitiva y plenamente la democracia y el Estado constitucional de derecho.

Algunos estados de la región son Estados fallidos —han perdido el monopolio legítimo de la fuerza en la totalidad de sus territorios, sus gobiernos no poseen suficiente legitimidad democrática y son ineficaces para garantizar la seguridad de sus habitantes y otros derechos fundamentales, sobre todo los de carácter económico, social y cultural (Moncada Roa, 2007)—, ya sea por la presencia de las guerrillas, del crimen organizado o, simplemente por la incapacidad de los Estados. Adicionalmente, el esquema de integración mundial no favorece a los Estados latinoamericanos que han visto limitada su soberanía nacional en condiciones de asimetría con Esta-

dos Unidos, otros países desarrollados del orbe y frente a las empresas multinacionales.

Ante el anterior esquema, en el que ni el Estado constitucional ni la democracia se consolidan, en donde la integración mundial hace perder al Estado-nación capacidades y poderes y en donde muchos Estados latinoamericanos poseen características de Estado fallido, es importante preguntarnos si algunas instituciones como los órganos constitucionales autónomos que existen en los países de la región pueden servir para que el Estado-nación latinoamericano gane en legitimidad democrática, eficiencia y eficacia. Pienso que los órganos constitucionales autónomos podrían apoyar en ese sentido. Sin embargo, no vale cualquier tipo de órgano constitucional autónomo, se requiere de órganos que sean democráticos y legítimos, que se encuentren vinculados fuertemente con sus sociedades e independientes de la influencia del Ejecutivo, del Congreso o del Poder Judicial.

Como señala Leibholz al recordar a Santi Romano, hoy en día, la cualidad de un órgano constitucional autónomo depende de la posición que ocupa cada órgano en el marco de la Constitución y no de la manera en cómo se ejerce funcionalmente una actividad concreta del Estado (Leibholz, 2013:691). Lo anterior significa que puede haber tanto órganos constitucionales autónomos como lo establezca la Constitución respectiva, ya sea por la voluntad del constituyente originario o, por haberlo decidido así el órgano de reforma constitucional.

Después de la Segunda Guerra Mundial, aparecieron en Europa algunos órganos constitucionales autónomos. Al principio las constituciones no definieron con precisión las características de estos órganos. Por ejemplo, la Ley Fundamental de Bonn incluyó al Tribunal Constitucional Alemán dentro de la regulación donde se norma al resto de los tribunales federales. La jurisprudencia constitucional alemana y la doctrina fueron perfilando los elementos característicos de estos órganos, señaladamente las notas que aluden a su independencia y autonomía en relación con el resto de los poderes tradicionales (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial) y, en tanto, que de la Constitución no se derive nada en contrario. También se fue perfilando que los órganos constitucionales se coordinan entre sí, y no se encuentran en una relación jerárquica entre ellos o en relación subordinada con los poderes tradicionales.

Más tarde se ha ido equiparando el estatus de los titulares y de los funcionarios de los órganos constitucionales con el del resto de los titulares de los poderes públicos tradicionales. El estatus de los titulares de los órganos constitucionales autónomos es del mismo nivel que el estatus de los titula-

res de los poderes tradicionales. Por eso, en algunos casos, son sujetos de responsabilidades políticas de carácter constitucional.

En la jurisprudencia italiana, desde mediados del siglo XX, quedó claro que los órganos constitucionales autónomos gozan de garantías de inviolabilidad, independencia y autonomía, semejantes a las de los poderes tradicionales y tal como se reconoció en Alemania. En España y después del conocido ensayo de Manuel García Pelayo, se ha precisado que los órganos constitucionales autónomos poseen las siguientes características: *a*) la inmediatez que significa que deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; *b*) la esencialidad porque se entiende que son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo y desempeñan funciones imprescindibles para el Estado; *c*) dirección política, dado que participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado; *d*) paridad de rango, pues poseen jerarquía similar y mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones), y *e*) autonomía, porque poseen autonomía orgánica, funcional y en ocasiones presupuestaria (García Pelayo 1981:12).

En general, hoy en día, se sostiene que los órganos constitucionales autónomos se caracterizan por contar con las siguientes notas: 1) autonomía orgánica e independencia funcional; 2) mecanismos de integración no provenientes del Poder Ejecutivo —generalmente determinados en y por el Poder Legislativo— y un estatuto para que sus titulares cuenten con imparcialidad y con ello se fortalezcan las condiciones de objetividad del propio órgano; 3) apoliticidad, porque se entienden como órganos técnicos y no políticos; 4) inmunidades para que realicen sus funciones sin presiones indebidas; 5) responsabilidades frente a los ciudadanos y al Poder Legislativo; 6) transparencia, para que en su funcionamiento se eviten actos de corrupción; 7) intangibilidad, porque se consideran órganos permanentes y no coyunturales —para ser derogados se exige el cumplimiento reforzado o cualificado que se pide para las reformas constitucionales y en ocasiones superior al procedimiento de reforma constitucional ordinario—, y 8) funcionamiento interno apegado al Estado de derecho para evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos al interior de ellos (Cárdenas Gracia, 2012:251-252).

Jorge Carpizo ha señalado que las características de los órganos constitucionales autónomos son: 1) estar establecidos en la Constitución, la que debe señalar los principios básicos de su organización y sus facultades más importantes; 2) realizar funciones públicas que corresponden al Estado y

que tienen por prioridad el interés público; 3) no depender políticamente de ninguno de los tres poderes, con los cuales guardan una relación de coordinación y no de subordinación; 4) gozar de autonomía técnica y funcional, su presupuesto debe estar asegurado y ser suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones; 5) sus titulares son responsables y los órganos constitucionales autónomos deben rendir cuentas; 6) realizar labores técnicas altamente especializadas; 7) su actuación debe estar alejada de consideraciones políticas o partidistas; 8) sus actos deben estar regidos por los principios de legalidad, imparcialidad e igualdad de todos ante la ley; 9) sus titulares deben gozar de garantías para asegurarles autonomía técnica, tales como estabilidad en el encargo, remuneración adecuada y responsabilidad; 10) sus decisiones están sujetas al control de constitucionalidad, y 11) intangibilidad, si los órganos constitucionales autónomos fuesen suprimidos se lesionaría gravemente al Estado democrático de derecho (Carpizo, 2009:4-5).

En América Latina encontramos una tendencia constitucional a establecerlos, sobre todo después del fin de las dictaduras y el establecimiento de los nuevos regímenes democráticos con posterioridad a los años ochenta del siglo pasado. En la región se proponen diferentes grados de autonomía, tanto en su integración —¿cuánta influencia de los partidos o de los poderes tradicionales se puede ejercer sobre ellos permanentemente?— en su estructura y organización, y en su autarquía financiera. No existe en nuestro continente un acuerdo de cuáles y cuántos órganos constitucionales autónomos deben existir. Tampoco hemos logrado precisar homogéneamente sus características y sus principios. Además, constitucional y políticamente, no se ha definido su lugar en la teoría de la división de poderes y en su relación con los partidos políticos.

Desde nuestro punto de vista, las discusiones sobre los órganos constitucionales autónomos tienen que ver con las siguientes cuestiones: 1) ¿cuál debe ser el número adecuado de los órganos constitucionales autónomos?; 2) ¿por qué se incrementan en número?; 3) ¿cuándo se justifica constituirlos?; 4) ¿cómo deben funcionar para respetar en los Estados federales las competencias de las autoridades locales y municipales?; 5) ¿en América Latina cómo se han constituido y para qué?; 6) ¿qué variantes presenta el modelo latinoamericano en relación con el europeo?; 7) ¿cuál es el futuro en América Latina de estos órganos?; 8) ¿se requiere una nueva teoría constitucional merced a la existencia de los órganos constitucionales autónomos?; 9) ¿qué han aportado a la democratización de América Latina y a la consolidación del Estado constitucional?, y 10) ¿cuáles son sus debilidades, en particular sus déficits de legitimidad democrática?

La última de las cuestiones es la más relevante. En el panorama latinoamericano, los órganos constitucionales autónomos no deben quedar con-

trolados, ya sea por el mecanismo constitucional de designación de sus titulares o por la definición de su presupuesto, sin que para ello importe que ese dominio provenga del Ejecutivo o de la coalición gobernante.

Para que los órganos constitucionales autónomos ganen legitimidad es necesario transformar el método de elección de sus titulares. En muchos países de la región, el nombramiento de los titulares de estos órganos obedece a la lógica del reparto de cuotas entre los partidos mayoritarios o dominantes en los congresos, o en algunos casos, depende de la designación de éstos del Ejecutivo o de la coalición gobernante. El esquema propicia que los titulares de los órganos constitucionales autónomos sean, en muchos casos, auténticas correas de transmisión en sede institucional de los intereses de los partidos o del Ejecutivo. El método de designación debe ser cambiado por otro en donde intervenga la sociedad, preferentemente a través de elecciones por sufragio universal.

Tratándose de órganos electorales, para que éstos en nuestro país ganen legitimidad es necesario transformar el método de elección de los consejeros y magistrados electorales. Actualmente, la determinación corresponde a los partidos —grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados— en el caso de los consejeros y, en el caso de los magistrados electorales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los partidos —grupos parlamentarios en el Senado de la República. En ambos casos se trata de nombramientos que obedecen a la lógica de los partidos, que imponen un esquema de reparto de cuotas entre ellos para definir a los titulares de los órganos electorales, y que suelen favorecer a los partidos con mayor representación en las cámaras.

Hay académicos que reclaman, por ejemplo, que los aspirantes a magistrados electorales que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, sean designados mediante el método de sorteo, porque así al menos, no existirían vínculos fuertes con los partidos. Los magistrados designados no deberían su cargo a un grupo parlamentario. No se sentirían comprometidos con ellos y podrían actuar con mayor independencia.

Pienso, por el contrario, que los magistrados electorales, los titulares de los órganos constitucionales autónomos, el procurador general de la República o fiscal general de la República, los consejeros de la Judicatura Federal, el titular de la Auditoría Superior de la Federación y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser elegidos por voto universal, directo y secreto de los ciudadanos. Las razones son las siguientes: 1) los órganos cúspide del Estado merecen contar con legitimidad democrática directa de los ciudadanos para que tengan responsabilidad directa frente y ante ellos, y porque deben ser expresión de la soberanía popular; 2) la historia política y constitucional de México demuestra que estos nom-

bramamientos se realizan, antes por el presidente hegemónico, y ahora, por el acuerdo de las cúpulas de los partidos mayoritarios; 3) el hecho anterior limita su independencia porque suelen actuar y decidir como si fuesen correas de transmisión de los intereses y voluntad de quien los designó; 4) esos órganos y poderes se han partidocratizado y se conducen en atención a ese hecho; 5) no hay pluralismo jurídico, político o ideológico en el interior de esos órganos y poderes porque los titulares de los mismos representan y reproducen las concepciones jurídicas o políticas de las clases dominantes; 6) por el método de designación existente, los titulares de esos órganos y poderes, pierden independencia porque con motivo de sus funciones nunca afectarían seriamente los intereses de quien los nombró, ya sea el Ejecutivo, el Senado o, cualquier otra instancia de autoridad o conjunción de éstas; 7) actúan como en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —igual se puede decir de los magistrados electorales— como poder contramayoritario, capaz de anular o desaplicar normas jurídicas que han sido aprobadas por las mayorías o por los representantes de éstas; 8) son órganos elitistas; 9) los titulares no generan vínculos con la ciudadanía ni se esfuerzan por rendirle cuentas a la sociedad, y 10) sus titulares resuelven de espaldas a la sociedad y por lo mismo no promueven las necesidades, los intereses ni los derechos de los ciudadanos, sino los intereses y privilegios de los dirigentes y beneficiarios del *status quo*.

En el derecho comparado se discute mucho el mecanismo de designación de los magistrados o ministros de las cortes supremas. En Argentina hay sectores que insisten en que debe ser el pueblo el que elija a los magistrados de la Suprema Corte. En Estados Unidos las posiciones teóricas están divididas, hay autores como Jeremy Waldron (1999) que insisten en darle más participación a los ciudadanos en los asuntos del Poder Judicial.

Uno de los rasgos del nuevo constitucionalismo latinoamericano, que ha provocado un fuerte debate, tiene que ver con la legitimidad democrática directa de los titulares de algunos órganos constitucionales autónomos (Salazar, 2013:345-387), tales son los casos, de la elección mediante sufragio universal de los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional que se prevé en la Constitución de Bolivia, y la elección por sufragio universal de los titulares del Consejo de la Magistratura en Argentina. Los artículos 197 y 198 de la Constitución de Bolivia indican que el Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por magistradas y magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena ordinario campesino y, que las magistradas y los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional se elegirán mediante sufragio universal, según el procedimiento, mecanismo y formalidades de los miembros del Tribunal Supremo de Justicia que también se eligen me-

dianate sufragio universal. En Argentina, la presidenta Cristina Fernández envió al Congreso de la Nación, el día 8 de abril de 2013, seis proyectos para reformar al Poder Judicial de ese país. Una de las propuestas implicaba la elección por sufragio universal de los titulares del Consejo de la Magistratura. Las leyes fueron aprobadas en el Congreso argentino pero el 18 de junio de 2013 la Corte Suprema de ese país declaró la inconstitucionalidad de la ley, argumentando que el artículo 114 de la Constitución de Argentina, alude a los “estamentos” de jueces y “abogados de la matrícula”, lo que implica una representación corporativa que debe ser observada.

En la academia se señala que la elección por sufragio universal de los titulares de los tribunales constitucionales y de otros órganos constitucionales autónomos no garantizan que el electo responda siempre a los intereses, expectativas y demandas de los sectores sociales que lo eligieron y, que siempre es posible, que esos titulares interpreten las normas de manera abierta para garantizar derechos de las minorías en contra de las mayorías (Salazar, 2013:381). Es verdad que la elección por sufragio universal de los titulares de los órganos constitucionales autónomos no asegura que éstos decidirán a favor de los sectores sociales que los eligieron. Sin embargo, mantener los esquemas que hoy prevalecen para la designación o elección de los titulares de los órganos constitucionales autónomos es una solución peor que la que consiste en hacer depender su elección de los ciudadanos, pues se corre el riesgo de que los órganos constitucionales autónomos sean cooptados por los poderes formales o por los fácticos.

¿Cuáles son los argumentos a favor de la elección popular de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los consejeros del INE, de los magistrados del tribunal electoral y de otros titulares de órganos cúspide?

1. Muchos de ellos son legisladores negativos —ministros y magistrados— porque tienen poderes derogatorios o abrogatorios. ¿Por qué si el legislador positivo —el que crea la ley— es elegido popularmente, el magistrado o legislador negativo, no es igualmente electo?
2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es un poder contramayoritario porque anula o invalida leyes aprobadas por los representantes de las mayorías ciudadanas. También el tribunal electoral es un poder contramayoritario porque puede desaplicar normas contrarias a la Constitución y calificar elecciones —validándolas o invalidándolas. Es un poder que carece de legitimidad democrática de origen y que impone sus criterios a las mayorías ciudadanas.
3. La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, por lo tanto todos los poderes públicos son delegados del pueblo. No puede con-

- cebirse democráticamente que un poder público no dimane de la voluntad popular.
4. Los titulares de la SCJN, los magistrados electorales y los titulares de los órganos constitucionales autónomos, en lo que se refiere a sueldos y prestaciones son los miembros más elitistas del sistema constitucional mexicano y esos sueldos los obtienen del pueblo que no participa en su elección.
 5. Son instituciones que suelen decidir a favor de los poderes fácticos. Es decir no tutelan el interés general, sino el interés de unos cuantos que no constituyen la mayoría de la población.
 6. En los hechos, la actual composición de esos órganos y poderes, representa los intereses del PRI y del PAN por tener la mayoría calificada en el Senado para su designación, como antes lo fueron los representantes del PRI. Muchos de los actuales titulares han llegado a ese cargo por la voluntad de personas como Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox, Felipe Calderón, Manlio Fabio Beltrones, Diego Fernández de Cevallos y Emilio Gamboa Patrón. ¿Cuál independencia? ¿Cuál imparcialidad?

En una iniciativa que presenté como diputado propuse reformar la parte conducente de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nombramiento de consejeros electorales —pero que se podría extender a los magistrados electorales del tribunal electoral—, para quedar en los términos siguientes:

Los consejeros y consejeras electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada, y no podrán ser reelectos. El Presidente será designado entre ellos por mayoría de dos terceras partes, al término de cada proceso electoral y por tres años, sin que pueda reelegirse. Las consejeras y consejeros electorales serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General saliente organizará junto con la elección de los demás cargos públicos el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser consejero, aplicarán un examen general de conocimientos ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Por cada vacante, los cinco aspirantes que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de Consejero del Instituto Electoral tendrán derecho a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de precampañas y campañas, así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. Será causa de inelegibilidad para el cargo el patrocinio de los partidos, poderes mediáticos o formales. La elección

escalonada de los Consejeros del Instituto Electoral deberá coincidir con los procesos federales electorales. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados mediante convocatoria pública y previa consulta ciudadana, nombrará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días, al provisional que durará en su encargo hasta el siguiente proceso electoral. En ese proceso electoral se elegirá al Consejero sustituto que concluirá el plazo del encargo. La ley establecerá las reglas y los procedimientos correspondientes (*Gaceta Parlamentaria*, 2010).

Además de lo anterior se requiere de un perfil adecuado de consejero y de magistrado electoral, en donde el compromiso con los principios y valores democráticos sea el elemento fundamental de su tarea. El perfil implica una suerte de “carta de vida”: qué es una persona, qué ha sido, qué se ha propuesto y cuál ha sido su postura ante la vida: pasiva ante los acontecimientos o de lucha para cambiar las condiciones de su entorno. El cargo de magistrado y de consejero no es un trabajo más, es una función orientada por el compromiso democrático. En este sentido, el perfil de magistrado y consejero electoral debe comprender al menos los siguientes elementos: proactividad; conocimientos en materia político-electoral; experiencia en cargos de dirección; capacidad en la argumentación jurídica; compromiso con la transparencia y deliberación pública; austeridad; rendición de cuentas, y asumir las consecuencias sociales de las decisiones.

Las autoridades electorales pierden legitimidad cuando no actúan con transparencia, cuando no deliberan, cuando la argumentación de sus decisiones no es convincente, cuando le hablan al poder y no a los ciudadanos. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en algunos momentos de su vida institucional ha tenido momentos de confianza ciudadana, ha perdido su legitimidad, es decir el respaldo social como órgano creíble. Ello se debe, principalmente a la actitud de sus titulares frente a los problemas y procesos electorales.

Una modificación o reforma electoral, por más importante que sea, no basta por sí misma para transformar una situación dada, es imprescindible que las autoridades tengan un compromiso con los fines del ordenamiento y con desarrollo democrático del país. Por ello, es importante que las autoridades electorales desarrollen las líneas básicas de un plan de trabajo que, entre otras cosas, debe comprender: 1) la reforma administrativa para generar austeridad y transparencia en los distintos ámbitos de las autoridades electorales; 2) políticas públicas que eviten en los órganos electorales la influencia indebida de poderes gubernamentales y fácticos; 3) la revisión de los servicios de carrera electorales y la evaluación de todos sus integrantes;

4) una política laboral que garantice los derechos de los trabajadores administrativos y eventuales; 5) una relación de respeto y colaboración con el resto de los poderes y órganos del Estado; 6) una comunicación permanente y directa con la sociedad para que ésta esté informada y conozca los trabajos de las instituciones, sus decisiones y la manera cómo se adoptan y, en muchos casos, para que la sociedad misma diseñe y participe en la aplicación de sus funciones, tanto estrictamente electorales como las que tienen relación con el desarrollo democrático y la educación cívica; 7) una permanente comunicación e intercambio de puntos de vista con los partidos y las agrupaciones políticas, y 8) sobre todo, la orientación y materialización de las decisiones de autoridad por los principios constitucionales.

CONCLUSIONES

México requiere de autoridades que recuperen la legitimidad perdida. Las autoridades judiciales y electorales deben tener un origen democrático derivado de la voluntad ciudadana y deben demostrar en los hechos, en su trabajo cotidiano, su compromiso con la democracia. Sólo así volveremos a tener autoridades creíbles que abonen en la estabilidad y gobernabilidad del país. Es verdad que el cambio en el método de designación de los titulares de estos poderes y órganos es parte de la solución al problema, aunque no la única. Se requieren otras medidas.

Por ejemplo, la interpretación y aplicación de las normas debe guiarse por criterios gramaticales, sistemáticos y funcionales, debe orientarse por los principios constitucionales de interpretación conforme, *pro homine*, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Las autoridades deben esforzarse por maximizar los principios de elecciones auténticas (equitativas) y libres, y de otros, como el de máxima publicidad de los actos y decisiones de autoridad e insistir en deliberaciones abiertas que busquen sinceramente como eje de decisión a los mejores argumentos, por encima de los intereses de los partidos y de poderes gubernamentales y fácticos.

En materia de austeridad y de transparencia, las instituciones deben ser una caja de cristal con gastos moderados y sin pretensiones de crecimientos burocráticos constantes y sin sentido. Es necesario derogar cualquier espacio de opacidad y duda en los ámbitos administrativos. El ejercicio presupuestal debe justificarse ante la sociedad. Por último, los titulares de estas autoridades no deben olvidar que se deben, en primer lugar, a la sociedad, con quien tienen los compromisos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrés Ibáñez, Perfecto (2002), “Democracia con jueces”, en *Claves de Razón Práctica*, diciembre, núm. 128, pp. 4-11.
- Bickel, Alexander (1962), *The Least Dangerous Branch*, New Haven, Yale University Press.
- Cabrera, Lucio (1968), *El poder judicial federal mexicano y el constituyente de 1917*, México, UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2005), *La argumentación como derecho*, México, UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2012), *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. edición, México, UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2014), *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM.
- Cárdenas Gracia, Jaime (2014), *Las pruebas y las resoluciones electorales*, México, Porrúa.
- Carpizo, Jorge (2009), Versión estenográfica de la conferencia: “¿Por qué la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación debe ser un órgano constitucional autónomo?”, en el marco del Seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, 18 de agosto, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 4-5.
- Cosío Villegas, Daniel (2007), *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2a. edición, México, Fondo de Cultura Económica/Clío.
- Del Águila, Rafael (2000), *La senda del mal, política y razón de Estado*, Madrid, Taurus.
- Del Castillo Velasco, José María (2007), *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, edición facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Dworkin, Ronald (1988), *El imperio de la justicia*, Barcelona, Gedisa.
- Ely, John (1980), *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ferreres, Víctor (2002), “Justicia constitucional y democracia”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa/UNAM.
- Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados (2010), número 3131-VI, jueves 4 de noviembre (1437).
- García Pelayo, Manuel (1981), “El status del tribunal constitucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Gargarella, Roberto (1996), *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Barcelona, Ariel.

- Hamilton, Alexander; James Madison y John Jay (1987), *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Leibholz, Gerhard (2013), “El estatus del tribunal constitucional federal en Alemania”, en Héctor Fix Zamudio y César Astudillo (coords.), *Estaduto jurídico del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM.
- Moncada Roa, Patricia (2007), “El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso”, en Robert Rotberg y Christopher Clapham, *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes/Pontificia Universidad Javeriana.
- Nino, Carlos (1991), “Los fundamentos del control judicial de constitucionalidad”, en *Cuadernos y Debates*, núm. 29, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Nino, Carlos (1992), *Fundamentos de derecho constitucional, análisis jurídico y politológico de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea.
- Pintore, Anna (2001), “Derechos insaciables”, en Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta.
- Salazar, Pedro (2013), “El nuevo constitucionalismo latinoamericano (una perspectiva crítica)”, en Luis Raúl González Pérez y Diego Valadés (coords.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM.
- Sánchez Cuenca, Ignacio y Pablo Lledó (2002), *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana*, Madrid, Alianza.
- Torre, Juan Carlos (2011), *La audacia y el cálculo*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Troper, Michel (2001), *Por una teoría jurídica del Estado*, Madrid, Dykinson.
- Troper, Michel (2003), “El poder judicial y la democracia”, en Jorge Malem, Jesús Orozco y Rodolfo Vázquez (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa.
- Waldron, Jeremy (1999), *The Dignity of Legislation*, Cambridge, Cambridge University Press.

INSTITUCIONES ELECTORALES Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

ALFONSO ZÁRATE FLORES*

Quizás haya pocos ejemplos del carácter transitorio de mutaciones sociales que parecían incommovibles, como el de las revoluciones. Dos estudiosos del siglo pasado, en 1927 el profesor Lyford Edwards (*The natural history of revolution*) y en 1938 el historiador Crane Brinton (*Anatomía de la revolución*), ofrecieron un acercamiento sugerente al estudio de las revoluciones. Para empezar, recordaron que el nombre “revolución” procede de la geografía y alude al movimiento elíptico de los astros a cuyo término regresan a un lugar, sorprendentemente similar, a aquél del cual partieron.

Utilizando como paradigma a la Revolución francesa, tanto Edwards como Brinton, advirtieron las etapas mayores del proceso que inició la revolución, a partir del agotamiento del antiguo régimen, el derrocamiento de Luis XVI y la abolición de la monarquía: su tránsito al gobierno de los moderados y la fragilidad de este gobierno que se encontraba entre dos fuegos: los contrarrevolucionarios que buscaban suprimir los primeros avances y regresar a la condición anterior, y los radicales, que inconformes con las transformaciones, querían profundizar los cambios.

Al final, se impusieron los radicales y la instauración por Danton y Robespierre del Comité de Salvación Pública llevó a la instauración, en palabras de Brinton, del “Reino del terror y la virtud”, que se caracterizó por la persecución a todo aquél que era visto como corrupto o sedicioso. Y a partir de allí y luego de la decapitación de Robespierre, comenzó el regreso a la situación anterior: el Termidor y, finalmente, la restauración.

* Este ensayo se benefició de los análisis y las contribuciones de mis colegas de Grupo Consultor Interdisciplinario, S.C., Roberto Hernández López, Cosme Ornelas Mendoza, Omar Báez Caballero y Mauricio Mercado Ruiz, a quienes expreso mi agradecimiento.

Concluido el ciclo —especie de movimiento elíptico, como el de los astros— regresaron los privilegios que se creían abolidos, los títulos nobiliarios reemplazaban al democrático *citoyen*, la Iglesia católica recuperaba sus poderes.

Otro de los casos estudiados por Brinton, el de la Revolución rusa, permitía advertir cómo el régimen soviético que proclamaba el poder para el pueblo, había llevado a restaurar el autoritarismo zarista y a consolidar en el vasto imperio la preeminencia del pueblo ruso sobre los pueblos no rusos. Hoy, Vladimir Putin gobierna en escenarios tan fastuosos y concentra tales poderes que no admiten disonancia alguna y parece revivir los días de los zares de todas las Rusias.

El enfoque histórico de las revoluciones parece pertinente para subrayar la dificultad para preservar los avances y el enorme peso de las inercias autoritarias. En México, los gobiernos de la posrevolución parecieron romper con el Porfiriato, pero terminaron perfeccionando su monopolio del poder, con una sola salvedad, en vez de la permanencia de un solo hombre, fue la de un solo partido.

El trayecto, breve, azaroso, de las instituciones “ciudadanizadas” —Instituto Federal Electoral (IFE), Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)— no permite mucho espacio para el optimismo. Al breve periodo de afirmación como un “contra poder” que contuviera las inercias autoritarias, los abusos de gobiernos y partidos, ha seguido la fiebre por frenar e, incluso, retrotraer los modestos avances: la captura de esas instituciones. Hoy, afectadas en su credibilidad, las instituciones electorales se preparan para una elección que se anticipa compleja, sucia y de resultados inciertos que podrían activar conflictos poselectorales.

NACIMIENTO Y PRIMEROS RETOS DE LAS NUEVAS INSTITUCIONES “CIUDADANAS”

En el último cuarto del siglo XX, avanzó penosamente la maduración democrática. Ese proceso estuvo acompañado por la reducción de las facultades —no siempre legales— de la poderosa y temible Secretaría de Gobernación (Segob).

Las corporaciones encargadas de la inteligencia civil: la Dirección Federal de Seguridad (DFS) —penetrada por el narcotráfico— y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), fueron reemplazadas por un órgano desconcentrado sometido a un marco jurídico más estricto, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). En el gobierno de Carlos

Salinas de Gortari el control de la comunicación social que ejercía Bucareli, fue transferido a Los Pinos, al tiempo que desapareció Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA), la empresa gubernamental que monopolizaba la distribución del papel periódico. A la par del debilitamiento de la Secretaría de Gobernación —proceso que se revirtió en el 2012 con el regreso del PRI a la presidencia—, se dio la creación de instituciones “ciudadanizadas”.

A través de sucesivas reformas electorales, la Secretaría de Gobernación fue perdiendo atribuciones en la organización y control de los comicios: en 1996 el secretario de Gobernación dejó de presidir el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Así, el tránsito del autoritarismo a nuestra democracia defectuosa fue acompañado por la creación de instancias “ciudadanas”: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), que a partir de la década de los noventa del siglo pasado,¹ empezaron a cumplir tareas antes inexistentes o reservadas al aparato gubernamental. En un país en el que las elecciones eran una parodia, el IFE reemplazó a la Comisión Federal Electoral que presidía el secretario de Gobernación.

En los días del partido “prácticamente único”, el candidato oficial llegó a tener más del 90% de los votos. Pero los sufragios no le otorgaban legitimidad a su mandato porque todos sabían que su victoria era producto del “fraude” o la simulación. El Partido Acción Nacional (PAN) contribuía, aun sin proponérselo, a darle una apariencia democrática a un sistema autoritario con contiendas amañadas.

Todo esto funcionó por décadas, mientras las bases de la estabilidad (crecimiento económico, dominio casi absoluto del Ejecutivo, control corporativo, reformismo, pragmatismo, etcétera) garantizaron la continuidad del régimen posrevolucionario. Agotado el modelo por el desgaste de sus soportes político-económicos, el “reclamo democrático” que ya anticipaba el movimiento estudiantil de 1968, iría ganando espacios en sectores cada vez más amplios de la sociedad.

Lenta y penosamente, hacia la segunda mitad de los años setenta y con mayor fuerza en los ochenta, fue avanzando la democracia electoral y el sistema no tuvo más remedio que reconocer pequeños, pero simbólicos, triunfos de la oposición. Sería hasta 1989 cuando el régimen reconocería por primera vez el triunfo de un candidato opositor; Ernesto Ruffo, del PAN, ganó las elecciones por la gubernatura de Baja California. De ahí *pa'l*

¹ Con excepción del IFAI, que nació en el 2002 tras la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

real, el mapa político del país cambiaría sustancialmente hasta llegar en el año 2000 a la alternancia en la Presidencia de la República.

En esos años, acompañando el ascenso de las oposiciones y la apertura a regañadientes del sistema político, nacieron instituciones autónomas indispensables para el nuevo tiempo mexicano.

A la consolidación del IFE como garante de la legalidad de los procesos electorales siguió la creación del IFAI como respuesta a la demanda social de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. No obstante ello, las resistencias continuaron. Agazapados por momentos, hipócritas o prepotentes, en otros, los sobrevivientes del viejo acuerdo se mantuvieron en sus trincheras (los gobiernos estatales fueron sus principales reductos) y, beneficiados por la frustración que dejó en millones de mexicanos la frivolidad de Vicente Fox y los saldos de la “guerra” contra el narco de Felipe Calderón, regresaron al poder presidencial en el 2012.

LOS PRIMEROS RETOS

En 1994 —el *annus horribilis* signado por el levantamiento zapatista y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu— el recién creado IFE recibió su “prueba de fuego”. El candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Ernesto Zedillo, ganó la elección; se habló del “voto del miedo” como el factor decisivo. El Consejo General integrado por los consejeros ciudadanos José Woldenberg, Santiago Creel Miranda, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas Horcasitas y Fernando Zertuche Muñoz,² cumplió con eficacia y sobriedad.

Resultado directo de la reforma de 1996, el proceso electoral de 1997 fue considerado la prueba decisiva para la transición mexicana. El descenso sustancial en las preferencias electorales del partido en el poder, aunado a un marco legal e institucional que garantizaban mejores condiciones de competencia política, llevaron a un resultado histórico. Por primera vez en la historia, el PRI perdía la mayoría en la Cámara de Diputados y, con ello, una nueva etapa democrática daba inicio. Etapa que se extiende hasta nuestros días y que, entre otros elementos, está caracterizada por la ausencia de mayorías legislativa del partido en el gobierno, por el diálogo y la negociación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo.

² Secretaría Ejecutiva, Integración de los Órganos Centrales del Instituto Federal Electoral, 1994-2014, Instituto Federal Electoral, México, 2014, disponible en <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-EstadisticasTransparencia/docs/IA-MateriaTransp_2014/IFE_Integracion_organos_centrales_1990-2014.pdf>.

La reforma electoral de 1996 introdujo cambios sustanciales al instituto electoral. En primera instancia, el Consejo General del IFE estuvo compuesto por un consejero presidente y ocho consejeros electorales que sustituyeron a los Consejeros ciudadanos de la primera etapa. De esta forma, al Consejo General del IFE lo integraron reconocidas personalidades de la academia y el periodismo: José Woldenberg, como consejero presidente, y José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Juan Molinar Horcasitas, Jacqueline Peschard y Emilio Zebadúa, como consejeros electorales.

Además de la nueva composición, la reforma electoral de 1996 sentaría las bases del sistema electoral contemporáneo. El financiamiento de los partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación, el establecimiento de topes de campaña, la redistribución electoral y la participación activa del Consejo General del IFE en la organización del proceso electoral, fueron algunos elementos establecidos por la reforma.³ El resultado histórico de las elecciones intermedias de 1997, acompañado por un comportamiento pulcro y ejemplar por parte del Consejo General del IFE, redundaron en el prestigio de la autoridad electoral. El país daba un paso adelante en la transición democrática y el IFE se preparaba para su siguiente prueba: las elecciones del año 2000.

PEMEXGATE Y AMIGOS DE FOX

En la elección presidencial del 2000, dos sucesos pusieron a prueba la solidez del IFE: el *Pemexgate* y Amigos de Fox.

El primero consistió en la triangulación de recursos de Petróleos Mexicanos al PRI, por medio del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), al que la paraestatal realizó un “préstamo” por 640 millones de pesos que fueron a parar a la campaña de Francisco Labastida Ochoa en junio de 2000.⁴ Para el jurista Pedro Salazar Ugarte, más allá de la gravedad de estos hechos,

[...] el verdadero peligro se manifestó después, cuando [el PRI] intentó resistirse a la sanción que le impusieron las autoridades electorales. Al hacerlo

³ Véase Pablo Javier Becerra Chávez, “El proceso electoral federal de 1997”, en Manuel Larrosa Haro (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1997, pp. 17-18, disponible en <http://desh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicos%201997_div/1997%20div/1997p.13-28.pdf>.

⁴ Antonio Jáquez, “El Pemexgate, una novela de no-ficción”, *Proceso*, 13 de octubre, 2002, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/290512/el-pemexgate-una-novela-de-no-ficcion>>.

puso en entredicho el contrato constitucional que firmó con los demás partidos para someterse a una autoridad común. [...] No es una exageración: hoy, golpear al IFE (con mayor evidencia cuando no se tiene la razón) equivale a taladrar la columna que sostiene la casa.⁵

Por lo que respecta al caso conocido como Amigos de Fox, a escasos 10 días de las elecciones del 2 de julio del 2000, el entonces diputado Enrique Jackson hizo públicas copias de cheques y movimientos bancarios en Bélgica hacia la asociación civil Amigos de Fox. Un día después, el PRI y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron quejas formales ante el IFE.

En julio del 2001, la Comisión de Fiscalización del IFE, presidida por Alonso Lujambio, aprobó el dictamen por el cual se desechaban las dos quejas presentadas por el PRD y del PRI, por considerar que no había elementos o indicios suficientes para presumir que se había violado la ley electoral. Sin embargo, en mayo del 2002, el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) exigió al IFE retomar el caso; no fue sino hasta el 15 de mayo del 2002 que la Comisión de Fiscalización del IFE reabrió el caso del presunto financiamiento extranjero a la campaña presidencial de Vicente Fox.

En mayo del 2004, casi cuatro años después de la presentación de las primeras pruebas por parte del priísta Enrique Jackson, la Sala Superior del TEPJF ratificó, por unanimidad, la culpabilidad del PAN y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en el manejo irregular de recursos en la campaña presidencial del 2000, como había establecido en octubre el IFE, pero modificó los montos. Se estableció una multa de 399 135 903 para el PAN y para el PVEM de 98 717 713 pesos. La sanción contra el PAN se incrementó alrededor de 39 millones de pesos, en tanto que el PVEM vio disminuido el castigo original en alrededor de 85 millones de pesos.

Uno de los argumentos que tuvieron más peso a la hora de tomar la decisión y modificar los montos fue la que se refiere a la abierta participación del entonces candidato y a la postre presidente de la República, Vicente Fox, en el esquema ilegal de financiamiento. De acuerdo con las investigaciones llevadas a cabo por el IFE, se encontraron vínculos entre militantes, simpatizantes y el propio candidato del PAN en la utilización de fuentes de financiamiento ilícitas. Y pese a que el PAN y el PVEM presentaron quejas ante la resolución del IFE, el TEPJF confirmó en sus términos la sanción, ordenando que se descontara el financiamiento de los partidos durante diez meses consecutivos hasta totalizar la suma de las respectivas multas.

Los casos de financiamiento ilegal de campañas que involucraron a los dos partidos políticos más grandes del país fueron determinantes para la con-

⁵ Pedro Salazar Ugarte, "La crisis de los siete años", *Voz y Voto*, núm. 129, 1 de noviembre, 2003, pp. 27-30.

solidación de la autoridad electoral. No sólo se puso a prueba el diseño legal de la fiscalización electoral en México sino la estatura del Consejo General del IFE. La determinación por llevar a cabo estas investigaciones, pese a la resistencia y obstáculos puestos en el camino por instituciones ligadas al Ejecutivo Federal —destacadamente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Procuraduría General de la República (PGR)—, levantó optimismo en algunos especialistas.⁶ El IFE demostraba su capacidad y voluntad por investigar y sancionar al propio presidente de la República y al partido en el poder. Sin duda, algo excepcional en un país con larga tradición autoritaria.

EL IFE EN LA PRIMERA ALTERNANCIA: SALDOS Y VENDETTAS

Con el triunfo de Vicente Fox, el candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), la alternancia en la Presidencia de la República prometía remover viejas prácticas e instaurar, en su lugar, otras genuinamente democráticas. Para contener los intentos de lo más rancio del tricolor de desconocer los resultados, el presidente Ernesto Zedillo se los madrugó: se apresuró a dar un mensaje reconociendo que las tendencias irreversibles daban el triunfo al licenciado Vicente Fox (poco antes, la Universidad Iberoamericana le había otorgado, con algunos lustros de retraso, el cuestionable título).

Pero Fox y los “súper gerentes”, exhibieron muy pronto sus penurias. Los gobernadores, entonces mayoritariamente priístas, percibieron a un gobierno mediocre y timorato, y decidieron ejercer sin límite los poderes locales que en los días de hegemonía priísta solían tener un contrapeso, ciertamente autoritario pero efectivo, en el centro político.

El primero fue Arturo Montiel Rojas, electo gobernador del Estado de México en 1999. Para remontar la pérdida de mayoría en el Congreso que le habían negado los electores, compró a trece legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), unos se declararon “independientes” y otros se sumaron al PRI, así consiguió una mayoría artificial que le permitió despacharse con la cuchara grande y meterle la mano al presupuesto sin el temor de ser auditado o denunciado.

En las entidades federativas durante los 12 años del panismo, la ausencia de contrapesos institucionales —congresos sometidos, oposiciones cooptadas, medios comprados o intimidados, organismos “autónomos” capturados, organizaciones sociales frágiles— provocó una grave regresión autoritaria que

⁶ Véase Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, México, IFAI/UNAM, 2007, pp. 283 y 295.

permanece hasta ahora. Recientemente, gobernadores como Humberto Moreira, de Coahuila; Guillermo Padrés, de Sonora; Javier Duarte, de Veracruz; Roberto Borge, de Quintana Roo y César Duarte, de Chihuahua, entre otros, llevarían el atraco a las arcas públicas a niveles inauditos.

En los años de la alternancia, la clase gobernante del panismo no se atrevió o no supo usar los instrumentos que disponían en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Segob, PGR y Cisen, entre otras, para frenar los atropellos de los gobernadores.⁷ Peor aún, lejos de desterrar los usos patrimonialistas de la administración pública, altos y medianos burócratas del PAN vieron como la alternancia les hizo justicia.⁸ Algo parecido ocurrió con los integrantes de los órganos “ciudadanizados”. Con una lógica absurda, los legisladores decidieron “blindar” a los integrantes de esos órganos de la tentación de corromperse, con salarios y prestaciones que no corresponden a una república.⁹

Aunque suele recordarse como un periodo idílico, ni siquiera el primer trayecto del IFE estuvo libre de cuestionamientos. Su problema, como el de cualquier órgano que administra una competencia electoral, empieza por el carácter polémico de sus resoluciones. Siempre habrá quienes queden satisfechos y quienes se vean afectados y más cuando lo que está en juego es el poder. Los partidos tienden a inclinar la balanza de las decisiones institucionales a su favor o en contra de sus adversarios.

También lastimaban la respetabilidad de la institución las dudas que se pretendían sembrar sobre las filias y fobias de los consejeros. Al IFE lo afectaron también las disputas internas sobre ciertos procedimientos y atribuciones; concepciones opuestas sobre la calidad pública o “reservada” de la información que maneja la autoridad electoral, entre otros asuntos. Sin embargo, los principales responsables de *sepultar* el prestigio bien ganado de la autoridad electoral fueron sus propios patrocinadores.

Los casos *Pemexgate* y Amigos de Fox (las multas multimillonarias impuestas a los mayores partidos) tuvieron serias consecuencias que se expre-

⁷ Pero la segunda alternancia, el regreso del PRI a Los Pinos, tampoco cambió algo a nivel estatal: la “nueva generación” del PRI, a la que aludió Enrique Peña Nieto, resultó “la generación podrida”. Véase Shaila Rosagel, “La Generación Podrida: una lista larga de político\$ cuestionado\$ coincide con el sexenio de Peña”, *Sin Embargo.com*, 13 de abril, 2017, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/13-04-2017/3190946>>.

⁸ El escándalo de los sobornos de la constructora brasileña Odebrecht salpica lo mismo al gobierno priísta de Enrique Peña Nieto que al panista de Felipe Calderón.

⁹ La retribución del consejero presidente y de los consejeros electorales “[...] será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41). Esto implica, a ojo de buen cubero, que un académico o profesionista que tenía ingresos razonables pero modestos, pasaba de repente a tener emolumentos superiores a los 150 mil pesos mensuales por un periodo de siete años.

saron en la renovación del Consejo General en el 2003. En ese momento una nueva correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados ubicaba al PRI como fuerza hegemónica y desde esa condición impuso los términos de la negociación: no habría reelección de consejeros. Por sus propias razones, el PAN se sumó al mayoriteo. “Los escándalos y las sanciones que resultaron del Pemexgate y de las investigaciones realizadas a Amigos de Fox —resume el historiador Ilán Semo— acabaron unificando a las dos grandes maquinarias bajo la misma confabulación: dismantelar la autonomía relativa que había logrado esa rara institución que fue, hasta la fecha, el IFE”.¹⁰

En su ensayo intitulado “IFE: volver a empezar”, Cosme Ornelas analizó la reacción del viejo partido de Estado ante la histórica multa de mil millones de pesos por las “irregularidades” en la campaña presidencial del 2000 (Pemex-sindicato-finanzas partidistas): “Aunque la multa aplicada al PAN y al PVEM por el financiamiento ilícito a la campaña presidencial no tuvo la misma magnitud, el golpe impactó en la legitimidad de Vicente Fox, el cruzado anticorrupción y alma pura que decía despreciar la sucia política”.¹¹

Por otra parte,

[...] la independencia del Consejo General del IFE, con todo y sus limitaciones o tibiezas, lastimó a las dos principales organizaciones políticas del país; ni el PRI ni el PAN podían permitir que el espíritu de autonomía se transmitiera al nuevo Consejo, ni como legado moral ni, muchísimo menos, mediante la eventual prolongación del mandato de algunos de los consejeros electos en 1996.¹²

INCERTIDUMBRE DE LA PRIMERA VEZ...

La renovación del IFE en la primera mitad del sexenio foxista, demandaba preservar un árbitro imparcial, confiable. No obstante, los vacíos, lagunas o ambigüedades del entramado jurídico, favorecieron el arreglo informal: la “repartición partidaria”.¹³ La misma oscuridad reglamentaria provocaba que la natural inclinación político-ideológica de los consejeros electorales (ciudadanos con plenos derechos y obviamente interesados en la vida política)

¹⁰ Ilán Semo, “El miedo a la pluralidad”, *La Jornada*, 8 de noviembre, 2003, p. 21.

¹¹ Cosme Ornelas, “IFE: volver a empezar”, *Carta de Política Mexicana*, núm. 331, 14 de noviembre de 2003.

¹² *Ibidem*.

¹³ María Elena Cantú, “Forcejeo futurista”, *Milenio Semanal*, núm. 300, junio 16, 2003, pp. 12-13.

fuera vista como un engaño o una suerte de militancia vergonzante o clandestina.¹⁴

La ley no establecía restricciones a la actividad político-partidista de los consejeros ni antes de su encomienda ni a su término. Sin embargo, el tránsito de la imparcialidad del “ciudadano puro” a la parcialidad del militante, candidato o funcionario gubernamental, generó cuestionamientos. Fueron los casos de Santiago Creel (al PAN y al gobierno foxista) y José Agustín Ortiz Pichetti (al gobierno de Andrés Manuel López Obrador); de Emilio Zebadúa (al gobierno de Chiapas y después diputado federal por el PRD) y de Juan Molinar Horcasitas (a una subsecretaría de Gobernación y, posteriormente, a la dirección del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la titularidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en el gobierno de Felipe Calderón).

Así, pues, la noche del 31 de octubre del 2003, los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PVEM armaron una amplia mayoría de 360 diputados que definió la renovación total del Consejo General del IFE que cubriría el periodo 2003-2010. Sin embargo, el PRD no acompañó esa decisión. Ninguna institución es el Castillo de la Pureza, sin embargo, el IFE revestía de una altísima responsabilidad en el avance o retroceso de la democracia. De ahí los riesgos de dejar su conducción en manos de quienes no tuvieran, por una parte, un compromiso probado con la certeza, la legalidad, la independencia y la objetividad —principios rectores que exige la Constitución— y, por la otra, la experiencia, la madurez, la trayectoria que dotara de solidez a su desempeño y, al mismo tiempo, que redujera el riesgo de los “saltos mortales”, el mareo.

Lamentablemente, ninguno de los consejeros del IFE que concluyeron su periodo fueron considerados para ser nuevamente elegidos. Algunos, como Jacqueline Peschard y Mauricio Merino, que resistieron la tentación al protagonismo y mostraron profesionalismo y probidad, le habrían dado continuidad a las tareas.

Al final, los dos partidos con mayor presencia en la Cámara de Diputados se despacharon con la cuchara grande: se distribuyeron los nueve cargos en disputa de acuerdo a su propio peso político, excluyendo a la tercera fuerza, el PRD, con indiscutible representatividad social que decidió jugar al todo por nada y se quedó con nada.

Era de llamar la atención el escaso conocimiento, casi la ignorancia, en los espacios informados de la sociedad, sobre los perfiles y las trayectorias de algunos de los consejeros entonces designados. Un dato sobresalía: la cercanía al PRI y al PAN de varios de los consejeros electos. Quizás el más ob-

¹⁴ Véase Grupo Consultor Interdisciplinario, “El IFE: bajo la tormenta”, *Lectura Política*, núm. 208, 18 de junio, 2003.

jetable era Virgilio Andrade, quien fue representante suplente del PRI ante el IFE, hombre cercano a un destacado dirigente priísta, César Augusto Santiago, y cuyo padre, Virgilio Andrade Palacios, según se supo, formaba parte del grupo de abogados defensores del líder del sindicato petrolero, Carlos Romero Deschamps.

Así, pues, Luis Carlos Ugalde, doctor en ciencia política y profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), se convirtió en consejero presidente. Los demás consejeros electorales fueron: Alejandra Latapí, “enlace legislativo” del Consejo Coordinador Empresarial en la Cámara de Diputados; Virgilio Andrade Martínez, abogado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y politólogo por la Universidad de Columbia, cercano al entonces presidente del PRI, Roberto Madrazo; María de Lourdes López Flores, vocal ejecutiva de la junta local del IFE en Coahuila, afín al PRI; Marco Antonio Gómez Alcántara, abogado especialista en temas fiscales y empresariales, colaborador en el gobierno mexiquense de César Camacho; María Teresa González Luna, consejera electoral del IFE en Jalisco, de familia panista; Arturo Sánchez Gutiérrez, investigador del Instituto Mexicano de Estudios Políticos y funcionario del IFE, cercano a Acción Nacional; Andrés Albo Márquez, maestro en ciencia política por la Universidad de Siracusa, Nueva York, director de Estudios Sociales de Banamex y ex consejero electoral del IFE en el Distrito Federal, y Rodrigo Morales Manzanares, subdirector de la revista *Voz y Voto* y “socio consultor político” del Grupo de Economistas y Asociados, además de exconsejero del Instituto Electoral del Distrito Federal.

En su ensayo intitulado “IFE: legitimidad en riesgo”, Roberto Hernández subraya tres datos: 1) el alto contraste entre el Consejo saliente (en el que destacaban figuras como José Woldenberg, Jacqueline Peschard, Mauricio Merino y Alonso Lujambio) y el entrante; 2) la inocultable dependencia de los flamantes consejeros hacia los partidos, y 3) la inexperiencia como denominador en el nuevo Consejo:

- Al periodo de aprendizaje, natural en toda transición, se sumaría el lastre de la suspicacia: revertir la desconfianza de los partidos renuentes y de franjas muy amplias de la opinión pública, la prensa y el mundo académico, sin olvidar a la ciudadanía que mira de reojo el desorden de la grilla y sus profesionales.
- Tendrían que desafiar la percepción de que el bajo perfil público y/o una trayectoria modesta en la academia, la administración pública o la actividad electoral local no eran elementos suficientes para adelantar juicios de valor o presagiar resultados adversos.

- Finalmente, si los nuevos consejeros estaban dispuestos a desmentir en los hechos las sospechas de cercanía hacia los partidos que los designaron.¹⁵

2006: LA GRAN PRUEBA (Y SUS IMPACTOS)

La primera prueba para el nuevo Consejo fue la batalla electoral del 2006; una batalla contaminada por la decisión del presidente Fox de hacer campaña a favor del Partido Acción Nacional (PAN). Además de la intrusión del presidente Fox, otro factor que afectó el proceso fue la decisión del consejero presidente, Luis Carlos Ugalde, de dar como triunfador al candidato de Acción Nacional, Felipe Calderón, omitiendo información sobre los votos no contabilizados en el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), lo que, sostiene Roberto Hernández, alimentó la idea del fraude, de la complicidad de la autoridad electoral.

El resultado oficial no fue reconocido por el principal opositor, Andrés Manuel López Obrador, que llevó su protesta a las calles: un tramo de la Avenida Paseo de la Reforma de la Ciudad de México fue ocupado por sus seguidores durante 48 días. Al plantón de Reforma le seguiría, meses más tarde, la resistencia permanente a la “imposición” de Felipe Calderón y la *presidencia legítima*...

El jueves 3 de agosto del 2006, en plena crisis postelectoral, más de cien intelectuales de peso que votaron por distintos candidatos y partidos, llamaron en un desplegado a defender “las instituciones de nuestra democracia”:

- Reconocemos al IFE, más allá de errores puntuales, por su eficacia en la organización de esta tarea gigantesca.
- Refrendamos nuestra confianza en su imparcialidad y en su independencia.
- El espectacular crecimiento de la izquierda en estas elecciones confirma que es a través del sufragio como las distintas fuerzas políticas pueden expandir su influencia e insertar sus propuestas en la agenda nacional.
- Existe, sin embargo, una aguda controversia en torno a la limpieza y validez de la elección presidencial.
- Quienes firmamos este documento hemos seguido los argumentos y pruebas presentadas en el litigio. No encontramos evidencias firmes que

¹⁵ Véase Grupo Consultor Interdisciplinario, “IFE: legitimidad en riesgo”, *Lectura Política*, núm. 228, 5 de noviembre, 2003.

permitan sostener la existencia de un fraude maquinado en contra o a favor de alguno de los candidatos. En una elección que cuentan los ciudadanos puede haber errores e irregularidades, pero no fraude.

- No debemos alimentar una espiral de crispación y alarma. No inyectemos elementos que envenenen el ambiente político, no enfrentemos a los adversarios como si se tratara de enemigos. Edifiquemos un clima que refuerce la convivencia política en la diversidad.¹⁶

Los firmantes refrendaban su confianza en el Tribunal Electoral, “la última y definitiva voz autorizada para desahogar el diferendo en torno a la elección presidencial” y llamaban a respetar la resolución del Tribunal.

De entre quienes suscribieron la carta sobresalían cuatro ex consejeros del IFE: José Woldenberg, Fernando Zertuche, Jacqueline Peschard y Mauricio Merino; hombres de izquierda como Roger Bartra y Joel Ortega Juárez; juristas como Héctor Fix Zamudio, Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova; escritores como Adolfo Castañón, Germán Dehesa, Ángeles Mastretta y Héctor Aguilar Camín; académicos como Marisol Loeza, Jean Meyer, Josefina Zoraida Vásquez, Fernando Escalante Gonzalbo, María Amparo Casar, Álvaro Matute, Denise Dresser, Enrique Florescano, Fátima Fernández Christlieb, Jean-Francois Prud’homme y Ricardo Raphael y ex rectores de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) como José Sarukhán y Guillermo Soberón. También la firmaron Enrique Krauze, Mario J. Molina, Jorge G. Castañeda, Federico Reyes Heróles, José Luis Cuevas, Leonardo Curzio, Alejandro Rossi, Luis Rubio, Carlos Tello Díaz y Raúl Trejo Delarbre.

La reacción de López Obrador fue descalificarlos, llamarlos recaderos y acusarlos de comportarse de acuerdo al guión “del partido de antes”. Pero, acaso más grave, el desconocimiento público a las instituciones electorales, manifestado por Andrés Manuel López Obrador y buena parte de la izquierda partidista y social del país, minó hondamente la imagen, confianza y prestigio del IFE. El golpe a la credibilidad del instituto fue tan fuerte que no sería del todo impreciso señalar que nunca se ha recuperado.

Efecto directo de la crisis de legitimidad, en el 2007 una nueva reforma electoral interrumpió el mandato de los miembros del Consejo General que debía concluir en el 2010. La decisión de violentar la inmovilidad de los consejeros mostró la precariedad de nuestro Estado de derecho y, al mismo tiempo, que para la partidocracia no hay límites constitucionales ni legales.

La reforma electoral diseñada por los partidos políticos no ayudó a recuperar la confianza perdida en las instituciones ciudadanizadas.

¹⁶ Staff, “Descartan fraude y apoyan al Trife”, *Reforma*, 3 de agosto, 2006, p. 1.

El nuevo marco jurídico y las nuevas atribuciones generadas por la reforma electoral del 2007 —escribió Omar Báez Caballero— dieron paso a un desgaste mayor del Instituto. Primero, el proceso de renovación escalonada del Consejo General no le aportó mayores dosis de legitimidad. Segundo, muchas veces la capacidad de respuesta institucional se ha visto superada: lo mismo el monitoreo de medios a nivel nacional y en todos los procesos electorales (locales y federales) que la censura de propaganda política o el análisis conceptual para determinar si determinada publicidad oficial —local o federal— ‘induce’ o no el voto ciudadano [...] Tercero, muchas veces los jugadores (partidos y candidatos) atiborran sus tareas con nimiedades.¹⁷

A partir de la coyuntura más compleja que enfrentó la autoridad electoral, diversos reclamos y asignaturas *cercaron* al IFE. Un asunto constante fue el desempeño cuestionable de los concesionarios de los medios de comunicación, particularmente las televisoras, cuyas sanciones se dificultaron por el miedo que inspiraban y por las deficiencias de los instrumentos legales.

Pero tampoco faltaron los cuestionamientos por el manejo financiero de la institución: el “subejercicio” presupuestal de 350 millones de pesos, un *cochinito* derivado de un presupuesto inflado, según afirmó el auditor interno. El mismo titular de la Auditoría Superior de la Federación, Juan Manuel Portal, aclaró que el IFE estaba obligado por ley a devolver a la Tesorería de la Federación los 348 millones de pesos de “supuestos ahorros” que realizó durante el ejercicio fiscal 2010.¹⁸

También dañaron la respetabilidad del Instituto las observaciones del contralor Gregorio Guerrero sobre el desorden administrativo. Según Guerrero, en el IFE prevalecían la improvisación, pagos en exceso, gastos injustificados y hasta robos.¹⁹ De allí la pertinente advertencia de Mauricio Merino, ex consejero del propio Instituto: “[...] resulta alarmante que hoy se ponga en duda la honestidad en el manejo de los recursos asignados al IFE, porque el mismo argumento podría servir mañana para cuestionar su capacidad de sancionar medios, de llamar al orden a los partidos o de organizar elecciones [...]”.²⁰

Como se dijo atrás, la reforma constitucional en materia electoral (2007-2008) interrumpió la gestión de los consejeros y estableció la renovación escalonada el Consejo General. Para el doctor Roberto Hernández López:

¹⁷ Omar Báez, “Rumbo al 2012: árbitro cuestionados”, *Carta de Política Mexicana*, núm. 519, Grupo Consultor Interdisciplinario, 20 de mayo, 2011.

¹⁸ Véase Carole Simonnet y Armando Estrop, “Exige auditor al IFE regresar su ‘ahorro’”, *Reforma*, 17 de febrero, 2011, p. 1.

¹⁹ Roberto Zamarripa Tolvanera, “Cumpleaños”, *Reforma*, 11 de octubre, 2010, p. 13.

²⁰ Mauricio Merino, “IFE: los patos y las escopetas”, *El Universal*, 9 de febrero, 2011, p.15.

El descabezamiento no sólo significó una vendetta de la izquierda contra ese Consejo General —avalada por el presidente Calderón y su partido—, sino que debilitó aún más a la institución, entre otras cosas, porque dispuso: 1) la creación de una Contraloría Interna, cuyo titular es designado por los diputados —a propuesta de instituciones públicas de educación superior—, que para todo efecto práctico puede hacer la función de *cuña* de los legisladores hacia el Consejo; 2) aunque de forma escalonada, confirmó que los jugadores eligieran al árbitro a través del reparto faccioso, y 3) expropió al Consejo General la facultad de fiscalizar las finanzas de los partidos, labor que dejaron en manos de un “órgano técnico”, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), hoy foco de críticas desde muy diversos frentes por su inconsistente informe sobre los gastos de campaña del proceso electoral 2012.²¹

En un ambiente de encono, el 2007 terminó sin un acuerdo para definir, como parte de la renovación escalonada, a los tres nuevos consejeros del IFE. Sin embargo, el 7 de febrero de 2008, todos los integrantes de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados acordaron la designación de Leonardo Valdés Zurita como consejero presidente, y Benito Nacif Hernández y Marco Baños Martínez como consejeros del “nuevo” IFE.

Los nuevos consejeros —escribió el maestro Omar Báez— llegaron con el respaldo de los ocho grupos parlamentarios y con una aplastante mayoría en el pleno: oficialmente, Leonardo Valdés recibió 398 votos a favor, 43 en contra, 14 por una opción distinta y tres abstenciones; mientras que por Nacif y Baños hubo 387 votos a favor, 54 en contra, 12 por otros y 3 abstenciones.²²

Después de la ruptura del consenso en el 2003, resultaba una buena noticia que, más allá de las censuras de López Obrador y los votos en contra y las abstenciones en el pleno, las distintas fuerzas políticas coincidieran en la elección de los consejeros. No era un requisito constitucional, pero fortalecía el mandato del Consejo General.

No deja de ser curioso, afirma Báez, que el nombramiento del órgano de dirección del IFE, cuya función tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, sea una historia explicable mediante el intrincado juego de amarres y jaloneos, filias y fobias, vetos y monedas de cambio [...].

²¹ Roberto Hernández, “Crisis de los órganos autónomos, democracia en crisis (II)”, *Carta de Política Mexicana*, núm. 564, 8 de marzo de 2013.

²² Omar Báez, “IFE, un parto complicado”, *Lectura Política*, núm. 441, 13 de febrero, 2008.

El consenso obligado implica, casi en automático, el *bajo perfil* de los consejeros.

Descartados los descartables —el consenso era la divisa fundamental—, quedaron los no-vetados, las segundas, terceras o cuartas opciones [...] Nada relevante, quizás, sino apenas lo posible en los terrenos del consenso obligado. La insalvable lógica de cuotas, que supone priorizar la cercanía y la afinidad, suele reñir con los personajes de alta visibilidad y responsabilidad pública.²³

Leonardo Valdés, designado como nuevo presidente del IFE tenía experiencia en la materia electoral, había sido director ejecutivo de Organización del IFE presidido por José Woldenberg, consejero del IEDE, director del Centro de Estadística y Documentación Electoral de la UAM y presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales. El grupo lopezobradorista le reclamaba haber votado en contra del registro de Andrés Manuel como candidato a jefe de Gobierno del D.F., pero López Obrador no cumplía los requisitos constitucionales, aunque, por distintas razones, lo consintieron PRI y PAN.

Los otros dos integrantes de la terna, parecían tener filias muy reconocibles: Benito Nacif, la propuesta panista, es doctor en ciencia política por la Universidad de Oxford, un académico serio, ex director de Estudios Políticos del (CIDE) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Por su parte, Marco Baños llegó tras una trayectoria muy cercana al grupo de Manlio Fabio Beltrones: entre 1989 y 1990 fue jefe de Departamento de Estudios Políticos en la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, cuando Beltrones era subsecretario de dicha área; después dejó ese cargo para acompañar a Felipe Solís Acero (uno de los personajes más cercanos al sonoreense) en la fundación del IFE, donde trabajó por 17 años hasta llegar a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, cargo del que salió en 2003 a raíz de las diferencias que sostuvo con la consejera Lourdes López, “justamente por el uso faccioso de la organización electoral”;²⁴ tres años más tarde, en abril de 2006, junto con María del Carmen Alanís, actual magistrada presidenta del TEPJF, fundó Demos, una consultoría especializada en materia electoral.

La conclusión es que prevaleció el sistema de cuotas: cada uno de los partidos del trípode dominante sacó tajada. Pero, al menos, se evitó lo sucedido en el 2003.

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Idem.*

Pero la consolidación de las cuotas partidistas como criterio dominante en la conformación de un organismo “ciudadano”, no fue el único elemento que afectó el prestigio del IFE. A ello abonó, igualmente, el comportamiento impropio de la dirección del Instituto. Al respecto, algunos hechos cuestionados fueron los siguientes:

- 1) En agosto del 2009 la Contraloría Interna detectó diversas irregularidades administrativas: facturas alteradas, cheques indebidos, errores contables, contratos a empresas inexistentes...
- 2) En febrero del 2011 se hizo público un inesperado subejercicio presupuestal de 350 millones de pesos, que no era producto de un quehacer austero sino de un plan con maña: de forma deliberada se infló el presupuesto del Instituto a efecto de tener esa reserva, ese guardadito que la prensa calificó como cochinito.
- 3) Durante ese mismo año el IFE volvió a ser noticia por su laxitud hacia el gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, y las televisoras; todos denunciados por la transmisión de más de tres mil spots, lo que les hacía potenciales acreedores a una multa de más de 15 millones de pesos. La multa fue rechazada en una votación que aún se recuerda por un detalle peculiar: el consejero presidente, Leonardo Valdés, cambió el sentido de su voto a efecto de romper el empate; por lo que, al final, se impuso (cuatro a dos) exonerar al gobernador y a las televisoras.
- 4) No bien inició el 2012, los consejeros electorales decidieron otorgarse un bono por “sobrecarga” de trabajo —propiciada por las tres vacantes en el Consejo general— por un monto de 400 mil pesos cada uno. Ante las críticas, semanas después tuvieron que recular...²⁵

¿SUPERANDO LA CRISIS?: ELECCIONES DE 2009 Y 2012

Los comicios intermedios del 2009 llevarían a la práctica las disposiciones aprobadas en la reforma electoral de 2007-2008. Forjada en una discusión más amplia que aspiraba, incluso, a llevar a cabo una reforma política, la reforma electoral del 2007 intentó superar el déficit de legitimidad que la crisis postelectoral del 2006 había instalado en amplias franjas de la sociedad y la clase política.

La nueva legislación electoral se asentó sobre dos ejes principales: 1) la reducción de los millonarios gastos de los partidos políticos, mediante “el es-

²⁵ Carole Simonnet, “Cinco años convulsos”, *Enfoque*, núm. 978, 10 de febrero, 2013, pp. 6-8.

tablecimiento de una nueva fórmula para el cálculo del financiamiento ordinario, la reducción de financiamiento para gastos de campaña, el establecimiento de un tope más rígido para el financiamiento privado y la reducción de la duración de las campañas electorales”; 2) el fortalecimiento de la regulación de los medios de comunicación en las campañas electorales, para lo cual se propuso elevar a rango constitucional las regulaciones de la propaganda gubernamental.²⁶

A grandes rasgos, el saldo de las elecciones intermedias fue positivo para las autoridades electorales. Las maquinarias administrativa y jurisdiccional funcionaron con eficacia en un escenario nuevo, ya que la reforma electoral había redefinido la relación entre medios y elecciones, el modelo de publicidad gubernamental, el cálculo del financiamiento público destinado a los partidos, las atribuciones de los árbitros constitucionales y la integración del Consejo General. El consejero presidente del Instituto, Leonardo Valdés, pudo presumir: “En el 2009 el IFE alcanzó, me parece, un nivel de excelencia en la organización del proceso electoral”.²⁷

El 30 de octubre del 2010 concluyó el periodo de tres consejeros: Virgilio Andrade, Arturo Sánchez y Marco Gómez, lo que obligaba a la renovación parcial del Consejo General. Sin embargo, ante la falta de acuerdo en la Cámara de Diputados, el Consejo General se mantuvo incompleto por más de un año. Igualmente, el Instituto permaneció en vilo durante el arranque del proceso electoral 2011-2012.

No fue sino hasta diciembre del 2011 cuando, por fin, los diputados acordaron ocupar las vacantes con María Marván, Lorenzo Córdova y Sergio García Ramírez, cuyo compromiso era de unos cuantos meses, hasta que concluyera la elección en curso.

A pesar de los esfuerzos por limpiar la imagen del IFE, así como de las reformas electorales que pretendieron colocar piso parejo a todos los contendientes, el proceso electoral del 2012 exhibió los límites del entramado institucional, así como los vicios de una clase política poco afecta a los controles democráticos. Nuevamente, los comicios estuvieron tocados por la sombra de los consorcios mediáticos: la notoria construcción y promoción de la imagen de Enrique Peña Nieto como candidato presidencial, por parte de Televisa, desde que era gobernador del Estado de México.

Los sospechosos vínculos entre el poder mediático y el poder político —mismos que se colocaron en el centro de la agenda de movimientos como

²⁶ Javier Santiago Castillo, “El financiamiento a los partidos políticos en la nueva reforma electoral”, en Manuel Larrosa Haro y Javier Santiago Castillo (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México*, 2009, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2009, pp. 192-193.

²⁷ Véase Jorge Alcocer, “Hacia 2012”, *Voz y Voto*, núm. 216, febrero, 2011, p. 7.

#YoSoy132—, no fueron las únicas razones que empañaron el desempeño del IFE. Posterior a los comicios de julio del 2012, donde el candidato priísta resultó ganador con el 38.2% de los votos, por encima del 31.5% alcanzado por López Obrador, salió a la luz pública un esquema de financiamiento presuntamente ilegal utilizado por el PRI durante la campaña presidencial.

Conocido como Monexgate, el esquema constaba de una operación financiera que se propuso borrar las pistas sobre el origen y destino de los recursos de los monederos electrónicos Monex, con los que el PRI financió su “estructura territorial” durante la campaña. Pese a las acusaciones y pruebas presentadas por los partidos de izquierda, el Consejo General del IFE determinó no considerar irregular la operación financiera —como se propuso en el proyecto elaborado por la UFRPP a cargo de Alfredo Cristalinas— y, por tanto, no mereció sanción alguna.

El informe de la UFRPP sobre los gastos de campaña del 2012 resultó risible: el único de los candidatos presidenciales que rebasó el tope de gastos de campaña en la contienda electoral fue Andrés Manuel López Obrador, quien habría gastado 62.766 millones pesos más de lo permitido —la misma cantidad se proponía como multa para los partidos de la coalición postulante.²⁸ No obstante, el Consejo General del IFE rechazó este último proyecto de resolución, con lo que la UFRPP quedó fuertemente cuestionada en sus competencias técnicas, su autonomía y, por ende, en su legitimidad frente a la ciudadanía.

LA CONVERSIÓN DEL IFE EN INE

Se ha dicho que los mexicanos tenemos mucha iniciativa y poca acabativa. Uno de los vicios más arraigados en la política mexicana es el de abandonar o, incluso, suprimir las instituciones, en vez de fortalecerlas. Por eso, en lugar de atender los déficit que, ciertamente, mostraban el IFE y la legislación electoral lo que se concretó fue su reemplazo. Un reemplazo “desordenado, caótico y confuso”, como lo expresó Jorge Alcocer.

Con la alternancia, la nulidad de los “aprendices de brujo” favoreció que los gobernadores de todo signo se apropiaran de todos los poderes de sus estados. Por las buenas o las malas, los tribunales superiores de justicia y los congresos fueron metidos al redil.

El resultado de este agandalle, favorecido por la docilidad de las oposiciones, la precariedad de la sociedad civil y la ausencia del gobierno federal,

²⁸ Mauricio Torres, “Sólo Andrés Manuel rebasó los gastos de campaña, insiste el IFE”, *CNN Expansión*, 28 de junio, 2013, disponible en <<http://expansion.mx/nacional/2013/06/28/solo-andres-manuel-rebaso-los-gastos-de-campana-insiste-el-ife>>.

fue acentuar el manejo caprichoso del poder, mayor corrupción, gasto dispendioso, frivolidad. Son muchos los ejemplos: la Coahuila de los Moreira, el Veracruz pintado de rojo de Fidel Herrera; el incremento monstruoso de la deuda pública de Félix González Canto en Quintana Roo, Andrés Granier en Tabasco y Juan Sábines en Chiapas...

El proyecto de reemplazar al IFE por el Instituto Nacional Electoral (INE)—manifestado en la reforma político-electoral de 2013-2014— buscaba, entre otros propósitos, evitar la apropiación por los gobernadores de las instancias electorales locales y reducir los costos asociados a los procesos electorales. Desde el “impoluto” centro se definiría la integración de los consejos locales y, seguramente, se evitaría que esos nuevos y confiables consejeros no fueran sometidos, vía corrupción o intimidación, por los gobernadores o los partidos.

Llevar adelante este proyecto exigió avanzar hacia una centralización que tendrá efectos perversos, entre ellos, trasladar a la Ciudad de México los conflictos electorales, que hoy se procesan esencialmente en los estados.

Aunque no se logró la unanimidad, en abril del 2014 las fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados lograron un acuerdo amplio para designar al consejero presidente y los diez consejeros del INE y lo hicieron sin excluir a una de las tres grandes fuerzas políticas, como ocurrió con el PRD en el 2003. Los nuevos consejeros contaron con el respaldo de una aplastante mayoría: 417 votos a favor, 41 en contra y cuatro abstenciones.

Esa votación conjuró lo que se anticipaba: la designación por insaculación en el pleno de la Cámara de Diputados de no haberse alcanzado un acuerdo legislativo, o si tampoco eso hubiera podido realizarse, en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El resultado fue la integración de un Consejo General experimentado, equilibrado y profesional, aunque no ajeno al criterio de cuotas partidistas.

El primer Consejo General del INE se integró por ex consejeros electorales federales y locales, miembros de órganos jurisdiccionales electorales, expertos y asesores. No obstante su pertinencia, no faltaron las críticas, Eduardo Huchim calificó al consejero presidente, Lorenzo Córdova, de “tibio” y “calculador” en su paso por el Instituto Federal Electoral.²⁹

Acompañaron a Córdova, para un periodo de nueve años: 1) Adriana Margarita Favela Herrera, magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México hasta el momento de su designación, exmagistrada de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Toluca, ex funcionaria del IFE y estudiante de doctorado en Derecho (Universidad Anáhuac), quien llegó gracias al apoyo del priísmo; 2) José

²⁹ Eduardo Huchim, “El INE, bajo el signo del PRI”, *Reforma*, 8 de abril, 2014, p. 11.

Roberto Ruiz Saldaña, doctor en derechos humanos por la Universidad Carlos III de Madrid, y ex secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Regional del TEPJF con sede en el Distrito Federal, que tiene el respaldo del panismo, y 3) Ciro Murayama Rendón, coordinador de Investigación del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, investigador nacional nivel I, doctor en ciencias económicas y empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid, profesor de teoría económica en la UNAM, autor de diversos estudios en materia económica, social y electoral, asesor de José Woldenberg, consejero presidente del IFE, de 1999 al 2003 y miembro del comité técnico del PREP del 2009 al 2012, quien fue impulsado por los perredistas de Nueva Izquierda.

Para un periodo de seis años: 1) Marco Antonio Baños, maestro en políticas públicas comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con una carrera en el IFE desde 1990 y, por supuesto, consejero electoral desde febrero del 2008, quien fue sostenido por el priísmo afín a Manlio Fabio Beltrones; 2) Enrique Andrade González, abogado por la Universidad Iberoamericana con estudios de maestría en derecho (UNAM), ex coordinador jurídico de asesores del consejero Francisco Guerrero (2008-2013), quien también fue promovido por el priísmo, y 3) Alejandra Pamela San Martín, abogada por la Escuela Libre de derecho, asesora del consejero Alfredo Figueroa de marzo del 2010 a octubre del 2013, funcionaria de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) entre el 2002 y 2010, estrechamente vinculada a Emilio Álvarez Ícaza y diversas organizaciones civiles, fue impulsada por el perredismo; y 4) Benito Nacif Hernández, consejero electoral del IFE desde el 2008, doctor en ciencia política (Universidad de Oxford), con una enorme producción académica, llegó con el favor del panismo. Para un periodo de tres años: 1) Beatriz Eugenia Galindo Centeno, magistrada de la Sala Regional del TEPJF con sede en Monterrey del 2005 al 2013, maestra en derecho por la Universidad Autónoma de Nuevo León, respaldada por el PRI; 2) Arturo Sánchez Gutiérrez, docente en el ITAM, maestro en estudios latinoamericanos por la Universidad de Oxford, consejero electoral del IFE del 2003 al 2010 y director de prerrogativas y partidos políticos de 1996 al 2003, promovido por Acción Nacional, y 3) Javier Santiago Castillo, candidato a doctor en ciencia política por la UNAM, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, con una cauda significativa de publicaciones en torno al sistema político mexicano, partidos y elecciones, y consejero presidente del IEDF de 1999 al 2006; quien llegó con el respaldo del PRD y el Partido del Trabajo (PT).³⁰ En resumen, de

³⁰ Todos los datos curriculares en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, "Publicación de datos curriculares de los Consejeros Electorales y Consejero Presidente del Institu-

los diez consejeros, cuatro fueron para el PRI, tres para el PAN y tres para el PRD, mientras que el consejero presidente fue determinado por todos.³¹

Al primer Consejo General del INE le tocó organizar las elecciones de julio del 2015, tanto a nivel federal como a nivel local; conducir la transformación de una institución federal a una nacional, que pasa por la relación con los institutos locales y el nombramiento de sus consejeros e implementar un nuevo marco de actuación, incluyendo un polémico régimen de nulidades.

En líneas generales, los saldos de los comicios intermedios del 2015 fueron positivos para el INE. Heredero de las capacidades operativas del IFE —quizá su mayor virtud—, el flamante instituto nacional sorteó el mayor proceso electoral hasta esa fecha: además de la renovación de 500 diputados federales, el INE en coordinación con los nuevos Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), organizó 16 comicios locales, nueve de los cuales incluían la renovación de la gubernatura estatal. Sin mayores sobresaltos, la sorpresa estuvo en la amplia participación ciudadana y en la llegada de los primeros ciudadanos apartidistas a cargos de elección popular, destacadamente en Nuevo León, donde Jaime Rodríguez, El Bronco, superó a los partidos dominantes del estado.

Si a lo largo de dos décadas la credibilidad del INE ha ido menguando, las cosas no están mejor en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En los largos años de predominio del Partido Revolucionario Institucional —días de urnas embarazadas, “ratones locos” y “operaciones tamal”—, no existió la incertidumbre democrática. Todos sabíamos de antemano, quién ganaría las elecciones. Hoy, esos viejos usos han sido reemplazados por otros, acaso más sofisticados, pero que implican lo mismo: la compra del voto, el rebase de los límites establecidos, la ausencia de cultura democrática...

No obstante sus tropiezos, la creación de un instituto electoral autónomo y de un tribunal federal electoral —última instancia para dirimir las controversias en la materia—, fueron dotando de legitimidad a las autoridades surgidas del voto. Sin embargo, en los últimos años, distintas resoluciones han lastimado la credibilidad del máximo tribunal electoral.

La credibilidad pública y la aceptación política-partidaria del Tribunal —sostiene Omar Báez Caballero— dependen, fundamentalmente, de la calidad

to Nacional Electoral”, s/f, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/documentos/ine/ine_consejeros_2014_final.html>.

³¹ Véase Enrique Méndez y Roberto Garduño, “Hoy, la Junta de Coordinación propondrá a los 11 aspirantes al consejo general del INE”, *La Jornada*, 3 de abril, 2014, p. 5.

argumentativa de los magistrados de la Sala Superior, su desempeño institucional y la calidad de sus resoluciones. Pero sucede que esos tres aspectos han sido ampliamente refutados y puestos en entredicho por especialistas, observadores y estudiosos.³²

El propio maestro Báez refiere algunos casos relevantes.

El caso se resolvió en mayo del 2009: a contrario sensu del órgano administrativo (IFE), el Tribunal consideró que los promocionales televisivos del PVEM, pagados y difundidos en el periodo de veda electoral (marzo-abril) con el pretexto de un presunto “informe anual de actividades” legislativas, no tenían carácter electoral.

Miguel Ángel Granados Chapa argumentó al respecto:

Por el momento en que se difundieron los spots (a la mitad del proceso electoral, después de las precampañas y antes de las campañas, porque el emblema del partido figuraba ostensiblemente, porque se enumeraban logros, presuntos o reales del PVEM), se trataba de propaganda en medios donde está prohibido realizarla de ese modo, y con ello se alteraba la equidad, pues el resto de los partidos guardaba silencio mientras que el Verde sacaba provecho de su actuación ilegal.³³

Esa decisión no sólo benefició al partido infractor sino que, en los hechos, significó el tiro de gracia a la reforma constitucional del 2007 porque abrió la puerta para que los políticos, en este caso legisladores, compraran espacios con el pretexto de “informar” de sus actividades.

Omar Báez refiere también lo que llama “minucias leguleyas”, la manera en una y otra vez y con poca consistencia jurídica, el TEPJF rectifica decisiones del IFE, lo que hace algunos años llevó a la investigadora del CIDE, Ana Laura Magaloni, a preguntarse:

¿Por qué los magistrados incentivan disputas absurdas? Yo creo, responde, que una posible explicación es simple y llanamente por llevarle la contraria al IFE. Espero estar completamente equivocada. Sin embargo, si tan sólo tengo un poco de razón, el Tribunal Electoral está siguiendo una estrategia peligrosa para reconstruir su legitimidad y, al mismo tiempo, está poniendo en riesgo la frágil gobernabilidad democrática del país.³⁴

³² Omar Báez, “Rumbo al 2012: árbitros cuestionados”, *Carta de Política Mexicana*, 20 de mayo, 2011.

³³ Miguel Ángel Granados Chapa, Plaza Pública, “Muera la reforma electoral”, *Reforma*, 14 de mayo, 2009, p. 11.

³⁴ Ana Laura Magaloni Kerpel, “TEPJF vs. IFE”, *Reforma*, 23 de mayo, 2009, p. 15.

Un ejemplo de esto fue la exoneración del entonces gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, por motivo de difusión nacional —no local, como permite la legislación— de spots lanzados con motivo de su V Informe. Esta campaña promocional contrarió la resolución del Consejo General del IFE, de enero de 2011, en la que sostenía que el gobernador había violado el artículo 134 de la Constitución que prohíbe a los funcionarios hacer campaña personalizada con recursos públicos, así como el Código Federal Electoral, que solamente permite la promoción de los informes anuales de gobierno unos días antes y después de la presentación de tales documentos. En aquel momento, el doctor Lorenzo Córdova calificó el fallo como “una aberración”.

Lo digo sin medias tintas: con fallos como el que se comenta (que no es aislado sino que se suma a un largo rosario de desafortunados yerros que han desvirtuado el sentido de la reforma electoral), el Tribunal abre la puerta y valida la simulación y el fraude a la ley. Tal parece que, lejos de ser un garante de la legalidad y de la constitucionalidad, los sinsentidos que emite el TEPJF hoy son parte de los problemas que enfrentamos de cara a la de por sí complicada elección del 2012.³⁵

En fechas más recientes y en diversos artículos, Eduardo Huchim, estudioso de la materia, ha advertido los riesgos en que ha incurrido la autoridad electoral. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, escribió Huchim el 3 de mayo del 2017,

[...] tempranamente está dando muestras de parcialidad a favor del partido en el poder, el PRI, en una actitud que, si no se corrige, terminará de arruinar la escasa credibilidad del TEPJF, ya de suyo erosionada por su anterior integración.

Además, bajo la presidencia de Janine Otálora, el Tribunal está mostrando también una vocación por la opacidad que lo ha llevado a sesionar una y otra vez en privado y, cuando hay temas espinosos, a evitar la discusión y ni siquiera presentar con claridad y amplitud los asuntos en las ‘cuentas’, aunque sesione públicamente.³⁶

Resoluciones recientes del TEPJF, como las que ordenaron al IFE replantear sus cálculos para la elección de Coahuila, portan mensajes perturbadores: es más barato para los partidos políticos actuar al margen de la ley.

Un ejemplo lamentable de la cooptación de las instituciones lo constituyó la decisión de una mayoría de siete contra cuatro consejeros del INE,

³⁵ Lorenzo Córdova, “El Trife, un problema rumbo a 2012”, *El Universal*, 12 de mayo, 2011.

³⁶ Eduardo R. Huchim, “¡Toma tu voto, toma tu spot!”, *Reforma*, 3 de mayo de 2017, p.10.

en agosto de 2015. Para la mayoría de los consejeros, las violaciones graves y reiteradas del PVEM no ameritaban la cancelación de su registro.

A los consejeros que impusieron su mayoría no les importó el despliegue cínico de recursos que rebasaron los topes legales ni la infracción dolosa y sistemática de la ley. Tampoco les pareció relevante la publicidad mentirosa que le sirvió al partido del tucán para engañar a electores con pobre información y más pobre cultura cívica.

Como acostumbran, los “verdes” jugaron sucio a ganar y ganaron. Las multas cuantiosas no les hicieron mella. El financiamiento público no parece ser su única fuente de ingresos. Por el contrario, su despliegue de recursos ilegales ha sido siempre una inversión rentable porque ahora gozan de mayores espacios de poder, con las posibilidades que portan: importantes sumas y posiciones que estarán en condiciones de vender caras al PRI, su aliado electoral en los últimos años.

En Chiapas, los verdes cosecharon muchísimos votos mediante el uso de las formas más tramposas (obtuvieron 689 062 votos que representan el 24.98% de su votación total a nivel nacional) y su gobernador, Manuel Velasco Coello, ha desplegado una campaña grosera por todo el país para promover su imagen, gasta recursos de las arcas públicas para comprar inserciones en los medios, mientras el estado exhibe una pobreza lacerante. Pero eso no importa —no al Instituto Nacional Electoral.

No importan tampoco las revelaciones de episodios funestos que involucran al verdadero dueño del partido, Jorge Emilio González, y a sus socios en actos de corrupción o, incluso, en la muerte de una “acompañante” búlgara en una fiesta en un departamento en Cancún. Sin embargo, todo esto, más las violaciones graves y reiteradas a la ley, no sirvieron para sustentar la cancelación del registro. Por decisión mayoritaria del Consejo General, el PVEM podrá seguir mofándose de las leyes y de quienes denuncian sus excesos.

El mensaje de esta resolución fue que en la arena electoral todo se vale; no importa que la Ley General de Partidos Políticos establezca, entre las causales para la pérdida del registro, incumplir de manera grave y sistemática las obligaciones que le señala la normatividad electoral. En un país de impunidades, también es impunidad el castigo a medias: sanción pecuniaria —al fin, recursos públicos—, a cambio de mantener la patente de curso para seguir haciendo trampas. Así que este negocio sucio disfrazado de partido seguirá haciendo de las suyas.

CONCLUSIÓN: MALAS NOTICIAS PARA LA DEMOCRACIA

Para vulnerar a las instituciones “ciudadanizadas”, no hace falta reducir sus atribuciones ni desfondarlas, basta con elegir para conducir las a funcio-

narios moldeables, dispuestos a renunciar a la autonomía y a la imparcialidad, para servir a los intereses de quienes los pusieron allí.

Los modestos avances en instituciones que acompañaron la construcción democrática, como el INE y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de datos Personales (INAI), se han visto revertidos en fechas recientes. Negando su razón de ser, una mayoría de comisionados o consejeros ha adoptado resoluciones que van en sentido contrario a la construcción democrática.

El tránsito de la confianza y respetabilidad a la desconfianza y la pérdida de credibilidad, se gestó casi desde su nacimiento. Muy pronto los partidos descubrieron los riesgos de tolerar organismos verdaderamente independientes. La ofensiva se dirigió al IFE, pero también al IFAI, a la CNDH y al TEPJF.

El retroceso político-democrático se ideó en los partidos y se fraguó en el Congreso. En vez de buscar subsanar los evidentes fallos de las instituciones “ciudadanizadas”, de fortalecerlas como contrapeso y control democrático, se optó por capturarlas.

El desgaste de las instituciones electorales no es una cosa menor. El largo tránsito hacia una democracia defectuosa se asentó, en buena medida, en la confiabilidad, credibilidad y respeto hacia el IFE y el TEPJF por parte de todos los actores políticos. De allí que su desgaste constituya una mala señal ante lo que se anticipa: una elección duramente competida, sucia, con un resultado incierto que puede derivar en serios conflictos político-electorales.

Quizás, una de las pocas certezas que arroja la experiencia de los años recientes es que los avances democráticos deben defenderse permanentemente porque, aunque son producto de luchas cívicas de muchas décadas, no se consolidan de una vez y para siempre.

En los últimos años, las elecciones se han visto manchadas por prácticas que renuevan los viejos usos: la Operación Tamal, el Carrusel, El Ratón Loco... En las recientes elecciones para gobernador en el Estado de México, la usual entrega de tinacos, de láminas y madera para construcción fue superada con la entrega de refrigeradores para líderes comunitarios que mueven a la gente a las urnas. El dinero jugó un papel crucial porque, como decía Norberto Bobbio para la Italia de Berlusconi, el dinero es una seria amenaza para la democracia, puede corromper la república porque “los votos, como cualquier otra mercancía, se pueden comprar [...] Quien tiene más dinero tiene más votos”.

¿En qué momento los órganos autónomos y “ciudadanizados” se convirtieron en botín (o casi) de pequeñas cofradías? No es fácil ubicar la fecha,

pero lo cierto es que nacieron con un “pecado original”: la creencia del legislador de que generosas remuneraciones —en el caso del IFE, equiparables a las de los ministros de la Suprema Corte de Justicia— eran condición para garantizar su pureza; es decir, que los ciudadanos “empoderados” tendrían un monto de ingresos y prestaciones que los mantendría libres de tentaciones malsanas.

Lejos de la austeridad que les es exigible, algunos directivos de estos órganos optaron por la pompa y el boato. Y, lo más grave, desatendieron su razón de ser.

Hoy sufrimos en todo el país una contaminación visual que agrega a la publicidad comercial, anuncios espectaculares que muestran los rostros insulsos o repelentes de políticos: gobernadores, legisladores, alcaldes y jefes delegacionales. Los consejeros del INE pretextaron la ausencia de reglamentación para evitar reprobar, de manera enérgica, la flagrante violación a la Constitución y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por parte del gobernador de Chiapas, Manuel Velasco, que habría servido para desincentivar lo que estaban haciendo otros gobernadores.

A nadie debe sorprender que en los órganos ciudadanizados se den comportamientos similares a los de las instancias gubernamentales a cargo de políticos y menos aun cuando algunos han sido cooptados por los partidos o Los Pinos. Pero los traspiés en estas instituciones y los retrocesos no deben llevar a vulnerarlos. Debemos resistir la tentación de convertir esos cargos en cuotas para los grupos de poder; revisar los criterios exigibles para quienes aspiren a esas responsabilidades; establecer mecanismos que garanticen probidad y ausencia de potenciales conflictos de interés por parte de quienes aspiran a esos cargos; dotar a las instituciones de mayores atribuciones para evitar que sus resoluciones sólo constituyan “llamadas a misa”; construir las condiciones que garanticen su autonomía, su independencia y su compromiso con los valores democráticos.

En vez de debilitar o disminuir, hay que defender a las instituciones que tan penosamente hemos construido.

Las elecciones locales —escalas previas a la disputa por la Presidencia y las cámaras del Congreso—, han exhibido constantemente la resistencia de la mayoría de los actores políticos para abandonar los viejos usos del poder. En estas campañas la compra de votos y la avalancha de recursos de origen dudoso ha sido más burda que en el pasado.

Estas prácticas, exhibidas por los medios de comunicación y por los ciudadanos, fueron evidentes para todos, menos para quienes tienen la responsabilidad de vigilar que no se excedan los topes de campañas, una de las causales de nulidad de la elección. Pero, también, hablan de la incapa-

cidad de los partidos opositores para documentar las violaciones a la ley y cubrir las casillas de las zonas de alto riesgo, sobre todo rurales, en donde la participación electoral atípica llama a sospechas.

Resulta perturbador que la autoridad administrativa (INE) sufra una merma en su legitimidad y prestigio cuando nos preparamos para un proceso áspero y tramposo como el que se anticipa para el 2018. La captura de las instituciones ciudadanizadas, su precaria credibilidad, constituyen un enorme riesgo en la penosa construcción democrática: los controles y contrapesos se debilitan, se vulneran.

Hoy, al deterioro en la credibilidad de prácticamente todas las instituciones democráticas, ha seguido el *asalto* a casi todas ellas: han sido *capturados* lo mismo consejeros del INE que magistrados del tribunal electoral y comisionados “ciudadanos” del INAI, quienes apartados de su compromiso con la democracia sirven a los intereses de quienes los pusieron allí.

En ese contexto de repudio o desconfianza ciudadana, agudizado por la crisis de inseguridad y los escándalos de corrupción, se han multiplicado las opciones partidarias y se ha dispersado el voto. De ahí que la clave para definir los desenlaces, tanto en comicios locales como federales, residirá en la disputa entre el “voto duro” (cada vez más exiguo) y el “voto de castigo” o “en defensa propia”. El enojo ciudadano resultará crucial. Sin embargo, aunque es mayoritario no necesariamente llevará a la derrota del PRI y sus candidatos. Para la elección presidencial del 2018 la dispersión del voto introduce una gran dosis de incertidumbre y anticipa un resultado muy preocupante: un gobernante con una legitimidad precaria, rondando apenas el 30% de los votos.

Dos fuerzas políticas: el PRI y Morena, con sus respectivos aliados, aparecen hoy como punteros; pero no será difícil que el PAN se meta en serio a la disputa, sobre todo si se consolida el llamado Frente Ciudadano por México.

Si, como ocurrió en las últimas elecciones, la participación electoral es de un 63% y la lista nominal es de 85 millones de ciudadanos, concurrirán a las urnas 54 millones. Si el triunfador logra apenas un 30% de los votos significará que alcanzará la Presidencia de la República con apenas 16 millones de votos, una cantidad ridícula para un país de 120 millones de habitantes.

Esta dispersión se expresará también en el Congreso de la Unión y en la disputa por las gubernaturas. Un escenario de gran complejidad que representa un serio desafío para quien resulte electo presidente. ¿Cuál puede ser la fuente de legitimidad para el ejercicio eficaz de un poder democrático cuando 70% del electorado vota por opciones distintas a las del ganador?

EPÍLOGO

Lo mismo que pasa en el INAI y en el INE, se replica en otros espacios cruciales para la República: llegan los obsecuentes, los que aseguran los intereses de quienes los han puesto allí. Por eso los organismos se han desnaturalizado y les queda muy poco de su autonomía.

Pero si ésta es, irremediablemente, la lógica de los poderosos, a los ciudadanos nos toca el marcaje personal, el escrutinio, verificar el cumplimiento de sus responsabilidades, lo que plantearon en propuesta de trabajo. Hace más de cien años, Ricardo Flores Magón escribió en el programa del Partido Liberal: “[...] la vigilancia del pueblo sobre sus mandatarios, denunciando sus malos actos y exigiéndoles la más estrecha responsabilidad por cualquier falta en el cumplimiento de sus deberes [...] lo principal es la acción del pueblo, el ejercicio del civismo, la intervención de todos en la cosa pública”.³⁷

Ser intransigentes ante sus desvíos: ni tolerancia ni olvido. Así iremos cerrándole espacios a esa burocracia oscura, mediana y servil, que hoy predomina en los tres órdenes de gobierno en la que cada quien lleva agua a su molino y sólo muy pocos cumplen con lo que son sus obligaciones constitucionales y legales.

³⁷ Unidad General de Asuntos Jurídicos, *Programa del Partido Liberal Mexicano y Manifiesto a la Nación*, Secretaría de Gobernación, s/f, disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>>.

SEXTA SECCIÓN

DEMOCRACIA TERRITORIAL, FEDERALISMO
Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

LOS GOBERNADORES VIRREYES DEL SISTEMA POLÍTICO Y CODA FRENTE AL PRÓXIMO CAMBIO DE GOBIERNO EN 2018

CARLOS MARTÍNEZ ASSAD*

LOS GOBERNADORES EN EL MARCO DE LAS ELECCIONES DE 2012¹

El triunfo de los candidatos a gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en julio de 2011, replanteó el significado de la alternancia en México y el regreso del partido derrotado por el Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000. En esta ocasión, fueron los gobernadores quienes actuaron como punta de lanza en el proceso que concluyó en la elección presidencial de 2012.

Ese lapso midió la década en que los gobernadores volvieron por antiguos fueros en su acumulación de poder. Se vislumbró así una tendencia diferente a la que prevaleció en la historia de México marcada por la tendencia centralizadora del Estado surgido de la Revolución mexicana, paradójicamente la réplica de una de las más fuertes aspiraciones del Porfiriato.

El sistema político mexicano fue centralista y como tal inhibió el desarrollo de las regiones de México, siempre supeditadas por la ley y por las ataduras de la economía, cuyas reglas se dictaron y establecieron desde el centro político encabezado por un Ejecutivo fuerte, sin contrapoderes que normaran o equilibraran su poderío. En ese sistema, los gobernadores estuvieron supeditados a las decisiones presidenciales, eran colocados en un juego que con muy notables y escasos recursos se realizaba desde el centro. La bibliografía sobre el asunto es abundante.

En ese juego, el equilibrio de poderes era apenas letra de la Constitución, pero el Legislativo y el Judicial eran órdenes supeditados al Ejecutivo. Durante mucho tiempo insistí en que los gobernadores debían ejercer el poder

* Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México

¹ Esta parte del texto fue publicado con el título “Los gobernadores virreyes del sistema político”, en José Luis Calva (coord.), *La agenda de la democracia en México*, Juan Pablos Editor/CNU, México, 2012.

que les correspondía en un Estado federalista. Cuando argumentaba sobre lo imperioso de reconocerles más atribuciones, se contra argumentaba que darles más poder significaría volver al caciquismo del periodo posrevolucionario; así su poder estaría al servicio de sus propios intereses, incluido el del enriquecimiento al cobijo de las instituciones.

Ahora su poder se ha incrementado en forma paralela a la disminución del presidencial. Son tan importantes que cuando las fuerzas políticas y los medios obligaron al presidente de la República a abolir el ritual de los informes anuales del 1 de septiembre, los gobernadores no sólo lo mantuvieron, sino que lo han convertido en la parafernalia costosa y estafalaria pasarela de políticos, personajes influyentes de las finanzas, de las iglesias y artistas. Su presencia es ahora cubierta por los medios electrónicos de forma reiterada, cuando durante un largo periodo fueron prácticamente ignorados.

Se trataba de un movimiento contrario al que prevaleció durante el siglo XX, cuando se impuso la tendencia centralizadora y el poder de los gobernadores procedía de una sola fuente: el poder del presidente.² La fuente del poder de los gobernadores no era democrática por una razón muy sencilla: la democracia no estuvo entre las preocupaciones de los revolucionarios aunque, paradójicamente, siempre se llevaron a cabo procesos electorales.

Ahora los gobernadores tienen mayor estabilidad, pero sus rasgos tradicionales, lejos de desaparecer se han fortalecido, sobre todo a raíz del terreno que han ganado desde el año 2000, cuando en el sexenio del primer gobierno panista —encabezado por Vicente Fox— recibieron todos los excedentes del petróleo sin restricciones para el gasto. De tal forma que con esos ingresos pudieron hacer lo que se les vino en gana, y entre otros asuntos destacó la autopromoción con gran publicidad y alimentando la dictadura del ego desplegado en sus acciones. La única ganancia fue, que entre 1998 y 2010, la distribución de gobernadores en el país —de acuerdo con los partidos políticos— fue menos desequilibrada que cuando el PRI detentaba todos los cargos. El PAN cuenta con siete gobernadores, entre los que se encuentran estados muy fuertes en términos económicos y políticos, como son Jalisco y Guanajuato. El PRI, con 19 gobernadores en 2012, ha conservado el central Estado de México y los económicamente poderosos estados de Nuevo León y Chihuahua. El PRD con los menos, apenas seis gobernadores, controla el lugar más estratégico del país, que es el Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

² Estos asuntos se argumentan ampliamente en Carlos Martínez Assad, *Los sentimientos de la región. Del viejo centralismo a la nueva pluralidad*, México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Océano, 2001.

LA CONAGO

Los gobernadores encontraron una forma de acrecentar su poder sumando esfuerzos y uniéndose en la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) en el año 2000. Se trató inicialmente de una propuesta formulada por los gobernadores del PRI; parecía que se conformaría como una suerte de bloque para hacerle frente al Poder Ejecutivo, que por primera vez en el país procedía del PAN.

La organización no sólo se mantuvo, sino que adquirió un enorme poder frente al Ejecutivo. Su idea inicial de bloque opositor cambió y esa intención se ha perdido en el juego de poder sin lograr que los programas de gobierno se orienten a resolver primordialmente las necesidades de los ciudadanos, ni se ha puesto fin a los criterios voluntaristas que los gobernadores han heredado del pasado. La declaración de los gobernadores de los estados de Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Hidalgo, México, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, reunidos en Mazatlán, Sinaloa, el 10 de agosto de 2001, buscaba impulsar la modernización de las haciendas públicas federal, estatales y municipales, reclamando mayores potestades para transferir atribuciones y responsabilidades a las entidades federativas en materia de ingresos, deuda y gasto; en fin, lo que ha significado la fuerza mantenida por medio del control del poder central. En ese marco propusieron los 32 gobernadores: 1) impulsar una reforma constitucional para fortalecer el federalismo mediante el otorgamiento de mayores facultades tributarias a las entidades federativas y los municipios; 2) proponer la creación de una Comisión Federal de Presupuesto, Financiamiento y Gasto Público, integrada por el presidente de la República y los titulares de las 32 entidades federativas.

Así, la Conago se constituyó —en Cancún, Quintana Roo, el 13 de julio de 2002— con el acuerdo explícito de ser un espacio “libre e incluyente”, “un foro permanente”, abierto al análisis de la problemática de las entidades federativas para buscar soluciones de articulación de políticas públicas con la Federación en beneficio de los mexicanos. Desde entonces, en constantes reuniones han hecho planteamientos importantes respecto a una regulación más eficaz para lograr un mayor equilibrio distributivo en el marco del federalismo. Asimismo, han propuesto medidas para lograr acciones acordes con las necesidades de todos los estados.

Sin embargo, la irregularidad del mapa de la República dibuja diferentes líneas que responden en unos casos al pasado cultural y a las propias raíces (la Huasteca, el Bajío, el Altiplano potosino o los Altos de Chiapas, sólo para mencionar unos casos), y a las estructuraciones políticas históricas como en

el caso de las 32 entidades federativas y los 2 430 municipios. Esas diferentes unidades tienen variaciones que las diferencian de manera notable y no respondieron a criterios unificadores como número de habitantes o recursos que albergan.

Esa variedad y sus profundas diferencias se pueden ejemplificar en las actividades económicas (el norte industrial, el suroeste ganadero, regiones proveedoras de mano de obra y la costa petrolera del Golfo) que ya en el plano de los estados manifiestan hondas diferencias entre entidades ricas y entidades pobres. Solamente diez —de entre ellas— hacen aportes significativos al producto interno bruto (PIB): Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, Estado de México, Tabasco, Chihuahua, Sonora, Baja California, Baja California Sur y Veracruz.

Algunas ciudades de la zona central se han desarrollado por el impacto de la dinámica económica de la fuerza centrífuga de la capital, como pueden dar cuenta los estados de Hidalgo, Morelos, Estado de México, Tlaxcala, Puebla y Querétaro. Sin embargo, la mayor aportación viene del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y del Estado de México, que proporcionan 35%, alcanzando apenas 1% de la superficie nacional y 22% de la población.³

Éste no es sino uno más de los indicadores de la centralización político-administrativa y económico de México. Todavía hoy se considera que mientras la tasa de centralización de los países centralizados fluctúa entre 50 y 60%, en México alcanza 80%. Así, pese a las políticas de descentralización y otras encaminadas con el mismo fin de acabar con las penurias económicas de los estados y municipios, como el establecimiento de la Ley de Coordinación Fiscal, el gasto social y recientemente el ramo 33, el centralismo se mantiene y el municipio es la instancia que asume todas las consecuencias.

En 1900 el porcentaje de ingresos públicos por nivel administrativo daba 63% a la Federación, 24% a los estados y casi 13% a los municipios, pese a que el Porfiriato no era un régimen preocupado por evitar las desigualdades. En 1980 esas proporciones alcanzaron su punto más extremo cuando la Federación acaparó 89% de los ingresos, los estados un escaso 9% y apenas 1% los municipios. No tiene sentido que durante el Porfiriato los ingresos por distribución territorial conservaran mayor equilibrio.

Aun con los fuertes correctivos no han funcionado los programas de descentralización, véase el caso de la educación. El Distrito Federal (hoy Ciudad de México) conserva las más grandes universidades, el mayor porcentaje de investigadores y, por el contrario, no detenta la educación primaria como sucede en el resto de las entidades federativas. No obstante, de acuerdo con los criterios de recaudación, son el Distrito Federal y Nuevo

³ Desarrollo regional y política estructural en México, París, OCDE, 1998, p. 28.

León los que reciben las participaciones más altas, mientras que los estados más pobres perciben las participaciones per cápita más bajas. Un análisis más profundo develará la anarquía distributiva en la que unos estados pierden y otros ganan, al igual que los municipios, porque es la discrecionalidad en el reparto el criterio dominante.

LAS TRAMPAS DEL SISTEMA

Lo que entonces resultaba importante era que la coordinación fiscal que había comenzado a funcionar desde 1981, lograra a través de reformas sustantivas (que más adelante la Conago propondría insistiendo en muy diferentes rubros) que los estados y municipios vivan equilibradamente el federalismo, para que la distribución de los recursos considere la problemática de la desigualdad de México. Que se pueda incentivar la creación de otras fuentes de ingreso para evitar los colapsos en la economía nacional, según el comportamiento de los precios del petróleo en el mercado internacional. Aunque esto poco les importa a los consumidores nacionales, porque si sube o baja el petróleo siempre terminamos pagando a un precio mayor sus derivados, como la gasolina.

Se esperaba que un nuevo gobierno surgido de un partido diferente al PRI, como fue el del PAN, pudiera ser más sensible respecto a la distribución de recursos que favorecieran a los estados y a los municipios, máxime que exhibían una vocación regional más marcada. Vicente Fox fue un presidente regionalista en la medida en que se identificó con el Bajío en su forma de actuar, así como Felipe Calderón nunca abandona su calidad de michoacano; pero en lugar de descentralizar el poder han permitido que se concentre entre los gobiernos de los estados.

LO QUE RECIBEN LOS ESTADOS

En el espíritu del federalismo original, uno de sus elementos más discutidos continúa siendo el de la redistribución de los ingresos generados por el país. El asunto tiene larga data y hubo serios problemas para establecer que el federalismo tiene una dosis de solidaridad necesaria para su funcionamiento. Estar unidas las partes en una Federación, significa que cada entidad aporta según sus posibilidades y, además, se va imponiendo lo que entre todas construyeron: la capital, las grandes ciudades, los corredores industriales, los servicios básicos. De la misma forma, todas pueden beneficiarse de los mares, de la explotación petrolera, de los ríos, lagunas y concentracio-

nes de aguas y reservas forestales. La aportación de cada entidad no puede medirse solamente con pesos y centavos.

Así las participaciones directas expresan varios rangos, porque el Distrito Federal y el Estado de México reciben los montos más elevados (26 265.9 y 22 791.6 millones de pesos, respectivamente), le siguen Jalisco y Veracruz (12 152.1 y 11 772.3 millones de pesos). Las cuatro suman los más grandes conglomerados de población del país. En monto le siguen Tabasco y Nuevo León (9 550.7 y 9 478.1 millones de pesos), con menos población pero con una gran capacidad instalada, el primero debido al petróleo y el segundo a la industria de transformación. Las imperiosas necesidades en Chiapas han elevado sus participaciones directas (8 300.2 millones de pesos, cercanas a las de Puebla (7 779.3), Guanajuato (7 535.5), Tamaulipas y Sonora (6 217.1 y 6 152.4), Michoacán, Chihuahua y Baja California (5 946.2, 5 905.0 y 5 527.8).

Por su parte, el estado de Sinaloa, Coahuila, Oaxaca y Guerrero están en el rango de más de cuatro mil millones, mientras que Hidalgo, Querétaro y Yucatán en el de más de tres mil millones de pesos. En lo que respecta a Morelos, Durango, Zacatecas, Aguascalientes, Campeche, Quintana Roo y Nayarit sus participaciones están por encima de los 2 mil millones de pesos, en tanto que Tlaxcala, Colima y Baja California Sur apenas rebasan los mil millones.⁴

En cuanto a la recaudación y las participaciones de lo recaudado en el primer semestre de 2002, apenas 15 entidades aportaron a la Federación más de lo que recibían, destacando entre ellas desde luego el Distrito Federal, donde la recaudación alcanzó los 254 496 millones de pesos y recibe apenas 12 897 millones de pesos.

EL PODER DE LOS GOBERNADORES

La discusión sobre un federalismo real, acorde con los tiempos que corren, no puede aplazarse más; el gobierno y los partidos políticos deben expresar con claridad sus concepciones y propuestas para redefinirlo en el marco del futuro que nos espera como país. Una discusión de gran actualidad mantiene un fuerte trasfondo histórico y concierne a la relación mantenida entre el gobierno central y los gobiernos estatales, que han acumulado poder prefigurando una suerte de virreinos locales que se manejan con suficiente autonomía del Poder del Ejecutivo Federal.

⁴ Reforma, 23 de octubre de 2002.

Es necesario hacer un análisis social del manejo presupuestal porque se supone que el gasto debe estar destinado a elevar las condiciones de vida de la población, de allí que resulte tramposo decir, por ejemplo, que Pemex aporta cuatro pesos por cada uno que ingresa. Faltaba más que la riqueza petrolera del país sirviera sólo para el financiamiento de la empresa que tiene a cargo la explotación y producción de los hidrocarburos.⁵ Aunque debía saberse cuál fue el destino de los 750 millones de pesos anuales promedio que entre 1995 y 2005 aportó Pemex a diferentes entidades federativas, siendo Tabasco la más favorecida durante ese periodo y junto con Campeche, Chiapas y Veracruz recibieron la tercera parte de las transferencias, porque es la zona donde se concentra la mayor actividad petrolera.⁶

También habría que prestar atención al hecho de que las entidades más ricas, las que generan más ingresos, son las que tienen mayor capacidad de endeudamiento, cuando uno se preguntaría si no son las más pobres aquellas que requieren mayor financiamiento. En este sentido, cabe recordar que las más endeudadas son: en primer lugar el Estado de México con 4.5% del producto interno bruto, Sonora con 3%, el Distrito Federal (hoy CDMX) y Sinaloa con 2.4%, respectivamente, y tanto Baja California Sur como Nuevo León con 2% del PIB.⁷

Así, el poder político de los gobernadores no coincide necesariamente con la capacidad que tienen para atraer recursos a sus estados, involucrados con tareas que no necesariamente impactan en el desarrollo, cuando además los presidentes municipales, el cuarto nivel de gobierno, tienen capacidad limitada de recaudación pese a las reformas. Allí están en ocasiones limitados sus intereses de desviar recursos para obras suntuarias, que tienen el único objetivo de querer preservar su memoria, en detrimento de la obra pública. Si no, que se cuenten los monumentos y plazas que los presidentes municipales realizan sin ton ni son.

También están los vicios de un sistema que conserva muchos de los rasgos tradicionales y que debían estar ya erradicados del país. Los gobernadores, como en el pasado, cuentan con redes de parentesco, comunes para la propuesta de legisladores y de presidentes municipales, las propuestas se dirigen a familiares y varios ejemplos lo sustentan: Rubén Moreira Valdés,

⁵ Todo esto se ha esclarecido más a raíz del debate que se mantuvo sobre la explotación petrolera en el país en 2008.

⁶ Francisco Javier Sales Heredia, "Participación de Pemex en el gasto social de algunos de los estados de la República", México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, documento de trabajo, núm. 27, Cámara de Diputados de la LX Legislatura, diciembre de 2007.

⁷ Los diez estados que producen 68% del PIB nominal, con datos de 2006, son el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Chihuahua, Veracruz, Puebla, Baja California, Guanajuato y Coahuila, según datos del INEGI.

del PRI en Coahuila, es hermano del dirigente del tricolor; Luisa María Calderón Hinojosa, que aspira a la gubernatura del PAN por Michoacán, es hermana del presidente Calderón, por citar sólo dos de los numerosos casos que pueden encontrarse todavía.

EL DESTINO DE LA CONAGO

La Conago, independientemente de las particularidades de los gobernadores que la conforman, de sus intenciones políticas a corto plazo, no es sino la evolución natural de un sistema político que ha hecho crisis. Me refiero al centralismo, que encubierto por el discurso federalista ha provocado desigualdades difícilmente superables en el país —como queda demostrado en el ejercicio realizado respecto a la distribución de los recursos participables cuando comenzó su ejercicio—, con su gran carga de pobreza para millones de mexicanos. Así, la Conferencia se ha convertido en un instrumento de poder cuyos alcances aún no se perciben, pero pueden manifestarse en las elecciones de 2012.

Los recursos se han concentrado en regiones donde resulta más viable la inversión por la infraestructura realizada a lo largo de casi un siglo. No es un proceso reciente que los estados del norte y del centro aporten más al PIB y que, por el contrario, el sur haya sido tan descuidado para la inversión, como no sea la pública, a través de Pemex, y la privada en centros turísticos de los que el país obtiene márgenes reducidos de ganancia debido a que la mayoría de la inversión es foránea. Todavía en los años recientes, la propuesta de un nuevo aeropuerto internacional mostró el último estertor de ese sistema centralizado que no puede aceptar siquiera la posibilidad de impulsar el desarrollo hacia otras regiones del país, sobre todo si se observa la situación límite a la que ha llegado la Ciudad de México y pese a todas las opiniones para demostrar su viabilidad en otra región del país, la inversión para ampliar el aeropuerto internacional se destinó a la capital del país.

Se afirma que el centralismo terminó en el año 2000, cuando su principal sostenedor, el viejo PRI apoderado de la Presidencia de la República, se hundió con ese despertar de las regiones que han venido exigiendo relaciones más equilibradas. Sin embargo, la Conago continúa su actuación y las acciones que acordaron sus miembros después de las reuniones de trabajo que concluyeron en las propuestas que hicieron siete mesas de trabajo, las cuales se dieron a conocer el 15 de julio. Como Conferencia se propuso, entre otros puntos: impulsar las leyes para la seguridad y crear una cultura de la legalidad, aunque tardíamente sus miembros decidieron asumir como grupo los problemas de delincuencia por los que atraviesa el país. Es importante la

propuesta de reformar la Ley de Coordinación Fiscal, para que la recaudación federal participable alcance 1%. Pero como siempre es lo publicitario lo que más interesa, en términos prácticos acordaron emplear 13 mil millones de pesos para combatir el narcotráfico y enfrentar el crimen. Y entre los principales acuerdos estuvo el de destinar los recursos para becas y trabajo para los jóvenes.⁸

Los problemas de hoy no pueden tratarse con los instrumentos del pasado; se ha abandonado el único foro que prevaleció durante los años del presidencialismo, cuando las participaciones federales se acordaban entre el Ejecutivo nacional con cada gobernador. Es cierto que ha avanzado el Legislativo y que ha venido adquiriendo mayor relevancia al ser la instancia de aprobación de los presupuestos. Ante los problemas que hoy se han puesto en la agenda política, se podría avanzar con el manejo transparente de las cifras, para que incluso frente a la disputa entre gobernadores y Federación se pudieran conocer socialmente las cifras verdaderas, porque hasta éstas resultan escasamente confiables.

La participación ciudadana responsable, y sin cortapisas por parte de los gobiernos, debe ser incluida en las estrategias para la distribución y el uso de los recursos en leyes como la de Coordinación Fiscal, además de considerar los montos de los recursos destinados a educación, salud, vivienda, insumos al campo y superación de la pobreza. Por ello, es indispensable proponer que el Instituto Nacional de Estadística y Geografía se ciudadanice, como sucedió con el IFE (para que la sociedad tuviese certeza sobre los procesos electorales). Ahora cada vez resulta indispensable conocer las cifras reales de nuestra economía y evitar el manejo voluntarista con fines políticos que los gobernantes les han venido dando. Así sabríamos si en efecto se otorga a los gobiernos estatales y a los municipios lo que corresponde de acuerdo con las riquezas generadas por el conjunto de la nación. Esta propuesta, desde luego más afinada, garantizaría que los presupuestos no sean cuestión solamente de un sexenio, sino de plazos más largos que permitirían continuar la realización de planes de gobierno con un gasto que llevara a mayores equilibrios en beneficio de la población que vive en el heterogéneo territorio de este país.

Hay que pensar en serio en la planeación del desarrollo social incentivando la infraestructura en áreas descuidadas y evitar la gran concentración que se vuelve perjudicial. Sólo de esa manera podrán corregirse los graves

⁸ Reforma, 15 de julio de 2011. No deja de ser sintomático de la desconfianza prevaleciente respecto a los gobernadores el llamado que hizo la Comisión Permanente para que, en cuestión de seguridad, la Conago ejecute sus acciones “con estricto apego a la ley y respeto a los derechos humanos y que, en ese sentido, cada 15 días hagan llegar un reporte al Congreso de la Unión”, *La Jornada*, 14 de julio de 2011.

desequilibrios territoriales y sociales que han generado las políticas públicas centralistas que sólo escuchan a los estrategias de los grandes consorcios que han llevado a México a ubicarse con desventajas en el mundo de la globalidad. La reforma de la Ley de Coordinación Fiscal, y en particular de su artículo 2 para incluir todos los ingresos petroleros en la RFP, fue un primer paso.

Si bien logró traspasarse un monto considerable de los ingresos petroleros que antes era una de las funciones metaconstitucionales del presidente de la República, su uso no ha sido claro de parte de los gobiernos estatales. Más bien, parece que enriqueció no a los gobiernos estatales, sino a los gobernadores que orientaron el gasto de acuerdo con sus muy particulares intereses, aunque no se ha hecho el estudio respectivo. Algunos ejemplos del despilfarro se observaron durante el año 2010, de la conmemoración de los 100 años de la Revolución y de los 200 años de la Independencia de México. Los gobiernos realizaron obras de despilfarro sin contribuir al desarrollo de sus estados y de sus municipios.

Los ingresos de los que pudieron disponer los gobernadores por los precios que alcanzó el petróleo en el ámbito internacional, los fortaleció en términos económicos y también políticos, porque recibieron esos ingresos adicionales, ya no por su capacidad de negociación individual, sino por el peso de la Conago. A ello se vinculó la debilidad que han puesto los dos ejecutivos panistas en cuestiones de política interna, que parecen revivir lo que fue la época del Maximato, cuando los gobernadores adquirieron un gran poder a la sombra del jefe máximo, Plutarco Elías Calles. Ahora tienen otra vez poder los gobernadores, pero sin un líder que regule sus acciones.

Para concluir puedo agregar que, pese a todo, algo está cambiando en el país. Ahora el poder se distribuye cuando menos entre diferentes partidos políticos. Las entidades federativas están gobernadas por los tres principales partidos políticos del país. El PRI continúa, pese a las mutaciones políticas de los últimos tiempos, gobernando la mayoría de las entidades: con 17 se mantiene en la cabeza; apenas nueve por el PAN, aunque muy bien seleccionadas; cinco para el PRD con la importancia de detentar el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y otra más por una alianza de partidos. Los cambios se han precipitado y, aun cuando los datos varían rápidamente, hoy el PRI gobierna la mayoría de los municipios, el PAN detenta cerca de 300, pero incluye la mayoría de las capitales, el PRD mantiene un amplio espectro de municipios pequeños en coaliciones y entre los que se rigen por usos y costumbres. Esto no significa una distribución perfecta, pero sí quiere decir que debemos acostumbrarnos a la convivencia con la alternancia y con estilos de gobierno que destaquen el vínculo con la sociedad, que es la que ha puesto a las autoridades en el sitio que ocupan.

Si es algo más que una mera coyuntura política, con visos al próximo proceso electoral, la Conago puede resultar una pieza significativa en las orientaciones del poder y, por lo tanto, constituirse en un factor determinante de las políticas públicas en el ámbito nacional, por encima de las filiaciones partidistas, en contra de intereses mezquinos y en beneficio de la sociedad, de la que los gobernadores se encuentran tan distanciados. Luis Cabrera decía no estar seguro de para qué servían los gobernadores si existían los municipios, quizá ha llegado el momento de demostrar que su articulación en el sistema político mexicano que se construye es todavía necesaria.

CODA FRENTE AL PRÓXIMO CAMBIO DE GOBIERNO EN 2018

El escrito que precede a este apartado fue realizado en vísperas de la coyuntura de 2012, cuando el PRI recuperó la presidencia de la República luego de un interludio de dos sexenios del PAN (2000-2012). De nuevo debo pensar en los gobernadores en la coyuntura del cambio sexenal en 2018, luego de un gobierno que se dio a tropezones como los previos. Lejos de poder analizar todo lo que cambió, se trata de repensar a los gobiernos estatales que de entrada podría afirmarse que pasaron de virreyes a algo que los acerca más a señores feudales, por las formas que encontraron para ampliar sus posesiones y riquezas personales, es decir, que se trató de un retroceso en la administración y forma de organización política. Cuando se creyó que se acercaron en los sexenios previos a reconquistar el espacio que el federalismo les ha conferido, fue más fuerte la ambición personal que el interés por gobernar.

Pueden distinguirse dos fuertes procesos que inciden en esas figuras: primero, la de la elaboración y proclamación de una Constitución propia para la Ciudad de México, durante el gobierno encabezado por Mancera (2012-2018). Algo que se había propuesto desde que estaban por iniciarse los gobiernos democráticos que dieron fin a la figura del Regente, designado por el presidente para ser el resultado de la elección popular. El cargo de Jefe de Gobierno —aunque se vislumbró más a fin a la democracia y aún a la izquierda política— no modificó la práctica que caracterizó a otros gobernantes de abandonar el cargo antes de cumplir el tiempo para el que fueron electos. Y eso que Cuauhtémoc Cárdenas debía cumplir apenas un encargo de tres años a partir de 1997. A 20 años de que el PRD se hizo cargo de la capital, han renunciado además, Obrador y Mancera. Es decir, solamente uno de los Jefes de Gobierno que tuvo el Distrito Federal (hoy CDMX), Ebrard, cumplió el mandato para el que fue elegido (2006-2012).

Por otra parte, la mayoría de los gobernadores en diferentes entidades federativas han recurrido al eufemismo de solicitud de licencia para continuar en otros cargos político administrativos o de elección, gozando de los privilegios de la clase política con los mejores sueldos y prebendas. Todo eso para evadir el principio de que no son renunciables los cargos de elección popular. Con la enorme ventaja que, con el establecimiento de la competencia y la alternancia electoral, si no es positivo el resultado electoral, los gobernadores pueden regresar a cumplir con el encargo.

LA NARRATIVA SOBRE LA CIUDAD DE MÉXICO

La narrativa de la autoridades de la Ciudad de México ha sido en términos oficiales la de los gobiernos de avanzada y más acordes con las demandas ciudadanas, lo cual es cierto en varios sentidos, en particular los de índices de bienestar y de derechos humanos. Sin embargo, la participación ciudadana —que ha sido un reclamo de los últimos tiempos— ha sido limitada porque finalmente los gobiernos se conciben como los operadores de arriba hacia abajo del sistema. Ejemplos contundentes han sido varios. Cuah-témoc Cárdenas, apenas en su segundo año de gobierno, canceló los Consejos Ciudadanos, resultado de una elección ciudadana ejemplar en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) en 1995, como única elección sin participación de los partidos políticos. Nadie criticó la medida ni interpuso demanda en contra, porque había sucedido en la coyuntura del tránsito de la regencia al gobierno electo; es decir, del traslado de poderes del PRI al PRD. Pero sucedía que la legislación que había dado lugar a esas figuras reorganizaba a las delegaciones, disminuyendo las atribuciones de los delgados, quienes debían someter a consulta entre los consejeros (algo semejante a los regidores de los municipios) varias de sus iniciativas y, algo muy importante, el presupuesto delegacional. Se trataba de la aplicación del presupuesto participativo. La Constitución de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017, menciona que el presupuesto de egresos de las demarcaciones “será aprobado por su respectivo concejo, y se enviará a la o el Jefe de Gobierno para su integración al proyecto del Presupuesto de Egresos de la Ciudad” (21 B III, a). Algo semejante se había previsto en la configuración de los Consejos Delegacionales de 1995; requirió más de 20 años volver a lo mismo, pero que la cancelación de esa figura se retrasó, aunque aún tendrá que verse cómo funcionará.

Las figuras de 1995 también fueron más allá en términos de las demarcaciones territoriales de lo que era el Distrito Federal y planteó con datos precisos la necesidad de reorganizar las demarcaciones, aumentándolas si era

necesario. No podía dejarse, como se mantuvo a las 16 delegaciones con sus desigualdades territoriales y poblacionales, dándose el caso que algunas de ellas (como Iztapalapa o la Gustavo A. Madero) tienen más habitantes y manejan mayores presupuestos que algunos estados de la República. El asunto se “resolvió” en la reciente Constitución solamente con el enunciado de buenos propósitos, por ejemplo: “Las autoridades proveerán lo necesario para que los emprendimientos económicos sean objeto de la protección y acompañamiento institucional” (artículo 17, B.2). Ni siquiera se estableció con claridad lo que concierne al patrimonio, cuando es sabido y motivo de discusión qué pertenece a la Ciudad y, por lo tanto, qué significado tiene en términos del gasto y lo que debe recibir de sus participaciones en los ingresos federales.

Ahora, una nueva reforma otorgó al Distrito Federal su reconocimiento como la entidad 32 de la Federación, con lo cual no se logró mucho respecto a la legislación previa, y como novedad se adoptó el nombre oficial de Ciudad de México, que en realidad retoma su más antigua designación desde el Virreinato de la Nueva España. Como entidad no será más la Ciudad de México, la capital del país, como sí lo fue el Distrito Federal, según las leyes previas.

Un breve repaso histórico permite ver que el 18 de noviembre de 1824, el Congreso decretó: “1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México.” Así sería en esa demarcación donde se decretó la erección del Distrito Federal como sede los poderes. Según los cambios introducidos por el gobierno centralista el 30 de diciembre de 1836, los estados pasaron a ser departamentos, y dispuso que la Capital del Departamento de México sería la ciudad de ese nombre. El 18 de mayo de 1847 el Congreso General decretó en el Acta de Reforma Constitucionalista: “Mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal [...]”.

Por cierto, allí se establecía que: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; [aunque aclaraba] pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”. Entre el imperio de Maximiliano y el Porfiriato, se consolidó legalmente la existencia del Distrito Federal que albergó la Municipalidad de México, como también la designó Benito Juárez el 6 de mayo de 1861. No está demás señalar que siempre se manifestó de diferente manera la medida de la rivalidad entre éste y el Estado de México, desde los asuntos más menudos hasta el económico.

La forma de gobierno cambió cuando a solicitud del general Obregón, el presidente Calles decretó (en junio de 1928) la forma de gobierno haciendo desaparecer los ayuntamientos por las delegaciones, figura no prevista en

el artículo 115 constitucional. Pero en el artículo 20 se decía que la cabecera del Departamento Central sería la Ciudad de México. Tal como quedó escrito en la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales.

En la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1941, se mencionó en el artículo 8: “Para los efectos de esta Ley el Distrito Federal se divide: a) en la Ciudad de México, [...]” y en sus artículos 8° al 21°, hacía la delimitación territorial, y en el 22° se designó a la Ciudad de México como capital del Distrito Federal.

Entre los vacíos más notables que acusa el proceso ahora puesto en marcha son:

- 1) La cuestión presupuestaria. ¿Cómo se define en la nueva ley el monto de los recursos que la Federación otorgará a la Ciudad de México?, ¿se calcularán de igual manera el porcentaje de los fondos federales como en el resto de las entidades? Los ejemplos más significativos son los enormes gastos en salud y en educación. En la Ciudad de México están los mejores y mayores centros hospitalarios especializados del país y las universidades que forman más profesionistas, y donde se realiza la mayor investigación científica del país.
- 2) La cuestión política. ¿Cómo se ejercerán las instancias con incidencia federal que radican en la Ciudad de México? Con la transformación del IFE en INE se ha reducido la autonomía de los organismos electorales estatales. Lo mismo sucede respecto a los nuevos ordenamientos policiales. Pero uno de los puntos nodales es si los cabildos tendrán el mismo peso que los existentes en otras entidades. Al igualarlos con los municipios, aun cuando las leyes reglamentarias vendrán después de la Constitución, no se percibe la oportunidad de que funcionen como órganos de gobierno con una más definitiva representación ciudadana, con mayor incidencia en la forma de gobernar y no dejar el terreno exclusivamente a los partidos políticos a donde apunta claramente.
- 3) La cuestión cultural. Algo muy importante es el asunto del patrimonio, si los inmuebles, museos, monumentos del Distrito Federal serán de la Ciudad de México.

Los desafíos y retos son mayores de lo que puede implicar un cambio como el propuesto desde el gobierno sin considerar la participación ciudadana. La estrategia de lo que significa la transformación de delegaciones en una figura semejante a la de los municipios, no dejó claro cómo respetarán las tradiciones identitarias de los pueblos originarios, los barrios y las colonias. Se trata ciertamente de transformaciones esenciales que puedan considerar quiénes estarán a cargo del rumbo que se imprimirá a la, pese a todo,

capital de México, que debe conservar su lugar estratégico como la cabecera de la Federación, para resguardar los valores liberales. La excepción en que vivió hasta 2017 la capital, quizásno era completamente injustificada.

DE NUEVO, LOS GOBERNADORES

Son muchas las cuestiones que han marcado un desarrollo diferente al previsto en las funciones y actividades de los gobernadores. El federalismo se ha limitado, la capacidad de endeudamiento de las entidades ha sido marcada por la discrecionalidad de los gobernadores, incrementándose notablemente. Tal hábito se mantuvo desde que durante el sexenio de Vicente Fox los usos de los excedentes por las ventas de petróleo se dejaron a la exclusividad de los gobernadores, que no siempre dieron los usos más adecuados a las necesidades de los estados que gobernaban. Durante las fiestas del Bicentenario de la proclamación de la Independencia y del Centenario del comienzo de la Revolución mexicana, las obras fatuas realizadas por los gobernadores siguieron el modelo que se implantaban desde el gobierno central, caracterizado por el dispendio cuyos efectos resultaron más notables en los estados, aunque fue emblemática de ese gasto dispendioso la Estela de Luz, el monumento conmemorativo erigido para ese aniversario por el gobierno de la República, perdido entre las altas torres que la especulación urbana ha auspiciado en la Ciudad de México.

El otro mal que está marcando el devenir del país es el narcotráfico, que se disparó a partir de 2005 y 2006, causando las dramáticas e ineficaces medidas del gobierno de Felipe Calderón para combatirlo, puso al Ejército en las calles debido al imposible control por parte de la policía para hacer frente a la delincuencia organizada. El crimen recorrió las calles del país sin dejar una sola entidad federativa a salvo a partir de entonces. Se entendía que se había llamado al Ejército como medida de emergencia extrema, por lo tanto momentánea, pero la situación no ha permitido su vuelta a los cuarteles desde hace diez años. El gobierno encabezado por Enrique Peña Nieto tampoco tuvo la capacidad para combatir de otra manera a las bandas que se fortalecían, ya no solamente con la producción y paso de la droga, sino también con el incremento del consumo en México. Aunado al problema de la corrupción, el señalamiento de participar en los negocios del narcotráfico, varios gobernadores han sido señalados por estar involucrados de diferente manera. Como no había sucedido en algún otro momento de la historia de México, los últimos tiempos y en particular la década más reciente ha sido prolífica en estos casos, lo cual ha llevado a juicio y encarcelamiento de los siguientes gobernadores: Mario Villanueva Madrid (gobernador de Quinta-

na Roo, 1993-1999); Tomás Yarrington Ruvalcaba (gobernador de Tamaulipas, 1999-2004); Luis Armando Reynosa Femat (gobernador de Aguascalientes, 2004-2010); Andrés Rafael Granier Melo (gobernador de Tabasco, 2007-2012); Guillermo Padrés Elías (gobernador de Sonora, 2009-2015); Jesús Reyna García (gobernador interino de Michoacán, 2014); Javier Duarte de Ochoa (gobernador de Veracruz, 2010-2016); César Horacio Duarte Jáquez (gobernador de Chihuahua, 2010-2016); Flavino Ríos (gobernador interino de Veracruz, 2016); Roberto Borge Roberto Borge (gobernador de Quintana Roo, 2011-2017).

Los presidentes de la República han sido señalados igualmente por actos de enriquecimiento inexplicable, sin que ninguno haya enfrentado un juicio. Pero hay que señalar que el presidente José López Portillo dijo —en el ya lejano 1976— que la corrupción terminaría devorando a México, con certeza algo sabía cómo para prever un problema que ha aquejado tanto a la sociedad. Y esto es más o menos lo que ha sucedido, porque ha escalado el problema a todos los servidores públicos, aunque de diferentes maneras. Otros varios gobernadores han sido citados a comparecer ante la justicia, o incluso han sido detenidos y luego liberados, con causas judiciales ambiguas. Tal es el caso de Eugenio Hernández (Tamaulipas, 2005-2010); Manuel Cavazos Lerma (Tamaulipas, 1993-1999); Egidio Torre Cantú (Tamaulipas, 2011-2016, en sustitución de su hermano Rodolfo, asesinado); Humberto Moreira (Coahuila, 2005-2011); y Arturo Montiel Rojas (Estado de México, 1999-2005).

La violencia, sin embargo, se ha concentrado más en el tercer nivel de gobierno por su mayor cercanía con la sociedad, tal ha sido el caso de los presidentes municipales; solamente en 2017 fueron nueve los asesinados, según el reporte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Ellos fueron: el 24 de enero, Antolín Vital Martínez de Tepexco, Puebla; el 6 de octubre, Stalin Sánchez González de Paracho, Michoacán; el 10 de octubre, Manuel Hernández de Huitzilán de Serdán, Puebla; el 20 de octubre, Crispín Gutiérrez Moreno de Ixtlahuacán, Colima; el 20 de noviembre, Santaba Cruz Bahena de Hidalgotitlán, Veracruz; el 25 de noviembre, Víctor Manuel Espinoza Tolentino de Ixhuatlán de Madero, Veracruz; el 8 de diciembre, José Santos Hernández de San Pedro el Alto, Oaxaca; el 18 de diciembre, Sergio Antonio Zanteno Albores de Bochil, Chiapas; y el 27 de diciembre, Arturo Gómez Pérez de Petatlán, Guerrero (*La Jornada*, 30 de diciembre de 2017). Y con estos, el PRD asegura que han sido asesinados 23 de sus presidentes municipales durante el sexenio 2010-2018. Algo que también llama la atención, es que son muchos los funcionarios de este partido quienes han sucumbido en esta ola de violencia en el país, incluidos disputados. Algo que, entre otras muchas cosas, no se ha explicado en el país es,

¿cuál es la razón de que entre los cargos públicos distribuidos por todo el territorio, resulte el PRD el partido que más víctimas tiene?

La ola de violencia se ha distribuido por todo el país y se ha afirmado recientemente que si en el sexenio encabezado por el presidente Felipe Calderón se dieron 53 105 ejecuciones relacionadas con el crimen organizado, a marzo de 2018, es decir, nueve meses antes de que llegue a su fin el gobierno de Enrique Peña Nieto, el número ya ha sido rebasado sumando 54 993 muertes violentas (*Milenio*, 1 de abril de 2018). El estado con más víctimas durante el sexenio pasado fue Chihuahua, para ser desplazado a segundo lugar por Guerrero, que ahora ocupa el primero. De cualquier forma, también debía explicarse cómo la cifra más alta de muertos por violencia fue de 16 344 víctimas en Chihuahua para pasar a 6 550 en ese estado hasta 2018. Esto querría decir que, ¿en ese estado, la presencia del Ejército fue importante para frenar la violencia?

Destaca Guerrero ocupando siempre los primeros lugares entre los estados más violentos, y cómo Veracruz pasó a esta categoría de un sexenio a otro: sin estar entre los diez estados más violentos, llegó al tercero en ese mismo lapso. Asimismo en la estadística realizada por *Milenio*, es de notar que Nuevo León, Durango, Sonora y Coahuila dejaron de estar en la tabla de los diez más violentos entre un sexenio y otro; en cambio ingresaron Guanajuato, Jalisco y Morelos. Algo que quizá puede explicarse por el traslado de los capos de la droga de una región a otra. La presencia del Estado de México entre los primeros diez en ambos sexenios ha tenido un incremento del cien por ciento, pasando de 1 953 crímenes a 3 565; algo preocupante, apenas atenuado por el hecho que proporcionalmente de acuerdo con el total de su población, sería menor que al resto de los estados señalados entre los más violentos.

De mantenerse la tendencia en los nueve meses restantes del gobierno de Peña Nieto, la cifra de asesinatos llegaría a más de 61 mil. Y esto, pese a que el gobierno se refirió a un cambio de estrategia del crimen organizado pasando al uso de la “inteligencia por encima de la fuerza”. Al inicio del sexenio, los homicidios descendieron un 18.6% en 2013 y un 20.8% en 2014. El decremento fue de 35%, debido probablemente a la detención de 122 capos de la droga que habían sido catalogados como los “objetivos prioritarios” por las autoridades. Entre ellos destacó como figura estelar la de “El Chapo” Guzmán, líder del cártel de Sinaloa. Y no obstante, para 2017, el secretario de Gobernación, Osorio Chong, señaló la existencia de varios focos rojos y la necesidad de redoblar los esfuerzos del gobierno.

Pese a todo, en ese año, la cifra de muertes violentas por los enfrentamientos dejó un saldo de 12 532, cifra que se igualaba con la de 2010, lo cual revelaba el recrudecimiento de la batalla entre los cárteles. Así, en 2018, aparecen como los estados más violentos: Guerrero, Chihuahua, Guanajuato

to, Baja California, Veracruz, Jalisco y Michoacán, con 796 asesinatos que en marzo de ese año representan el 64.8% del total nacional (*Milenio, ibid.*)

El problema es entender cómo ha funcionado la seguridad en las entidades federativas más azotadas por la delincuencia organizada en los últimos años, porque aunque discursivamente ejercen su derecho de exigir mejor trato de parte de la Federación, su compromiso ha sido débil en cuanto al combate contra la delincuencia y el crimen vinculado con el narcotráfico. Los ejemplos sobran, pero con sólo mencionar Guerrero y Veracruz, dos lugares opuestos por colindar con los dos océanos, el Pacífico y el Atlántico, puede señalarse cómo el gobierno central para subsanar las deficiencias de las autoridades estatales, ha debido intervenir ante la debilidad de sus instituciones y a la productividad de un negocio que cada vez alcanza a más población. Las autoridades se dejan corromper y los pobladores —afectados también en cierto sentido— reciben la paga por el uso de las tierras y cosechas en la siembra de amapola o mariguana.

Y sobre la actuación de las autoridades estatales y locales están los hechos acaecidos en Atoyaczinapa, Guerrero, en la noche y la madrugada del 26 al 27 de septiembre de 2014, con un crimen que no logró aclararse —en parte— por la desatención del gobernador en el territorio que debiera gobernar. Fue evidente su lentitud para investigar los hechos y su incapacidad para dar una respuesta que hubiera evitado exaltar los ánimos con el movimiento social que se produjo, extendiéndose por todo el país, provocando la intervención del gobierno central para cargar con el desprestigio. Un caso que dio la vuelta al mundo en descrédito no sólo del gobierno sino de México, exhibido por todas partes como entre los más violentos sin posibilidad de garantizar la vida no sólo de sus habitantes, sino de los visitantes. Eso no habría tenido tanta importancia si no hubiera sido un golpe tremendo para un estado que entró en la modernidad como uno de los centros turísticos más prestigiados, en particular por la belleza natural de Acapulco.

Menos violento, si se puede decir, pero con consecuencias nefastas para la sociedad y la economía del país, ha sido el robo de hidrocarburos que se ha extendido por todos los estados por donde pasan los ductos petroleros. Algo que comenzó sin demasiada frecuencia y sin extensión, se ha convertido en un negocio que afecta a la empresa estatal y, por ende, a los ciudadanos beneficiados por la producción del país. En el límite han emergido a quienes se les ha llamado huachicoleros, en un negocio suficientemente extendido en una región del estado de Puebla, cuyo flujo no ha logrado ser detenido por las autoridades estatales. De nuevo, problemas que surgen en determinada demarcación o espacio territorial debe esperar a ser atendidos por el gobierno federal, debido a la incapacidad de los gobernadores sin capacidad de gobernar.

En cambio, aparecen muy comedidos para hacer reclamos como sucedió en enero de 2018, cuando el gobernador de Chihuahua, Javier Corral Jurado, denunció una supuesta detención de recursos de parte del gobierno federal, algo que de inmediato tomó tintes políticos, porque iniciado el proceso electoral a concluir en ese año, el PAN resultaba beneficiario del asunto. Además, cuestionaba los apoyos que atrajo una fuerte desconfianza en el Sistema Nacional Anticorrupción por la participación de los representantes ciudadanos, es decir, sin filiación partidista. Para otros, sin embargo, no era sino un truco del gobernador para desviar la atención sobre los altos índices de seguridad en ese estado, entre los más altos nacionales, donde incluso el asesinato de periodistas ha mantenido una alerta constante. La Conferencia Nacional de Gobernadores expresó que el organismo no había recibido nunca quejas semejantes, poniendo en riesgo su existencia y el aparente equilibrio federalista que se había logrado. Y así dieron a conocer su punto de vista en ese sentido gobernador de las filas del PAN y del PRD, como Francisco Domínguez de Querétaro, Silvano Aureoles de Michoacán y el independiente Jaime Rodríguez “El Bronco” de Nuevo León (*El Financiero*, 16 de enero de 2018).

Es de lamentarse —en conclusión— que los gobernadores virreyes hayan devenido en señores feudales que buscan su propio enriquecimiento, que han postergado la idea de gobernar que, junto con la del servicio a la comunidad, ha quedado confinado en un mero recurso narrativo sin relación con el acontecer de sus entidades. La idea de agrupamiento en una Conferencia Nacional de Gobernadores, que apareció como algo que podía dar dignidad al cargo, se convirtió en un sitio de parapeto para evitar informar y ser transparentes en sus funciones, en el manejo de los recursos que tantos problemas ha causado solapando muchas de sus acciones visibles, cuando no queda más recurso que el de la justicia.

Pobre destino para México si no se trasciende la dinámica en la que ha caído, donde el sentido de la unidad y del bienestar del conjunto ha dejado de ser la preocupación anteponiendo los intereses individuales. Y los gobernadores —objeto de esta reflexión— están entre los funcionarios que más han incumplido sus funciones de acuerdo con la legislación. Como clase política son eco de las palabras del sociólogo Pierre Bourdieu, quien afirmó que el sistema sólo funciona para su reproducción. Enseñanza que se puede extrapolar al acontecer nacional en vísperas de las elecciones de 2018, donde lo importante no será el triunfo de un partido político, sino de su capacidad para trascender los límites impuestos y volver la vista hacia la sociedad, dejando de lado sus intereses privados. ¿Será posible rescatar la esencia del federalismo y trascender la idea —convertida en lugar común pero aún vigente— de que todo cambie para que todo siga igual?

LA DEMOCRACIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS: LA ASPIRACIÓN ANTE LA INCERTIDUMBRE

RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO*

INTRODUCCIÓN

La democracia se asienta sobre valores como la libertad e igualdad, permite un mayor pluralismo, tolerancia y abre la posibilidad de ejercer derechos, expresar ideas y participar en las decisiones públicas. Sin embargo, el entorno socioeconómico condiciona su evolución, por lo que sus resultados suelen diferir notablemente entre los países definidos como democráticos. A partir de los años cuarenta del siglo XX la democracia y el libre mercado se erigieron como un binomio que integraba un “esquema deseable” y, paradójicamente, desde entonces sus límites se han visto sujetos a un debate constante e incluso la intensidad de las críticas sobre sus fallas se ha exacerbado en las últimas dos décadas.

La situación de la democracia en México puede calificarse como crítica. Existe un reconocimiento compartido entre analistas y políticos sobre la necesidad de fortalecer el sistema democrático, pero en contrasentido la sociedad no parece responder positivamente a los cambios hasta ahora realizados. Pese a los esfuerzos por robustecer su legitimidad y afinar su diseño institucional predominan las dudas acerca de su funcionamiento y los resultados alcanzados. Prevalece en la ciudadanía la desconfianza hacia las instituciones políticas, lo que puede asociarse a una percepción de corrupción generalizada de la clase política y a la insuficiencia de los resultados de políticas públicas, en especial cuando éstas se dirigen a atender reclamos particularmente sensibles como la justicia, la inseguridad y la pobreza. También priva la inconformidad con respecto al funcionamiento del sistema electoral —que además ha sido “capturado” por los intereses de los partidos

* Profesor-investigador del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

en cuestiones clave como la designación de puestos—, la escasa identificación de los ciudadanos con los partidos (crisis de representatividad) y las falencias en las herramientas de participación.

La transición a la democracia formal se articuló, en un primer momento, sobre la creación de un entramado legal capaz de brindar certeza a la sociedad con respecto al proceso electoral. El surgimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) permitió un paso de estafeta en la titularidad del Ejecutivo en el 2000. Durante los años que precedieron este cambio, la lucha desde los espacios locales fue importante y permitió impulsar dinámicas de elección, alternancia y convivencia entre gobernantes de distinto origen partidario; abrió también la puerta a mecanismos innovadores de participación ciudadana desde los municipios y algunos gobiernos estatales. Ahora los problemas que aquejan al país, como la inseguridad y la debilidad institucional, han facilitado la captura de importantes espacios políticos locales por grupos de interés oscuros y/o decididamente al margen de la legalidad. La esperanza en la democracia se ha erosionado en medio de acuerdos políticos pragmáticos donde los intereses de grupos y partidos se colocan por encima de las necesidades y demandas ciudadanas. Además del desencanto y la desaprobación, como una reacción paralela de la sociedad, se generalizan formas alternativas —legales o no— para canalizar el descontento a través de movimientos que cuestionan el orden institucional o incluso pretenden tomar la justicia en propia mano.

En este trabajo realizamos un recorrido que parte de definir los contenidos teóricos de la democracia enfatizando su parte deliberativa dada su particular importancia en los espacios locales; dibujamos con trazos gruesos un bosquejo del contexto sobre el cual se mueve la democracia mexicana, destacando las condiciones de desconfianza, inseguridad y fragilidad institucional; también punteamos elementos relevantes sobre la condición institucional del sistema democrático del país; posteriormente rescatamos algunos datos que permiten observar el mapa político de los municipios mexicanos. Finalmente, nos centramos en una reflexión general sobre los desafíos de la democracia en los gobiernos locales en el futuro inmediato.

UN ACERCAMIENTO ANALÍTICO GENERAL SOBRE EL FEDERALISMO Y LA DEMOCRACIA

Los contenidos y alcances del concepto democracia, adquieren distintas connotaciones de acuerdo a la evolución de los sistemas políticos. La organización particular del régimen incide sobre los rasgos que asume un determinado modelo democrático. En los sistemas federales juega un papel

preponderante la búsqueda de balances y equilibrios funcionales entre la federación, los estados y los municipios para el ejercicio del poder. Por supuesto, resulta trascendental la forma como se materializa en el marco legal la división entre los poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Como sabemos no existe necesariamente una correspondencia o calca de las competencias y facultades de cada poder en cada orden de gobierno; así por ejemplo, la capacidad legislativa de los municipios se circunscribe fundamentalmente a una cuestión reglamentaria. Por otro lado, la implementación de varias políticas federales —que aterrizan en espacios locales— conlleva un traslape de competencias con fronteras y responsabilidades ambiguas entre dependencias el cual acaba por resolverse a través de intrincados arreglos político-burocráticos. Una dificultad adicional es el hecho de que varios municipios coexisten en conurbaciones y/o metrópolis donde sus acciones y decisiones públicas, se mueven en un ámbito interjurisdiccional.

Un orden federal como el nuestro, que ha evolucionado durante más de un siglo sobre una misma Constitución Política —múltiples veces reformada— corre el riesgo de enfrentar ambigüedades o incluso contradicciones que obliguen a recurrir constantemente al debate e interpretación jurídicos. Asimismo, los cambios constitucionales van acompañados de ajustes a las normativas complementarias y/o reglamentarias, lo cual genera tensiones en la coherencia y consistencia del sistema jurídico que no siempre se solucionan con celeridad. Los cambios constitucionales, que además implican reglas de interrelación y competencias entre los órdenes de gobierno, también se ven afectados por los atrasos en las adecuaciones que deben efectuar los diversos congresos estatales.

Desde finales del siglo pasado y lo que va del actual, la vinculación entre los órdenes de gobierno se desarrolla en un entramado de Relaciones Intergubernamentales (RIG) complejas, entre otras cosas por la llegada de gobiernos de oposición al PRI en importantes municipios del país. La alternancia y el fenómeno de los gobiernos divididos nos colocó en un escenario donde los acuerdos se van paulatinamente complicando. Desde la lejana reforma al artículo 115 constitucional de 1983 y hasta llegar a los cambios de 2014 que permiten la reelección en los gobiernos municipales —si bien de forma acotada— pasando por la reforma de 1999, hemos recorrido un azaroso camino de transformaciones legales y programáticas. Estos cambios institucionales de leyes y estructuras administrativas fueron producto de negociaciones complejas entre actores y decisores políticos diversos. En años recientes las políticas se han desplazado mayoritariamente de la descentralización —en boga en los ochenta y noventa— hacia la concentración o centralización de decisiones, aunque con velocidad e intensidad diferentes. Este tránsito continúa produciendo un intrincado marco legal, ajustes en

los programas gubernamentales y rediseños burocrático-organizacionales que materializan las pugnas por el poder político entre actores ubicados en arenas de política concretas (financieras, educativas, urbanas, etc.); a su vez, las disputas se desplazan en los tres órdenes de gobierno por la determinación de los alcances competenciales entre órdenes de gobierno y la distribución de recursos financieros. Esta situación puede mapearse claramente si realizamos un seguimiento de las controversias constitucionales, las cuales se han incrementado desde mediados de los noventa a la fecha (García, 2015).

El predominio de esta tendencia *recentralizadora* contraviene el espíritu del diseño federal y se traduce en una mayor concentración del poder y las decisiones al momento de definir políticas y cursos de acción desde las altas esferas del gobierno nacional. Con notables variantes y peculiaridades, este fenómeno se reproduce en distintos países del mundo. En América Latina, esta tendencia cobra fuerza justificándose con argumentos como: la mejora del desempeño (al descargar a los gobiernos locales), el homogeneizar los derechos (“protección uniforme de derechos”), combatir el déficit fiscal (al simplificar las tareas evitando la superposición entre niveles) y controlar la corrupción de las elites políticas locales (Cravacoure, 2015:4). En México, varias normativas recientes han causado reacciones airadas por parte de algunos gobiernos locales al considerar que atentan contra el principio de autonomía y relegan a los municipios a una condición de operadores, tal y como ocurría antes de los años ochenta del siglo pasado. Por ejemplo, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) aprobada a finales de 2016, provocó la reacción de importantes municipios metropolitanos como Monterrey. También se ha debatido acaloradamente sobre la definición del llamado Mando Único —contrastándolo más recientemente con el mando mixto— así como sobre las modificaciones a las reglas de fondos fiscales destinados al orden municipal. Curiosamente, aunque intuitivamente se esperaría una reacción consistentemente contraria a la recentralización por parte de los políticos de los gobiernos subnacionales, algunos estudios demuestran que en México los gobernadores han asumido actitudes distintas ante la recentralización, mostrando mayor reticencia ante temas políticos —como la creación del Instituto Nacional Electoral (INE)— y financieros mientras que en asuntos administrativos —el caso de la reforma educativa— su posicionamiento es *ad hoc* e incluso pueden apoyar la decisión dependiendo de sus intereses y cálculos personales o grupales (Olmeda y Armesta, 2017).

La marcada fragilidad del sistema político —severamente criticado por sus resultados—, la baja legitimidad, los problemas de control financiero y el escrutinio cada vez más acuciante desde la sociedad civil organizada

sobre gobernadores y alcaldes, incrementan la presión hacia los decisores políticos federales; en estas condiciones éstos pueden sentirse tentados a buscar reconstruir un cierto orden basado en un control central.

Si el federalismo mexicano se encuentra ante severos cuestionamientos, la democracia en sus múltiples facetas no está en una situación mejor. Cabe recordar, que en los esquemas teóricos sobre la democracia destacan sus ventajas para instaurar formas ordenadas en el traslado y cambio del poder, garantizar las posibilidades de expresar libremente ideas, generar espacios de debate y —en mayor o menor medida— abrir paso a una participación plural y diversa en la toma de decisiones públicas. Se requiere que cada una de las partes del engranaje democrático funcione correctamente para cubrir satisfactoriamente las expectativas de la ciudadanía. Retomando los planteos clásicos de Robert Dahl es indispensable contar con un conjunto de requisitos y garantías que den sentido a un modelo democrático; este autor considera indispensable conceder a los ciudadanos igualdad de oportunidades para:

1. Formular sus preferencias; 2. manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y el gobierno, individual y colectivamente; 3. recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias (Dahl, 1993:14).

El mismo autor señala que “estas tres condiciones son fundamentales, aunque quizá no son suficientes a la existencia de democracia”. También detalla que se requieren ocho garantías o cláusulas a saber:

1. Libertad de asociación, 2. libertad de expresión, 3. libertad de voto, 4. elegibilidad para la cosa pública, 5. derecho de los líderes a competir en busca de apoyo (5a. a luchar por los votos), 6. diversidad de fuentes de información, 7. elecciones libres e imparciales, 8. instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias” (*ibid.*:15).

Los desafíos a la democracia han ido en aumento desde que en los años cuarenta del siglo XX adquirió mayor fuerza como esquema deseable de gobernación. Las acepciones sobre la democracia propuestas por Schumpeter y más tarde por William Kornhauser y Seymour Martin Lipset privilegiaban la importancia de ésta como un esquema que posibilitaba el cambio en la dirección del gobierno mediante un conjunto de instituciones legítimas (Abellán, 2011:269-270); posteriormente se insistió sobre la necesidad de

una competencia entre propuestas, en donde los partidos jugaban un papel preponderante, se discutió sobre la conveniencia de perfeccionar los esquemas de las cámaras o bien los modelos parlamentarios; de igual forma se debatió sobre la necesidad de generar pesos y contrapesos que permitieran alcanzar acuerdos y propiciar ajustes al momento de tomar decisiones, se cuestionaron las vías para obtener una mejor representatividad; todos estos temas entre muchos otros fueron adquiriendo mayor o menor relevancia en las agendas de discusión de acuerdo a las condiciones propias de los países o regiones del mundo en donde se llevaron a cabo dichos debates. Quizá uno de los puntos de coincidencia que más se comparte desde hace años entre los analistas, es la necesidad de ampliar las posibilidades ciudadanas de participación; la democracia debe verse como un proceso constante e ir más allá de su definición como un sistema de reglas, relaciones y acuerdos para la elección y cambio de gobernantes: “convertirla en algo más que una sucesión de elecciones y, de paso, enlazar los procesos electorales con las decisiones políticas cotidianas” (Merino, 2016:19). De este modo, se llega a un nuevo concepto de democracia que “ha recibido nombres distintos: democracia participativa, democracia expansiva, democracia fuerte, democracia asociativa, democracia dialogante y también democracia deliberativa” (Abellán, 2011:282). A final de cuentas, la intención es abrir espacios para que la ciudadanía ensanche sus posibilidades de expresar libremente sus opiniones e incidir en las decisiones de gobierno. Paralelamente otros conceptos han arribado a la discusión sobre la política subrayando la importancia de contar con un mayor protagonismo de la ciudadanía y la incorporación de múltiples actores organizados en las decisiones públicas; esto nos conduce a conceptos como *governabilidad* y *governanza*.

Actualmente los modelos de democracia representativa y participativa conviven en la práctica política cotidiana. Pero, sustituir los mecanismos de elección y representación por esquemas altamente participativos a nivel nacional parece un asunto poco probable hoy en día e incluso en el extremo significaría una ruptura paradigmática en las formas de gobierno liberales. Por otra parte, en los espacios locales las modalidades de organización ciudadana “desde abajo” ofrecen resultados alentadores, tal como ha ocurrido con los presupuestos participativos en Porto Alegre, Brasil, que incluso se han replicado en varios casos en México. Conviene reflexionar sobre las probabilidades de convivencia entre ambos modelos, tal y como asevera De Sousa al sostener que:

A nuestro modo de ver existen dos formas posibles de combinación entre democracia participativa y democracia representativa: coexistencia y complementariedad. Coexistencia implica una convivencia, en niveles diversos,

de las diferentes formas procedimentales, organización administrativa y variación del diseño institucional. La democracia representativa a nivel nacional [...] coexiste con la democracia participativa a nivel local [...]. La segunda forma de combinación, a la que llamamos complementariedad, implica una articulación más profunda entre democracia representativa y democracia participativa. Presupone el reconocimiento por parte del gobierno de que el procedimiento participativo, las formas públicas de seguimiento de los gobiernos y los procesos de deliberación pública pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación que son concebidos en el modelo hegemónico de democracia (De Sousa, 2007:10).

La participación ciudadana enfrenta además otros problemas para funcionar adecuadamente en la definición de políticas públicas concretas. Un punto de tensión se da entre la exigencia de pluralidad y los requerimientos de eficiencia. Muchas acciones del gobierno necesitan de claras definiciones técnicas que exigen un doble esfuerzo al abrir las puertas hacia un debate “no informado”; algunos autores subrayan la dificultad de hacer embonar adecuadamente las decisiones técnicas con las exigencias de inclusión ciudadana. Nos acercamos a espacios complicados en los límites de la decisión tomada con criterios tecnológicos y aquella que busca satisfacer una percepción no necesariamente informada de las mayorías. Como afirma Graña: “las controversias sociotécnicas generan sus propias dinámicas, surgen nuevas preguntas: ¿qué grupos y actores sociales deberán participar, qué alianzas se establecerán, qué nuevas alternativas tecnocientíficas deberán ser exploradas?” (Graña, 2005:137).

Si bien la participación ciudadana es en sí misma un aspecto positivo y el garantizar los canales para que ésta se exprese debe ser un compromiso en la mejora de los sistemas políticos, también es indispensable consolidar la cultura ciudadana para propiciar cambios orientados a un beneficio colectivo. Como siempre las fronteras de la representación y la participación son en sí mismas un asunto a debatir, por ejemplo, ¿cuál debe ser el punto de ruptura con las instituciones, entre ellas las electorales, si éstas son el producto de un equilibrio —histórico y parcial— al momento en que fueron definidas?, ¿es más importante la incorporación de opiniones plurales por encima de la conveniencia funcional de una política o un conjunto de ellas?, ¿al momento de buscar un cambio institucional que privilegie la participación es válido romper los acuerdos fundamentales del sistema político? Por supuesto, no existen respuestas únicas a estas interrogantes, en muchos casos deberían considerarse la importancia de la cultura política sin olvidar que: “el ciudadano de un sistema político de participación está orientado, no solamente a la participación activa en los asuntos políticos sino que

también está sujeto a la ley y la autoridad, y es miembro de grupos primarios más difusos” (Almond y Verba, 1992:185). Al mismo tiempo no pueden dejarse fuera de la discusión los problemas de acceso a la información, su validez, origen e incluso su eventual manipulación. Estos temas cruzan transversalmente el análisis sobre la información, transparencia, rendición de cuentas (*accountability*) y empoderamiento.

A manera de esquematización en el cuadro 1 colocamos una apretada síntesis sobre las características que resultarían convenientes en un modelo de democracia participativa. Cabe hacer notar que esta propuesta enfatiza en algunas partes el papel de los gobiernos locales.

EL PANORAMA DESALENTADOR SOBRE EL QUE SE MUEVE LA DEMOCRACIA MEXICANA

México enfrenta una fuerte crisis de confianza institucional. Tomaremos únicamente algunos puntos ilustrativos de esta condición: la percepción de la seguridad; la confianza en las instituciones y la postura de los ciudadanos con respecto a las expectativas del futuro. En cuanto al primer punto la situación es grave pues, pese a los esfuerzos gubernamentales, los delitos se incrementan y la sensación de inseguridad en el país se generaliza. De acuerdo con los datos de la organización “Semáforo delictivo”, los resultados de la encuesta en línea que abarca de julio de 2016 a junio de 2017 señalan que:

81% opina que la seguridad en México ha empeorado; 88% opina que el compromiso del presidente con la seguridad es malo o muy malo; jueces y policías los peor evaluados; 53% no le llama a la policía por desconfianza; 67% no denuncia el delito por desconfianza (ha subido, era 64%); corrupción, ineficacia, narcomenudeo y falta de oportunidad para jóvenes son las causas de la violencia (Encuesta ciudadana, Semáforo delictivo, 2017).

Estas cifras muestran un panorama de deterioro en las condiciones de seguridad cotidiana, así como la fractura de las instituciones de vigilancia, seguridad y justicia que han sido incapaces de otorgar certeza a la sociedad. Los ciudadanos confían poco o nada en las instituciones de justicia a las que consideran altamente corruptas. Así, tanto los estudios del Índice de Impunidad Global (IGI) como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) sitúan la impunidad por arriba del 90%. El primer estudio, es decir el IGI: “mide grados comparados de impunidad a partir de un modelo que denominamos ‘la cadena de impunidad’,

CUADRO 1

CARACTERÍSTICAS DESEABLES PARA ACCEDER A UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Requisitos formales básicos del sistema electoral

- Instituciones electorales seguras y confiables
- Garantías a las libertades de asociación, expresión, debate y elegibilidad
- Solución imparcial de controversias electorales

Mejorar y diversificar la información para los ciudadanos

- Ampliar la pluralidad de medios y canales abiertos disponibles para la comunicación
- Libertad amplia en acceso a Internet y redes sociales
- Sancionar en lo posible la manipulación de datos e información tanto en procesos electorales como en decisiones políticas
- Apertura y transparencia de la información pública

Mecanismos de participación incluyentes

- Rendición de cuentas con órganos ciudadanizados con capacidad de sanción
- Posibilidad de acceder a instrumentos como: consulta, plebiscito, referéndum y revocación de mandato
- Libertad para proponer diseños innovadores de participación en los espacios locales

Injerencia ciudadana activa en los procesos de decisión y acción pública

- Definición de políticas públicas enfatizando en los objetivos esperados
- Seguimiento continuo de resultados y valoración de logros
- Integración de sistemas que articulen quejas, rendición de cuentas y sanciones en un proceso abierto

Equilibrio de los sistemas de representación y participación entre los órdenes de gobierno

- Consistencia y complementariedad institucional y funcional en ambos sistemas en los tres órdenes de gobierno
- Revisión y en su caso reformulación constante de los procesos de representación, participación y seguimiento en estados y municipios

FUENTE: elaboración propia.

la cual sigue el proceso que arranca con la comisión de un delito o ilícito, sigue con la denuncia y la investigación hasta llegar a una sentencia o proceso de reparación del daño a la víctima” (Le Clercq y Rodríguez, 2017:33); este estudio se realiza a nivel internacional y de acuerdo a los resultados en el

2017 “México encabeza, nuevamente, la lista de países del continente americano con alto índice de impunidad, seguido de Perú, Venezuela, Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Honduras y El Salvador” (*ibid.*:10). En el mismo sentido la ENVIPE da cuenta de la llamada cifra negra de delitos afirmando que: “Durante 2016 se inició averiguación previa en el 6.4% del total de los delitos. Lo anterior, representa un 93.6% de delitos donde no hubo denuncia o no se inició averiguación previa” (INEGI, 2017).

En septiembre de 2016 el presidente Peña Nieto anunció la puesta en marcha de acciones para mejorar la seguridad y combatir la violencia en los 50 municipios más conflictivos del país; el titular del Ejecutivo declaró que “aun cuando se trata sólo de 2% de las localidades del país, en las mismas se concentraba 42% de los asesinatos registrados en este año”; la lista incluía como los diez más conflictivos a: Acapulco, Guerrero; Tijuana, Baja California; Culiacán, Sinaloa; Ciudad Juárez, Chihuahua; Ecatepec, Estado de México; Monterrey, Nuevo León; Ciudad Victoria, Tamaulipas; Chilpancingo, Guerrero; Iztapalapa, Ciudad de México y Manzanillo, Colima (Ángel y Muñoz, septiembre 1, 2016).¹ Las autoridades locales, en especial los alcaldes, se encuentran inmersos en este clima de violencia que se agrava en ciertas regiones y estados del país. Entre 2006 y 2016 “82 alcaldes en funciones, alcaldes electos y exalcaldes han sido asesinados violentamente en México. Aunque los crímenes se han presentado en 18 de los 32 estados, hay cuatro entidades: Oaxaca, Michoacán, Veracruz y Guerrero, que concentran más de la mitad de los casos” (Ángel, agosto 4, 2016).

Otro de los flagelos que lastima al país es el de la corrupción. De acuerdo con los estudios de Transparencia Internacional, México se encuentra en el lugar 123 de 176 países analizados, además: “En México, mientras el gobierno trata de limpiar la imagen del país a través de una serie de reformas, los escándalos de corrupción continúan aumentando y la calificación de aprobación del presidente es la más baja de la historia” (Ebrard, 2017).

Predomina en la mayoría de los mexicanos un sentimiento de desazón: “74.3% de la población de 18 años y más considera que vivir en su entidad federativa es inseguro a consecuencia de la delincuencia durante el periodo marzo-abril de 2017, cifra estadísticamente superior a las estimadas en ediciones anteriores de la encuesta” (INEGI, 2017).

Estos datos, que recogen la opinión ciudadana sobre las condiciones de seguridad y la confianza en los sistemas de justicia, nos colocan ante un cuadro desalentador. Cuando los ciudadanos viven en un ambiente de crecien-

¹ Estos datos pueden verificarse y actualizarse consultando la página del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-actual.php>>.

te inseguridad y alta corrupción la ruptura del vínculo con el gobierno es muy grave. Un país donde los delitos tienen una muy baja probabilidad de ser castigados conduce, casi de manera natural, a posturas de desencanto y disgregación social donde la denuncia se considera inútil —un acto ritual— o sólo se realiza para cubrir un expediente formal necesario, como ocurre en el caso del reporte de robo de vehículos o en las declaraciones obligadas en caso de homicidio. En América Latina y México no es la excepción los índices de denuncia son bajos pues: “muchas personas consideran que la policía y los tribunales son sumamente corruptos y la amenaza de una represalia violenta constituye un riesgo real para los denunciantes” (Pring, 2017:25). La perspectiva negativa de la ciudadanía ante las instituciones se repite en cada espacio de la vida pública. En particular los espacios locales resultan sensibles a la suspicacia sobre las tareas gubernamentales y esto impide cristalizar las potenciales ventajas de cercanía e identidad que deberían favorecer la gobernanza local.

DESCONFIANZA Y TENSIÓN ANTE EL MARCO INSTITUCIONAL ELECTORAL

En el complejo escenario hasta ahora delineado es fácil deducir que la postura dubitativa de la ciudadanía con respecto al desempeño institucional en general, tiene un correlato directo sobre las instituciones electorales. Existen cuestionamientos recurrentes a la legitimidad del sistema y los procesos electorales, al alto costo de éstos y se pone en duda la capacidad representativa de los partidos. Estas condiciones socavan las posibilidades de contar con una conveniente aprobación ciudadana que garantice la gobernabilidad y permita fincar un proceso de gobernanza sólido.

El diseño de las instituciones obedece a la correlación de fuerzas entre los participantes dentro de un escenario político en un momento dado. Por supuesto, esto se traduce en un arreglo específico en donde se privilegian unas temáticas sobre otras. En el siglo pasado, después de la Revolución se fueron armando las piezas de un sistema electoral formal de carácter hegemónico que garantizaba el triunfo del candidato oficial. Pero, a partir de los ochenta, se gestó un cambio paulatino en el escenario político con una mayor presencia de la oposición. Antes del año dos mil se instauraron varias reformas electorales (1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1997) que posibilitaron la construcción y puesta en marcha de un auténtico sistema electoral competitivo que dio mayor certeza a ciudadanos y partidos, trajo avances en la composición plural de las cámaras, permitió el avance de la oposición en entidades, ciudades y municipios cada vez más importantes y validó el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las presidenciales del 2000, asegurando la transi-

ción. En lo que va del milenio las reformas de los sistemas político y electoral han continuado, destacando las de 2000 que impulsó la equidad de género; 2003 donde se precisan las características de las agrupaciones políticas; 2005, reconociendo el derecho a votar de los mexicanos en el extranjero; y la de 2007-2008 de carácter integral. En general, en las modificaciones más recientes, los partidos políticos han defendido sus posiciones para conservar su poder y copar decisiones clave como la asignación de consejeros. La reforma constitucional de 2014 contempla cambios en:

- Reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General en Materia de Delitos Electorales
- Ley General de Partidos Políticos
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley General Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Por supuesto, también se prevén modificaciones de distinto calado en estructuras y funciones del Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE). La transformación del IFE a INE supone un diseño distinto del organismo; en principio el INE asume un carácter nacional y facultades para la organización de las elecciones locales. Los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLES) seguirán los lineamientos y reglas definidas por el INE. Además, los consejeros electorales locales serán designados por el Consejo General del INE quien podrá removerlos; esto representa una relación jerárquica de dependencia. Los tribunales electorales locales se convierten en autoridades jurisdiccionales y se integrarán por entre tres y cinco magistrados nombrados por el Senado. Estos ajustes pretenden restar protagonismo a los actores locales, en particular a los gobernadores, evitando su injerencia directa en asuntos electorales; también se perseguía dar independencia y funcionalidad a los tribunales, aunque a este respecto el balance de las elecciones de 2015 resulta aún poco claro. En la reforma electoral de 2014 se detecta, de acuerdo a algunos analistas, un balance favorable a las elites federales, el INE obtiene una distribución de poder que beneficia en mayor medida a los decisores ubicados en el centro; éstos ocupan los espacios clave dentro de la estructura burocrática de dicho instituto y cobran mayor relevancia al desaparecer los institutos estatales (Gilas, 2016).

De acuerdo con la información disponible en la base de datos de Latino-barómetro, más de la mitad de los mexicanos tienen “ninguna” o “poca confianza” en la institución electoral (54.2%). Además, México registró la mayor pérdida de confianza en la democracia entre los países estudiados por este proyecto en América Latina, pues tuvo una caída de 10 puntos porcentuales con relación a 2016, consiguiendo únicamente el 38% en el 2017 (Corporación Latinobarómetro, 2017:12).

Otra de las cuestiones constantemente criticada del sistema electoral mexicano es su alto costo, baste señalar que:

El Instituto Nacional Electoral (INE) solicitará un presupuesto de 25.4 mil millones de pesos para el año 2018 [...] la suma tendría que ponderarse porque no es menor si se considera que el presupuesto íntegro en 2017 de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) fue de 69 mil 408 millones; de Semarnat de 35 mil 978 millones; de Conacyt 26 mil 963 millones y de la Semar 26 mil 336 millones. Es decir, el presupuesto del INE para el proceso electoral de 2018 es equiparable a los recursos que se destinan a los gastos de inversión y operación de la Marina Armada de México, así como a los salarios de todos los marinos del país en un año (Fernández, 2017).

Al parecer por más presupuesto que se destine a transparentar y perfeccionar el modelo de elección la desconfianza continúa incrementándose. Los ciudadanos son reticentes a validar los procedimientos formales de elección y muestran un alto desprecio al orden institucional. Adicionalmente, no hay entre los mexicanos una noción clara del funcionamiento de la democracia representativa. De entrada, se descalifica sistemáticamente el trabajo de los partidos y las cámaras, ambos componentes indispensables para instaurar un sistema democrático funcional. En México sólo 18% se encuentra satisfecho con la democracia —ubicándose entre los cinco resultados más bajos de América Latina— el 90% piensa que “Se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio”, opinión que sólo es peor en Brasil con el 93%, y únicamente 33% confía en el Tribunal Electoral (Corporación Latinobarómetro, 2017:17-24).

Para el 2018, habrá una fuerte reconfiguración del mapa político local pues se renovarán ocho gubernaturas, la jefatura de gobierno de la CDMX, 1 596 ayuntamientos, las 16 alcaldías de la CDMX y 24 juntas municipales en Campeche (autoridades auxiliares), en total se renovarán 2,777 cargos públicos a nivel local (INE, Calendario electoral 2018, <www.ine.mx>). A las puertas de este importante proceso electoral priva entre la ciudadanía un clima de desencanto en relación con la democracia. Hay un cuestionamiento a las instituciones, los mecanismos de elección y representación que se traduce en una duda recurrente sobre los resultados de los diversos

comicios. Por otro lado, aún falta profundizar en los métodos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas de los recursos asignados a los partidos. En este orden de ideas, el funcionamiento del sistema electoral, la tarea de los partidos y en general el desempeño de los grupos políticos se encuentra bajo constante sospecha.

A partir de 2007 se buscó ligar poco a poco las elecciones locales para hacerlas coincidentes con las presidenciales; estos ajustes llevaron a que en 2015 se diera la elección de 300 diputados uninominales, 200 plurinominales y a nivel local nueve gobernadores y 17 elecciones locales —esto es más de la mitad de los estados del país— donde se eligieron 993 alcaldes, 16 jefes delegacionales, 387 diputados de mayoría relativa y 254 de representación proporcional (INE, Calendario electoral 2015, <www.ine.mx>). Si bien con los cambios a las reglas político-electorales de 2014 surge la opción de la reelección consecutiva de alcaldes, será hasta las elecciones del 2018 cuando estos casos se presenten por primera ocasión. En contraste las candidaturas independientes son un hecho y sus efectos comienzan a ser estudiados. Para el 2015 hubo 121 candidatos independientes a distintos cargos de elección; Jaime Rodríguez “El Bronco” fue el ganador en la gubernatura en Nuevo León; tres alcaldes independientes triunfaron en los municipios de Morelia, Michoacán; Comonfort, Guanajuato; y García en Nuevo León; Manuel Clouthier ganó una diputación federal en Sinaloa y Pedro Kumamoto una Diputación local en Jalisco (Reveles, 2016:41-42). Aunque el avance, lento y errático, de las candidaturas independientes y el progreso incipiente de la justicia electoral pudieran representar una buena noticia, el saldo final arroja dudas sustanciales sobre el futuro:

[...] nuestro sistema electoral y de partidos se encuentra en un círculo vicioso, del cual solo podrá salir si se atiende al hecho de que no es con mayores regulaciones y sanciones, ni con más o menos dinero, es como se podrá tener un mejor desempeño sino que el tema se debe dirigir hacia una transformación radical en el comportamiento mismo de los partidos en lo relativo a cumplir sus reglas tanto internas como las relativas al régimen electoral especialmente a partir de separarse en forma explícita de los procesos de nominación de los funcionarios de dichas instancias y permitan entonces que los institutos y tribunales puedan trabajar como auténticas agencias independientes (Alarcón y García, 2016:22-23).

El panorama nacional es incierto ante los pocos logros económicos alcanzados, los severos pendientes sociales, el rezago en la atención de la pobreza y la insuficiente creación de empleos. Si bien la relación entre el desarrollo económico y la democracia no demuestra una correlación consis-

tente, en el imaginario colectivo suele trazarse un vínculo virtuoso entre ambas; parecería que garantizar reglas y normas de funcionamiento político y social pudiera reflejarse positivamente en el desempeño de las variables económicas. Paradójicamente la comparación de los datos empíricos no soporta estas afirmaciones, sólo cabe recordar que la economía china ha sido en las últimas décadas la de mejor desempeño y se encuentra lejos de ser una democracia (Requejo, 2008).

Aunque no son objetivos estrictamente correlacionados con la democracia, es apremiante desarrollar acciones, crear estrategias y políticas para vincular el crecimiento económico con el bienestar social y la equidad. Mientras la estabilidad y los magros avances de la economía no se traduzcan en mejores condiciones de vida para los ciudadanos el tejido social continuará deteriorándose. Democracia y pobreza no son un binomio posible, como tampoco es viable recuperar la confianza ante un gobierno por cuyas crecientes fisuras escapa un hálito de corrupción. Es una tarea impostergable propulsar un tejido social asociativo que debe ser crítico, propositivo y participante, pero estas cualidades se cancelan con la marginación económico-social y especialmente con la marcada inequidad en la distribución de la riqueza. Los avances en materia de transparencia y combate a la corrupción pueden resultar estériles si no se trabaja en mejorar integralmente los resultados del gobierno en todos sus niveles.

Cabe subrayar que la desigualdad se expresa heterogéneamente a nivel regional agravando la polarización económica en las diversas realidades espacio-territorial del país. Estas diferencias son el telón de fondo sobre el cual se pueden interpretar dinámicas políticas específicas.

La transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) son un complemento sin el cual es imposible mejorar los resultados de políticas públicas y hacer copartícipe a la ciudadanía de la tarea de gobernar. También se requieren de puentes que fortalezcan los nexos entre el gobierno y la ciudadanía, mediante la consolidación de herramientas o esquemas de participación. En el cuadro 2 realizamos una síntesis apretada de los principales mecanismos y procedimientos de participación destacando sus características, a qué se dirigen y agregando algunos comentarios; no se trata de una lista exhaustiva, pues las modalidades tienen variantes de acuerdo a su espacio de aplicación, además de que se podrían añadir algunos otros como por ejemplo los presupuestos participativos, contraloría social, la figura del *ombudsman* (defensor del pueblo), así como diversos modelos de colaboración (incluidos los de origen tradicional y autóctonos).

No podemos ignorar la realidad subyacente en los movimientos sociales de descontento, pues éstos catalizan la irritación popular y a la vez hacen evidentes las graves fisuras del sistema político, sus incapacidades y errores. Allí es-

CUADRO 2
MODALIDADES Y/O HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN

<i>Herramienta participativa</i>	<i>Características</i>	<i>Orientación</i>	<i>Comentarios</i>
Referéndum	Pregunta sobre una decisión pública relevante	Toma de decisiones	No supone elección de representantes Gran amplitud
Plebiscito	Elección entre dos opciones	Toma de decisiones	No supone elección de representantes Gran amplitud
Iniciativa popular	Propuesta de un grupo o sector	Incidir en el proceso legislativo	Evita la exclusión partidista
Derecho de petición	Propuesta de acción o cambio en criterios	Influir en acciones del Poder Legislativo	Evita la exclusión partidista
Revocación de mandato	Interrumpir el mandato	Modifica decisiones previamente tomadas	Cuestiona a gobernantes pese a la elección que los definió
Audiencia Pública	Contacto directo con autoridades	Comunicación y apertura	Método o procedimiento abierto
Consulta popular	Recabar opiniones colectivas	Comunicación y apertura	Valorar opinión o percepción ciudadana
Cabildo abierto	Transparencia de procedimientos decisorios	Comunicación y apertura	Observar decisiones y conformación de agenda (opinar)
Derecho a la información	Transparencia de procesos y datos	Comunicación y apertura	Allegar datos al ciudadano

FUENTE: elaboración propia con base en Merino (2016).

tán movimientos como “#YoSoy132”, el caso Ayotzinapa, el movimiento magisterial, las autodefensas, diversos movimientos locales, la organización popular en los sismos del 19-09-17 y el mismo surgimiento del partido político Morena, sólo por mencionar algunos. Al reconocer estas falencias contaremos con diagnósticos críticos, pero propositivos capaces de conducirnos a mejores alternativas ejerciendo la labor de “la política”: dialogar, acordar y solucionar problemas comunes.

LA DEMOCRACIA MUNICIPAL: EL BALANCE ELECTORAL, LA REPRESENTATIVIDAD Y LA DELIBERACIÓN

En esta sección hacemos un acercamiento a los temas clave de la democracia local mexicana retomando —de forma general— algunas de las consideraciones hechas en las secciones iniciales de este trabajo entre ellas las características deseables para acceder a una democracia participativa sintetizadas en el cuadro 1.

La funcionalidad del sistema electoral y su confiabilidad desde la perspectiva de los actores políticos y la ciudadanía requiere una valoración cuidadosa. Los cambios en los poderes locales por cauces electorales ganaron terreno y cierta aceptación entre los partidos desde los años noventa del siglo pasado. Pero ello no significa una disminución de los conflictos o en la judicialización de éstos; las reuniones del Consejo General del IFE en su momento y del INE para desahogar las quejas de los partidos han aumentado y mientras “en 2006 el TEPJF recibió tres mil 549 asuntos de todo tipo; en 2015 la cifra llegó a 22 mil 206, un aumento de 526%” (Ugalde, 2016). La solución judicial de ciertos casos estatales y municipales continúa yéndose a plazos relativamente largos. Esto se explica tanto por la saturación del sistema como por el hecho que las disputas legales se prolongan cuanto más elecciones para gubernaturas o alcaldías ven cerrarse los márgenes de diferencia entre los competidores. Como ya se ha comentado reiteradamente la confianza sobre la institución electoral y la creencia en la democracia continúan a la baja en todo el país y, aunque con distintos ritmos en las distintas regiones que lo componen.

Por lo que hace a la capacidad representativa y el papel de los partidos resulta indispensable tomar en cuenta algunos puntos críticos. Si bien en México parece deseable apostar por la democracia cuando la metáfora que retomamos de éstas, se reduce a observarla como una maquinaria electoral y representativa para sustituir y legalizar el recambio ordenado de autoridades, cancelamos la posibilidad de dimensionarla como un auténtico modo de hacer política incluyente, plural y propositiva. Si se reduce la acepción de la

democracia a su connotación estrictamente electoral, debemos ser conscientes de que en el conteo final el ganador puede ser cualquiera que haya jugado y triunfado cubriendo las formalidades preestablecidas; por supuesto, esto incluye a grupos de interés (legales o no) que buscan capturar rentas y beneficios a su favor accediendo a una posición política. Cuando privan en el contexto condiciones de crisis institucional y deterioro evidente del tejido social, con las consecuencias éticas que esto representa, no deberíamos obviar un análisis sobre la naturaleza y especificidades asumidas por el poder particularmente en los espacios locales.

Un rápido recorrido sobre el mapa de la democracia local nos permite identificar una mayor alternancia y el aumento de las coaliciones gobernantes. Ahora, los partidos mayoritarios optan por obtener de aquellos con menor potencial los puntos que posibiliten su triunfo aunque sea por un estrecho margen. El cuadro 3 ofrece una visión de conjunto sobre los municipios gobernados por cada partido y la población que representan. Como comentamos, las coaliciones predominan y, si desentrañamos su composición, remitiéndonos a la cifras del INE constataremos que en la mayoría de las veces se tejen en torno a un partido fuerte (PAN, PRI, PRD); un punto llamativo es el rápido ascenso de Morena y la fuerza adquirida en la CDMX. En las elecciones estatales estuvieron en disputa nueve gubernaturas “el PRI, sólo o en coalición, gana cinco de las nueve gubernaturas en juego, Acción Nacional se sostiene en Baja California y le gana Querétaro al PRI; el PRD pierde en Guerrero, pero gana al PRI en Michoacán y el Bronco gana en el estado de Nuevo León” (Preciado, 2016:148). Las entidades con triunfo priísta fueron: Campeche, Colima, Guerrero, San Luis Potosí y Sonora, estas dos últimas en coalición con el Partido Verde y Nueva Alianza. En cuanto al abstencionismo, la tendencia en los votos ha sido fluctuante y con tendencia a disminuir en las llamadas elecciones intermedias; para 2014 la tasa de abstención nacional creció aunque tuvo un comportamiento regional diferenciado.

Una condición de la democracia participativa es la transparencia y el acceso a la información. De hecho, desde una perspectiva más general, también debe valorarse la posibilidad de que los medios de comunicación sean libres y plurales, lo cual en un país con asesinatos constantes de periodistas y escasos medios libres es verdaderamente un obstáculo mayor. Retomando las cuestiones de transparencia y acceso a la información, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 de INEGI, tan sólo el 32.5% de los municipios del país cuenta con algún tipo de disposición normativa con relación a la transparencia y acceso a la información. Esto representa un atraso sustancial, pero se espera que las nuevas disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la In-

CUADRO 3
TOTAL DE MUNICIPIOS POR ADSCRIPCIÓN POLÍTICA EN 2017

Partido	Población 2015	%	Total de municipios	%
Coalición	51,845,924	43.4	761	31.1
PAN	24,758,289	20.7	334	13.7
PRI	15,150,822	12.7	416	17.0
PRD	7,536,953	6.3	164	6.7
PMC	6,289,269	5.3	85	3.5
MORENA	3,278,693	2.7	25	1.0
Candidatura Independiente	2,843,088	2.4	9	0.4
PVEM	2,044,525	1.7	62	2.5
Usos y Costumbres	1,421,195	1.2	406	16.6
Otros	1,132,459	0.9	36	1.5
PT	1,071,431	0.9	68	2.8
Partidos Locales	1,043,890	0.9	36	1.5
PNA	542,119	0.5	27	1.1
PES	407,029	0.3	12	0.5
Consejo Municipal	79,784	0.1	2	0.1
No disponible	21,809	0.0	1	0.0
Total general	119,467,279	100	2,444	100

Humanista, PI - Partido Independiente, PRS - Partido de la Revolución Socialista, PSD - Partido Socialdemócrata, PSI - Partido Social de Integración, PUP - Partido Unidad Popular.

FUENTE: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Descarga de Base. Presidentas y Presidentes Municipales, disponible en <<http://www.snim.rami.gob.mx/>>, consultado el 11 de julio de 2017. Encuesta Intercensal 2015 (INEGI). NOTA: Referente a los Municipios de - Mezcalapa, El Parral, Emiliano Zapata y Belisario Domínguez - del Estado de Chiapas, creados por Decreto Núm. 008, publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Chiapas el 23 de noviembre de 2011, se informa que, en atención a la suspensión concedida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante acuerdo de fecha 20 de diciembre de 2012, en el Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional 121/2012, estos nuevos Municipios no se incluyen en el Marco Geoestadístico Nacional y en el Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades, hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia Partidos locales: AVE - Alternativa Veracruzana, DPDG - De Los Pobres De Guerrero, PCHU - Partido Chiapas Unido, PMACH - Partido Mover a Chiapas, PS - Partido Socialista, PSIN - Partido Sinaloense. Otros: ES - Encuentro Social, PAC - Partido Alianza Ciudadana, PCARDE - Partido Cardenista, PH - Partido de la Nación resuelva lo correspondiente.

formación Pública que sientan las bases para el Sistema Nacional de Transparencia, deberán cambiar esta situación al obligar a los distintos órdenes de gobierno a cumplir con los requerimientos en la materia.²

Por lo que hace al problema de la corrupción, los municipios tampoco reportan una actualización importante en los programas para combatirla. Solamente 199 municipios o delegaciones que corresponden al 8.09% afirman contar con un programa anticorrupción (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y LAS DELEGACIONES
DEL DISTRITO FEDERAL DE ACUERDO CON LA EXISTENCIA
DE UN PROGRAMA ANTICORRUPCIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS MUNICIPALES O DELEGACIONALES

<i>¿Cuenta con programa?</i>	<i>Total de municipios</i>
Sí	199
En proceso de integración	248
No	1 843
ND	3
NS	164
Total general	2 457

FUENTE: elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 (INEGI).

En la reglamentación municipal persisten severos retrasos, por ejemplo pese a tratarse de una obligación legal sólo 71.6% de los municipios reportan contar con un “Bando o reglamento de policía y buen gobierno” actualizado, 39.1% tiene “Reglamento de seguridad pública y/o tránsito u homólogo” y un escaso 20.1% cuenta con “Reglamento de participación ciudadana u homólogo” (INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015). Estos datos ilustran con claridad las dificultades que encuentran los ciudadanos para participar en procesos de decisión y acción pública desde el espacio local.

La democracia local enfrenta riesgos —algunos de ellos comunes con lo que pasa a nivel nacional— sobre los que conviene puntar algunas cosas:

² Hasta ahora se ha cumplido con la homologación de las 32 leyes locales y paulatinamente se presionará para el cumplimiento en lo municipal.

- El clima de desconfianza generalizado agudiza las presiones sobre la democracia. La esperanza en las propuestas de los partidos tradicionales tiende a agotarse y los ciudadanos voltean sus miradas hacia otras alternativas. Se corre el riesgo de que caigan en las trampas de la compra y coacción de votos o cedan ante las promesas poco fundadas de los populismos detentados por figuras mesiánicas de izquierda o derecha, pero, también pueden elegir otras opciones más propositivas. La lectura ciudadana desde lo local es nodal para tomar esta decisión; adicionalmente, la recuperación de la confianza en los gobiernos requiere una reconstrucción desde abajo.
- La corrupción gubernamental orilla a los ciudadanos a tomar posturas antiinstitucionales e incluso a buscar formas paralelas de “arreglos sociales”. Por ello, no es extraño la expansión de la informalidad económica, la proliferación de conductas antisociales y la tentación de tomar la justicia en propia mano. Todo esto puede relegar a la política y a la democracia a meros actos rituales por lo que es urgente mejorar los sistemas de justicia y seguridad locales e instaurar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- Las elecciones han caído en un severo proceso de mediatización que relega a un segundo plano los contenidos de las propuestas. En 2018 presenciaremos una encarnizada lucha de imágenes y comunicación con un uso tendencioso de medios, manipulación de encuestas, acciones de desprestigio y otros mecanismos de campañas negativas o sucias. Los recursos informáticos y redes sociales cobrarán una importancia creciente.³ Asistimos a lo que algunos llaman el surgimiento de una *videocracia* donde “la lógica de la representación es subrogada por la lógica mercantil de la propaganda política y la *sondeocracia*” (Cansino, 2015:106).
- Las profundas diferencias entre las regiones del país complican las posibilidades de implementar exitosamente acciones de mejora a la democracia. Después de todo, los cambios institucionales sólo sientan las bases normativas y organizacionales sobre las que debe ejercerse la política para cristalizarla en acciones orientadas al bienestar de la sociedad. En nuestro país, algunos estados (Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Sinaloa, entre otros) tienen zonas prácticamente capturadas por poderes fácticos, en particular por la delincuencia. Es

³ Debe trabajarse particularmente en la “protección de los datos y operación de sistemas” que incluye los procesos de captura, revisión y conteo de los sufragios. Será una tarea titánica validar la información, gestionar los datos y llegar a un manejo confiable de la información, en particular si en las elecciones federales y locales siguen estrechándose los márgenes de diferencia entre los competidores.

común escuchar sobre casos de desplazados o desterrados e identificar franjas del crimen o corredores. La migración obligada de la población provocada por el miedo, queda muchas veces sin denuncia por la desconfianza e impunidad prevalecientes. En diversos estados y municipios, la coerción de políticos y policías y los asesinatos de autoridades desafortunadamente forman parte de la cotidianeidad. Por supuesto, muchos de estos temas rebasan a la democracia, pero al no dar solución a estos urgentes rezagos se impide su consolidación.

REFLEXIONES FINALES

En México existe una ciudadanía desgastada por enfrentarse cotidianamente a un aparato público ineficiente y corrupto, decepcionada de los magros o nulos resultados que ha supuesto la alternancia y el cambio político, desconfiada del sistema electoral, anhelante de una mejora sustancial en sus condiciones de vida perenemente postergada e inmersa en un país cada vez más inseguro, violento y desigual. En este escenario no es extraño que un amplio porcentaje de mexicanos sean reacios a creer en la ley y muestren una marcada resistencia a confiar y obedecer a las instituciones. Desde su lectura diaria del entorno únicamente perciben un panorama hostil y, en el mejor de los casos, observan a lo lejos una serie de declaraciones de “los políticos” —tan ajenas de su día a día— sobre modificaciones legales y organizacionales que de forma ambigua y fragmentada le dibujan en el horizonte mediático los noticieros de radio, televisión y los medios impresos.

Los conceptos como democracia, transparencia, buen gobierno y participación hoy aparecen —para muchos— vacíos de contenido. Un numeroso conjunto de ciudadanos únicamente los percibe como coro insulso repetido por los políticos, arenga retórica para justificar sus objetivos y asignar discrecionalmente los recursos públicos. La ciudadanía necesita entender la política como algo propio, una vía compartida para la solución de problemas, abierta a la transparencia sin rincones opacos, en síntesis, requerimos un urgente rescate de lo público.

Debemos redimensionar a la democracia, particularmente desde los espacios locales. Acceder a una democracia participativa y/o deliberativa es una tarea exigente pero posible, una utopía que debe trascender el simple anhelo ingenuo de un sueño deseable para convertirlo en un requerimiento indispensable, un requisito —con contenidos constatables— para dar viabilidad a un sistema político desgastado y devolver a la ciudadanía sus posibilidades de asumirse como sujeto en la definición, seguimiento y evaluación de las acciones públicas.

La democracia representativa dota al gobierno de una primera legitimidad basada en los resultados electorales, fotografía donde se expresan las preferencias ciudadanas, pero la labor cotidiana de construir “lo público” es un proceso permanente. El ciudadano precisa ejercer sus derechos más allá de los momentos electorales, dar seguimiento a la vida pública, comprometerse con algunas iniciativas, promover sus opiniones, impulsar propuestas y, en general, estar en contacto constante con los poderes públicos. Para ello se requiere de instrumentos acordes a las características del contexto social, político e histórico que faciliten esta incorporación plural. Comúnmente se identifican herramientas entre las que destacan la consulta, el plebiscito, referéndum, consultas, asambleas, presupuestos participativos, defensoría, iniciativa popular y revocación de mandato entre las más citadas. Las peculiaridades y alcances otorgados a cada una se inscriben en contextos concretos y se ajustan al marco normativo vigente en donde se usarán. Pero, para arribar a acuerdos y construir consensos es indefectible que seamos capaces de dialogar y discutir. La incertidumbre sobre la integridad propia y la suspicacia consuetudinaria hacia los órganos de justicia y seguridad se encuentra en las preconcepciones de cada ciudadano de este país en mayor o menor medida. En un ambiente donde priva la violencia con sus distintas expresiones —desde la delincuencia, la sociedad e incluso el gobierno— las distancias físicas y simbólicas entre los ciudadanos comunes y aquellos que detentan el poder se agrandan, los huecos de vinculación y comunicación se reproducen generando una espiral creciente de desconfianza que descalifica de raíz a la política. Así, se fractura el principio de diálogo complicando o definitivamente cancelando la posibilidad de acuerdos sustantivos, dando paso —en el mejor de los casos— a un conjunto de acuerdos simulados cuyo único fin es cubrir un expediente formal para dar a los procesos una apariencia democrática.

Es preciso evitar la captura de los espacios locales de gobierno por grupos de interés egoístas y/o negativos, así como equilibrar el poder entre órdenes de gobierno evitando una recentralización a rajatabla. El sistema electoral deberá mejorar y equilibrar la competencia (suelo parejo) superando los vicios de la partidocracia; también se requiere empujar una democracia participativa, dialogante que permita mejores decisiones, incluyentes y plurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, Joaquín (2011), *Democracia*, Madrid, Alianza.
- Alarcón, Víctor y Nancy García (2016), “Apostilla introductoria elecciones 2015, Nuevas reglas, mismas inercias políticas”, en Víctor Alarcón y Nancy

- García (coords.) *El proceso electoral del 2015, Instituciones, partidos y competencia*, México, UAM/Tirant Lo Blanch.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1992), “La cultura política”, en Albert Batlle i Rubio (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, España, Ariel, pp. 171-201.
- Ángel, Arturo (2016), “82 alcaldes y exalcaldes asesinados en 10 años, 50% de los crímenes han ocurrido en 4 estados”, en *Animal político*, 4 de agosto, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2016/08/82-alcaldes-ex-alcaldes-asesinados-10-anos-mexico/>>, consultado el 30 de octubre de 2017.
- Ángel, Arturo y María Fernanda Muñoz (2016), “Estos son los 50 municipios con más homicidios en México, según Gobernación”, en *Animal político*, 1 de septiembre, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2016/09/municipios-homicidios-mexico/>>, consultado el 30 de octubre de 2017.
- Cansino, César (2015), “Subvirtiéndolo la democracia. Viejas y nuevas claves de lectura”, en *Tla-melaua*, vol. 9, núm. 39, pp. 92-106, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-69162016000100092&script=sci_arttext>, consultado el 5 de octubre de 2017.
- Corporación Latinobarómetro (2017), *Informe 2017*, disponible en <www.latinobarometro.org>, consultado el 30 de octubre de 2017.
- Cravacuore, Daniel (2015), “Recentralización en América Latina, el caso colombiano”, XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10 al 13 de noviembre de 2015, Lima, Perú.
- Dahl, Robert (1993), *La Poliarquía, Participación y oposición*, México, REI México.
- De Sousa Santos, Boaventura (2007), “Democratizar la democracia”, en *Revista Cuchará’ y paso atrás’*, núm. 15, UNILCO-espacio nómada/Atrapasueños, Sevilla, disponible en <<http://ilusionismosocial.org/mod/resource/view.php?id=284>>, consultado el 25 de octubre de 2017.
- Ebrard, Jessica (2017), *América, a veces las malas noticias son buenas noticias*, Transparencia Internacional, disponible en <https://www.transparency.org/news/feature/americas_sometimes_bad_news_is_good_news>, consultado el 20 de octubre de 2017.
- Encuesta ciudadana, Semáforo delictivo, disponible en <<http://www.semaforo.mx/content/encuesta-ciudadana>>, consultado el 25 de octubre de 2017.
- Fernández, Waldo (2017), “El costo de la democracia en México”, en *ABC*, 29 de agosto, disponible en <<http://www.periodicoabc.mx/opinion/wal->

- dofernandez/el-costo-de-la-democracia-en-mexico-89525/>, consultado el 25 de octubre de 2017.
- García Del Castillo, Rodolfo (2015), “Los municipios mexicanos, evolución, contexto y desafíos actuales”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, año VI, núm. 11, Santiago de Chile, pp. 115-143.
- Gilas, Karolina (2016), “Entre el centralismo y federalismo electoral, La nueva relación entre las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales a partir de la reforma 2014”, en Víctor Alarcón y Nancy García (coords.), *El proceso electoral del 2015, Instituciones, partidos y competencia*, México, UAM/Tirant Lo Blanch, pp. 53-69.
- Graña, François (2005), “¿Democratizar la democracia? las nuevas formas del diálogo social”, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional-Boletín Cinterfor/OIT*, núm. 156, Segunda época, Montevideo-Uruguay, pp. 125-149, disponible en <https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/denis.pdf>.
- INE (2015), *Calendario electoral 2015*, disponible en <www.ine.mx>, consultado el 31 de octubre de 2017.
- INE (2017), *Calendario electoral 2018*, disponible en <www.ine.mx>, consultado el 31 de octubre de 2017.
- INEGI (2015), Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales.
- INEGI (2017), “Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2017”, *Boletín de prensa* núm. 417/17 26 de septiembre de 2017, disponible en <http://www.inegi.org.mx/salade prensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf>.
- Le Clercq, J. Antonio y Gerardo Rodríguez (coords.) (2017), *Índice Global de Impunidad 2017, Dimensiones de la impunidad global*, México, Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.
- Merino, Mauricio (2016), *La participación ciudadana en la Democracia*, (Primera Edición), Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México: INE, disponible en <<http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/04.pdf>>, consultado el 6 de octubre de 2017].
- Olmeda, Juan y Alejandra Armesto (2017), “La recentralización y los gobernadores, ¿Por qué no siempre se oponen?, Analizando el caso de México”, en *Revista Foro Internacional*, vol. LVII, núm. 227.
- Preciado, J. Antonio (2016), “Federación y nación en contextos críticos y heterogéneos”, en Víctor Alarcón y Nancy García (coord.), *El proceso electoral del 2015, Instituciones, partidos y competencia*, México, UAM/Tirant Lo Blanch, pp. 123-159.
- Pring, Coralie (2017), *Las personas y la corrupción, América Latina y el Caribe*, Transparency International, disponible en <www.transparency.org>.

- Requejo, Ferrán (2008), “¿Es la democracia condición para el desarrollo económico?”, Foro para un Democracia Segura, disponible en <<http://spanish.safe-democracy.org/2008/06/23/%C2%BFes-la-democracia-condicion-para-el-desarrollo-economico/>>, consultado el 28 de octubre de 2017.
- Reveles, Francisco (2016), “Reformas al régimen de partidos en México. Fortalecimiento legal de la partidocracia”, en Víctor Alarcón y Nancy García (coords.), *El proceso electoral del 2015, Instituciones, partidos y competencia*, México, UAM-Iztapalapa/Tirant Lo Blanch, pp. 29-51.
- Ugalde, Luis Carlos (2016), “La democracia estancada (México 2006-2016)”, en *Nexos*, disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=29026>>, consultado el 31 de octubre de 2017.

EL MUNICIPIO COMO INSTITUCIÓN

RAÚL CORONILLA CRUZ*
WENDY OLIVIA CERVANTES ACEVEDO**

*El campo de lo que desconocemos es mucho más extenso
que el de nuestro saber. Nuestro entendimiento no es un sol,
sino una tenue candela que escasamente basta para
alumbrar el camino de nuestra vida.*

John Locke

INTRODUCCIÓN

Hace algunas décadas, cuando se pretendía comprender el desarrollo y explicar la diferencia en los logros económicos y sociales alcanzados por los distintos países, parecía natural y suficiente acudir a los modelos de análisis tradicionales de la economía y la política. Sin embargo, a finales del siglo pasado se comenzó a reconocer la importancia del factor institucional como un elemento indispensable para entender las condicionantes del gran fenómeno del desarrollo.

En efecto, la configuración institucional presente en las sociedades modernas, así como sus organizaciones, tienen un alto nivel explicativo sobre el crecimiento o atraso de las naciones. La premisa general es que hay decisiones de orden económico y político que se resuelven a través de procesos de poder y conflicto dentro del marco de instituciones que ofrecen un conjunto de reglas que conforman marcos de referencia determinantes de la acción individual y colectiva.

Las instituciones otorgan premisas fundamentales para el comportamiento de los actores sociales, no sólo en sus relaciones públicas sino también en las privadas. Aspectos como la regulación de los procesos económicos

* Profesor-investigador del Departamento de Administración de la UAM-A.

** Alumna de Maestría en el Posgrado en Ciencias Administrativas de la UAM-A

y políticos, los derechos humanos, los costos de transacción, la legitimidad en la repartición social de la riqueza, la distribución de los bienes públicos, la legalidad en el uso de la fuerza y, en general, los parámetros aceptados del orden social, los cuales proporcionan un sistema de incentivos, positivos o negativos, que procrean efectos concretos.

Los gobiernos municipales han pasado a ocupar espacios cada vez más importantes en la agenda pública y por ende en la promoción del desarrollo económico y social. Son instancias que pertenecen y se integran a la estructura institucional de México y cumplen funciones sustanciales dados los montos de recursos públicos sobre los que deciden.

Sin embargo, cabe preguntarnos, ¿qué significado tiene para el estudio de los gobiernos municipales el concepto de instituciones? ¿A qué principios responde este nivel de gobierno para relacionarse con la ciudadanía? ¿Qué intereses promueven los gobiernos municipales: los de un grupo o los de la sociedad general?

Al mismo tiempo, la ampliación de la agenda pública municipal ha significado un creciente cuestionamiento sobre las capacidades de los gobiernos locales para su cumplimiento y ha evidenciado las limitadas respuestas que con frecuencia se dan a este nivel para cumplir con el traspaso de competencias desde el nivel central.

Este capítulo pretende aportar algunas líneas de reflexión sobre el comportamiento de los municipios, en tanto instancias actuantes en un marco institucional específico. Para ello se revisan las características presentes en los gobiernos municipales en México y se analiza en qué medida éstos construyen a inducir procesos adecuados de desarrollo en la sociedad.

EL CONCEPTO DE “INSTITUCIÓN”

El estudio de las instituciones se ha convertido en un marco muy fructífero para analizar las condicionantes de los comportamientos humanos y con ello entender el sentido de los problemas de la realidad social. Las instituciones desempeñan tareas que son cruciales para gobernar e imprimir un orden o equilibrio específico a la sociedad, y también abren la posibilidad de administrar eficientemente los distintos recursos que se intercambian en el constructo social.

La teoría institucional trae consigo diferentes interpretaciones teóricas y empíricas con igual número de enfoques de investigación. El común denominador entre ellas, sin embargo, es el estudio de los modelos mentales que se incuban en los individuos para después traducirse en reglas que estimulan o inhiben conductas en el plano individual y colectivo, y que sirven para

dar coherencia, funcionalidad a los sistemas sociales y políticos (Flores, Espejel y Rodríguez, 2010:51).

Dentro de las corrientes teóricas que estudian las instituciones existen diversas vertientes y enfoques diferentes que ofrecen igual número de versiones sobre la conceptualización de las instituciones y sobre las herramientas analíticas de utilidad para su estudio (Monsalve y Sottoli, 1997: 16). No obstante, las instituciones pueden ser concebidas como aquel conjunto de reglas que guían y limitan el comportamiento de los actores (Lowndes, cit. pos. Sweeting, 2008:2). Las reglas las podemos encontrar en contextos políticos y administrativos.

En el mismo sentido, Scharpf (cit. pos. Sweeting, 2008:2) considera a las instituciones como un sistema de reglas que estructuran los cursos de acción posibles de elegir en el escenario social en el que se encuentran los actores. Por supuesto, esas reglas constituyen un orden de relativa larga duración y estabilidad para ser percibida y aprendida por los actores que accionan en su marco. Con ello, éstos estarán en posibilidades de seguirlas y darles una utilidad sensible al momento de establecer relaciones sociales.

Asimismo, conforme lo ha propuesto North (1990:3), las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por las personas que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. Las instituciones no sólo tienen un concepto que incluye aspectos normativos, sino también aspectos reguladores y cognoscitivos (Appendini y Nuijten, 2002:74), que de manera sutil o imperceptible influye en diversas conductas de las personas.

Estas normas sociales y referencias de tipo cognitivo, cuya génesis puede ser claramente ubicada en las interacciones que se producen entre los actores y grupos sociales, involucran experiencias sociales, procesos históricos y tradiciones políticas. De acuerdo con esto, el poder, la negociación y los elementos culturales confluyen en diferentes arenas para construir, mantener y transformar los constreñimientos que reproducen el desarrollo de reglas institucionales.

De manera general, se han clasificado las instituciones como formales e informales. En el primer caso, se refieren a las reglas escritas en las leyes y reglamentos, las cuales son creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política (Flores, Espejel y Rodríguez, 2010:55). Por otro lado, se ha acuñado el concepto de *ethos*,¹ el cual abarca las reglas de orden informal de una sociedad, es decir, la his-

¹ Forma común de vida o de comportamiento que adopta un grupo de individuos que pertenecen a una misma sociedad.

toria, los valores culturales, las normas y los tabúes del medio en el cual participan los individuos o grupos humanos, lo que les impone diversos tipos de restricciones y/o condicionantes a sus tipos de actuación (Lusthaus *et al.*, 2002:28). Las instituciones son sustanciales para definir las conductas y sus alcances.

Ambas modalidades finalmente se convierten en mecanismos dirigidos a obtener una acción colectiva más eficiente, puesto que las instituciones pueden estimular la adquisición de conocimientos, el manejo de información y la creación de rutinas que incrementan el grado de predictibilidad en el comportamiento de las personas y, por tanto, reducen los costos de transacción en el intercambio social entre individuos y grupos (Powel y Di-maggio, 1999a:13). Las rutinas son procedimientos convencionales, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad pública (March y Olsen, 1997).

En este mismo sentido, con el propósito de comprender el origen de las decisiones y comportamientos de los actores políticos, organizacionales o sociales, es necesario reconocer el entorno institucional que los envuelve, el cual posibilita el desarrollo de estrategias construidas racionalmente y orientadas al logro del interés personal de quien o quienes las ponen en marcha. Las instituciones definen o restringen las estrategias que los actores adoptan para alcanzar sus objetivos, por lo que es sustancial dar su real relevancia a la acción colectiva y a los contextos de negociación política.

Las instituciones implican obligaciones normativas y frecuentemente los actores sociales los perciben como hechos a considerar al momento de llevar a cabo acciones o desarrollar estrategias para hacer prevalecer sus intereses. En realidad se trata de una interacción en la que el actor social desarrolla sus márgenes de acción, ganando o perdiendo oportunidades, logrando disminuir las limitaciones o quedando determinado por ellas (Arocena, 1999:25).

Es verdad que las instituciones desarrollan procesos que llegan a tomar un estatus de reglas en el pensamiento de los individuos y la acción social, pero más allá de eso proporcionan espacios de negociación y recursos de interacción entre actores corporativos, ya sean públicos o privados (Thoenig, 2011:10).

Las instituciones son concebidas entonces como instrumentos que mediante una construcción racional y consciente cumplen determinados propósitos dentro de un arreglo mayor de poder. A partir de una forma de ingeniería institucional, las instituciones más allá de cumplir misiones explícitas de manera eficiente, desempeñan papeles económicos y políticos implícitos de mayor complejidad. Su actividad determina la distribución

de poder y recursos, tanto políticos como económicos en la sociedad bajo criterios subjetivos.

Por otro lado, la confianza es un elemento fundamental para obedecer las normas y las reglas que se desarrollen a partir de la estructura institucional de una sociedad (March y Olsen, 1997a:84). Cuando los individuos están convencidos de que las reglas y normas establecidas son útiles para simplificar la realidad con el fin de procrear una toma de decisiones satisfactoria en el marco de un sistema de acción social, se produce confianza y certidumbre entre los participantes del mismo (Espejel y Flores, 2009:57).

Para generar estabilidad institucional y por ende la permanencia del orden construido, es necesario que las normas, reglas y rutinas cuenten con el reconocimiento y la suficiente legitimidad y aceptación como para provocar el apego de la conducta de los actores sociales (Espejel y Flores, 2009:57).

INSTITUCIONES Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

La sociedad ha requerido siempre de instituciones que desempeñen tareas que son cruciales para gobernar y administrar adecuadamente los distintos recursos públicos, así como llevar a cabo funciones primordiales de coordinación, conciliación y articulación de intereses entre las diferentes esferas de la actividad social, política y económica. En este sentido, puede ser común considerar que las instituciones deben proporcionar un marco referencial que promueva condiciones justas y equilibradas para que los actores sociales establezcan relaciones que abonen a la prevalencia del bien general sobre el interés individual y egoísta.

En nuestra sociedad moderna se presume que las instituciones son inicialmente diseñadas bajo un marco reflexivo y tecnocrático con base en la consideración de un conjunto de modelos racionales de acción. Se estima que están firmemente orientados a la solución de los problemas a que se enfrentan los grupos humanos. De acuerdo con esto, la tarea primordial del Estado se lleva a cabo a través de instituciones que idealmente están abocadas a propiciar un balance de las fuerzas sociales mediante el logro de la convivencia de la esfera civil y política.

No obstante, como constructos sociales, no puede concluirse que las instituciones tengan un origen determinado por criterios históricos y neutrales, ya que en su diseño intervienen las relaciones concretas de poder existentes en un contexto social. En él, mecanismos como la negociación y enfrentamiento están presentes y actuantes (Nohlen/Kasapovic, 1996: 159). Ya March y Olsen (1997) identifican de manera acertada dos procesos

diferentes pero relacionados: los agregativos, mediante los cuales los grupos e individuos negocian o regatean la obtención de algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras, y los integrativos, los cuales hacen que los ciudadanos participen en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos. Ante estas ideas, es necesario preguntarnos hasta qué punto la lógica de funcionamiento de las instituciones resulta eficiente para la mayoría de los involucrados mostrando un orden equitativo o, en cambio, cuando plantea limitaciones estructurales desiguales entre ellos.

North planteó que una pregunta muy relevante es por qué algunas instituciones son eficientes para promover el desarrollo económico mientras que otras no lo son (North 1990:3). Para este autor, los países subdesarrollados se caracterizan por una estructura institucional deficiente para impulsar acciones de desarrollo en las sociedades. Al contrario, muchas de esas instituciones representan en realidad obstáculos para la prevalencia de actividades productivas, ya que alientan el desarrollo de actividades improductivas como la corrupción y la manipulación de las políticas públicas como una estrategia para aumentar las ganancias propias, entre otras.

Estas instituciones de mala calidad se conectan directamente con el aumento de los costos de transacción y la alteración de los precios relativos, y el uso inadecuado de tecnología, y parecen estar presentes en muchas naciones no desarrolladas. En estos países, el funcionamiento de las instituciones es deficiente, provocando que numerosas organizaciones no contribuyan a establecer una dinámica propicia para el crecimiento y el desarrollo de las fuerzas productivas. Es decir, la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo y los desequilibrios sociales.

En esa misma línea, de acuerdo con Acemoglu y Robinson (2013:95), el éxito económico de los países difiere debido a las diferencias entre sus instituciones, es decir, a las reglas que influyen en cómo funciona la economía y otros ámbitos de la sociedad, a través de los incentivos que motivan a las personas. Fukuyama (cit. pos. Tejera, 2008:201) afirma que un gobierno confiable genera condiciones para un crecimiento económico, una sociedad cooperativa y un gobierno democrático. Esto debería ser la clave de las instituciones apropiadas.

De esta forma tenemos instituciones económicas inclusivas que al parecer se inscriben en la línea de instituciones que corresponden a la economía de mercado y a la existencia de un Estado con características de una democracia constitucional. Es decir, son aquellas que posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea (Acemoglu y Robinson, 2013:96 y 99). Para ello, las instituciones económicas deben:

- Ofrecer seguridad de la propiedad privada.
- Proporcionar un sistema jurídico imparcial.
- Otorgar servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos.
- Consentir la entrada de nuevas empresas.
- Permitir que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar.
- Allanar el camino para lograr la prosperidad a través de la tecnología y la educación.

El caso es que la sociedad en cualquier momento de la historia parece arreglarse para que grupos de poder o élites reciban más beneficios sociales que el resto. Esto, a través de la estructuración de condicionantes económicas, sociales o culturales que hagan viable y permanente ese orden de cosas. ¿Cuándo esas elites o grupos deciden que abrir en cierta medida la repartición de beneficios puede ser conveniente para el conjunto de la nación, o cuándo deciden que apropiarse de casi la totalidad de beneficios es lo más justo y conveniente? Es quizá el punto de inflexión en este tema.

Las instituciones económicas extractivas son aquellas que tienen como objetivo extraer rentas y riqueza de un subconjunto de la sociedad para beneficiar a un subconjunto distinto (Acemoglu y Robinson, 2013:98). Los países fracasan cuando tienen instituciones económicas extractivas, apoyadas por instituciones políticas extractivas que impiden e incluso bloquean el crecimiento económico (Acemoglu y Robinson, 2013:106).

Todas las instituciones extraen riqueza y se la entregan a determinados grupos favorecidos por el sistema. Así es el capitalismo. Entonces todo parece un tema de grado, hasta qué punto esa extracción puede considerarse moderada y que posibilita que mayor cantidad de personas participen en la creación de riqueza y en sus beneficios, y cuándo esa extracción toma un cariz depredador y concentra en cada vez menos manos la riqueza de un territorio.

LOS MUNICIPIOS Y LAS INSTITUCIONES

El institucionalismo en México tiene su particular marca y estilo. Difícilmente se podría aceptar que las instituciones mexicanas hayan procreado dinámicas formales o informales de corte democrático o que los beneficios económicos se repartan con moderada equidad en la sociedad. En el país se ha observado la existencia de actores sociales que se han beneficiado

del orden institucional imperante por largos periodos de tiempo, mismos que se han convertido en los estratos dominantes y acaparadores de la riqueza nacional.

Para estos grupos es común el ejercicio de acuerdos informales y el empleo de poderes especiales en importantes ámbitos de la actividad pública y privada, en dónde hacen valer sus privilegios y facultades únicas. Al mismo tiempo, los rompimientos del orden político ocurridos a través de los diferentes periodos de la historia mexicana no han podido o no han tenido interés en transformar estas características, por lo que se han mantenido casi inalterables.

Las afectaciones para la gran mayoría de población son evidentes. En general, los ciudadanos no confían en las instituciones, ni en sus procedimientos, ni en sus resultados. ¿Qué pasa con los municipios?

Una de las características más evidentes del orden colonial español en América, fue la creación de instituciones que sustentaban una sociedad con profundas divisiones sociales, en las que la dominación y explotación de los pueblos indígenas era la base de la producción económica. Después de la conquista de los distintos pueblos americanos en la que se les despojó de su cultura y riquezas, se instrumentaron a través de los años nuevas formas de explotación cimentadas en la extracción de la mayor renta posible de dichos pueblos ofreciendo sueldos bajos por el trabajo, imponiendo impuestos elevados y cobrando precios altos por productos que ni siquiera se compraban voluntariamente (Acemoglu y Robinson, 2013:33).

Estas instituciones generaron mucha riqueza para la Corona española e hicieron muy ricos a los conquistadores y a sus descendientes, también convirtieron a América Latina en uno de los continentes más desiguales del mundo y socavaron gran parte de su potencial económica (Acemoglu y Robinson, 2013:33).

El municipio es una institución impuesta y heredada de España pero que, al mezclarse con los estilos y formas de los pueblos originarios de México, resultó un modelo singular con una institución que mantenía características de ambas culturas y tradiciones. El municipio ha estado presente a lo largo de la historia de México con diferentes énfasis. De acuerdo con la constitución en turno,² se le han otorgado distintas funciones y se han delineado diversos modelos en cuanto a su autonomía.

La Constitución política de 1917 fue el impulso más relevante a su institucionalidad al formular un conjunto de reglas para normar la actividad de este tipo de instancias de gobierno. En ella se especifica que el municipio es

² Incluso desapareció temporalmente por causa de la Constitución de 1837 y su posterior recuperación en la Constitución de 1857.

la entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines (Rendón, 1995:10).

En efecto, es el artículo 115 constitucional el que determina el sustento legal de los municipios en México; es necesario comentar que dicho artículo ha sufrido dos importantes reformas, aunque no las únicas. En 1983 se dio la primera reforma, estableciendo las competencias y facultades de los municipios y otorgándoles capacidades con las cuales no contaban, destacando la lista de servicios detallada bajo su responsabilidad, la probabilidad de cobrar los impuestos relativos al uso del suelo. En 1999 se reconoce al municipio su carácter de poder político, se afinan las competencias a su cargo, se le considera el responsable del desarrollo urbano y se incrementan sus capacidades de reglamentación (García, 2012b:1). “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre [...]”.

De esta forma, el municipio se convierte en una instancia jurídica y social que se asume como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del país. De esta manera, organiza a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, recoge los intereses de los actores sociales locales y les da un cauce de expresión. Además, es responsables de temas sustanciales de la agenda pública y decide sobre el uso de importantes recursos económicos.

Los municipios, por su condición propia, serán capaces de imprimir una visión de desarrollo a escala local y territorial con la que sea posible respetar y hacer valer las culturas locales, y mirar el desarrollo económico como una consecuencia de las condiciones específicas de cada región. Se obtendría con ello, una estructura institucional adaptable y próxima a los intereses de los ciudadanos.

Fortalecer a los gobiernos locales de manera que puedan planificar y gestionar localmente acciones de desarrollo mediante políticas públicas y aplicación de recursos es una importante razón económica en favor de mantener un orden descentralizado. Conforme a las características de México, con grandes distancias geográficas, gran heterogeneidad económica y cultural entre regiones, hace sumamente viable que el modelo descentralizado de gobierno sea el más eficiente (cfr. Bednar *et al.*, 2000, cit. pos. Caballero, 2009:135).

Los gobiernos locales están en una posición privilegiada para estar en contacto con los distintos agentes locales privados y públicos, y con ins-

tancias a nivel estatal y federal para convocarlos con el propósito de integrar estrategias conjuntas. Con ello surgen distintas ventajas ya que, en primer lugar, es posible aspirar a una asignación eficiente de los recursos nacionales, beneficiar la participación política y estimular la presencia de libertades y derechos en el marco de valores democráticos (Huther y Shah, cit. pos. Caballero, 2009:133).

Un proyecto de desarrollo con visión federalista atribuye a las instituciones locales un papel central en el mejoramiento de las condiciones de vida de su población con énfasis en los de condiciones más vulnerables. Los gobiernos municipales tienen funciones únicas e irremplazables a efecto de encauzar esfuerzos, llevar a cabo sinergias, jerarquizar prioridades y reivindicar los intereses de la población local. En estas unidades organizacionales están, en el mejor de los casos, dirigidas al logro de objetivos colectivos o a la satisfacción de necesidades institucionales de la sociedad o del entorno del cual son un componente (Appendini y Nuijten, 2002:71 y 75).

Pero tampoco es correcto adjudicar a este tipo de gobiernos un potencial de acción más allá de los límites y restricciones que el contexto institucional les impone a través del sistema de incentivos. Por ejemplo, los gobiernos centrales han tratado de transferir la responsabilidad por los servicios a los gobiernos locales, pero no les han concedido el poder para recaudar los ingresos necesarios.

Podemos observar en el cuadro siguiente, que las características de una institución inclusiva, definidas por Acemoglu y Robinson (2013:96 y 99), se encuentran presentes en el diseño del municipio mexicano. El marco normativo señala y da contenido a las tareas que las instancias locales pueden llevar a cabo, y de manera genérica éstas se orientan a garantizar el avance de las fuerzas productivas y de la creación de riqueza.

Los municipios mexicanos comparten un mismo campo organizacional en virtud del ambiente institucional al que pertenecen y, por lo tanto, tienden a presentar comportamientos y problemáticas similares. Existe un cierto isomorfismo provocado por un contexto institucional que contiene parámetros jurídicos y políticos generales, mismos que originan un alineamiento estructural de los gobiernos locales que refleja las reglas institucionalizadas legitimadas por y dentro del sistema federal (cfr. Powel y Dimaggio, 1999b:110).

En ese sentido, es muy probable que los gobiernos locales tiendan a reproducir los rasgos y peculiaridades del contexto institucional mexicano, respondiendo al sistema de incentivos presentes en ese ordenamiento. Una característica fundamental de este contexto es la presencia de reglas informales que en muchos casos desplazan o excluyen a las reglas formales, lo que ocasiona el predominio de conductas discrecionales que impactan los

CUADRO I
CARACTERÍSTICAS DE UNA INSTITUCIÓN INCLUSIVA

<i>Característica</i>	<i>Artículo 115. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</i>
Ofrecer seguridad de la propiedad privada.	Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
	Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
Proporcionar un sistema jurídico imparcial.	Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.
	Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
Otorgar servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos.	Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
	a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
	b) Alumbrado público.
	c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
	d) Mercados y centrales de abasto.
	e) Panteones.
	f) Rastro.
g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.	

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

<i>Característica</i>	<i>Artículo 115. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</i>
	h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva, municipal y tránsito.
	i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
Consentir la entrada de nuevas empresas.	No especificado.
Permitir que cada persona elija la profesión a la que se quiere dedicar.	No especificado.
Allanar el camino para lograr la prosperidad a través de la tecnología y la educación.	Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
	c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

FUENTE: desarrollo propio con base en la Constitución mexicana.

supuestos mismos que sustentan el mismo sistema en su conjunto. Cuando esto sucede se genera un contexto de injusticia, desigualdad e incertidumbre en la dinámica de interacción social (Espejel y Flores, 2009:66).

El marco institucional permite la negociación entre actores con influencia y poder, y la prevalencia de las reglas informales para intercambiar con bienes y recursos. Aun cuando se exprese que las decisiones son resueltas por el mercado o por mecanismos impersonales y neutros, con frecuencia son producto de un constante proceso de negociación entre actores con el poder y capacidades suficientes. Las razones no necesariamente son sujetas al bien común, pueden estar centradas en la supervivencia política, la ventaja económica, la consolidación de liderazgos (Caballero, 2009:139).

Los municipios siguen distintas rutas de cambio institucional que no generan necesariamente un mejor desempeño de sus gobiernos y, por ende, del

desarrollo económico local. Lo anterior se debe a la preponderancia que han tenido las reglas informales en el marco institucional local, por lo que todavía presentan alta resistencia para ser desplazadas (García, 2012b:7).

La prevalencia de las reglas informales ocasionará, con mayor probabilidad, el incremento del gasto público a nivel local y al mismo tiempo a distorsionar su uso, ya que las prioridades presupuestales en lugar de buscar elevar el beneficio social, se dirigirá a generar condiciones para extraer rentas personales.

Actualmente, a nivel local, se entiende al fortalecimiento institucional como el apuntalamiento de las capacidades organizacionales, administrativas y operativas de los gobiernos municipales para que ejecuten lo mejor posible las funciones que les asigna la ley, esto es, de manera más eficiente y eficaz posible. Quizá parte de esta fortaleza debiera significar desarrollar capacidades para apegarse a los ordenamientos institucionales que busquen asegurar el empleo de los recursos públicos para incrementar el beneficio social y blindarse para evitar aquellas influencias que producen rentas cuantiosas para unos cuantos. Eso sería verdaderamente un comportamiento eficiente.

De acuerdo con estas ideas, es normal entonces que cuando se habla de instituciones normalmente se le adicione el término cambio o ajuste. A estos cambios normalmente se les ha dado un enfoque centrado en el abandono de una institucionalidad autoritaria para asumir una institucionalidad democrática.

Este sistema hace naufragar todos los intentos de reforma administrativa. Las reformas administrativas han fracasado, ya que han intentado inducir la eficiencia y eficacia a través de ajustes organizacionales que nada tienen que oponer a los incentivos institucionales. Para una mayor profundidad se requiere trabajar en los marcos normativos y en los mecanismos de regulación, de manera que se modifiquen para que den peso específico al componente institucional formal.

El cambio institucional implica la transformación, ajuste o cambio de las reglas y el sistema de incentivos (en diversas esferas de lo social), por lo que es posible considerar que la búsqueda de un cambio político es indispensable para consolidar un cambio institucional en los gobiernos locales, en sus procedimientos y expectativas. Por ejemplo, el incremento de la participación democrática puede procrear un importante cambio institucional. Adicionalmente a esto, las transformaciones para ser efectivas deben existir los incentivos suficientes de tal suerte que el no cumplir una regla sea más costoso que el cumplirla (Espejel y Flores, 2009:66).

CONCLUSIONES

De acuerdo a lo comentado en el presente capítulo, la estructura institucional en México es compleja y presenta diversas aristas sociopolíticas que se expresan a través de tradiciones, costumbres, valores, reglas, acuerdos y símbolos, asimilados por el conjunto social. Dicha estructura cuenta con un orden formal de leyes y reglas que garantiza su permanencia y cumplimiento. No obstante, los procesos sociales también generan poderosas dinámicas informales cuyos efectos rebasan los modelos diseñados con fines explícitos y de tipo funcional (cfr. Rocha, 2005:290).

La parte formal de la estructura institucional pretende pasar por un producto neutral y racional que, con mucha frecuencia, expresa grandes objetivos de equidad y justicia. De otro lado, no se podría tampoco afirmar que la existencia de reglas informales, aviesas o quizá ambiguas, rompan por sí mismas los valores sociales. Podrían ser estas reglas la parte más importante del funcionamiento del sistema en su conjunto o el punto de arranque de dinámicas que sustenten las relaciones sociales y su reproducción.

Existe la tendencia a catalogar, de manera inmediata, al sistema de incentivos de origen informal como negativo, ya que se desarrolla en un ámbito restringido o fuera de control. Sin embargo, es necesario reconocer que dichos incentivos informales son, desde un punto de vista empírico, imposibles de eliminar aun con la aspiración de apostar a un orden hiperracionalista y formalista de conducta y, que adicionalmente, el lado informal de las instituciones no solamente genera efectos perniciosos o favorecedores de grupos reducidos, sino es posible obtener algunas consecuencias positivas de orden social. Por ejemplo, la creación de capital social a través de la participación de la población, la presencia de organizaciones comunitarias y la existencia de redes informales.

Tampoco, el hecho de que los incentivos institucionales tengan la calidad de formales, garantiza que representan beneficios sociales automáticos para la mayoría. La formalidad en algunos casos puede solamente expresar el aseguramiento de los privilegios de algunos actores sociales sobre otros.

Para el caso de los municipios, considerarlos una institución que tiene contacto directo con la población de un territorio específico, conlleva visualizarlo a partir de sus capacidades para cumplir las actividades y objetivos que la ley les otorga. El contexto institucional al que pertenece los determina para responder a los incentivos formales e informales de igual manera que otras instituciones del país.

Aquellos espacios institucionales en donde parezcan privar conductas ineficientes con respecto al logro de los objetivos explícitos, como por ejemplo en los gobiernos locales, resultan fuertes señales o indicadores para

iniciar acciones hacia el cambio. Ya Powel y Dimaggio (1999) señalaron que los procesos institucionales gozan de gran estabilidad y, por lo tanto, las instituciones sólo cambian en forma incremental, en periodos relativamente largos.

Los cambios en los gobiernos locales, como rasgo general del país, se orientan normalmente hacia el tema de su transformación o ajuste persiguiendo la misión de ser más justo para la mayoría de las personas. Sin embargo, en la mayoría de veces todo se reduce a transformaciones de orden organizacional, administrativo y de procesos sin que eso pueda, en el largo plazo o en un ámbito incluyente, cambiar la esencia del funcionamiento institucional del municipio.

Asimismo, en los procesos de reforma de gobiernos locales se destaca la voluntad política de los tomadores de decisión como un requisito indispensable para su éxito. Es decir, diseñar contrapesos formales para acotar, eliminar o controlar las dinámicas informales que podrían desvirtuar los esfuerzos de orden público que se llevan a cabo en este ámbito. Lo anterior significaría el desarrollo de negociaciones y la búsqueda de acuerdos que posibiliten la presencia de cambios.

Además del cambio en las leyes mexicanas dirigidas a la regulación de los gobiernos municipales en las reformas ya referidas en el texto, estas instancias requieren un fuerte rompimiento con las inercias institucionales que las han caracterizado. No sólo ajustes en las estructuras y procedimientos organizacionales, sino un cambio en las reglas informales que procrean la acción de los servidores públicos y conforman un poderoso sistema de incentivos. El aprovechamiento de fuerzas sociales que apoyen el incremento del capital social y la posibilidad de gobernanza y la reducción de fenómenos anómicos como la corrupción, el dominio de grupos de interés, la complicidad, los feudos políticos y la opacidad de acciones que desvirtúan los objetivos de las políticas públicas. A nivel local se requieren instituciones que generen diferentes centros de poder político y administrativo que ayuden a distribuir los beneficios sociales, para con ello ampliar el juego democrático dentro de una sociedad. Estos contrapesos pueden servir a mantener un gobierno responsable.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Aron y James A. Robinson (2013), *Por qué fracasan los países, Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Ediciones Culturales Paidós, México, pp. 589.

- Arocena, J. (1999), "Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización", en J. Marsiglia (comp.), *Desarrollo local en la globalización*, Montevideo, CLAEH, 1999.
- Appendini, Kirsten y Monique Nuijten (2002), "El papel de las instituciones en contextos locales", en *Revista de la CEPAL* 76, pp. 71- 88.
- Caballero, Gonzalo (2009), "Hacia una teoría de la dinámica institucional de los federalismos", en *Apuntes teóricos en Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis), núm. 125, 2009, pp. 131-146, Universidad de Vigo, España.
- Espejel, Jaime, Misael Flores y José Luis Rodríguez (2009), "La Administración pública en México desde el enfoque del nuevo institucionalismo", en *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 24, abril, pp. 46-70, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Espejel, Jaime, Misael Flores y José Luis Rodríguez (2010), *Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, pp. 336.
- García Del Castillo, Rodolfo (2012b), "Democracia y gobernabilidad municipal, desafíos institucionales y políticos", en Calva, José Luis (coord.), *La agenda de la democracia en México en colección Análisis Estratégico para el Desarrollo* (Vol. 15), México, Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios.
- Lustahus, Charles et al. (2002), *Evaluación Organizacional, Marco para mejorar el desempeño*, Edit. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., pp. 216.
- Marsiglia, Javier (2006), *Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad social, desafíos para la gestión concertada*, VIII Seminario Nacional de la Red MUNI, "Gobierno Local y Ciudadanía", Universidad Nacional del Comahue, Viedma, Río Negro-Argentina, pp. 27.
- Monsalve, Sofía y Susana Sottoli (1997), "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico, enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas", en Dieter Nohlen y Mario Fernández" (eds.), *El presidencialismo renovado*, Instituciones y Cambio Político en América Latina, Nueva Sociedad, Caracas.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (1999a), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., pp. 580.
- Powell, Walter W. y Paul J. Dimaggio (1999b), "Retorno a la jaula de hierro, el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 104-125.
- Rendón Huerta, Teresita (1995), *Derecho municipal*, México, Porrúa.

- Restrepo, Patricia (1999), “Instituciones, organizaciones y capital social, factores explicativos del crecimiento o atraso de las naciones”, en *Lecturas de Economía*, núm. 50, Medellín, enero -junio 1999.
- Rocha, Ma. Dolores (2005), “Reforma de las instituciones públicas en México”, en David Cienfuegos y Miguel Alejandro López (coords.), Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz, Tomo 1, *Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, núm. 213, UNAM, México, pp. 281 – 292.
- Sweeting, David (2008), “New institutionalism and local political management in Spain”, *Working Paper 97 en Working Papers Online Series.*, disponible en <<http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.htm>>, pp. 13.
- Tejera, Héctor (2008), *Ciudadanos, confianza institucional y cultura en Procesos políticos contemporáneos*, Edit. Miguel Ángel Porrua, México, pp. 197-215.
- Thoenig, Jean-Claude (2011), “Institutional Theories and Public Institutions, New Agendas and Appropriateness”, Peters B.G. and J. Pierre, *the Handbook of Public Administration*, Sage, pp. 185-101.

SÉPTIMA SECCIÓN
PARTICIPACIÓN DIRECTA DE LA CIUDADANÍA
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LA ACCIÓN CÍVICO-POLÍTICA DURANTE EL SEXENIO DE LA GRAN CORRUPCIÓN: 2012-2018

LUIS RIGOBERTO GALLARDO GÓMEZ*

A medida que pasan los años y se profundizan los embates de índole neo-liberal sobre las sociedades latinoamericanas y sus sistemas sociopolíticos, parece ir quedando claro que los agravios que se propinan a los pueblos, a sectores específicos de ellos o a los ciudadanos, son cada vez más complejos y difíciles de analizar.

Estos agravios han sido llevados a cabo con un sentido antipopular y/o antinacional preciso (explotar, despojar, burlar, corromper, limitar, excluir, violentar, reprimir, defraudar), sí, pero al involucrar a una amplia diversidad de actores, intereses y estrategias agraviantes, éstos han ido dejando de tener un rostro definido y preciso. Ha sucedido que la identidad de los responsables de esos agravios, del poder, los “otros”, no ha sido del todo clara ni comprobable a primera vista por el pueblo, el “nosotros”, como sí lo era hace apenas unos lustros.

Si se mira con atención el desarrollo de una acción colectiva, se hallará que en contra del “nosotros” que se pone en movimiento para resistir un abuso o para exigir vigencia del estado de derecho o justicia, participa un “ellos” que de manera orquestada o no orquestada involucra al gran capital, al gobierno, las policías, las fuerzas armadas o navales, los medios de comunicación, las instituciones legislativas, las instituciones procuradoras de justicia, ciertas agrupaciones de la sociedad civil, las fuerzas paraestatales y hasta grupos del crimen organizado.

Por estas características, en la mayoría de los casos, el agravio ha dejado de ser sólo económico, político, social, cultural o medio-ambiental, pues hoy en día el contenido del agravio se ha ido complejizando, se ha ido tornando

* Profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara.

“agravio político” en la medida que crecientemente está connotando el ejercicio del poder.

Con la expresión “el sexenio de la gran corrupción” nos referimos a toda una cadena de hechos agraviantes para el pueblo que se han cometido desde los grupos que detentan el poder político y económico del país, generando una espiral de actos y realidades verdaderamente adversos y dañinos al interés popular y nacional: asalto al poder a fuerza de billetazos y subordinación de las instituciones político-electorales, sostenerse en el poder gracias a la sumisión al interés extranjero, hacer la guerra a los connacionales, corromper y/o dismantelar las instituciones, enriquecerse ilícitamente, “maicear” legisladores para aparentar decisiones democráticas y posibilitar llevar a cabo reformas estructurales, cometer abusos de poder y ejercicio de la violencia contra quienes denuncian y protestan, subordinar el interés colectivo al interés privado...

Tal vez por ello las acciones colectivas con las que el conjunto de l@s agraviad@s responde a los abusos de quienes tienen capacidad y poder para agraviar, han ido dejando de ser exclusivamente gremiales o sectoriales y han ido adquiriendo un claro carácter sociopolítico. Prueba de ello es la actual complejidad para identificar a los diversos actores y definir tanto sus demandas como sus formas de organización y lucha, así como sus objetivos.

Lo anterior nos lleva a que lo esencial en disputa hoy día en las sociedades latinoamericanas es algo de carácter político-cultural; sí, lo que hoy se disputa tiene relación con las diversas maneras que tienen los grupos sociales para pensar el mundo y situarse ante él, ante todos sus elementos y recursos componentes, ante los seres humanos y sus grupos, ante los diversos proyectos existentes para pensar y vivir la vida, y tiene relación con las maneras concretas de organizarse para lograr hacer realidad eso que se piensa y quiere.

LA ACCIÓN CÍVICA EN LA ESFERA DE LA POLÍTICA Y LAS RELACIONES DE PODER

Es necesario esclarecer que la implantación de las dinámicas neoliberales en los llamados “países latinoamericanos en desarrollo” (cuya solidez de sus respectivos sistemas socioeconómicos y políticos tenía muchos aspectos en proceso de conformación o consolidación ya desde los años ochenta del siglo pasado) dio lugar a que en México y en muchos de esos países capitalistas periféricos se consolidaran o surgieran ciertos procesos socioeconómicos y político-institucionales anómalos e ilegales, muchos de ellos ligados

a los imperativos y maneras de actuar de la economía criminal (TPP, 2014). A partir de entonces se registra una gran cantidad de procesos de transformación social impulsados por las élites y sus intereses, alzas en los índices de apropiación privada de los bienes públicos y colectivos, precedidos o acompañados de dinámicas inéditas de propaganda, corrupción y violencia.

A partir de entonces, en los hechos, la frontera que separaba a los intereses del capital de los del Estado tendió a borrarse y la población comenzó a entender que en lo tocante a decisiones y políticas públicas, todo es político, es decir, todo está asociado a esa dimensión de antagonismo (nosotros-ellos) que constituye a las sociedades humanas (Mouffe, 1999).

Por ello, hemos visto desarrollarse “acciones colectivas autónomas que al dirigirse a hacer valer y a hacer vigentes los derechos ciudadanos, van poblando y constituyendo la esfera de la sociedad civil, esa arena de lucha en la que los múltiples actores de la sociedad interactúan con las esferas del Estado y del mercado con la pretensión general de democratizar la vida pública e instaurar el estado de derecho” (Gallardo, 2009:32).

Esta dinámica también nos recuerda aquel aporte de Sartori (2011) que sostiene que la esfera de la política se expande desde la vida cotidiana a ámbitos novedosos cuando atraviesan los escenarios de la política y lo político más actores que exigen se escuche la voz que reclama soluciones sociales.

En este capítulo hablamos de:

[...] la acción colectiva para indicar un sistema de acción que tiene como punto de partida un proceso de asociacionismo civil que se explica por el esfuerzo colectivo, que poniendo en juego sus recursos y con estrategia se dirige a satisfacer necesidades, a resolver problemas colectivos o a transformar situaciones sociales, políticas, culturales o económicas, pudiendo implicar acciones que desde una identidad específica llegan al planteamiento de demandas o de conflictos al oponente, llamado Estado-gobierno (Gallardo, 2009:31).

Como se aprecia:

[...] la acción colectiva implica una relación dialógica y/o conflictiva que acontece entre la esfera del Estado-gobierno en sus escalas municipal, estatal, o nacional y el colectivo de los sujetos organizados que demandan la vigencia de derechos ciudadanos. Es por ello que sostenemos que los procesos de construcción de ciudadanía son un asunto de matriz eminentemente socio-política, es decir, que partiendo del hecho de que al vivir en sociedad el ser humano tiene “derecho a tener derechos”, llegan al grado de que se tienen que establecer por y para hacerlos valer ante las instancias sociales responsables del poder en la sociedad (Gallardo, 2009:31).

Dado que por lo expuesto arriba se puede afirmar que hoy día toda lucha cívica o ciudadana es eminentemente sociopolítica, se hace necesario —nos parece en términos epistemológicos y también metodológicos—, hacer un esfuerzo nuevo para analizar con propiedad la calidad y el sentido de los agravios, así como el de las correspondientes acciones cívico-políticas de la población.

Nos parece que hoy, para analizar bien lo que sucede en el campo de las acciones cívico-políticas y sus sentidos, es necesaria una mirada interdisciplinaria y un pensamiento complejo; uno que sea capaz de entender lo que es dinámico, lo que es contradictorio, lo que está en devenir; lo que es material y mensurable así como lo que es intangible, subjetivo e interpretable, pues así es y así se construye la realidad social.

EL NEOLIBERALISMO Y LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS Y DE LOS PUEBLOS

América Latina

A lo largo del último sexenio se ha visto claramente que se acaba ya el ciclo que permitía producir y vender *commodities* al mundo desarrollado y recabar fondos para sostener una política social que no se había visto antes en los países de América Latina, pero que contribuyó significativamente a elevar los niveles de bienestar de la población en general (Svampa, 2017).

Sucede una nueva ofensiva neoliberal, marcada por la corrupción y la violencia, llevada a cabo por fuerzas conservadoras, que en países paradigmáticos que fueran impulsores de un nuevo proyecto regional con aspiraciones autonomistas, hace retroceder a importantes bastiones del progresismo y destroza sus logros político institucionales y también sociales (Gallardo e Islas, 2017).

Estados Unidos está de regreso en América Latina retomando el control económico y político de su “patio trasero”; fortaleciendo su presencia militar; imponiendo sus fake news; gestionando diplomáticamente con bajo perfil para alimentar al conservadurismo y a la derecha con el fin de relocalizarlos en el poder con el fin de hacer concluir lo que pudiéramos llamar la breve primavera latinoamericana y volver a los tiempos de la preeminencia de la vieja consigna “América para los americanos”, ahora en su versión neoliberal (Redialc, 2015).

En estos años, después de haberlos catapultado al poder a través de enormes movilizaciones y de masiva participación político-electoral, significativos movimientos sociales del continente toman distancia y/o se confrontan

con los gobiernos progresistas surgidos en la década anterior, porque no supieron incluirlos en la conducción político-económica de sus respectivos países ni hicieron las profundas reformas estructurales pro-nacionales y populares que debieron haber impulsado, ni diseñaron ni aplicaron las políticas sociales que se requería haber puesto en práctica para que los países logaran consolidar su autonomía (Svampa, 2017).

México

El país en el que la implantación a toda costa —por parte de los sectores hegemónicos— del neoliberalismo y sus reformas estructurales, han significado: *a)* echar por la borda el esfuerzo nacional de décadas para cimentar su propio camino al desarrollo; *b)* profundos procesos de desinstitucionalización; *c)* destrucción de la estructura de derechos ciudadanos construida a lo largo de décadas; *d)* destrucción del tejido social; *e)* la construcción de pactos y alianzas político-partidarias de carácter antidemocrático y perverso (porque sólo alientan la partidocracia y la preeminencia de los intereses de los partidos, a costa de fracturar la relación sana y funcional de los partidos con los grupos de la sociedad).

La consecuencia de todo ello ha sido la emergencia y consolidación de un país muy pobre, el de la gran y escandalosa desigualdad, uno de los más sumisos en América Latina a los intereses y mandatos de Estados Unidos, el campeón de la gran corrupción, originada, sostenida y profundizada por los poderes fácticos y por el grupo político que se ha adueñado del aparato del Estado para manejarlo de acuerdo a sus intereses.

En este sexenio 2012 - 2018, el de la gran corrupción, ha sido impecable la puesta en marcha de una estrategia tetradimensional del grupo económico-político que hoy día está en el poder nacional para:

- 1) Por un lado, llevar hasta su límite, por fin, la imposición de las reformas estructurales de carácter neoliberal que hacía falta llevar a cabo para acabar de entregar al país sus recursos, sus leyes, instituciones y políticas a manos del capital privado, sea éste extranjero o local (ganando así la venia y el incondicional apoyo político y económico de este poderoso sector).
- 2) Por otro lado, desatar y consumir a toda costa procesos de enriquecimiento exprés favorable a los involucrados en este grupo, tanto por vías legales, aparentemente legales o francamente ilegales, sin importar si para ello se ha de incurrir en tratos y alianzas indebidas o si se fomentan actividades tradicionalmente ilegales, las que suelen estar a cargo de grupos del crimen organizado.

- 3) Por un tercer lado, asegurarse de utilizar y/o distorsionar el funcionamiento de las instancias institucionales, tanto del Poder Ejecutivo como de los poderes Legislativo y Judicial (por ejemplo, el Senado, la Suprema Corte de Justicia, la Cámara de Diputados, las Contralorías, la Procuraduría General de la República, el Instituto Nacional Electoral, las Fuerzas Armadas, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, etcétera).
- 4) Finalmente, por el cuarto y último lado, utilizar todos los recursos y el poder del Estado para tergiversar información, disuadir, controlar, acosar, criminalizar y/o reprimir de manera legal o ilegal a los sujetos individuales o colectivos y a los sectores que manifiestan y sostienen su inconformidad con respecto a las dinámicas anteriormente descritas.

Al calor de esta situación de corrupción económico-política y de abuso de poder impulsada, arropada y tolerada desde los sectores hegemónicos del país y avalada también por la vía de los hechos por los sectores con más poder de inversión y de decisión en el escenario de la sociedad global, tras la puesta en marcha de las llamadas reformas estructurales, se ha desatado en México una inmensa ola de procesos explotadores y de despojos que ha generado un alto índice de violaciones a los derechos socioeconómicos, culturales, cívico-políticos y medioambientales de los individuos y de la población en general, así como una elevación sin precedentes y escandalosa de actos de violencia y criminalidad que en los dos últimos sexenios ha cobrado la vida de alrededor de 250 000 mexican@s (TPP, 2014).

Los saldos del sexenio de la gran corrupción, según informan prestigiados organismos defensores de los derechos humanos¹

Los informes de los más prestigiados organismos defensores de derechos humanos que trabajan en este país —no sólo con documentos y datos obtenidos en páginas web sino recogiendo información efectivamente en campo— han estado reportando que es muy grave el estado que guardan los derechos humanos en México a lo largo del sexenio de la gran corrupción.

Pese haberlos reconocido y proclamado en el primer artículo de la Carta Magna del país en el año 2011, en este sexenio de la gran corrupción los

¹ En este apartado, el autor recogió información que aparece en las pp. 87-98 de su texto “Movimientos sociales mexicanos del quinquenio 2011-2016. Denuncia y resistencia a la economía criminal y al Estado narco”, publicado en el libro *Movimientos sociales del México contemporáneo: denuncia, resistencia, construcción de alternativas*, que él mismo coordinó y que fue publicado por la Universidad de Guadalajara en 2017.

derechos humanos de l@s ciudadan@s y de las comunidades mexicanas han sido sumamente afectados: tanto los de tipo económico-social, como los derechos cívico-políticos, los culturales y también los derechos ambientales.

Los informes que van del año 2010 hasta el 2015, revelan que las problemáticas señaladas no son eventuales, sino que tiene un carácter estructural.

Ya desde el informe del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (2010) se fundamenta y señala a la pobreza como condición asociada a las violaciones de derechos, la criminalización de la protesta social, los ataques a los proyectos autonómicos a los que se acusa de perjudicar la paz social, la militarización, la impunidad, el autoritarismo, los abusos de poder, la violación de derechos laborales y ambientales, la manipulación política de carácter mediático.

Por su parte, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. A.C. (2010), documenta en su informe un amplio conjunto de limitaciones y violaciones a los derechos sexuales, reproductivos, laborales, políticos y culturales de l@s jóvenes, así como de la población migrante.

De igual manera, el informe del FrayBa (2011), del estado de Chiapas, destaca la violencia generalizada que imponen a la población mayoritariamente indígena y pobre del sur del país los llamados megaproyectos de desarrollo, con su cauda de despojos de tierras, contaminación de ríos, militarización y paramilitarización, destrucción del medio ambiente, limitaciones a la libertad de expresión y el asesinato de periodistas, entre otras muchas violaciones.

El informe del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (2015) denuncia que la militarización que se vive en Chiapas y otros estados del país aumenta la violencia, el número de los muertos, los desaparecidos, de las personas afectadas que nada tienen que ver con el crimen organizado; además de que sirve para acotar o confrontar luchas sociales genuinas, hostigarlas, criminalizarlas para conseguir —a costa de sangre y fuego— los bienes comunes de las comunidades, de las poblaciones, con el único objetivo de ponerlos al servicio de proyectos lucrativos o de negocios ávidos de maximizar ganancias. En este afán, el Estado colabora con empresarios, tanto transnacionales como nacionales o con grupos criminales para explotar los recursos de las regiones, apostándole a los intereses económicos, pasando por encima de los distintos tipos de derechos de los pueblos.

Los grupos que responden a esta agresión de los beneficiados por el sistema, resisten a esta violencia y se organizan para buscar otro destino. Sin embargo, contra ellos se enderezan estrategias de contrainsurgencia para generar dependencia a la estructura del Estado, para buscar someterlos, para detener su búsqueda y construcción de procesos de autonomía; pero

también se les ataca física y psicológicamente con acciones de violencia y desalojo de parte de distintos grupos, por ejemplo, paramilitares.

El FrayBa sostiene que el Estado tiene participación directa e indirecta, por acción y por omisión, en la comisión de crímenes de lesa humanidad, mismos que se han comprobado como ejecución extrajudicial, desplazamiento forzado, privación arbitraria de la libertad, tortura, persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos y étnicos, lesiones graves a la integridad física y psicológica de pueblos y organizaciones que luchan y construyen su autonomía. Se dice en el informe que el crimen organizado llega a ser un ente orgánico del gobierno, de manera que la guerra que se lleva a cabo es contra los pueblos, no contra el crimen organizado.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) reporta que la situación socioeconómica en México es desigual. Las zonas del país con mayor nivel de violencia también tienen los más altos índices de pobreza, desigualdad y marginación. Se afirma que los megaproyectos provocan violencia en las comunidades del país, sobre todo en las zonas rurales y territorios de comunidades indígenas, se puede encontrar violencia relacionada a megaproyectos de extracción de recursos naturales, construcción de presas, etc. La violencia surge cuando las personas que habitan en esos territorios oponen resistencia a los proyectos; quienes se oponen reciben hostigamiento y pueden ser desaparecidos o asesinados.

Grupos del crimen organizado manejan el tráfico ilícito de drogas, de armas y la explotación de migrantes, así como las redes de secuestro y extorsión de personas; además de que realizan el reclutamiento involuntario de personas.

Existe una preocupante situación de tráfico ilegal de armas, las cuales provienen principalmente de Estados Unidos. La CIDH señala que muchas víctimas denuncian que cuando buscan justicia la respuesta del Estado es mera simulación. Argumenta que la violencia en el país está sectorizada de manera diferenciada. Señala que el número de desapariciones forzadas se ha elevado de forma dramática. El caso Ayotzinapa muestra de manera hologramática la colusión existente entre agentes del Estado y los grupos criminales, así como la impunidad reinante y las graves deficiencias que sufren las investigaciones sobre este tipo de hechos.

La CIDH ha constatado niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares, que crea una situación de impunidad de carácter estructural, la cual tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos. Por tanto, el gran desafío del Estado radica en romper el ciclo de

impunidad imperante a fin de lograr una efectiva prevención, investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de DDHH.

La CIDH reporta violencia, represión y expresiones de autoritarismo estatal en los casos del asesinato de 22 personas en Tlatlaya, Estado de México; de la muerte de civiles a manos de elementos de la Policía Federal, en Apatzingán, Michoacán, en enero de 2015; el presunto enfrentamiento en los límites entre Tanhuato y Ecuandureo, Michoacán,

La CIDH coincide con otros organismos internacionales al denunciar que en México la tortura es una práctica alarmante y de uso generalizado por parte de las autoridades. La CIDH también reporta violencia hacia los defensores y las defensoras de DDHH y marca que entre los agentes estatales violadores de DDHH, se ha documentado que los hay de diversos tipos: los pertenecientes a las fuerzas armadas como la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) o la Secretaría de Marina (SEMAR); los de la Policía Federal y otros distintos destacamentos policiales de las entidades federativas y municipales; los elementos de la Procuraduría General de la República (PGR) y de las distintas procuradurías de justicia de las entidades federativas; el personal del sistema penitenciario, tanto federal como estatal; y los elementos de otras agencias estatales, por ejemplo el Instituto Nacional de Migración (INM).

El Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP, 2014) indica en su sentencia del caso México que ha podido constatar la extrema gravedad de las violaciones a los DDHH en México, hasta el punto que habla de la existencia de una crisis humanitaria generalizada que afecta a muy amplios sectores de la población y que ha llevado al país a una situación de crisis de Estado.

Indica el TPP en su sentencia, que ha documentado que en México se han cometido crímenes de lesa humanidad en los cuales es clara la línea de conexión entre organizaciones criminales y las instituciones del Estado: 1) asesinato; 2) exterminio; 3) esclavitud; 4) deportación o traslado forzoso de población; 5) encarcelamiento u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; 6) tortura; 7) violación sexual; 8) persecución de un grupo o colectivo con identidad propia fundada en motivos políticos; 9) desaparición forzada de personas.

El TPP señala que han quedado probadas una serie de violaciones a los derechos civiles y políticos, como son los siguientes: 1) obligación general de respetar los derechos humanos; 2) derecho a la vida; 3) derecho a la integridad física; 4) derecho a la igualdad y no discriminación; 5) libertades de expresión, opinión y manifestación; 6) derecho de asociación; 7) derecho al debido proceso y a las garantías judiciales. Y por ello, poco a poco el miedo se ha convertido en parte de una estrategia de control de la población. La

criminalidad organizada, el secuestro y tráfico de personas, la expropiación y explotación de recursos naturales implican acciones violentas que generan miedo o terror, los que en muchos casos, al imponer silencio y disuadir la protesta, violan derechos fundamentales. Este esquema dominante someramente descrito impide la vigencia de las libertades de información, expresión y organización. Se puede detectar en México, con toda claridad, un elevado nivel de control político de la información.

También se sostiene en la sentencia del TPP que se han cometido sistemáticamente violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.

Del grupo de los derechos laborales y sindicales, principalmente han sido violados los siguientes: *a)* derecho al trabajo; *b)* libertad sindical; *c)* derecho a la negociación colectiva; *d)* derecho a las libertades de pensión; *e)* derechos específicos de las mujeres trabajadoras; *f)* derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.

Concluye el TPP que se ha constatado la responsabilidad de las autoridades de diferentes gobiernos en el desmantelamiento de las garantías legales, especialmente con sucesivas y continuas reformas constitucionales que han ido implicando una pérdida de los derechos de la población, mientras aumentan las garantías para las empresas transnacionales o las elites económicas.

Por lo que hace al derecho a la alimentación, lo que se visibiliza es una intención clara de acabar con la capacidad de los pueblos y comunidades, de asegurar de manera autónoma su subsistencia y formas de vida, para imponerles su integración en el mercado agroindustrial globalizado. Así pues, la pérdida de soberanía alimentaria que esta política ha provocado, tiene como uno de sus componentes centrales la modificación inducida de la dieta mexicana.

Con relación al derecho a la educación, sostiene el TPP que las políticas educativas llevadas a cabo por los gobiernos neoliberales de México han favorecido el deterioro de la enseñanza pública en beneficio del sector privado.

Destaca también el TPP que se han cometido sistemáticamente violaciones al derecho a vivir en un medio ambiente sano. El país vive una crisis ambiental de enormes proporciones. Destaca el TPP, de acuerdo con la afirmación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que en los 20 años posteriores a la entrada en vigor del TLCAN, México perdió el 34.68% de sus bosques y selvas. El 70% de los ríos del país están gravemente contaminados.

Ha sido inmisericorde la depredación ambiental aparejada a la grave afectación y/o destrucción cultural de los pueblos afectados por ésta. Se han cometido sistemáticamente violaciones a los derechos colectivos de los pue-

blos indígenas. Además de organizaciones internacionales de DDHH han constatado la existencia en México de un mecanismo estructural que da lugar a la impunidad.

LA ACCIÓN CÍVICO-POLÍTICA MEXICANA EN SUS DIFERENTES VERTIENTES²

La situación mencionada en el país y la multitud de violaciones a los derechos de todo tipo de los ciudadanos y las comunidades no puede entenderse ni valorarse por completo si antes no se atiende otro dato fundamental de esta realidad: el enorme caudal de acciones personales y colectivas que millones de ciudadanos y organizaciones han desplegado a lo largo de este sexenio de la gran corrupción para oponerse, denunciar, protestar o resistir ante tantas acciones violatorias y ante esta gran ola de abusos cometidos por parte de quienes tienen el poder.

La acción cívico-política por la vigencia del estado de derecho y los derechos ciudadanos en una multitud de localidades y sectores ha sido un dato constante a lo largo y ancho del país durante décadas, pero especialmente en el sexenio de Enrique Peña Nieto, el de la gran corrupción. Por otra parte, es importante señalar que desde hace décadas se han registrado también innumerables procesos de acción colectiva producidos en otro tipo de análisis de la realidad y lógicas de acción, no necesariamente ciudadanas y sistémicas sino constructoras de alternativas, de autonomías y de procesos civilizatorios.

Como se sabe, este gran caudal mayoritario de la acción cívico-política se ha dado en todas y cada una de las dimensiones de la vida en sociedad (civil, social, económica, política, cultural, medio ambiental), y tiene innumerables afluentes que nacen tanto de individuos como de grupos y organizaciones de ciudadanos ubicados en territorios rurales y/o citadinos. Por otra parte, dentro de ese gran caudal, es posible documentar la existencia de procesos de acción colectiva que han involucrado tanto a jóvenes como a mujeres, discapacitados, periodistas, defensores de derechos, habitantes de barrios, ambientalistas, personas de la tercera edad, profesores, campesinos, pequeños empresarios, comunidades indígenas, damnificados por fenómenos naturales, trabajadores industriales, comerciantes, estudiantes, grupos LGBT, entre otros.

² Para desarrollar este apartado, el autor retomó información que está contenida en los incisos *a), b), c), e) y f)* de su texto “Movimientos sociales mexicanos del quinquenio 2011-2016. Denuncia y resistencia a la economía criminal y al Estado narco”, publicado en el libro *Movimientos sociales del México contemporáneo: denuncia, resistencia, construcción de alternativas*, que él mismo coordinó y que fue publicado por la Universidad de Guadalajara en 2017.

Además, es preciso reconocer que esta acción cívico-política tiene diversos cauces o vertientes de expresión. En uno más de sus textos relativos a esta temática, Alonso (2010) mencionó las diversas vertientes de las acciones cívico-políticas en curso en el país y, entre otras, destacó las del movimiento anulista, las candidaturas independientes, la Ley 3 de 3, el Congreso Nacional Indígena, las ciclovías, la ratificación de mandato, etc. Pues bien, todas esas acciones han tendido a multiplicarse. Otros autores, en textos recientes, estudian también los casos del zapatismo, los normalistas rurales, la participación ciudadana en la elección de candidatos independientes (Gallardo *et al.*, 2017); o bien, de los miles de procesos de acción colectiva que están apuntando a la construcción de un nuevo modelo civilizatorio (Toledo, 2014).

Imposibilitados de hacer un recuento de todas estas acciones, en este capítulo destacaremos solamente algunas de ellas, las que nos ha parecido que son las más significativas a nivel sociopolítico, puesto que han tenido la cualidad de ser —además de muy visibles en los medios de comunicación social nacionales y extranjeros y en las redes sociales— paradigmáticas y, en algún sentido, representativas de todas las demás, pues han conseguido conjuntar la fuerza necesaria para exhibir públicamente diversas aristas fundamentales del sexenio de la gran corrupción, lanzando a la sociedad un claro mensaje de época.

Acción cívico-política denominada “Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”

La acción cívico-política denominada Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) surge en 2011 en Cuernavaca, Morelos, después del asesinato de Juan Francisco Sicilia Ortega, hijo del poeta Javier Sicilia, este último reconocido también por sus opiniones críticas hacia el gobierno mexicano. El intento de las autoridades por criminalizar a su hijo y relacionar su muerte con el crimen organizado indignó al poeta (Sicilia, 2011) y lo motivó a exigir al gobierno la dignificación de su hijo en calidad de víctima, y que se hiciera justicia ante el crimen (Morelos, 29 de marzo de 2011).

Ante la falta de resultados por parte de las autoridades en el esclarecimiento del crimen contra su hijo, Sicilia decidió salir a las calles, recuperando el espacio público que el terror de la violencia les había arrebatado a los ciudadanos en el país, para demostrar su dolor y su indignación. Amigos y familiares formaron el contingente en esa primera protesta en Cuernavaca el 28 de marzo de 2011 (Morelos, 29 de marzo de 2011). Pero más importante que la solidaridad de la gente fue la identificación de miles de personas

alrededor del país con el caso de Sicilia. Familiares y amigos de víctimas demostraban que en el país la paz se había perdido a partir de la implementación de la guerra contra el narcotráfico del gobierno de Felipe Calderón. Por otro lado, los niveles de impunidad en los casos que poco a poco fueron descubriéndose, dejaban en claro que la justicia era una fantasía en México (Alonso Sánchez y Alonso Reynoso, 2015).

Dado este escenario, el 6 de abril, Sicilia convocó a una marcha para exigir una solución a la violencia generalizada en el país. Esta marcha salió de Cuernavaca con destino al Zócalo, en la capital del país. La demanda particular del caso de Juan Francisco se convirtió así en una exigencia de carácter nacional. Dicha marcha convocó a más de 20 mil ciudadanos (*El Universal*, 15 de enero de 2014).

Dado el carácter público del poeta Javier Sicilia, su trayectoria como colaborador de diversas revistas y diarios nacionales, y su relación dentro del ámbito intelectual y artístico del país, la convocatoria posterior para llevar a cabo una caravana por el norte del país tuvo gran repercusión. Numerosas organizaciones lo siguieron a lo largo de este camino denominado la Caravana por la Paz, recogiendo testimonios, atendiendo víctimas y develando los nefastos resultados ocultos de la guerra contra el narcotráfico (Alonso Sánchez y Alonso Reynoso, 2015).

Al final de la caravana, en Ciudad Juárez, ciudad emblemática por sus altos niveles de violencia de género, se realizaron múltiples mesas de trabajo conformadas por víctimas, miembros de organizaciones civiles, académicos y activistas de todo el país en las cuales se discutieron las principales problemáticas de la sociedad mexicana y sus posibles soluciones desde el gobierno y desde la sociedad. Los resultados fueron revisados y aprobados en asamblea plenaria. Era un Pacto Nacional por la Paz (PNP) impulsado por ciudadanos, pero que involucraba a todos los actores políticos y sociales del país (Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, 10 de junio de 2011). En él se resumían las demandas y la agenda de lo que se conocería como el MPJD:

- 1) Esclarecer los asesinatos y desapariciones y nombrar a las víctimas.
- 2) Fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana.
- 3) Combatir la corrupción y la impunidad.
- 4) Combatir la raíz económica y las ganancias del crimen.
- 5) La atención de emergencia a la juventud y acciones efectivas de recuperación del tejido social.
- 6) Democracia participativa y democratización de los medios de comunicación.

Aunque la organización del movimiento es considerada horizontal, fue conformado un núcleo central encabezado por Sicilia y otros personajes de la vida pública del país. Este núcleo llevaba la batuta general en cuanto a la estrategia de acción. Las caravanas posteriores por el resto del territorio nacional e incluso por Estados Unidos fueron promovidas desde ahí (Alonso Sánchez y Alonso Reynoso, 2015).

Sin embargo, una de las acciones más polémicas impulsadas fuertemente por el propio Javier Sicilia fue entablar un diálogo directo, público y abierto con el presidente, impulsor de la *guerra* contra el narco, Felipe Calderón Hinojosa. Los Diálogos por la Paz, o Diálogos de Chapultepec fue la manera en la que se conoció a las charlas que se mantuvieron por parte del MPJD con el jefe del Ejecutivo, la primera en junio y la segunda en octubre de 2011. La intención era exponer ante el presidente las consecuencias de la política de seguridad que se había mantenido desde diciembre de 2006 y, a partir de eso, llegar a acuerdos para su modificación (Martínez, 24 de febrero de 2012).

Aunque con una menor repercusión mediática, también se llevaron a cabo diálogos con el Poder Legislativo y con los candidatos a la presidencia del país de las siguientes elecciones, las cuales se realizarían en el 2012. El encaramiento con los miembros del Congreso y con el sucesor de Calderón —Enrique Peña Nieto (EPN)—, marcaría las bases de uno de los principales resultados del movimiento: la promulgación de la Ley General de Víctimas (LGV) en 2013. Aunque los miembros del MPJD se encargaron de elaborar una propuesta de ley para su rápida sanción (Azaola, 2012); Calderón, en un acto de traición hacia los diálogos por la paz, suspendió la revisión de la propuesta dejándola en *la congeladora* y asegurándose de que por lo menos durante el resto de su gestión no se promulgara (Alonso Sánchez y Alonso Reynoso, 2015).

Fue a partir de este golpe por la espalda propinado por su principal interlocutor, Felipe Calderón, que el MPJD, que seguía con las asambleas y caravanas, comenzó a declinar. Sin la interlocución consistente con Felipe Calderón, el MPJD, que funcionaba en la lógica de diálogo con el Estado, perdió gran parte de su impulso. Incluso el propio Javier Sicilia decidió apartarse del puesto de vocero y líder moral del movimiento debido a la traición de Calderón (Islas, 2016).

En el 2013, dos años después de haber surgido el movimiento, entre los principales resultados destacan el hecho de que se visibilizaron y dignificaron las víctimas de la guerra contra el narcotráfico, se demostró lo contraproducente de la estrategia de Calderón contra el narcotráfico, se reactivaron innumerables indagatorias e investigaciones que habían quedado suspendidas y se aprobó, con todo y sus deficiencias, la Ley General de Víctimas en el

2013, a manera de muestra de respaldo y continuidad discursivos por parte del gobierno priísta de Enrique Peña Nieto hacia la estrategia de seguridad de su antecesor (Islas, 2016).

Acción cívico-política denominada “Autodefensas de Michoacán”

Desde la aparición de Los Caballeros Templarios, grupo criminal que surgió como una escisión del cártel La Familia Michoacana, los crímenes contra los civiles se agudizaron en Michoacán, estado ubicado en el centro del país. Extorsiones —que afectaban desde pequeños comerciantes hasta grandes exportadores—, secuestros y robo de mujeres se cometían en la entidad con total impunidad (Zepeda, 23 de febrero de 2014; Villamil Uriarte, 2014). Esta situación fue creciendo durante dos años, hasta que el hartazgo popular pudo más que el temor. El 24 de febrero de 2013, los habitantes de los poblados de La Ruana y Tepalcatepec (en la zona michoacana de Tierra Caliente) se armaron para combatir a los miembros del grupo criminal Los Caballeros Templarios. Así nacieron los Grupos de Autodefensa (GA).

La expansión de las autodefensas fue explosiva. A un año de su surgimiento, controlaban más del 50% del territorio michoacano (Valdivia, 2014), por lo que poco a poco el problema de la inseguridad en que se vivía se iba solucionando. Hasta entonces, las autodefensas habían logrado mantener la paz por medio de una modesta coordinación con las fuerzas armadas federales y el hermanamiento con cada nuevo grupo de ciudadanos armados que surgía en diferentes comunidades (Emmerich, 31 de enero de 2014; Guerra, 2015).

Sin embargo, fue a principios de ese mismo año cuando el gobierno federal decidió cambiar su postura inicial ante el fenómeno. El 13 de enero de 2014, el entonces gobernador Fausto Vallejo, junto con el secretario de Gobernación del país, Miguel Ángel Osorio Chong, firmaron un acuerdo en el que se especificaba el apoyo especial por parte de fuerzas federales, el cual garantizaría la seguridad en todo el estado de Michoacán. En ese mismo acuerdo se exhortaba a los miembros de las autodefensas a deponer las armas, a regresar a sus lugares de origen y a reintegrarse a sus trabajos (Zepeda, 23 de febrero de 2014).

Ante la negativa de algunos y la cooperación de otros se llevaron a cabo los desarmes y la institucionalización del movimiento. Entre los que se negaron a *legalizarse* se encontraba el doctor José Manuel Mireles (Guerra, 2015). Su falta de cooperación con el gobierno federal generó que lo convirtieran en criminal, debido a la portación de armas. La detención de Mireles por parte de los elementos de las fuerzas armadas federales se llevó a cabo el 27 de junio del 2014, en Acalpican, Michoacán. La agencia de noticias *Sin Embargo*, del 23 de febrero de 2016, señaló: “Manuel Mireles, quien

fue líder y vocero de las autodefensas en el municipio de Tepalcatepec, fue acusado por delitos contra la salud y presunta portación de armas de uso exclusivo del Ejército” (Rincón, 23 de febrero de 2016). El movimiento de las autodefensas se quedaba así sin su principal vocero y líder moral (*Milenio*, 12 de febrero de 2014).

El jueves 2 de febrero, a punto de cumplirse tres años de su aparición, se hizo oficial el fin de los GA en Michoacán. En un evento encabezado por Salvador Cienfuegos, secretario de la Defensa Nacional, y por Silvano Aureoles Conejo, gobernador del estado de Michoacán, se reconoció que hubo un momento en el que fue necesaria la intervención de los civiles en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado, pero que eso quedó atrás, puesto que en Michoacán se haría valer la ley (*El Universal*, 11 de febrero de 2016).

Acción cívico-política denominada “Comunidad Indígena de Cherán”

El 15 de abril de 2011, los habitantes del municipio de Cherán, indígenas purépechas, alzaron la voz con un *Ya basta* en contra de los talamontes, integrantes del grupo criminal La Familia Michoacana y de la indiferencia del gobierno municipal a cargo de Roberto Bautista (2008-2011).

El bosque, que en 2008 contaba con 27 mil hectáreas, había sido reducido a sólo siete mil hectáreas en el año 2011 (Calveiro, 2014). La presencia de partidos políticos y su competencia habían logrado dividir a la comunidad. En el año 2008, en un tejido social lleno de fisuras, logró colarse al municipio el crimen organizado (Calveiro, 2014). Tres años después, los habitantes de la comunidad indígena Cherán se encontraban hartos de ver cómo su bosque se estaba consumiendo y el gobierno municipal no hacía nada al respecto, pues gozaban de impunidad quienes ejecutaban la tala clandestina del bosque que el crimen organizado había ordenado. La ausencia de castigo se explica por la relación de complicidad existente entre el gobierno municipal y el grupo criminal LFM, que se fortaleció desde 2008, cuando entró a la presidencia municipal Roberto Chapina Bautista, del Partido Revolucionario Institucional (VICE, 2013).

El crimen organizado se encargó de mantener atemorizada a la comunidad por medio del uso de violentas tácticas como el acoso, violación, desaparición y asesinato de miembros de la comunidad de Cherán (Campos y Partida, 20 de abril de 2015). Sin embargo, tras tres años de vivir con miedo, un grupo de mujeres se organizó para demostrarle al gobierno municipal y al crimen organizado la fuerza que tenía su dignidad como pueblo indígena, para mostrar el hartazgo que provocó la indiferencia cómplice mostrada por el presidente municipal.

Por la mañana del 15 de abril de 2011, las mujeres y los jóvenes se convirtieron en los actores protagónicos que lograron movilizar a los habitantes del municipio para defender su bosque. Armados con palos, piedras y hasta con armas, lograron detener a los criminales que se habían encargado de talar cerca de 20 mil hectáreas de su bosque. En esta acción de la comunidad atraparon a dos talamontes y quemaron sus respectivas camionetas cargadas de madera, pues llegaban a circular diariamente alrededor de 200 camionetas cargadas con leña. El presidente municipal trató de disuadir al movimiento alegando la presencia del narcotráfico en la organización popular, pero fue éste quien junto con sus cómplices tuvo que abandonar el territorio de Cherán.

Una vez recuperado el municipio, los habitantes vieron la necesidad de cerrarlo. “Cherán se bloqueó durante 15 días y todo se concentró en la defensa. Fue un momento de corte, de excepción, de cierre de la comunidad sobre sí misma” (Calveiro, 2014:208). La primera decisión de la comunidad fue desconocer a la autoridad municipal y exigir la salida de los partidos políticos del municipio, dejando a la Iglesia católica fungir como la interlocutora con otras instituciones y dependencias del exterior del municipio, como el gobierno federal y el estatal. Por su parte, este último se encargó de mantener incomunicada a la comunidad, pues hizo cortar las líneas de teléfono y no hubo en Cherán señales de radio ni televisión durante tres meses.

Después del desconocimiento del gobierno municipal, se formaron cinco barricadas para vigilar las entradas y salidas del municipio, con el objetivo de revisar cada vehículo y evitar el ingreso de bebidas alcohólicas y drogas a la comunidad. Estas barricadas fueron operadas por integrantes de la Ronda Comunitaria, formada por voluntarios desde la toma de Cherán, que además se encargaron de patrullar el municipio y vigilar el bosque.

En cada esquina de las calles del pueblo se establecieron *fogatas* por las noches, con el fin de reunir a los habitantes para hacerse cargo de su territorio y, al volver a relacionarse y a hablar entre sí, facilitar el restablecimiento del tejido social (Calveiro, 2014). En estas fogatas se habló mucho de las necesidades de la gente del pueblo y fueron la primera instancia en que se generaron las peticiones e ideas que después se habrían de llevar a la Asamblea de los cuatro barrios del pueblo (integradas por los habitantes de Cherán mayores de 18 años) y, después, al Consejo Mayor. En esas fogatas salieron las propuestas de nombres de las personas que deberían formar parte del Consejo Comunal o Mayor (Calveiro, 2014).

El Consejo Comunal de 12 integrantes se formó a partir de la elección de tres representantes de cada uno de los cuatro barrios en que está dividido el pueblo. Para formar este Consejo se retomó la forma de gobierno indígena

tradicional, purépecha. Se buscó que ésta, basada en usos y costumbres indígenas, fuese reconocida por las instancias del Estado, pero el Congreso Local de Michoacán desechó esta petición de reconocimiento. Tras hacer muchas gestiones, por fin, el día 2 de noviembre del 2011, se logró que esta forma de gobierno fuese reconocida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2 de noviembre de 2011; Martínez, 4 de mayo de 2015).

Durante más de cinco años de autogobierno ha habido en Cherán diversos procesos comunitarios, incluyendo los de algunos ciudadanos que insisten en la conveniencia de reinstalar las instancias partidarias. El Consejo Mayor ha habilitado diversos consejos operativos y comisiones, que tienen el encargo de atender las necesidades y sugerencias de los habitantes participantes en las fogatas y en el proceso. Estas instancias elaboran sus planes de trabajo, por ejemplo, la instalación de un vivero que en el año 2013 contaba con 12 mil pinos, para que cada temporal de lluvias la comunidad pueda ir llevando a cabo la reforestación de su bosque. En estos planes se incluye a los miembros de la comunidad que, por causas de la migración de sus familiares a Estados Unidos, se encuentran solos, a las mujeres y a las personas de la tercera edad.

En mayo de 2015 se nombró al segundo Consejo Mayor, el cual fue elegido por las asambleas de los cuatro barrios; y además, se instalaron dos nuevos consejos operativos, a petición de los habitantes de Cherán (Campos y Partida, 20 de abril de 2015).

Acción cívico-política denominada “#YoSoy132”³

En plena campaña presidencial del año 2012 los estudiantes de la Universidad Iberoamericana cuestionaron al entonces candidato presidencial Peña Nieto con relación a la represión que éste ordenó ejecutar contra pobladores de la comunidad de Atenco, cuando era el gobernador del Estado de México. Peña Nieto sostuvo ante ellos que legítimamente utilizó la fuerza del Estado, lo que desencadenó entre los estudiantes una tormenta de protestas que hicieron huir de esa universidad al candidato. Al día siguiente los medios de comunicación dieron una versión de los hechos favorable al candidato y señalaron que entre los estudiantes hubo un grupo de infiltrados

³ La información central de este apartado *d*) proviene del texto “Los movimientos sociales en los países progresistas en América Latina en el año 2015”, elaborado por Gallardo e Islas, y que se halla en proceso de publicación en el informe final del proyecto de investigación sobre la Integración Latinoamericana y Caribeña, llevado a cabo por la Red de Investigación de la Integración en América Latina y el Caribe (Redialc).

interesados en desestabilizar su campaña. Entonces 131 estudiantes publicaron un video identificándose plenamente y denunciando esa manipulación informativa por parte del PRI y de la empresa Televisa, y exigiendo información veraz a los medios de comunicación.

Vía redes sociales miles de personas se fueron sumando a la protesta y al rechazo al candidato del PRI, coludido con la empresa Televisa, en los días siguientes, con la etiqueta “#YoSoy132”, hasta que se formó un movimiento social de nuevo tipo y ajeno a partidos políticos (Alonso, 2013). Éste se expresó potentemente en redes sociales y en la formación de una gran cantidad de comités locales #YoSoy132 en casi todo el país, mismos que llevaron a cabo una gran cantidad de movilizaciones exigiendo el respeto a las leyes electorales y la democratización de los medios de comunicación social. Probablemente el logro más significativo de #YoSoy132 fue evidenciar el oscuro y antidemocrático vínculo existente entre el candidato del PRI a la presidencia del país y esa empresa de comunicación, señalada como uno de los poderes fácticos que operan e imponen sus intereses en el país.

El hecho que agravió a los estudiantes de universidades privadas y públicas de todo el país, profesores y una multitud de ciudadanos jóvenes y de otros sectores sociales que tienen una cibercultura política y acceso a las redes sociales, fue constatar la manipulación informativo-política que se intentó llevar a cabo mediante la alianza establecida entre el candidato presidencial del PRI y la empresa Televisa (expresión concreta de la habitual manipulación informativa de carácter antidemocrático que en México, destacadamente a partir del inicio de la fase neoliberal, suelen llevar a cabo los poderes fácticos establecidos en los medios de comunicación y los partidos políticos, especialmente los que están en el ejercicio de gobierno).

Los objetivos del movimiento están expresados en el pliego petitorio dado a conocer por el Comité del movimiento “#YoSoy132”: 1) democratización de los medios de comunicación; 2) competencia real en el mercado de medios de comunicación, en particular a lo referente al duopolio televisivo; 3) hacer del acceso a internet un derecho constitucional efectivo en los términos que establece el artículo 1 de la Carta Magna; 4) la instalación —en todos los medios informativos civiles que defiendan el interés público— de un código de ética del manejo informativo y la instauración de un *ombudsman*; 5) someter a concurso producciones para los canales públicos permisionarios a las distintas escuelas de comunicación; 6) abrir el debate entre los jóvenes y los medios de comunicación sobre las demandas aquí expuestas; 7) garantizar la seguridad de todos los integrantes del movimiento; 8) la transmisión en cadena nacional del debate de los candidatos a la Presidencia de la República. De esta forma se garantiza el derecho de elegir, ver o no a quienes hoy no cuentan con esa posibilidad (24 Horas, 24 de mayo de 2012).

Cabe destacar que éste fue un movimiento horizontal fundado sobre bases democráticas. La toma de decisiones se daba tras la discusión y los debates. El movimiento no contaba con líderes sino con voceros.

Al mismo tiempo que “#YoSoy132” desplegó una variada e intensa actividad, buscando la manera de organizarse. Primero como una coordinadora con representantes de universidades públicas y privadas. Después constató que lo mejor era combinar las asambleas locales con una general interuniversitaria en la que depositaron la máxima autoridad (Alonso, 2013). La organización del movimiento tuvo la forma de una red cuyo funcionamiento se hizo posible gracias a las tecnologías de la información y a las redes sociales digitales, principalmente Twitter, YouTube y Facebook. Fue gracias a estas plataformas y a las etiquetas propagadas por internet que el movimiento pudo crecer exponencialmente, y en cuestión de horas tenía miles de simpatizantes en todas y cada una de las entidades federativas de la República mexicana. Fue esto lo que permitió que 12 días después de los hechos en la Ibero, el movimiento pudiera pronunciarse como tal y presentar un pliego petitorio. Desde la propia visión del movimiento, #YoSoy132 no representa a ninguna institución pública de educación superior, ni privada; su representación depende únicamente de los individuos que se suman a esta causa ya que se articulan por medio de los comités universitarios. Además, a través de la deliberación interuniversitaria democrática, el movimiento cuenta con principios generales que guían su causa, así como estatutos que aseguran la participación de los individuos y de los grupos que los hacen suyos (*Animal Político*, 23 de mayo de 2012).

Respecto de las formas de lucha del movimiento, el 18 de mayo, una semana después de los hechos de la Ibero, estudiantes de esta institución convocaron a una marcha contra el sesgo informativo y por su derecho humano a la información. En tanto herramienta de participación política, fue la marcha la acción más recurrente del movimiento, además de los foros de opinión, tanto físicos como por internet.

También se llevaron a cabo actos de protesta en las tiendas de autoservicio que se prestaron a la compra de votos por medio del uso de monederos electrónicos. Las protestas siguieron combinando los actos masivos con la difusión en redes. En tanto acción de lucha democrática fue notoria la que el movimiento llevó a cabo al organizar el debate entre candidatos a la presidencia, mismo que se organizó y transmitió por redes sociales en tiempo real y que logró muy alta audiencia (Alonso, 2013).

Acción cívico-política denominada “Ayotzinapa”

El Movimiento Ayotzinapa surge a partir de los hechos violentos del 26 de septiembre de 2014, en Iguala, Guerrero, en los cuales seis estudiantes nor-

malistas fueron asesinados mientras que otros 43 fueron víctimas de desaparición forzada. El motivo oficial: la detención de estudiantes normalistas por sus supuestos vínculos con grupos del narcotráfico. Las víctimas: estudiantes de la “Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa. Los perpetradores de los crímenes: miembros de las policías municipal, estatal y federal, así como elementos del Ejército mexicano en complicidad con miembros del crimen organizado, el alcalde y el gobernador de Guerrero. La lista sigue en ascenso jerárquico, tal y como lo expresaran los padres de los normalistas con la consigna *Tope en donde tope*.

Los normalistas sobrevivientes al ataque, así como sus compañeros solidarizados con los desaparecidos, fueron poniendo plazos para que los 43 desaparecidos fueran entregados con vida. Todos los plazos se fueron venciendo sin éxito. La noticia se hizo viral en medios nacionales e internacionales y numerosas muestras de apoyo se hicieron visibles a lo largo y ancho del país y del mundo. Las investigaciones eran poco precisas y sin resultados, se sospechaba que las autoridades sabían más de lo que decían.

Dado el precedente de los Diálogos por la Paz establecidos entre el MPJD y Felipe Calderón, los padres de los estudiantes desaparecidos se reunieron con el presidente Enrique Peña Nieto (Rea, 10 de diciembre de 2014). La reunión fue tensa. Los padres de familia le hicieron saber al presidente que no confiarían en él ni en su gobierno hasta que sus hijos aparecieran o se vieran avances claros en la investigación. Tras los retrasos en la investigación oficial, surgió una investigación alternativa liderada por los propios padres de familia con el apoyo de distintas organizaciones no gubernamentales (Alonso Sánchez y Alonso Reynoso, 2015). En las sierras de Guerrero fueron encontradas numerosas fosas clandestinas con cuerpos de personas que no eran los de los estudiantes normalistas desaparecidos.

Para entonces, los ecos de indignación generados por los asesinatos y las desapariciones forzadas se expresaban a lo largo y ancho del país en una amplia e impresionante movilización social. Cientos de miles de personas se sumaron a las jornadas nacionales de protesta e indignación, a los paros y las marchas multitudinarias. Ecos similares de este profundo descontento se registraron visiblemente en muchos países y en las redes sociales.

El caso Ayotzinapa puso al descubierto los altos niveles de impunidad e inseguridad que se han estado viviendo en el país, pero sobre todo, la articulación existente entre los grupos del crimen organizado y los agentes del Estado (Alonso Sánchez y Alonso Reynoso, 2015). Prueba de ello fue el descubrimiento de que el alcalde de Iguala, José Luis Abarca y su esposa, mantenían estrechos nexos con el narcotráfico. Fueron señalados como los principales responsables del crimen en contra de los estudiantes y detenidos en noviembre de 2014. La licencia indefinida que a toda prisa tuvo que gestionar el entonces gobernador del estado de Guerrero, Ángel Aguirre Rive-

ro, fue otro de los resultados de las investigaciones oficiales que apuntan en el sentido de esa complicidad criminal.

Sin embargo, la demanda principal del movimiento sigue sin encontrar satisfacción: la aparición con vida de los 43 estudiantes. Las investigaciones resultaron tortuosas y truncas; y al descubrirse la colusión existente entre el crimen organizado y los agentes del gobierno, los padres de los estudiantes dejaron de confiar en ellas.

Las muestras de indignación masivas en todo el país y la descalificación de los hechos por parte de la comunidad internacional seguían creciendo mes a mes, lo cual se tradujo en una urgencia para el gobierno mexicano: darle carpetazo al asunto. El procurador general de la República, Jesús Murillo Karam, fue el encargado de presentar al público la llamada verdad histórica sobre el caso: los 43 normalistas fueron trasladados al basurero de Cocula e incinerados ahí, en una pira al aire libre, durante la madrugada del 27 de septiembre, razón por la cual sería imposible recuperar los restos. Con esa “verdad histórica”, según el gobierno, el caso estaba resuelto y los principales culpables ya habían sido encarcelados. Por supuesto que esta versión oficial de los hechos fue masivamente rechazada.

Los padres de los estudiantes y muchos más normalistas conformaron entonces una Asamblea Popular Nacional (APN), en alianza con numerosas organizaciones, movimientos y comunidades autónomas. Lo que se impulsó a partir de esta Asamblea en coordinación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Estado mexicano (que tuvo que participar en la decisión a regañadientes), fue que un Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes —que asegurara un trabajo serio y objetivo— llevara a cabo una investigación alternativa (Alonso Sánchez y Alonso Reynoso, 2015).

Mientras esta investigación se llevaba a cabo, los padres de los normalistas desaparecidos y otros estudiantes normalistas emprendieron caravanas de denuncia del horror y exigencia de verdad por todo el país, visitaron instancias internacionales y universidades; buscaban señalar la responsabilidad de las diferentes instancias del gobierno mexicano y de las fuerzas armadas en estos nefastos hechos, así como denunciar su corrupción; buscaban impulsar la construcción desde abajo de una nueva sociedad, en la que rija el estado de derecho.

Entre los logros más importantes del movimiento hasta julio 2016, están la detención del alcalde de Iguala, José Luis Abarca Velázquez y de su esposa, María de los Ángeles Pineda Villa; la salida por licencia indefinida del gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre Rivero; el hecho de que gracias a las investigaciones independientes coordinadas por los padres de los estudiantes se descubrieron fosas clandestinas y, con ello, se conoció el paradero de otros muchos desaparecidos; se impulsó que varias poblaciones fueran en-

contrando sus propias formas de organización autónoma del gobierno y de la clase política. En síntesis: se ha logrado poner en jaque al Estado mexicano a partir de la exhibición ineluctable de los altos niveles de corrupción y colusión con el crimen organizado que tienen instituciones como el Ejército, la Policía Federal, las policías estatales y municipales, las alcaldías, las gubernaturas (Alonso Sánchez y Alonso Reynoso, 2015).

La gran movilización social que se ha dado alrededor del caso Ayotzinapa ha afectado fuertemente al gobierno de EPN, que ha sido exhibido internacionalmente como un gobierno corrupto, criminal, represor y asesino. El caso Ayotzinapa vino a sepultar definitivamente la imagen de presidente salvador de México que, utilizando cuantiosos fondos públicos, Peña Nieto ordenó construir en los medios de comunicación, nacionales e internacionales.

Cabe mencionar también que aunque el movimiento por Ayotzinapa ha tenido momentos de ascenso y descenso en cuanto a su cobertura en medios se refiere en estos casi dos años, a la fecha siguen dándose diversas acciones alusivas al tema en todo el país y en otros países desde diversos frentes de lucha. La publicación de libros, artículos, documentales, festivales, ciclos de conferencias son sólo unos pocos ejemplos de que este es un potente movimiento social de larga duración.

Las acciones estratégicas del movimiento posibilitaron que éste fuera creciendo hasta alcanzar la internacionalización. El manejo de las redes sociales como herramientas de expansión del mismo ha sido una de las claves para ello. La intervención de la CIDH ha sido otro factor de los innegables alcances internacionales que han logrado las demandas de los padres de los normalistas de Ayotzinapa. También es necesario resaltar la sinergia que este movimiento ha logrado generar con otras muchas organizaciones, movimientos, sectores vulnerables y pueblos en lucha del país. Esta relación-acción con muchos otros ha dotado de complejidad y capacidad de transformación social al movimiento.

El movimiento Ayotzinapa es la expresión de una gran convergencia popular nacional e internacional que opone resistencia social y política a la globalización que impone el capitalismo neoliberal para llevar a cabo el despojo de recursos, la destrucción de la cultura, la explotación de la mano de obra de los pueblos con la complicidad del Estado y sus grupos criminales aliados (Alonso Sánchez y Alonso Reynoso, 2015).

Acción cívico-política denominada “Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación”

La Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE) surgió en el estado de Chiapas los días 17 y 18 de diciembre de 1979, debido

a la inconformidad del magisterio con las prácticas antidemocráticas que han regido al Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE) desde hace décadas. Esta expresión de inconformidad magisterial tiene como base una serie de legítimas demandas históricas que mantiene vigentes hasta la fecha: la democratización del SNTE, la democratización de la educación y la democratización del país entero, con lo cual se dota de carácter nacional al movimiento (Hernández, 2011).

La primera etapa histórica de la CNTE, que va de 1979 a 1983, consistió en posicionarse en los diferentes estados-secciones sindicales del país. A partir de 1984 y hasta 1988 el movimiento sufrió duros embates represivos, tanto del gobierno como de la Secretaría de Educación Pública (SEP), por lo cual se caracteriza a esta segunda etapa como un periodo de repliegue y reflujo. Es en 1989 cuando, agudizadas la lucha y la resistencia, se lleva a cabo la primera huelga nacional del magisterio mexicano. Entre los logros de esta acción sin precedentes están el haber roto con el tope salarial de 10%, alcanzando un 25%, además de la conquista de la Sección 9ª del SNTE, del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), y de la integración paritaria de la Sección 10; así como las reincorporaciones de comisionados de la CNTE en varias secciones del país. También se logró derrocar al grupo Vanguardia Revolucionaria del SNTE y a su líder, Carlos Jonguitud Barrios, quien fuera promotor del sindicalismo institucional o *charro*. A esta etapa de auge se le conoce como la Primavera Magisterial. Desde entonces los paros, las huelgas y los plantones han sido los métodos de lucha más utilizados por los maestros de la CNTE, además de la negociación política.

Después del auge magisterial vino la contraofensiva del gobierno. Con el apoyo del entonces recientemente nombrado presidente Carlos Salinas de Gortari, Elba Esther Gordillo Morales, alias *La Maestra*, fue impuesta en 1989 como sucesora de Jonguitud Barrios, tomando así el control del SNTE. Junto con la llegada de Gordillo a uno de los puestos más importantes para la política nacional, fueron impuestas al país las llamadas políticas neoliberales, impulsadas por los gobiernos tecnócratas. El control y la influencia ejercidos por Elba Esther Gordillo por medio de la cooptación y la represión, frenaron durante años el avance democrático buscado por la CNTE, estancaron la educación y las condiciones laborales y de vida de alrededor de un millón doscientos mil maestros del país (Hernández Morales, 2011).

Disputas políticas al interior del partido en el gobierno acabaron mandando a Gordillo a la cárcel y poniéndola fuera de la escena política en 2012. La CNTE buscó entonces reactivar los procesos de democratización. Sin embargo, otro obstáculo surgiría en su camino, ahora procedente del gobierno federal, específicamente del presidente Enrique Peña Nieto, quien maniobró con varios partidos políticos aliados a él hasta conseguir que el

Congreso dictara, bajo el nombre de reforma educativa, una reforma laboral y administrativa de carácter neoliberal que afecta sensiblemente los derechos constitucionales del magisterio nacional, así como allana el camino para realizar la privatización de la educación en el país, que recomienda la OCDE y promueven los grandes empresarios nacionales e internacionales.

A partir de 2013 el objetivo más relevante de la CNTE ha sido revertir la tal reforma educativa del gobierno neoliberal de Peña Nieto, en particular, las arbitrarias modificaciones hechas a los artículos 3 y 73 de la Constitución, que protegen derechos esenciales de los trabajadores (Durán, 28 de agosto de 2013).

La batalla ha sido continua desde hace décadas y la CNTE ha construido aliados en otros campos de la lucha social. La experiencia más reciente ha sido su activa participación en el Movimiento Ayotzinapa. En síntesis, la CNTE se ha autodefinido como un movimiento de masas y de clases que ha resistido los embates del sistema neoliberal y antidemocrático durante casi cuatro décadas (CNTE, 31 de junio de 2009).

En la actualidad la lucha más importante de la CNTE es la que se ha dado contra la reforma educativa, que impulsa sin cesar un bloque de fuerzas poseedor de muchos recursos y muy bien definido: el gobierno de Peña Nieto, los empresarios de la Asociación Civil Mexicanos Primero, los medios de comunicación sumisos y el duopolio televisivo, la OCDE, los actores impulsores de la globalización neoliberal, la cual, sostiene los profesores miembros de la CNTE, vulnera el derecho del pueblo a la educación pública y gratuita, así como los elementales derechos laborales del magisterio mexicano (Cisneros, 2016).

CONCLUSIONES

La implantación contra viento y marea de una inserción subordinada de México a las dinámicas de la globalización y del modelo neoliberal para beneficio de unos cuantos, ha dado lugar a importantes cambios jurídicos e institucionales, a desajustes, crisis y rupturas del sistema económico, a afectaciones muy importantes al medio ambiente, al desmantelamiento del aparato institucional y a contradicciones sin fin en el sistema político, así como a una merma significativa de los derechos civiles, ambientales, políticos y sociales como la seguridad, educación, salud, empleo, salario, vivienda y calidad de vida de la mayoría de la población. Es decir, en el México del último sexenio, la mayoría de los ciudadanos viven en una permanente crisis a la que continuamente se le encabalgan otras crisis.

En las últimas cuatro décadas, el diseño del andamiaje jurídico e institucional del Estado ha estado siendo transformado profundamente para adecuarlo a las normativas que imponen las instancias y agentes que dirigen la globalización neoliberal y, al lado de ese proceso, las prácticas de los funcionarios del Estado y gobernantes también se han modificado radicalmente. Toda esa estructura se ha transformado al tal grado que, hoy día, en un trayecto de poco menos de 40 años, el Estado mexicano ha sufrido una importante transformación: pasó de ser la instancia que estaba más cercana a la posibilidad de ser garante de la soberanía y de los recursos nacionales, de asumir plenamente la responsabilidad de garantizar la vigencia de los DDHH y ciudadanos de la población, a ser protectora en los hechos de las elites y sus intereses, a ser propiciadora y facilitadora del mecanismo del mercado y de la apropiación y acumulación privada de bienes (la cual, en México, ha podido llevarse a cabo de maneras legales o ilegales, formales o informales), a desentenderse de garantizar los derechos de la población y a ser controladora política y/o represora de aquellos movimientos o sectores que se organizan para protestar y luchar por sus derechos.

De esta manera tenemos que en este sexenio de la gran corrupción, en medio del asfixiante pantano creado por los grupos de poder que —en el ancho mar de la globalización neoliberal— regentean el capitalismo periférico (esencialmente corrupto, violento y liquidador del estado de derecho, sus leyes e instituciones), se endereza la acción cívico-política de multitud de grupos ciudadanos que en todas las dimensiones de la vida social y en todos los rincones del país han seguido actuando —en su mayoría— en clave de colectivos ciudadanos que al luchar exigen el respeto al estado de derecho y la vigencia de los “derechos de ciudadanía”.

Por su parte, las elites enquistadas en el poder se hallan ya en otro entendimiento de lo que es el Estado y en otra visión de lo que es la acción de éste, una en la que el Estado ya no es más el que debe garantizar la vigencia del estado de derecho y los derechos de los ciudadanos, sino que es la instancia que sólo formalmente cuida el bien común pero que en los hechos facilita y garantiza la apropiación privada de todo cuanto existe, la instancia que reforma las leyes para normar y legalizar ese proceso de apropiación privada, además de ser la instancia que “gestiona” los problemas y las demandas sociales o reprime (de maneras legales o ilegales) a los actores sociales o políticos que se oponen a esas dinámicas privatizadoras o impiden su avance y realización.

Pero leídas las anteriores narraciones de casos relevantes, no podemos sino convenir que la acción cívico-política mexicana ha sido abundante, profunda y punzante durante este sexenio de la gran corrupción.

Desde el punto de vista de quien exige transformaciones sistémicas visibles, se puede afirmar que estas impresionantes acciones colectivas cívico-políticas no han sido del todo exitosas, sí, pero no se puede negar que en el sexenio de la gran corrupción han sido el elemento que ha permitido hacer del conocimiento común la existencia de muy relevantes realidades: el fracaso del neoliberalismo en México y su consecuente necesidad de hacer un abundante uso de la corrupción y la violencia de todo tipo a fin de imponer sus objetivos; la existencia de una potente liga entre el capitalismo legal o ilegal y las estructuras políticas y las instituciones del poder y la seguridad; la profundidad de la sumisión al extranjero y la descomposición del sistema económico político del país, la cual conlleva la deslegitimación y destrucción de las llamadas instituciones democráticas; la profundización de la emergencia en México de una masiva y potente toma de conciencia política y la correspondiente acción colectiva de carácter cívico-política de nuevo cuño, es decir, una que surge y actúa por fuera de las instituciones y del sistema de partidos, que cuenta con una profunda capacidad analítica y teórica, que es capaz de llevar a cabo una estratégica y potente movilización de masas, de establecer agenda e interlocución con quienes están en el poder, así como de poner en juego un extenso repertorio de formas de organización y lucha.

Por otra parte, no podemos dejar de resaltar el aporte específico de cada una de estas paradigmáticas acciones cívico-políticas, pues realmente son memorables y, cual profetas de nuestro tiempo, han denunciado y anunciado nuevas realidades insoslayables para la vida de nuestro país.

Al poner de manifiesto el hartazgo de ciudadanos de todos los sectores sociales del país ante la violencia guerrillerista del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, la acción cívico-política denominada Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad exhibió los compromisos y sumisión de éste ante la estrategia de seguridad antidrogas de Estados Unidos; mostró también que la guerra contra el narco obedeció más a fines de legitimación política de un gobierno surgido de un fraude electoral que a una confrontación eficaz con el crimen organizado; hizo ver que el gobierno fue más eficaz para ensangrentar las calles del país que para cortar las cuentas bancarias, las inversiones y los contactos de los cárteles de la droga con los empresarios de cuello blanco, tanto nacionales como extranjeros. Este potente movimiento se enfrentó a un Estado sumiso ante Estados Unidos, que se militarizó porque decía pretender acabar con el narco, pero que en realidad resultó ser muy violento contra la población civil.

La acción cívico-política de las autodefensas de Michoacán develó claramente el dominio de la economía criminal entrelazada con el Estado narco en esa entidad y, con las armas en la mano, se enfrentó a ellos. Esta acción

involucró a ciudadanos de todos los sectores de actividad y estratos sociales, denunció que el crimen organizado que opera en ese estado, además de violento y depredador, extorsionador y asesino de ciudadanos de todos los estratos sociales, logró instalarse en esa entidad federativa gracias a las alianzas que tejió con funcionarios del Estado en los ámbitos municipal, estatal y federal, así como con representantes de los cuerpos de seguridad y las fuerzas armadas, lo cual es muy grave.

El accionar cívico-político de la comunidad indígena de Cherán echó luz sobre otra faceta del binomio economía criminal y Estado narco, así como evidenció la potente voluntad de la comunidad indígena cheranense de autonomizarse de ese sistema de muerte. Este sistema de acción colectiva exhibió el brutal despojo de los recursos vitales que sufrió la comunidad indígena, mismo que fue llevado a cabo de violentas maneras (asesinatos, levantes, acosos, violaciones, etc.) por parte de los grupos criminales aliados a funcionarios corrompidos de un Estado violento que fue capaz de dejar sin protección los derechos humanos de su población (pues, en el cúmulo de hechos delictivos, estuvieron involucrados funcionarios municipales, estatales y federales).

Por lo que hace a la acción cívico-política conocida como #YoSoy132, ésta logró exhibir las profundas inconsistencias de la democracia mexicana al evidenciar los turbios nexos existentes entre la empresa Televisa y el candidato priísta a la presidencia; evidenciar la fuerte manipulación mediática preelectoral; organizar, realizar y transmitir un debate independiente de precandidatos a la presidencia por la televisión con altísima audiencia. La denuncia hecha alrededor de todos estos temas se confirmó como persistente realidad del país un poco más tarde, cuando se hicieron evidentes la compra masiva del voto y otras graves irregularidades electorales cometidas tanto por parte del PRI como de las instituciones oficiales responsables de las elecciones. Probablemente el mayor logro de #YoSoy132 haya sido contribuir a evidenciar los enormes huecos y las trampas inherentes al proceso electoral de 2012 y, por tanto, a poner bajo sospecha la legitimidad de la elección y su resultado y, por tanto, la legitimidad del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, cabeza del grupo protagonista de la gran corrupción.

En Ayotzinapa surgió una de las acciones cívico-políticas más importantes del México actual. Inicialmente implicó a estudiantes de la escuela normal rural de esa localidad del estado de Guerrero, pero luego sumó a cientos de miles de ciudadanos de todos los sectores, dentro y fuera del país. Ha buscado la presentación de los desaparecidos y, en su largo recorrido, ha exhibido que la globalización neoliberal en curso tiene facetas y actores oscuros y ocultos, como son los grupos criminales clandestinamente articulados a los potentes intereses que atienden las exigencias del mercado estadounidense.

se de drogas, los que, a fin de mantener a toda costa la producción y transportación de éstas hacia Estados Unidos, construyen importantes narcoalianzas con empresarios y con funcionarios civiles y militares del Estado mexicano para que les brinden protección a toda costa. El emblemático caso Ayotzina-pa mostró otra faceta más de la economía criminal y el narcoestado, la corrupción institucional del sistema de impartición de justicia del país así como la prevalencia de la impunidad que disfrutaban en este sexenio de la gran corrupción los grupos criminales.

Lo que se conoce como el Movimiento de la CNTE está integrado esencialmente por profesores trabajadores del sistema de educación pública, pero también arropado por sectores populares. Ésta es una acción cívico-política de larga data y muy relevante, pues denuncia otra faceta del Estado que —en aras de impulsar una participación subordinada en las dinámicas de la globalización neoliberal— ha decidido generar las decisiones conducentes para ir disolviendo la estructura de derechos ciudadanos que fue construida en el país a lo largo de décadas. Este MS ha confrontado a ese Estado que se torna socio de las élites que —mediante el discurso de la modernización, el desarrollo y las reformas estructurales— pretenden lograr la apropiación privada de bienes y servicios públicos, como la educación. Al llevar adelante su lucha contra la llamada reforma educativa del gobierno de Peña Nieto —que en realidad es una reforma administrativa y laboral disfrazada— este MS ha conseguido exhibir y denunciar a un Estado que, especialmente en el sexenio de la gran corrupción, opera política y jurídicamente de manera truculenta y es violador de derechos fundamentales de la población; a un Estado que ha sido capaz de llegar al grado de reprimir y asesinar a sus profesores y a sectores de población civil con tal de borrar del mapa a quienes cuestionan y se oponen a los actos de violento despojo que llaman “reformas estructurales”.

Cerramos este capítulo señalando que los colectivos ciudadanos siguen organizándose, denunciando y resistiendo en clave de lucha cívico-política por la vigencia de derechos de ciudadanía a un Estado que a estas alturas existe sólo formalmente pues, en los hechos, se hace ciego y sordo ante esos reclamos.

Los sujetos individuales o colectivos que han caído en la cuenta de lo anterior, que se han salido de la lógica, tiempos y modalidades de confrontación controladas por el oponente y que ya se encuentran construyendo proyectos alternativos o dando luchas por la autonomía y contra todas las modalidades del sistema, aún son minoría, y aparentemente son ignorados por el sistema; sin embargo, ellos continúan haciendo esfuerzos inauditos por extender, engrosar y consolidar sus redes cívico-políticas y sus proyectos alternativos al sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jorge (2010), “El movimiento anulista en 2010 y la abstención. Los signos de las elecciones de los primeros años del siglo XXI en México”, *Espiral-Estudios sobre Estado y Sociedad*, t/v 47, México, p. 38.
- Alonso, Jorge (2013), “Cómo escapar de la cárcel de lo electoral: el Movimiento #YoSoy132”, en *Revista Desacatos*, núm. 42, mayo-agosto, México, CIESAS.
- Alonso Sánchez, Jorge y Carlos Alonso Reynoso (2015), *Una fuerte indignación que se convirtió en movimiento: Ayotzinapa*. México, Universidad de Guadalajara/Unidad de Apoyo a las Comunidades Indígenas.
- Azaola, Elena (2012), “El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”, en *Desacatos*, 40, septiembre-diciembre 2012, pp. 159-170, disponible en <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwik2fTPsYLNahVQXlIKHZgLAZEQFgggMAE&url=http%3A%2F%2Fdesacatos.ciesas.edu.mx%2Findex.php%2FDesacatos%2Farticle%2Fdownload%2F262%2F142&usq=AFQjCNGUc9-p4nfnuoj-p44nNp7_jqe_kFg&sig2=muQvWliU1wrsbr23bosUAW&bvm=bv.123325700,d.aXo>, consultado el 18 de diciembre de 2016.
- Calveiro, Pilar (2014), “Repensar y ampliar la democracia. El caso del Municipio Autónomo de Cherán K’eri”, en *Argumentos*, vol. 27, núm. 75, mayo-agosto, 2014, pp. 193-212, disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59533233009>>, consultado el 28 de diciembre de 2016.
- Campos, Arturo y Partida, Juan G. (20 de abril de 2015), “Cumple Cherán 4 años de autogobierno, sin partidos”, en *La Jornada* (20 de abril de 2015), disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2015/04/20/esta-dos/029n1est>>, consultado el 15 de enero de 2017.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (2010), *Sociedad amenazada. Violencia e impunidad, rostros del México actual*, disponible en <http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=28&lang=es>, consultado el 5 de diciembre de 2016.
- Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.” A.C. (2010), *Derechos Humanos de las Juventudes en México 2010*, disponible en <http://www.educiac.org.mx/pdf/Biblioteca/Juventud_y_DH/002DDHH_delas_Juventudes_en_Mexico2010.pdf>, recuperado el 22 de enero de 2017.
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (2011), *Late la tierra en las veredas de la resistencia. Una mirada a las experiencias de lucha de los pueblos de Chiapas en la defensa de sus derechos*, Informe

- 2010, disponible en <www.frayba.org.mx/archivo/informes/110823_informe2010.pdf>, recuperado el 29 de diciembre de 2016.
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas (2015), *La insurgencia de los derechos humanos*, disponible en <http://www.frayba.org.mx/archivo/informes/150930_informe__frayba_final_final.pdf>, recuperado el 29 de diciembre de 2016.
- Cisneros Sosa, Armando (2016), “Repertorios de movilización: el caso de la CNTE”, en *El Cotidiano* 195, enero-febrero, 2016, pp. 95-102, disponible en <<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/19511.pdf>>, recuperado el 7 de enero de 2017.
- CNTE (31 de junio de 2009), “Hacia los 30 años de la Coordinadora”, en CNTE (en línea) (31 de junio de 2009), disponible en <<http://cntrabajadoresdelaeducacion.blogspot.mx/2009/07/hacia-los-30-anos-de-la-cnte.html>>, recuperado el 23 de julio de 2016.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015), *Informe Anual 2015*, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/indice.asp>>, recuperado el 26 de noviembre de 2016.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015a), *Situación de los Derechos Humanos en México*, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>>, recuperado el 28 de diciembre de 2017.
- Durán, Penélope (28 de agosto de 2013), “¿Sabes qué es la CNTE y el SNTE?”, en *W Radio* (en línea) (28 de agosto de 2013), disponible en <http://wradio.com.mx/radio/2013/08/28/nacional/1377720780_959583.html>, recuperado el 18 de septiembre de 2016.
- El Universal* (11 de febrero de 2016), “Oficializan fin de autodefensas en Michoacán”, en *El Universal* (en línea) (11 de febrero de 2016), disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/02/11/oficializan-fin-de-autodefensas-en-michoacan>>, recuperado el 18 de agosto de 2016.
- El Universal* (15 de enero de 2014), “Cronología Caso Sicilia: el crimen que sensibilizó al país”, *El Universal* (en línea) (15 de enero de 2014), disponible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2014/cronologia-sicilia-979830.html>>, recuperado el 6 de septiembre de 2016.
- Emmerich, Norberto (31 de enero de 2014), “Las autodefensas en Michoacán: un análisis”, en *Ojos del Mundo* (en línea) (31 de enero de 2014), disponible en <<http://ojos-del-mundo.blogspot.mx/2014/01/las-autodefensas-de-michoacan-un.html>>, recuperado el 12 de noviembre de 2016.
- Gallardo Gómez, Luis R. (2009), *Actores sociales colectivos y construcción de ciudadanía a nivel municipal. El caso de Zapotlán el Grande, Jalisco, 1982-2003*, México Plaza y Valdés-ITESO.

- Gallardo Gómez, Luis R. y Moisés Islas (2015), “Movimientos sociales mexicanos develan saldos y contradicciones insalvables del esquema hegemónico de integración regional en América Latina”, para el *Informe Final del proyecto de investigación sobre la Integración latinoamericana y caribeña*, llevado a cabo por la Red de investigación de la integración en América Latina y el Caribe (Redialc), en prensa, México, Universidad de Guadalajara.
- Gallardo Gómez, Luis R. y Moisés Islas (2017), “Los movimientos sociales en los países progresistas en América Latina en el año 2015. La relación cooperación-conflicto entre la sociedad organizada y los proyectos de gobierno”, en *Anuario 2015 de la Red de investigación de la integración en América Latina y el Caribe (Redialc)*, en prensa, México, Universidad de Guadalajara.
- Guerra Manzo, Enrique (2015), “Las autodefensas de Michoacán. Movimiento social, paramilitarismo y neocaciquismo”, en *Política y Cultura*, 44, septiembre, 2015, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422015000200002>, recuperado el 6 de agosto de 2016.
- Hernández Morales, Pedro (2011), “32 años de la CNTE en defensa de la educación pública”, en *CNTE Sección 9* (en línea), disponible en <<https://cnteseccion9.wordpress.com/2011/11/page/3/>>, recuperado el 23 de agosto de 2016.
- Hernández Navarro, Luis (2011), “Maestros y nación. La CNTE a 32 años de vida”, en *El Cotidiano 168*, julio-agosto 2011, pp. 47-60, disponible en: <<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/16805.pdf>>, recuperado el 25 de agosto de 2016.
- Islas, Moisés (2016). “La lucha por la democracia y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”, en *Contextualizaciones Latinoamericanas* (en línea), 14 (8), enero-junio, 2016, disponible en <<http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/>>, recuperado el 18 de septiembre de 2016.
- Martínez, Dalia (4 de mayo de 2015), “Cherán elige a sus representantes a través de sus usos y costumbres”, en *Expansión* (en línea) (4 de mayo de 2015), disponible en <<http://expansion.mx/adnpolitico/2015/05/04/cheran-elige-a-sus-representantes-a-traves-de-sus-usos-y-costumbres>>, recuperado el 12 de septiembre de 2016.
- Martínez, Fabiola y Castillo, Gustavo (3 de marzo de 2016), “El informe de la CIDH parte de premisas y diagnósticos erróneos: gobierno federal”, en *La Jornada* (en línea) (3 de marzo de 2016), disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2016/03/03/politica/005n1pol>>, recuperado el 6 de enero de 2017.

- Martínez, Paris (24 de febrero de 2012), “Le Barón sale del Movimiento por la Paz; Sicilia le refrenda su “amor y respeto”, en *Animal Político* (en línea) (24 de febrero de 2012), disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2012/02/lebaron-sale-del-movimiento-por-la-paz-sicilia-le-refrenda-su-amor-y-respeto/>>, recuperado el 4 de junio de 2016.
- Milenio (12 de febrero de 2014), “Quiénes son los líderes de las autodefensas”, en *Milenio Digital* (en línea) (12 de febrero de 2014), disponible en <http://www.milenio.com/policia/lideres_autodefensas-Michoacan-Hipolito_Mora-doctor_Mireles-Estanislao_Beltran_0_244175749.html>, recuperado el 5 de agosto de 2016.
- Morelos Cruz, Rubicela (29 de marzo de 2011), “En Morelos, asesinan a hijo del poeta Javier Sicilia y a seis personas más”, en *La jornada* (en línea) (29 de marzo de 2011), disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/03/29/politica/018n1pol>>, recuperado el 8 de julio de 2016.
- Mouffe, Chantal (1999), *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Buenos Aires, Paidós.
- Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (10 de junio de 2011), “Pacto Nacional por la Paz”, en *Comité Cerezo México* (en línea) (10 de junio de 2011), disponible en <<http://www.comitecerezo.org/spip.php?article939>>, recuperado el 11 de mayo de 2016.
- Olmos, José Gil (25 de abril de 2012), “Aprueba el Senado la Ley General de Víctimas”, en *Proceso* (en línea) (25 de abril de 2012), disponible en <<http://www.proceso.com.mx/305383/aprueba-el-senado-la-ley-general-de-victimas>>, recuperado el 25 de mayo de 2016.
- Rea, Daniela (10 de diciembre de 2014), “Así fue la visita de los padres de Ayotzinapa al Senado; estas son sus exigencias” en *Animal Político* (en línea) (10 de diciembre de 2014), recuperado el 2 de enero de 2017, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2014/12/asi-fue-la-visita-de-los-padres-de-ayotzinapa-al-senado-estas-son-sus-exigencias/>>.
- Rincón, Sergio (23 de febrero de 2016), “Autodefensas: 3 años después, la paz no llega a Michoacán y los líderes cambian de lucha”, en *Sin Embargo* (en línea) (23 de febrero de 2016), disponible en <<http://www.sinembargo.mx/23-02-2016/1627911>>, recuperado el 19 de noviembre de 2016.
- Sartori, Giovanni (2011), *¿Cómo hacer ciencia política?: lógica, método y lenguaje en las Ciencias Sociales*, España Editorial Taurus-Pensamiento.
- Sicilia, Javier (2011), “Estamos hasta la madre (Carta abierta a los políticos y a los criminales)”, en Sicilia, Javier, *Estamos hasta la madre*, México Editorial Planeta Mexicana, pp. 159-162.
- Solís González, José Luis (2013), “Neoliberalismo y crimen organizado en México: El surgimiento del Estado narco”, en *Frontera norte*, 25(50), julio-diciembre de 2013, pp. 7-34.

- Svampa, Maristella (2017), “Cuatro claves para leer América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 268, marzo-abril de 2017.
- Toledo, Víctor M. (2015), *México: regiones que caminan hacia la sustentabilidad. Una geopolítica de las resistencias bio-culturales*, México, UNAM.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2 de noviembre de 2011), *Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano*, disponible en <http://te.gob.mx/prensa/sites/default/files/53_sup-jdc-9167-2011.pdf>, recuperado el 23 de septiembre de 2016.
- Tribunal Permanente de los Pueblos (2014), *Libre comercio, violencia, impunidad y derechos de los pueblos en México (2011-2014) Audiencia final. Sentencia*, Ciudad de México, 12-15 de noviembre de 2014, disponible en <<http://mexico.indymedia.org/IMG/pdf/sentencia.pdf>>, recuperado el 10 de diciembre de 2016.
- Valdivia García, Jorge (2014), “Autodefensas en Michoacán, en la encrucijada”, en *Análisis Plural*, 1er semestre 2014, pp. 183-197, disponible en <<http://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/1482/Autodefensas%20de%20Michoac%C3%A1n%2c%20en%20la%20encrucijada.pdf?sequence=2>>, recuperado el 3 de septiembre de 2016.
- VICE (2013), *Cherán, el pueblo purépecha en rebeldía*, disponible en <http://www.vice.com/es_mx/video/cheran-pueblo-rebelde>, recuperado el 27 de junio de 2016.
- Villamil Uriarte, Raúl (2014), “Michoacán como laboratorio social del proyecto de autogestión comunitaria armada. ¿Estado en disolución, fallido, fragmentado o vacío de poder?”, en *El Cotidiano 187*, septiembre-octubre 2014, pp. 67-82.
- Zepeda, Mayra (23 de febrero de 2014), “Autodefensas michoacanas, autodefensas colombianas”, en *Animal Político* (en línea) (23 de febrero de 2014), disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2014/02/autodefensas-de-michoacan-un-ano-del-levantamiento-y-una-comparacion-con-las-colombianas/>>, recuperado el 13 de diciembre de 2017.

PATRONES DE RELACIÓN SOCIEDAD-ESTADO EN MÉXICO
Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA REGULADA:
AVANCES Y RETROCESOS

FELIPE HEVIA DE LA JARA*

INTRODUCCIÓN, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO¹

La participación ciudadana puede definirse como el derecho de grupos y personas a incidir en el espacio público siendo un elemento fundamental para la gobernanza y el fortalecimiento democrático (Hevia y Vergara-Lope, 2011).

Uno de los avances más significativos del siglo XX fue incluir como un derecho humano el derecho de toda persona participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, y reconocer que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público.² En México, desde *El sentimiento de la Nación* del 14 de septiembre de 1813, hasta la Constitución Política vigente, se ha reconocido que la soberanía, base de la autoridad del poder público, reside en el pueblo, y que el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste (art. 39).³

El texto constitucional considera diversos derechos relacionados con la capacidad de incidir en lo público como parte de la amplia protección a los derechos humanos (art. 1), incluyendo la libre determinación de los pue-

* CIESAS-Golfo.

¹ Este apartado se basa en Hevia y Vergara Lope (2011).

² Las convenciones internacionales más importantes que protegen este derecho y que están ratificadas por los Estados Unidos Mexicanos son, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art.21); Convención Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 20) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25).

³ La soberanía del pueblo está presente en los principales textos constitucionales vigentes en México, incluyendo los Sentimientos de la Nación de 1813 (art. 5); el Decreto Constitución para la Libertad de la América Mejicana, de 1814 (Cap. II); el Acta Constitutiva de la Federación, de 1824 (art.3); la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 (art.39); y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (art.39).

blos indígenas (art.2); información (art.6); libertad de expresión (art.7); petición (art.8); asociación (art.9), y planeación democrática (art.26), así como diversas prerrogativas de los ciudadanos mexicanos como son el poder votar y ser votado, y asociarse para tratar los asuntos públicos del país (art.35) (Estados Unidos Mexicanos, 2017).

El derecho a la participación se ejerce en lo que se considera el espacio público, en el sentido que sugiere Rabotnikov y que resume Merino: “si algo no es de utilidad o de interés colectivo; si algo no se conoce, no se sabe o se oculta; o si algo no es accesible y abierto, tampoco puede definirse como si fuera público” (Merino, 2010:12). En este sentido, lo público abarca más que el ámbito estatal (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). De ahí que estaremos hablando de participación ciudadana cuando el espacio público sea estatal, y participación social o comunitaria cuando el espacio público sea no estatal (Cunill, 1997).

Durante las primeras décadas del siglo XXI fuimos testigos de un giro participativo, tanto en América Latina como en otras partes del mundo (Lissidini, Welp y Zovatto, 2014). En nuestra región, este giro incluyó una serie de dinámicas políticas y cambios constitucionales que buscaron ampliar la democracia participativa y la inclusión de los ciudadanos en procesos no electorales (Schneider y Welp, 2011). De esta forma, se reformaron o ampliaron leyes secundarias para incluir cada vez más la participación de los ciudadanos en la vida pública (Lissidini, Welp y Zovatto, 2008).

Los orígenes de esta discusión pueden situarse en la amplia literatura sobre los procesos de transición de regímenes autoritarios o dictatoriales a poliarquías en las últimas décadas del siglo XX (Linz y Stepan, 1996), donde buena parte de la literatura relacionada con la participación se centró en la configuración de los sujetos sociales, sobresaliendo el interés tanto por los movimientos sociales (Zermeño, 1997) como por la “sociedad civil” como un nuevo sujeto histórico, fundamental de la democratización (Cohen y Arato, 2000; Olvera, 1999), incluyendo por los procesos de reconocimiento de nuevos actores en la escena pública (Álvarez, Dagnino y Escobar, 1998).

Con la llegada del nuevo siglo, el análisis sobre participación se fue nutriendo de nuevos procesos re-fundacionales, luego de profundas crisis de los sistemas tradiciones de partidos políticos, sobre todo a partir de movimientos en los Andes (Cameron y Hershberg, 2010). También hubo un interés expreso en la irrupción de nuevos actores, en particular en el movimiento indígena, desde la emergencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional hasta su incorporación en proyectos políticos que alcanzaron el poder nacional y poderes locales (Bengoa, 2007). Nuevas temáticas, relacionadas con la innovación y el fortalecimiento democrático, también fueron incorporando desde un principio la discusión sobre participación. En particular,

se generaron importantes vínculos entre participación y la literatura emergente sobre rendición de cuentas y acceso a la información (Fox, 2007; Isunza Vera y Olvera, 2006; Monsiváis, 2005).

La inclusión de la participación en los debates sobre democracia responde al menos a cuatro discusiones: la primera se centra en los límites de la democracia representativa y la crisis de representación (Przeworski, 2010) así como al desarrollo de “otras” democracias, más participativas y deliberativas (Elster, 2001; Santos, 2005). La segunda tiene que ver con los procesos de creación de nuevas redes participativas generadas en el nivel local, que buscan nuevas formas de relación con el poder público (Parés, 2009). La tercera discusión responde a los cambios al interior de la administración y gestión pública y las nuevas posiciones de la participación en conceptos como gobernanza o descentralización, que marcan las discusiones desde finales del siglo pasado (Aguilar, 2011). Y una cuarta, más reciente, que dice relación con el fortalecimiento del “Gobierno Abierto” como una nueva promesa de relación sociedad-Estado y ampliación de la participación a otras esferas del gobierno (Oszlak, 2015).

Buena parte de estas discusiones tuvieron que ver con la implementación de instrumentos de participación innovadora en toda la región, donde sobresalieron por su importancia en la literatura general los presupuestos participativos (Wampler, 2007). Pero no fueron los únicos. Desde instrumentos de democracia directa (Lissidini *et al.*, 2014) y revocación del mandato (Remy, 2004), hasta consejos consultivos y mesas mixtas de concertación (Aguilera, 2007) fueron poco a poco siendo más comunes en las administraciones estatales de todos los niveles. Así, la participación se fue introduciendo, junto con otros indicadores relativamente nuevos como la transparencia y el acceso a la información, en indicadores para medir la calidad de la democracia (Holzner, 2007; Parés, 2009).

En este sentido, la participación es clave en el entramado democrático por su dimensión política (participación como ejercicio de soberanía); su dimensión legal (participación como derecho); y su dimensión administrativa (participación como forma de mejorar la gestión gubernamental), aportando al sistema democrático dos elementos fundamentales: legitimidad en la toma de decisiones, y efectividad en la operación de sus políticas públicas (Kliksberg, 2000; Ziccardi, 2004).

A pesar de su importancia y creciente interés, existe un diagnóstico compartido sobre las dificultades para su implantación, así como un evidente divorcio entre lo que “es” y lo que “debiera ser” la participación ciudadana en México. Durante todo el siglo XXI se han desarrollado diversas formas de oferta participativa en los tres órdenes de gobierno, así como esfuerzos por dar cuenta de esta diversidad (Hevia e Isunza, 2010). De estos es-

fuerzos se concluye que el problema de la participación en México no parece estar en la cantidad de oferta institucionalizada de participación, que no es poca, sino más bien en la calidad de la misma y en el tipo de relación que establecen los actores gubernamentales y sociales entre sí.

Más allá del análisis empírico de los instrumentos de participación, una alternativa analítica ha sido el estudio de los patrones o dinámicas de relación sociedad-Estado. Si existen decenas de dispositivos de participación para poder incidir en el espacio público, ¿por qué se encuentran tan pocas experiencias exitosas y continuas de participación ciudadana? ¿Por qué tener mayores espacios de deliberación es una demanda recurrente de las organizaciones de la sociedad civil (OSC)? ¿Qué factores impiden ejercer el derecho a la participación? No hay respuestas simples a estas preguntas, pero sin duda que es necesario comprender que la oferta de participación institucionalizada no es la única, ni la más efectiva forma de relación e incidencia en el espacio estatal, y por lo tanto puede resultar útil la identificación de patrones de relación sociedad-Estado.

Según el *Diccionario de la Real Lengua Española*, “patrón” se define, en su novena acepción, como un “modelo que sirve de muestra para sacar otra cosa igual” (Real Academia Española, 2011),⁴ y se pretende dar cuenta de algunos de estos modelos regulares de relación que se van construyendo entre gobernantes y gobernados.

PATRONES DE RELACIÓN SOCIEDAD-ESTADO

En la primera versión de este documento identificamos al menos tres patrones de relación entre la sociedad y su gobierno en México, que se fueron nutriendo de décadas de relaciones corporativas, y las denominamos relaciones particulares, contenciosas y de participación regulada (Hevia, 2012c). Posteriormente, se aplicó esta perspectiva al campo de la educación (Hevia, 2014). Tal como ahí se discute, estos patrones de relación se reprodujeron al interior un régimen y un Estado autoritario, que fue configurando relaciones con clientelas antes que con ciudadanos, y que expresan los cambios y las luchas por el reconocimiento de nuevos actores societales y se fueron modificando en el tiempo (Aziz y Alonso, 2009).

En efecto, la forma de relación entre gobierno y sociedad en México que podemos definir como hegemónica las denominamos relaciones particu-

⁴ En inglés, su traducción es *pattern* que, según el Oxford Dictionary, se refiere a una “forma regular e inteligible o secuencia discernible en la forma en que algo ocurre o se hace” (*a regular and intelligible form or sequence discernible in the way in which something happens or is done*) (Oxford Dictionaries, 2012).

lares. Éstas abarcan todo el enorme rango de oficinas de atención ciudadana, audiencias particulares, recepción de solicitudes por parte de las autoridades en sus giras de trabajo, sistemas individualizados de atención, peticiones diversas a la autoridad, etcétera (Hevia, 2013). La atención ciudadana y la gestión se convierten en un mecanismo constante de relación que tienen las autoridades con sus bases electorales y sus votantes, y en la que invierten una enorme cantidad de tiempo (Grindle, 2007). Estas relaciones particulares, donde se busca resolver una demanda o problema específico, implican relaciones explícitas de subordinación, donde los demandantes, piden ser “gobernados” (Chatterjee, 2008) y solicitan que los gobernantes se encarguen de resolver las demandas puntuales. Estas relaciones no se basan en una lógica de derechos ni de ciudadanía, las demandas (y sus respuestas) son personalizadas, no estandarizadas. Estas relaciones permiten y premian la creación de intermediarios y de relaciones clientelares (Gómez, 2009), reproduce la relación de favor-agradecimiento como la base del contrato entre gobernantes y gobernados (Schedler, 2004).

Un segundo patrón de relación, ligado con el anterior, son las denominadas relaciones contenciosas, que implican todas aquellas disputas y acciones directas de grupos, colectivos, organizaciones y movimientos para lograr y exigir una respuesta gubernamental. Estas relaciones incluyen diversos repertorios de acción y presión, donde sobresale la protesta en las vías públicas (López Gallegos, López-Saavedra, Tamayo y Torres, 2010). Múltiples marchas y manifestaciones comienzan como resultado de la frustración de no haber resuelto la demanda manifestada por medio del patrón de relaciones particulares y se van transformando como acciones más efectivas para lograr tener la atención de la autoridad. Así, en toda la República se reproducen manifestaciones, tomas de palacios municipales y oficinas para solucionar cientos de demandas particulares, cumplir con una obra, expulsar a un maestro faltista, solucionar un deslinde de tierras, liberar a personas injustamente presas, etcétera (De la Fuente, 2006; Eckstein, 2001). Este patrón de relación genera grados crecientes de institucionalización informal (por lo general los gobiernos reportan en sus informes oficiales como “resultados” la atención de grupos de protesta, existe un protocolo bien establecido para atender y desactivar estas marchas en los palacios de gobierno estatales y municipales), y reproducen liderazgos de tipo carismático y relaciones corporativas entre los líderes de la organización/movimiento, operadores políticos-partidarios y las amplias bases sociales, usando el acarreo y otras medidas como formas de demostración de fuerza política (Hernández, 1992).

El tercer patrón de relación, menos frecuente en México, son las relaciones de participación regulada o institucional, que se basan en las relaciones formalizadas del ejercicio de soberanía. En este patrón se inscriben aquellas

acciones que se basan en una lógica de derechos (incluyendo las protestas y manifestaciones) y en el uso de los mecanismos institucionales de participación, tanto electoral (en elecciones) como ciudadana (entre elecciones) (Castro y Tejera-Gaona, 2010; Somuano, 2005).

Un ejemplo de estos instrumentos de participación institucional se encuentra en los lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en el orden federal que impulsó la Secretaría de Gobernación. En ellos, según el art. 3 de dichos lineamientos, “los mecanismos de participación ciudadana deben contar con perspectiva de derechos humanos, perspectiva de género y la promoción de procesos participativos de incidencia en políticas públicas y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática”, y se enumeran los siguientes principios que todo instrumento de participación ciudadana en el ámbito federal debe poseer: incidencia efectiva, igualdad y no discriminación, inclusión, transversalidad, transparencia, acceso a la información y protección de datos, y promoción de la innovación tecnológica (art. 8). También establece tres grandes tipos de mecanismo: de consulta, de ejecución y/o de monitoreo (art.9), pudiendo definir modalidades presenciales o digitales (art.10) y pudiendo integrar alguno de los siguientes niveles de incidencia: información, diálogo, opinión, deliberación, cogestión y vigilancia (art.11) (SEGOB, 2017).

Estos lineamientos incluyen algunas de las innovaciones resultado de los cambios tecnológicos que han acompañado este siglo. En efecto, en la década de 2010 se produjo un cambio importante que podría configurarse en un cuarto patrón de relación, y que tiene que ver con el uso de las nuevas tecnologías y el enorme desarrollo del gobierno electrónico y el gobierno abierto (Hevia y Durán, en dictamen). En esta década se acuñó el concepto de gobierno abierto (Obama, 2009), por medio de la creación de la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) (OGP, 2016). Esto ha generado un interés académico y político considerable (Luna Pla, Bojórquez y Hofmann, 2015; McDermott, 2010), incluyendo análisis en México (Sandoval-Almazan y Gil-Garcia, 2016). Si bien, como múltiples autores señalan, el concepto de gobierno abierto no nació en el siglo XXI y su uso académico existe al menos desde la década de 1960, es sin duda que a partir de la primera década del presente siglo el concepto comenzó a despertar atención en la bibliografía especializada.

De esta forma, los ejes centrales del gobierno abierto —transparencia para promover rendición de cuentas, participación en la toma de decisiones y colaboración gobierno-sociedad—, se relacionan directamente con las nuevas potencialidades que las tecnologías de la información y comunicación (TIC) representan, incluyendo propuestas recientes que modifican esta

tríada tradicional, añadiendo dimensiones como *wikinomics*, estrategias *wiki* —colaboración por medio de TIC— para los gobiernos; transparencia y RdC, institucionalismo e “ingeniería social” (*sociothechnical theory*) y estado reticular (*network state*) (Sandoval-Almazan y Gil-García, 2016:180). Así, esta tecnología, como los datos abiertos (*Open data*) podrían mejorar la gestión pública y rendición de cuentas (García, 2014).

Estas nuevas tecnologías buscan generar una nueva forma de relación sociedad-gobierno, más interactiva y directa, pudiendo trascender así de las relaciones particulares, y creando nuevos foros y espacios virtuales de participación ciudadana regulada o institucionalizada, aunque su limitada aplicabilidad hasta el momento, y el entorno de limitación al internet y nuevas tecnologías que mantiene a una parte importante de México ajeno a estas discusiones (Durán, 2015), dificultan su clasificación como un patrón de relación diferente a los tres presentados, o más bien califica como un híbrido o variante.

En el siguiente apartado se revisan algunas de las limitaciones que tienen los dispositivos de participación institucional, incluyendo algunos espacios de gobierno electrónico, que se revisan a continuación.

ALGUNOS FACTORES QUE EXPLICAN LA (POBRE) IMPLEMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL Y SUS CARACTERÍSTICAS EN MÉXICO⁵

La coexistencia de diversos patrones de relación que se gestaron a lo largo de décadas de corporativismo autoritario, y la fallida experiencia de la transición mexicana (Aristegui y Trablusi, 2009), permite comprender en parte la debilidad de los mecanismos de participación ciudadana, a pesar de su existencia legal y su profusión en reglas de operación, leyes, comités y consejos consultivos. En la literatura especializada, se pueden distinguir al menos cuatro factores que influyen en la implementación y sostenimiento en el tiempo de los procesos participativos. En este apartado se revisan cada uno de ellos.

Actores sociales y patrones asociativos

Posiblemente el principal factor asociado a la participación tiene que ver con los atributos de los actores sociales y el desarrollo del espacio público. Así, existe un fuerte consenso en establecer una relación entre atributos

⁵ Este apartado se basa en Hevia (2012a, 2012b).

como el tiempo, dinero, la edad, el género, la clase social y las habilidades cívicas (Brady, Verba y Schlozman, 1995). También aquí se avanza en investigación sobre las relaciones entre capital social y en general las redes sociales y mayor participación de los ciudadanos en el espacio público (Chaeyoon, 2008).

Respecto a los patrones asociativos en México, diversos analistas describen una tendencia creciente a la creación y registro de OSC en la primera década del siglo XXI (Cadena, 2004), pero coinciden que, comparados con otros países, nuestra densidad asociativa es muy frágil y limitada.⁶ Más allá de las organizaciones civiles, cuya mera designación es ya un objeto de disputa ideológica (Canto, 2004), existe una serie de asociaciones que podrían incrementar nuestra densidad asociativa, pero que poseen una fuerte dependencia con la sociedad política y con el mismo gobierno. Esto incluye a la mayoría de los sindicatos (González y Gutiérrez, 2006), y a organizaciones como las asociaciones de padres de familia o los consejos de participación social en educación, que no logran constituirse como una contraparte del gobierno (Estrada, 2014), o a los comités de contraloría social de la mayoría de los programas sociales, que no poseen recursos de poder ni autonomía real que les permita cumplir con sus funciones de vigilancia y fiscalización de las acciones gubernamentales.

A la baja densidad asociativa autónoma, se suman dos problemas más que dificultan la creación de organizaciones fuertes que permitan usar estos espacios institucionales de participación. La primera es una dificultad legal para el reconocimiento organizaciones territoriales, y la segunda es la preponderancia de intereses semipúblicos (Hevia, 2012b). Sobre el primer punto, con excepción de la Ciudad de México y la creación de comités ciudadanos (ex vecinales) como órgano de representación territorial, en el resto de la República no existen cuerpos legales que reconozcan organizaciones territoriales, como juntas de vecinos o asociaciones de barrio. En las leyes municipales de los estados por lo general sólo existe reconocimiento de organizaciones submunicipales como “autoridades auxiliares” (agencias, jefes

⁶ Recién en 2005, a partir de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, se creó un registro nacional de organizaciones. Este registro año con año ha incrementado el número de organizaciones de la sociedad civil (OSC), pasando desde 2,959 OSC registradas en 2005 a 7,230 en 2008 y 12,324 en agosto de 2010 (Comisión de Fomento de las OSC, 2012). Sin embargo, cuando comparamos con otros países de la región, estos datos son muy inferiores, a Brasil, donde a pesar de la dificultad para contabilizarlas, a inicios del siglo existen estimaciones de alrededor de 500,000 organizaciones (Teixeira, 2002:77), o a Chile, que cuenta con aproximadamente 55,000 organizaciones registradas y el 36% de los hogares pobres participa en al menos una organización social (Salazar y Jaime, 2009).

de manzana, representaciones vecinales, etcétera).⁷ Esta situación dificulta la capacidad de organización territorial y fomenta los liderazgos informales y la intermediación partidaria característica de las relaciones particulares y contenciosas (Ramírez, 1986).

Sobre el segundo punto, existe en efecto una preponderancia de intereses semipúblicos, incluso entre las propias organizaciones civiles, que responden a lo que Schedler y Sarsfield denominan como “ciudadanía iliberal”, esto es:

[...] ciudadanos que reivindican derechos y libertades para sí mismos, pero que parecen dispuestos a negárselos a otros. Abrazando la democracia como un ideal abstracto, parecen estar dispuestos a desterrar de la esfera pública a las voces disidentes o a los grupos que les desagradan [...] los ciudadanos que conciben los derechos democráticos como privilegios privados más que como garantías universales, pueden estar dispuestos a tolerar la erosión de derechos políticos y libertades civiles siempre que ellos mismos se sientan protegidos (Schedler y Sarsfield, 2009:151).

En este sentido, cuando se trata de la defensa de intereses, aun usando la semántica de los intereses públicos, en realidad se trata de intereses de grupo, diferentes a los intereses privados, pero también diferente a los intereses públicos (Tanaka, 2001).

A pesar de este panorama desesperanzador, existe fuera de la esfera estatal muchísima experiencia y capacidad de gestión y organización. Entre los más conocidos están los “caracoles zapatistas” y las disputas por la autonomía indígena, pero existen importantes experiencias organizativas entre los pueblos indígenas, como los sistemas de justicia comunitaria (Sierra, 2009). De hecho, es en estos sistemas de autonomía y autogestión, alejados de la dependencia al Estado o los poderes fácticos, son donde se encuentran las propuestas más interesantes de modificación de las relaciones entre sociedad y gobierno.

Relaciones sociedad civil-sociedad política

Un segundo factor tiene que ver con el tipo de relaciones que se generan entre la sociedad civil y los partidos políticos, ya que estos son, en última instancia, los responsables (o no) de incorporar instancias de participación y modificar el tipo de relación sociedad-gobierno una vez que llegan a la ad-

⁷ Una excepción a esto es Tlaxcala, que, según su ley municipal, prevé las figuras de “presidente de comunidad” y “representaciones vecinales”, aunque las considera “organismos auxiliares” del ayuntamiento.

ministración. Se pueden distinguir diversos tipos de partidos políticos (Diamond y Gunther, 2001) y los marcos conceptuales para analizarlos son la identidad y la estrategia (Avritzer, 2010). Para el caso de Brasil, por ejemplo, Avritzer afirma que tradicionalmente en ese país el sistema de partidos se había concentrado más en una competencia de partidos entre las elites que en la formación de una identidad hasta la creación del Partido de los Trabajadores, a fines de 1970, cuando se generó el primer partido de masas, al recurrir a movimientos sociales y políticos —como el nuevo sindicalismo y movimientos católicos— creó un vínculo entre sus bases y la vida política por medio de reuniones nacionales y adoptó una plataforma política específica. Y este vínculo entre partido, organizaciones y movimiento fue la base de las innovaciones participativas que se dieron en ese país.

En México, la relación entre partido, movimientos y organizaciones siguió una estructura estrictamente corporativista (Schmitter, 1992), donde el partido hegemónico creaba y se alimentaba de las corporaciones populares, sindicales y campesinas (Bertaccini, 2009). De ahí que las principales disputas, tanto de las organizaciones como de algunas facciones del revolucionario institucional, se hayan dado en torno a la autonomía y la lucha por el reconocimiento (Isunza Vera, 2001).

Sin un auténtico partido de masas, las organizaciones y movimientos se mantienen en un divorcio de facto con los partidos políticos, y se manifiestan en acciones como el movimiento que pedía anular el voto en 2009 (Alonso, 2010), o los análisis sobre el movimiento “#yosoy132” (Díaz, 2013). Esto es visible al analizar tanto las trayectorias de los dirigentes partidistas, donde cada vez menos activistas civiles llegan a cargos en los gobiernos, como las propias estructuras de relación de los partidos en relación con las organizaciones y movimientos sociales. Y algo similar ocurre entre la relación entre movimientos sociales, organizaciones y sindicatos, donde no existe una articulación que vaya más allá de hechos coyunturales debido en buena parte al temor de la cooptación corporativa y la reedición de sistemas autoritarios de representación.

Capacidad estatal y voluntad política

Muy ligado con lo anterior, el tercer factor tiene que ver con la voluntad política para abrir y establecer canales de participación, y con la capacidad estatal de llevar a cabo de manera efectiva las decisiones adoptadas en los espacios participativos. En aquellos países donde se han abierto instrumentos de participación, el factor fundamental para las autoridades políticas ha sido la necesidad de combinar los procesos participativos con los electorales. El caso de los presupuestos participativos en Brasil, que tuvo circunstan-

cias políticas específicas en su implementación en Porto Alegre fue usado por el Partido de los Trabajadores como una plataforma electoral, y se transformó en uno de los sustentos de la “forma petista de gobernar” (Magalhaes, Barreto y Trevas, 1999). En el caso de Europa, según Navarro, en los gobiernos locales se abrieron espacios de participación donde existían actores que garantizaran la consecución simultánea de democratización y victoria electoral (Navarro, 2001:98). Otros mecanismos fueron implementados tanto por la presión ciudadana a favor de mayor participación; por las preferencias ideológicas del partido gobernante; y por copia respecto a otras localidades (Font, 2001:22-23).

Con respecto a este punto, en México existen fuertes limitaciones por parte del divorcio entre los partidos políticos y los movimientos sociales y por las dificultades de las autoridades para abrir procesos participativos ya descritas arriba. Así, la participación no se transforma en “retorno electoral”. A esto, hay que añadir cortos tiempos de gestión, sobretudo en el ámbito municipal; y un profundo desconocimiento y desprecio por las acciones que realizan las organizaciones civiles y los demás actores organizados (Hevia y García, 2009).

Pero no sólo basta concretar la voluntad política de los gobernantes para inaugurar mecanismos participativos en la gestión pública. Aun contando con actores gubernamentales proparticipación, para que funcionen y se mantengan en el tiempo es necesario también contar con la voluntad de las burocracias y contar con capacidades estatales efectivas para ejecutar la política diseñada o aprobada en instancias participativas (Fox, 1993). Sin capacidades reales para llevar a cabo las políticas —sean participativas o no— existen altas probabilidades que los participantes no cumplan con sus expectativas y se frustren. Y los procesos de participación que no llevan a resultados, es reseñada en la literatura como uno de los incentivos más fuertes para no participar, o para dejar de hacerlo (Abers, 2003). Incluso consejos ciudadanos especializados que cuentan con altos niveles de voluntad política y con funcionarios públicos proparticipación, pueden tener bajas expectativas sobre las consecuencias de sus actos porque el gobierno mismo tiene pocas capacidades para actuar y/o porque no tiene jurisdicción en el complejo sistema federativo mexicano. A esto se suma que el gobierno mexicano, en sus tres órdenes, adolece también de cuadros que sepan elaborar política pública con participación.

Diseño institucional

El cuarto y último factor es el diseño institucional de los mecanismos. Siguiendo a Fung y al proyecto Participedia, son cuatro los factores funda-

mentales del diseño participativo: las formas de reclutar a los participantes; el tipo de comunicación que se genera al interior de los espacios participativos; el tipo de autoridad que poseen; y el tipo de bien que se intercambia (públicos, sociales, materiales, identitarios) (Fung, 2006; Participedia Project, 2011).

En el ámbito federal, donde los consejos ciudadanos son la principal oferta de participación, las formas privilegiadas de reclutamiento de los participantes dependen de las autoridades de gobierno: son designados o invitados a participar, y solo una pequeña parte es reclutada por medio de convocatorias abiertas (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011). De igual manera, en el ámbito estatal, las figuras de participación incluidas en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, como el Consejo de Desarrollo Social, el reclutamiento de los participantes se hace por medio de la invitación del Jefe de Gobierno (Canto y Berríos, 2011). Y muchos de los consejos de participación en el orden municipal, también se realizan por medio de la invitación expresa de las autoridades. El reclutamiento de los participantes en buena parte de los instrumentos de participación está limitado por el poder gubernamental.

Por otro lado, el tipo de comunicación en estas figuras se relaciona de manera directa con sus funciones y atribuciones, y con el tipo de bien intercambiado. En su mayoría, las instancias de participación descritas en la literatura tienen funciones de consulta y acompañamiento, y en muy pocas excepciones tienen funciones de decisión, con contadas excepciones como la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de las Mujeres, que posee una representación importante de organizaciones de mujeres (Hevia *et al.*, 2011). De ahí que el tipo de comunicación sea en buena cantidad de espacios sea más de escucha y de coordinación, que de negociación, deliberación y toma de decisiones. Cabe señalar, por último, que los diseños preferidos de participación (consejos) no previenen los problemas de sobrerrepresentación, ni mitigan los costos asociados a la participación (Cunill, 1997).

LAS DINÁMICAS DE PARTICIPACIÓN Y PATRONES DE RELACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2012-2016

En términos legales, las principales modificaciones respecto al fomento de la participación ciudadana en este periodo gubernamental se encuentran en la denominada reforma política-electoral de 2013, donde se reguló la paridad de género en las candidaturas, las candidaturas independientes, el voto de mexicanos en el exterior y se garantizan derechos electorales de las comunidades indígenas (Estados Unidos Mexicanos, 2014; Gobierno

de México, 2014), así como en la promulgación de lineamientos para el impulso y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana ya revisados (SEGOB, 2017). Sin embargo, como en otras reformas, la implementación de estos procesos ha sido engorrosa, compleja y frustrante. De los cuatro factores analizados arriba, los cambios se han centrado dado en el diseño institucional, en particular a nivel normativo, situación necesaria pero no suficiente para desplegar las potencialidades de la participación ciudadana como un patrón legítimo y eficaz de relación sociedad-Estado.

Más bien, luego de cinco años de esta administración algunos factores analizados se han ahondado: quizá la más evidente es la falta de voluntad y capacidad política para implementar procesos de participación institucional de gran escala, con la única excepción de las candidaturas independientes —y éstas además con una serie muy importante de limitaciones de forma y de fondo. En las diversas áreas sectoriales de la política pública —desarrollo social, economía, seguridad, etc.— son muy pocas las innovaciones institucionales orientadas al fortalecimiento de una institucionalidad de participación. En educación, por ejemplo, la denominada “reforma educativa”, que en un inicio contó con el apoyo de organizaciones civiles de alta especialización, y algunas cercanas a líderes empresariales, no contó con procesos de consulta amplios, incluyentes y sustantivos. Al contrario, a nivel estatal las capacidades estatales se centraron en cortar los flujos de organización interna de los maestros y organizaciones que mostraban resistencia a estos cambios (Hevia y Antonio, 2017).

Respecto a las relaciones sociedad civil-sociedad política, bajo esta administración hubo un distanciamiento creciente que se fue transformando en enojo y encono social por el incremento de la crisis de derechos humanos en todas sus dimensiones, por la rampante corrupción e impunidad por parte de la clase política en general, por el procesamiento sin participación de muchas de las denominadas reformas estructurales al inicio del sexenio, y por la falta de espacios de construcción democrática en la implementación de las mismas. Estos elementos se reflejan, entre otras cosas, en la constante baja de apoyo a la democracia como régimen político por parte de los mexicanos (Latinobarómetro, 2017), así como por la creciente pérdida de apoyo al presidente Enrique Peña Nieto (*Sin Embargo*, 2017a). Así, en marzo de 2017 se situaba en un 21% los ciudadanos que lo aprobaban contra un 73% que lo reprobaban (*El Universal*, 2017) y donde la gran mayoría cree que Peña gobierna “para un puñado de poderosos” (*Sin Embargo*, 2017b).

Esta situación no ha abonado, por tanto, a la construcción de una sociedad civil con mayores capacidades asociativas, a pesar de algunos signos esperanzadores, como la movilización social que siguió a los sismos de

septiembre de 2017, en particular en la Ciudad de México. Fue en esta trágica circunstancia donde se mostró la capacidad ciudadana de colaboración y trabajo conjunto. La cercanía de los hechos y la redacción de este documento hacen imposible un análisis más profundo para saber si estos hechos dan pie a un fortalecimiento mayor por parte de las capacidades asociativas, o si desactivada la emergencia esta catástrofe no tendrá el efecto en términos de asociativismo que represento el sismo de 1985 (Reygadas, 1998).

En síntesis, en términos de fortalecimiento ciudadano y fomento a la participación, un balance preliminar de esta administración es deficitario, puesto que, a pesar de algunos cambios legales y de diseño, este periodo se ha caracterizado por la creciente distancia entre sociedad política y sociedad civil, así como una marcada falta de voluntad política para incrementar la participación ciudadana.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los diseños instituciones y el tipo de relación que existe entre los actores gubernamentales y sociales en México tienen como principal consecuencia la enorme cantidad de instancias de participación decorativa, sin capacidades efectivas, que son usadas más que nada para legitimar decisiones y acciones gubernamentales. Sin ser considerados espacios políticos de disputa y negociación de poder (Abers, 2003), estas instancias disminuyen sus potenciales para modificar el estado de las cosas. Y al despolitizarse, se profundiza la distancia entre los partidos políticos y la ciudadanía, se reproduce el maniqueísmo entre la “buena” sociedad civil y el “mal” gobierno, y se sigue en la senda de la simulación (Sefchovich, 2008).

Para modificar la situación reseñada hasta ahora, es necesario implementar procesos de corto, mediano y largo plazo en cuatro dimensiones de manera simultánea. En primer lugar, es necesario fomentar patrones asociativos y tejido asociativo. Al respecto existe una serie muy específica de recomendaciones orientadas a fomentar la creación de más organizaciones y asociaciones civiles. En segundo lugar, es necesario fomentar asociaciones y mecanismos de participación territorial local/regional que permitan articular las múltiples demandas sectoriales con territorios concretos. Aquí es imprescindible repensar el pacto federativo, fomentar la descentralización efectiva de responsabilidades y recursos, y promover nuevas figuras asociativas territoriales que ayuden a modificar los patrones de relación personalistas que existen en la actualidad.

En tercer lugar, urge recomponer relaciones sociedad civil-sociedad política, ciudadanizar a los partidos políticos, implementar las reformas ne-

cesarias para facilitar y potenciar las candidaturas ciudadanas, la revocación del mandato, la transparencia y el diálogo en la gestión de los partidos políticos. Los partidos necesitan construir puentes y diálogo con las organizaciones en una visión de respeto y complementariedad, no de vasallaje e imposición. Y, por último, se necesita aumentar la efectividad de mecanismos participativos: mejorar los diseños, asegurando un reclutamiento de participantes más plural, y mantener politizadas estas instancias, entregándoles poder de decisión en el ámbito público.

Las tareas no son fáciles y requieren complementarse con reformas urgentes que modifiquen las formas de relación entre gobernantes y gobernados. Y en estas tareas, los universitarios estamos convocados a entregar nuestro máximo esfuerzo en pos de un México más justo, democrático e igualitario.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, R. (2003), Reflexiones sobre los factores que dan lugar al gobierno participativo con poder de decisión. En A. Fung y E. O. Wright (eds.), *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, pp. 337-349.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2011), *Gobernanza y gestión pública* (4ta reimpresión). México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilera, C. (2007), Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales, *América Latina Hoy*, 46, pp. 119-143.
- Alonso, J. (2010), El movimiento anulista en 2009 y la abstención. Los signos de las elecciones de los primeros años del siglo XXI en México. *Espiral*, XVI(47), pp. 9-46.
- Alvarez, S. E., Dagnino, E. y Escobar, A. (eds.) (1998), *Cultures of politics, politics of cultures: re-visioning Latin American social movements*, Oxford, Westview Press.
- Aristegui, C. y Trabulsi, R. (2009), *Transición: conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*, Grijalbo.
- Avritzer, L. (2010), *Las instituciones participativas en el Brasil democrático* (1a ed.), Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Aziz, A. y Alonso, J. (2009), *México una democracia vulnerada*, México, CIESAS; Miguel Angel Porrúa.
- Bengoa, J. (2007), *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Bertaccini, T. (2009), *El régimen priista frente a las clases medias, 1943-1964* (1. ed.), México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

- Brady, H.E., Verba, S. y K.L. Schlozman (1995), "Beyond SES: A Resource Model of Political Participation", en *American Political Science Review*, 89(02), pp. 271-294, disponible en <<https://doi.org/10.2307/2082425>>.
- Bresser Pereira, L.C.B. y N. Cunill Grau (eds.) (1998), *Lo público no estatal en la reforma del estado*, Barcelona: Paidós/CLAD.
- Cadena Roa, J. (ed.) (2004), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, UNAM Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Cameron, M. y E. Hershberg (eds.) (2010), *Latin America's left turns: politics, policies, and trajectories of change*, Boulder [Colo.], Lynne Rienner Publishers.
- Canto Chac, M. y M. del P. Berríos (2011), *Los espejos de la política social del Distrito Federal. Articulación Gubernamental y participación ciudadana en la política social del Distrito Federal*, México, Evalúa D.F., disponible en <http://www.evalua.df.gob.mx/transparencia/2011/esp_pol.pdf>.
- Castro Domingo, P. y H. Tejera-Gaona (eds.) (2010), *Participación y ciudadanía en México* (1ra.), México, UAM-I/Juan Pablos Editores.
- Chaeyoon, Lim (2008), "Social Networks and Political Participation: How Do Networks Matter?", en *Social Forces*, 87(2), pp. 961-982.
- Chatterjee, P. (2008), *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*, Buenos Aires, CLACSO/Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Cohen, J.L. y A. Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Comisión de Fomento de las OSC (2012), Registro Federal de las OSC, disponible en <<http://148.245.48.10/buscadadorOSC1/index.aspx>>, recuperado el 12 de marzo de 2012.
- Cunill, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, CLAD.
- De la Fuente, A. (2006), *Toma de palacios municipales en Veracruz, 2000-2006* (Cuadernos COLVER No. 1), Xalapa, Colegio de Veracruz.
- Diamond, L.J., y R. Gunther (eds.) (2001), *Political parties and democracy*, Baltimore, JHU Press.
- Díaz Alba, C. (2013), "Tres miradas desde el interior de #YoSoy132", en *Desacatos*, (42), pp. 233-243.
- Durán Padilla, A. (2015), *Estado y regulación de la red en México*, Xalapa, IJ-UV.
- Eckstein, S. (ed.) (2001), *Power and popular protest: Latin American social movements* (Updated and expanded ed), Berkeley, University of California Press.
- El Universal* (2017, marzo 27), "Encuesta. Aprobación de Peña tiene leve mejoría", en *El Universal*, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/>>

- articulo/nacion/politica/2017/03/27/encuesta-aprobacion-de-pena-tiene-leve-mejoria>.
- Elster, J. (2001), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- Estados Unidos Mexicanos (2014), *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, México, DOF 10 febrero 2014, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025yfecha=10/02/2014>.
- Estados Unidos Mexicanos (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, última reforma publicada DOF 15 septiembre 2017.
- Estrada, M. (2014), “La prospectiva de la participación social en la educación en México. El punto de vista de los especialistas”, en *Revista Brasileira de Educação*, 19(58), pp. 731–753, disponible en <https://doi.org/10.1590/S1413-24782014000800011>
- Font, J. (2001), “Introducción”, en J. Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Editorial Ariel, pp. 13-30.
- Fox, J. (1993), *The politics of food in Mexico: State power and social mobilization*, Ithaca, NJ, Cornell University Press.
- Fox, J. (2007), *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*, New York, Oxford University Press.
- Fung, A. (2006), “Varieties of Participation in Complex Governance”, en *Public Administration Review*, 66(s1), pp. 66-75, disponible en <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>>.
- García, J. (2014), “Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas”, en *Innovar*, 24(54), pp. 75-88, disponible en <<https://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46441>>.
- Gobierno de México (2014), *Reforma político-electoral*, México, Gobierno de la República.
- Gómez Álvarez, D. (ed.) (2009), *Ciudadanos y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina* (1. ed.), Guadalajara, PNUD/ITESO.
- González Guerra, J. y A. Gutiérrez (eds.) (2006), *El sindicalismo en México: historia, crisis y perspectivas* (1. ed.), México, Fundación Konrad Adenauer/Centro Nacional de Promoción Social/Plaza y Valdés.
- Grindle, M.S. (2007), *Going local: decentralization, democratization, and the promise of good governance*, Princeton, Princeton University Press.
- Hernández, R. (1992), “¿Del corporativismo a la contienda electoral?”, en M. Luna y R. Pozas Horcasitas (eds.), *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, IIS-UNAM, pp. 149-171.

- Hevia, FJ. (2012a), “¿Cuándo y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación del poder ejecutivo federal mexicano”, en G. Zaremberg (ed.), *Redes y jerarquías: representación, participación y gobernanza local en América Latina*, vol. I, México, FLACSO, pp. 159-184.
- Hevia, FJ. (2012b), “Más allá de Organizaciones Civiles. Algunos problemas para caracterizar el fenómeno asociativo en México”, en V. Espinoza y A. Monsiváis (eds.), *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Tijuana, COLEF, pp. 369-396.
- Hevia, FJ. (2012c), “Participación ciudadana institucionalizada en México: patrones de relación y factores para su implementación”, en J.L. López Calva (ed.), *La Agenda de la Democracia en México*, vol. 15, México. Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios para una Nueva Estrategia de Desarrollo, pp. 279-295.
- Hevia, FJ. (2013), *Sistema de ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana (SIVU)*, México, Red Rendición de Cuentas/CIDE.
- Hevia, FJ. (2014), *Peticiones, protestas y participación. Patrones de relación sociedad-gobierno en la educación básica en Veracruz a inicios del siglo XXI*, México, CIESAS.
- Hevia, FJ. y O. Antonio (2017), “Relaciones contenciosas y capacidades estatales en la educación. El caso del movimiento magisterial de 2013-2014 en Veracruz”, en D. Guillén y A. Monsiváis (eds.), *Legitimidad cuestionada*, Tijuana, COLEF.
- Hevia, FJ. y A. Durán Padilla (en dictamen), “¿Gobiernos abiertos en entornos analógicos? Iniciativa de gobierno abierto a nivel municipal y estatal en México”, en *Revista de Ciencia Política*.
- Hevia, FJ. y S. García (2009), “Las Organizaciones de la Sociedad Civil y su relación con la sociedad política y con el gobierno federal en México”, en *IX Congreso Anual de Investigación sobre el Tercer Sector y la VII Conferencia Regional de América Latina y el Caribe de la Sociedad Internacional de Investigación sobre el Tercer Sector -ISTR- “Sociedad civil y cooperación intersectorial en América Latina: los retos del entorno”*, México.
- Hevia, FJ. y E. Isunza Vera (2010), “La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México”, en A. Olvera (ed.), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS/Universidad Veracruzana, pp. 59-127.
- Hevia, FJ., y S. Vergara-Lope (2011), *¿Cómo medir la participación? Creación, validación y aplicación del Cuestionario Conductas de Participación*, México, CIESAS/Indesol.

- Hevia, F. J., S. Vergara-Lope y H. Ávila (2011), "Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal", en *Perfiles Latinoamericanos*, (38), pp. 65-88.
- Holzner, C.A. (2007), "Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México", en *América Latina Hoy*, 045, pp. 69-87.
- Isunza Vera, E. (2001), *Las tramas del alba: una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo, (1968-1993)* (1. ed.), México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza Vera, E. y A. Olvera (eds.) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social* (1a. ed.), México, Miguel Ángel Porrúa/CIESAS/Universidad Veracruzana.
- Kliksberg, B. (ed.) (2000), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo* (1. ed.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Latinobarómetro (2017), *Informe 2017*, Santiago, Corporación Latinobarómetro.
- Linz, J.J., y A.C. Stepan (1996), *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lissidini, A., Y. Welp y D. Zovatto (2008), *Democracia directa en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Lissidini, A., Y. Welp y D. Zovatto (eds.) (2014), *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México, UNAM.
- López Gallegos, A., N. López-Saavedra, S. Tamayo y R. Torres Jiménez (eds.) (2010), *Yo no estuve ahí pero no olvido. La protesta en estudio*, México, UAM.
- Luna Pla, I., J.A. Bojórquez y A. Hofmann (eds.) (2015), *Gobierno abierto: el valor social de la información pública*, México, ITAIP/IIJ-UNAM.
- Magalhaes, I., L. Barreto y V. Trevas (eds.) (1999), *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar* (1a. ed.), São Paulo SP Brasil, Editora Fundação Perseu Abramo.
- McDermott, P. (2010), "Building open government", en *Government Information Quarterly*, 27(4), pp. 401-413.
- Merino, M. (2010), "Introducción", en M. Merino (ed.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, FCE/CONACULTA/Universidad Veracruzana, pp. 9-22.
- Monsiváis, A. (ed.) (2005), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI/CEMEFI.
- Navarro, C. (2001), "Límites y contingencias de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-

- 1995)", en J. Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona, Ariel, pp. 95-110.
- Obama, B. (2009), *Transparency and Open Government*, Washington DC: The Press Office, disponible en <<https://www.whitehouse.gov/node/698>>.
- OGP (2016), "Open Government Partnership", disponible en <<http://www.opengovpartnership.org/>>, recuperado el 24 de octubre de 2016.
- Olvera, A. (ed.) (1999), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, Colegio de México.
- Oszlak, O. (2015), "Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos", en I. Luna Pla, J.A. Bojórquez y A. Hofmann (eds.), *Gobierno abierto: el valor social de la información pública*, México, ITAIP/IIJ-UNAM, pp. 23-47.
- Oxford Dictionaries (2012), "Definition of pattern", disponible en <<http://oxforddictionaries.com/definition/english/pattern>>, recuperado el 23 de agosto de 2012.
- Parés, M. (ed.) (2009), *Participación y calidad democrática*, Barcelona, Ariel.
- Participedia Project (2011), "Participedia", disponible en <http://www.participedia.net/wiki/Welcome_to_Participedia>, recuperado el 30 de marzo de 2011.
- Przeworski, A. (2010), *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Ramírez Saíz, J.M. (1986), *El movimiento urbano popular en México*, México, Siglo XXI.
- Real Academia Española (2011), *Diccionario de la lengua española*, Vigésima segunda edición, disponible en <<http://buscon.rae.es/draeI/>>, recuperado el 6 de abril de 2011.
- Remy, M.I. (2004), *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Reygadas, R. (1998), *Abriendo veredas: iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones cíviles*, México, Convergencia de Organismos Cíviles por la Democracia.
- Salazar, C. y M. Jaime (2009), "Participación en organizaciones sociales en Chile ¿una alternativa para mejorar el bienestar económico de los hogares?", en *Estudios de economía*, 36(2), pp. 191-215.
- Sandoval-Almazan, R. y J.R. Gil-Garcia (2016), "Toward an integrative assessment of open government: Proposing conceptual lenses and practical components", en *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 26(1-2), pp. 170-192, disponible en <<https://doi.org/10.1080/10919392.2015.1125190>>.
- Santos, B. de S. (ed.) (2005), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo De Cultura Económica.

- Schedler, A. (2004), “El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 66(1), pp. 57-97, disponible en <<https://doi.org/10.2307/3541531>>.
- Schedler, A. y R. Sarsfield (2009), “Demócratas iliberales. Configuraciones contradictorias de apoyo a la democracia en México”, en *Espiral*, XV (44), pp. 129-159.
- Schmitter, P. (1992), “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en P. Schmitter y G. Lehmbruch (eds.), *Neocorporativismo: más allá del Estado y el Mercado*, México, Patria/ALianza, pp. 15-66.
- Schneider, C. e Y. Welp (2011), “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina”, en *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 40, pp. 21-39.
- Sefchovich, S. (2008), *País de mentiras: la distancia entre el discurso y la realidad en la cultura mexicana*, México, Océano de México.
- SEGOB (2017), *Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, México, DOF, 11 de agosto de 2017.
- Sierra, M.T. (2009), “Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria”, en *Desacatos*, 31, pp. 73-88.
- Sin Embargo* (2017a), “El 93% en México no confía en su Gobierno: Pew. Es el peor nivel de la región. En Venezuela es un 73%”, en *Sin Embargo*, 18 de octubre, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/18-10-2017/3332172>>.
- Sin Embargo*, R./S. (2017b), “Latinobarómetro: 9 de cada 10 mexicanos dice que EPN gobierna para un puñado de poderosos”, en *SinEmbargo MX*, 30 de octubre, disponible en <<http://www.sinembargo.mx/30-10-2017/3340670>>.
- Sommano, M.T. (2005), “Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México”, en *Foro Internacional*, XLV(1), pp. 65-88.
- Tanaka, M. (2001), *Participación popular en políticas sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*, Lima, CIES/Instituto de Estudios Peruanos.
- Teixeira, A.C. (2002), “La actuación de las organizaciones no gubernamentales: entre el Estado y la sociedad civil”, en E. Dagnino (ed.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil* (1a. ed.), México, Fondo de Cultura Económica/Univesidade Estadual de Campinas, pp. 77-119.
- Wampler, B. (2007), *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*, Penn State Press.

Zermeño, S. (1997), *Movimientos sociales e identidades colectivas: México en la década de los noventa* (1a. ed.), México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM/La Jornada Ediciones.

Ziccardi, A. (ed.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM/COMECSO/INDESOL.

COALICIÓN SOCIAL Y ACCIÓN CIUDADANA

MANUEL CANTO CHAC*

Pocas veces como ahora la política nacional ha estado permeada por dos sentimientos cuya falta de cauce podría dar lugar a situaciones en las que todos saldrían perdiendo: por un lado, la conciencia de los agravios a toda la sociedad (violencia, corrupción, impunidad, estancamiento económico, desigualdad creciente...) y, por otro, la amplia desconfianza ciudadana en las instituciones políticas, gubernamentales y partidarias, por su incapacidad de hacer frente a los problemas que agravian a la sociedad y que en la voracidad de la “clase política” se multiplican.

Los diversos actores de la vida pública, de todo el espectro ideológico, parecen estar de acuerdo sobre los efectos, entre los principales: la corrupción, pero se echa de menos un debate sobre sus causas. En el ámbito de la academia éstas son cada vez más claras: *a)* un modelo económico que después de más de tres décadas de aplicación ha resultado abiertamente incapaz de cumplir sus promesas; *b)* un régimen político nonagenario, que pudo incorporar cambios de modelos de crecimiento, pero que ante el cambio de la sociedad ya no es capaz de dirigir al país; *c)* la ausencia de una estrategia de conjunto, por parte de los agraviados, para cambiar la situación.

Hace algunos años, 2015, el Consejo Nacional de Universitarios (CNU) lanzó un programa sustentado en 18 volúmenes, que establecía como reto principal romper el trinomio perverso *indolencia, corrupción, impunidad*, por el círculo autosustentable: *derechos, desarrollo, democracia*. Este manifiesto, de acuerdo con las notas en los diversos medios de comunicación social y a los comentarios que en diversos espacios civiles se formularon al respecto, tuvo una elevada aceptación entre círculos sociales, pero hasta hoy

*Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

no se ha convertido en el punto de referencia para los programas político-electorales. Lo mismo ha ocurrido con otras propuestas académicas de alto nivel que son producto de consensos amplios, como por ejemplo la del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD). ¿Por qué las propuestas académicas permean a la agenda social pero no a la política?

Tal vez se podría responder a la interrogante anterior afirmando que hasta hoy la lucha por la distribución de los espacios de poder no ha requerido de un programa social, lo que ha sido suplido por el arreglo entre las diversas voluntades e intereses de la clase política. Sería de esperarse que, de no haber acuerdo sobre un programa, aún en la hipótesis de alternancia electoral, la inercia del régimen político terminará por fagocitar las oportunidades del cambio, como ha ocurrido ya en periodos anteriores. ¿Qué hacer para que el horizonte de transformación política pueda tener un programa?

Quiero proponer una hipótesis para responder a las interrogantes, que es la que guía este análisis: hacer factible una alternativa viable para responder a los retos de la nación, es decir, darle contenido a la política, requiere pensar a esta última más allá de las elecciones, sin prescindir de ellas, pero sin dejar que la frustración por los resultados nulifique los esfuerzos por reorientar al país. Más allá de las elecciones quiere decir que aún en el supuesto de éxito o fracaso, dependiendo de las preferencias de cada persona, el cambio de rumbo trasciende al momento electoral e incluso al sexenio del gobierno que resulte electo. El triunfo electoral no asegura el éxito en la gestión de gobierno del agrupamiento político ganador, ni tampoco que con la derrota se dé la marginación de los perdedores, la correlación de fuerzas resultante del choque entre los distintos contendientes podrá definir la velocidad del rumbo, pero no su orientación. Sólo la colaboración entre la mayoría de los agrupamientos —forzada por las organizaciones de la sociedad— podrá generar una salida viable y positiva para las mayorías de la población mexicana.

En este trabajo analizaré las posibilidades de generar una amplia coalición social-ciudadana, que tenga la capacidad de retomar e imponer a los diversos contendientes en el ámbito electoral un programa de transformación de la dinámica socioeconómica y de las instituciones políticas del país. Este texto se nutre de los dos trabajos anteriores publicados en la colección *Análisis Estratégico para el Desarrollo*. Uno de ellos de mi autoría y otro en coautoría con Carlos San Juan y José Olvera.¹ Pero lo que se presenta ahora es una nueva versión que recoge parte de los hechos ocurridos desde entonces y que añade nuevas reflexiones de las que soy único responsable.

¹ Los nombres respectivos son: “Dilemas de la participación ciudadana en México”, en el volumen 15, y el otro “La coalición social necesaria para México”, en el volumen 16.

NOTA METODOLÓGICA

En el análisis político, y también en el de políticas, es conveniente seguir la propuesta de las tres “I”, elaborada desde tiempo atrás por varios autores con diversas variantes, tanto para el análisis de la política social (Palier y Surel, 2005), como más en general para la acción pública. Para esta última las denominaciones se modifican: *Representaciones, Intereses y Recursos* (Hassenteufel, 2008). Parece más sugerente mantener la idea de las “I”, con alguna modificación: *Ideas, Interacciones e Instituciones*.

La primera, las ideas, se relaciona con el universo axiológico y científico que permite el paso de los juicios de valor a los juicios de hecho, operación básica para la construcción de las estrategias en la política y en las políticas (Aguilar, 2009). La segunda, las interacciones, corresponde a la diversidad de actores sociales y políticos que intervienen en la arena pública, a la manera como se relacionan conflictiva o cooperativamente. Finalmente, las instituciones, entendidas como los espacios en los que se condensan los ordenamientos jurídicos, los recursos y las prácticas en las que se procesan las reglas de la competencia por el poder y se gestan, se ejecutan y evalúan las políticas. Cada uno de estos niveles está presente en la construcción de las respuestas a las interrogantes que orientan este texto.

EL PUNTO DE PARTIDA

Si bien estamos hablando de coalición social, la hipótesis conduce a la necesaria coalición política postelectoral, para ello tendríamos que reconocer que en el ámbito político-institucional no ha habido un aprendizaje de esta naturaleza, es una acción política casi inexistente, lo que ha existido son coaliciones electorales, toda vez que las coaliciones de gobierno (o de oposición) son más frecuentes en los sistemas políticos parlamentarios o semipresidencialistas, habitual en los países europeos. La diferencia radica en que, en el nuestro, la figura presidencial había sido el eje en torno al cual giraban los demás poderes (Legislativo y Judicial) y los demás órdenes de gobierno, estatal y municipal, así como el sistema de partidos. La centralidad política del presidente como el gran hacedor de las políticas públicas y su presencia omnímoda en la sociedad han sido el eje del régimen político hoy decadente.

Las perversiones heredadas de la persistencia del régimen político mexicano suelen achacarse solamente al pasado nacionalista-revolucionario del país, sin duda que éste dejó herencias pesadas, pero después de veinticinco años de neoliberalismo, es hora de hacer el corte de caja también de sus

herencias. Tal vez la más limitante de ellas sea la convicción en la elite, y también en parte de los sectores populares, que la acción racionalizadora-reguladora de los gobiernos es algo intrínsecamente negativo y también que toda acción de una agregación social es necesariamente corporativa-antidemocrática, de lo cual hay múltiples expresiones (Aguilar y Castañeda, 2012). Ni una ni otra ayudan a la reconstrucción del proyecto de país al que varios aspiran, porque ni una ni otra se han demostrado válidas históricamente. ¿Será posible construir el delgado puente que permita que, sin ataduras ideológicas, socializar una perspectiva programática, en lo fundamental ya construida, que apueste a una nueva forma de conducción económica con redistribución social y con democracia, en un marco de derechos humanos? (CNU, 2015; GNCD, UNAM, 2017).

El pasado, aún persistente, de control político y social corporativo —forma de cultura política transversal a toda la sociedad, pero sobre todo a las organizaciones sociales— generó, por un lado, aprendizajes de negociación directa con el gobierno, sin mediaciones partidarias y, por otro, dirigencias partidarias incapaces de reconocer el papel político de las mediaciones sociales. Cuando una organización social, campesina o sindical, requería de alguna acción del gobierno, no necesitaban ubicarse en los espacios de negociación abierta —en el Congreso o en la opinión pública—, sino que bastaba el acuerdo directo con el jefe del Ejecutivo para que tal arreglo se pudiera dar, los partidos no eran necesarios. Cuando el partido gobernante requería algún apoyo de las organizaciones sociales, sobre todo para actos de demostración de fuerza política, no requería establecer pactos con ellas, bastaba el llamado del jefe del Ejecutivo; todo ello propició la ausencia de un aprendizaje de formas mutuas de mediación de lo social y de lo político y, por tanto, de no reconocimiento entre ambos espacios, germen de una de las razones fundamentales que hoy obstaculizan la conformación de la coalición social que se requiere.

Pero a la pesada herencia del corporativismo se suma otra no más ligera, la herencia del neoliberalismo que en un cuarto de siglo ha impregnado a la sociedad mexicana de la preeminencia de lo individual y la acusación a toda agregación social de ser parte del corporativismo estatal, ignorando el activismo político empresarial, aunada la desconfianza hacia toda forma de acción gubernamental. Esta herencia ha tenido efectos concretos, como la aprobación de la reelección de los representantes populares, sin mayor discusión sobre sus efectos más que la convicción que su funcionalidad para el régimen político estadounidense implica necesariamente su conveniencia para la democracia mexicana. La reforma política del 2011 estableció la reelección de los miembros del Legislativo, aún no probada en el país, pero

por la historia parece que más contribuirán a empobrecer que a potenciar los comportamientos de los representantes populares.

Como argumentos a favor de la reelección se sostuvo que contribuiría a una mayor proximidad de los legisladores con los electores, que por tanto los haría más responsables y que contribuiría a su profesionalización; sin embargo, no se presentó ninguna evidencia empírica que sustentara tales creencias, ni mucho menos sobre su pertinencia en la coyuntura específica del país. Otro tanto ocurre ahora con la discusión del financiamiento privado a los partidos políticos, para algunos suprimir el financiamiento público a los partidos propiciaría su mayor cercanía con sus bases y generaría mayor salud en las finanzas públicas. Urge entonces pensar las transformaciones que necesitamos de las instituciones políticas para que sean funcionales a las exigencias del desarrollo histórico de la política en el país.

LA IZQUIERDA Y LAS ALIANZAS

La superación de la democracia formal, el llenar de contenidos a la política, fue el aporte de la izquierda a la teoría (Marramao, 1982), si ésta es la pretensión, conviene entonces un repaso del estado actual de la izquierda en el país.

Por el lado de la izquierda social, las organizaciones sindicales están hoy más debilitadas que hace seis años, tanto en su número como en su construcción de alianzas amplias, como ejemplos podríamos tomar la casi extinción del Sindicato Mexicano de Electricistas, la separación del Sindicato del Seguro Social de la Unión Nacional de Trabajadores, la amenaza —hasta ahora— de dividir a las empresas de telefonía para dividir al Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana. Las organizaciones campesinas muy lejos ahora de la unidad que lograron con *El campo no aguanta más*; y las organizaciones las urbano-populares atravesadas por las disputas partidarias.

Las mismas organizaciones de la sociedad civil, que con un fuerte activismo contribuyeron a los procesos de transformación política en los ochenta y a la crítica al derrotero que tomaron las reformas a favor del mercado y en contra del trabajo; y pusieron en la agenda pública, tanto en México como en otras partes del mundo, temas tan fundamentales como los derechos humanos, incluidos los económicos y sociales, la libertad de elección de las mujeres, o la defensa del medio ambiente (Neveu, 2015). Hoy se encuentran rebasadas por las organizaciones que, ante la violencia desatada en el país o la evidencia de la corrupción, pugnan por combatir los efectos pero no las causas de estos problemas y, de paso, contribuyen a la gestación

de la hegemonía social de la que durante mucho tiempo carecieron los empresarios.²

La izquierda social se ha debilitado mucho, la izquierda partidaria está pulverizada. El tema de la unidad de la izquierda está en la agenda, pero no en la discusión real. Desde fines de los setenta se le entendió como unidad organizativa, más en específico, hacer un solo partido, en ello se dejó de lado la relación con la izquierda social.³ El propósito señalado se alcanzó a través de sucesivas fusiones, mismas que tuvieron aspectos positivos, pero también negativos, como lo fue que cada nueva fusión aplazó una discusión de fondo. En 2012 se llegó a la cúspide de las articulaciones partidarias, pero no por ello a la realización de la unidad de la izquierda. A partir de ese momento parece iniciarse una nueva etapa de fragmentación, en cuyo origen sin duda hay actitudes personales, pero también asuntos de mucho fondo, entre ellos la falta de una discusión sustantiva que permita reconstruir la identidad y, con ella, un programa consecuente, en unos casos resulta paradójico que su elaboración sea confiada a un empresario y a un ex secretario de Gobernación.

El recuento anterior, más que tener la intención de promover el desánimo de quienes pensamos que la transformación social debe ser en los distintos órdenes (económico, social, político), pretende ubicar la arena de la lucha actual por la *democracia*, el *desarrollo* y los *derechos*. Así como la necesidad de establecer articulaciones entre la diversidad social e ideológica, pero que, para no quedarse sólo en los aspectos de la democracia formal, requiere que al paralelo se dé la reconstitución de la izquierda social y de la izquierda partidaria, estableciendo puentes claros entre ambas.

La unidad de las izquierdas no puede tener como único fin el fortalecimiento de un partido, ni siquiera de una coalición, sino el fortalecimiento de la sociedad, de su tejido y de sus diversas organizaciones laborales, campesinas, vecinales, de jóvenes, mujeres, y de todas aquellas que comparten la búsqueda de la democracia, de los derechos, del desarrollo y de la diversidad; en fin, de las muchas “trincheras y casamatas” para alcanzar tanto la

² Llama la atención que de las organizaciones que conforman la iniciativa “Vamos por Más”, el 40% sean organizaciones de representación formal de empresarios, disponible en <<http://vamospormas.org.mx/>>.

³ Diversos actores sociales surgieron entre fines de los setenta y los ochenta, entre ellos: la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP); por el lado sindical la búsqueda de alternativas al aparato corporativo dio lugar a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT). De las organizaciones civiles surgieron redes amplias para convertirse en actores con pretensiones de influir en el entorno político. Hubo intentos unitarios amplios como el caso del Frente Nacional en Defensa del Salario contra la Austeridad y la Carestía (FNDESCAC) y la Asamblea Nacional Obrero Campesina y Popular (ANOCP), entre otros.

transformación social como el control social efectivo sobre el Estado y sobre el gobierno.

La izquierda contemporánea no puede seguir apostando solamente al fortalecimiento del gobierno-Estado. La actitud estatalista no es lastre sólo de nuestro país, aún la “moderna” izquierda europea no deja de identificar a la izquierda con *la búsqueda de solución a los problemas sociales a través del Estado* (Guiddens, 1999). Poco espacio hubo para reflexionar sobre el fortalecimiento de la sociedad y de sus mediaciones organizativas como ejercicio de control sobre el Estado. Los partidos de izquierda se entendieron más como prefiguración del Estado que como mediaciones políticas para el fortalecimiento de la sociedad.

Entre 1988 y 2012 hubo momentáneos encuentros entre izquierda social y partidaria en un variado espectro de fuerzas cuya principal paradoja, fuerza y debilidad a la vez, fue que confluyeron en acciones diversas, pero no consolidaron vinculaciones y visiones programáticas. Esto dio lugar a desencuentros, en ocasiones muy fuertes, que finalmente condujeron a una nueva etapa de distanciamiento con la izquierda social y de fragmentación de la izquierda partidaria en diversas organizaciones, las que hoy se confrontan en un juego de suma cero, sin que sus diversas expresiones sean capaces de añadir peso electoral al conjunto. No tomaron el poder ni pudieron consolidar una alternativa moral e intelectual.

En sentido contrario al panorama anterior, podría decirse que en la situación actual, dado el desengaño de las promesas establecidas e incumplidas de la globalización neoliberal con su repercusión en la profundización de la desigualdad, puede ser una oportunidad para impulsar la convergencia de distintos movimientos. Sin embargo, la explosiva combinación del fracaso de las expectativas económicas, del impacto de las crisis en lo político y social, la irrupción de la violencia, la polarización política y el hecho de que los partidos políticos de izquierda se atrincheran en sus posiciones inerciales, parecen conspirar en contra de esta posibilidad de convergencia de las izquierdas, la que sólo podrá darse a partir de su reconstrucción ideológica y orgánica, lo que no es previsible en el corto plazo. Una izquierda en las condiciones anteriores no está en posibilidad de responder —con base en sus valores históricos— a los desafíos del país, necesariamente se tiene que pensar en las posibilidades de articulación entre diversas ideologías sociopolíticas.

Lo anterior fuerza a pensar la hipótesis de cambio sustantivo en las tendencias del país en la alianza izquierda (una parte de ella) con una parte de los liberales, lo que por supuesto limita el horizonte del programa posible. No obstante, se requiere de la alianza con los progresistas liberales, con ellos no me refiero a los neoliberales, *el neoliberalismo... termina por minar el alma*

misma de la ética liberal (Merquior, 1993:173). Tampoco pueden desconocerse los desencuentros de fondo con los liberales, por ejemplo: cuando plantean que para la democracia bastan los derechos civiles y políticos, dejando de lado los económicos y sociales. Este dilema no puede resolverse sólo como un asunto de cálculo electoral, no es la construcción de la mayoría de votos lo que justificaría la relación con los liberales, sino la construcción de un programa que reivindique aspectos de libertades formales y de libertades sustantivas por los cuales, tanto izquierda como liberales, estén dispuestos a apostar su capital político.

Si el criterio fuera razonable, habría que intentar darle contenido concreto a través del análisis de los agrupamientos sociales con la potencialidad para encarnar esta hipótesis política.

Antes de pasar al análisis específico, habría que intentar un panorama de los agrupamientos sociales que aquí se nombran como liberales, creo que esto está mucho menos estudiado porque es un fenómeno más reciente, por lo que sólo podría proponer algunas líneas analíticas, sobre las cuales no poseo la suficiente evidencia empírica, entre sus fuentes se podría señalar, los funcionarios de los gobiernos entre los ochenta y noventa, que terminaron por abandonar la carrera del servicio público porque su racionalidad de la acción pública terminó por ser incompatible con la persistencia del *aciene régime*, académicos formados en la tradición de los países anglosajones y que fueron absorbidos con la expansión de las universidades privadas, los que con ellos aprendieron en esas instituciones una visión crítica de la política, simpatizantes de Acción Nacional que ya no cupieron con su discurso tradicional, empresarios que por alguna experiencia personal de violencia levantaron la demanda de la necesaria impartición de justicia. Todos los anteriores fueron confluyendo en redes de causa específica y construyeron organizaciones civiles, bastante diferenciadas de la tradición de organizaciones construidas desde los sesenta y hasta los ochenta, provenientes de la iglesia progresista o de la academia (Reygadas, 2008).

LOS ACTORES REALMENTE EXISTENTES

Habría que intentar delinear el panorama, el criterio de diferenciación y agrupamiento de los diversos actores considerados: si se incorporan en sus documentos programáticos y en sus prácticas observadas, si realizan planteamientos socioeconómicos o solamente políticos, así como también si en sus documentos exponen la necesidad de articular espacios amplios para la promoción de un programa común. Podríamos encontrar algunas posiciones que, siendo muy legítima su lucha y teniendo diálogo con otro tipo

de organizaciones, resulta muy poco probable que se integren en un frente de diverso espectro socioideológico. Por un lado, estaría el Congreso Nacional Indígena (CNI), que al momento de escribir estas líneas apuesta como estrategia a la construcción de una candidatura formal independiente. Por otro lado, y con posibles alianzas con los primeros, está el conjunto de organizaciones en defensa del territorio (de los megaproyectos, de las mineras...).

Con vínculos con los anteriores y con una mirada en el cambio del régimen político se encuentra la Nueva Constituyente Ciudadana Popular, cuyo propósito central es construir una propuesta de nueva constitución, desde las múltiples organizaciones territoriales, comunitarias, promotoras de los derechos humanos que la conforman. Este espacio ha tenido momentos de diálogo con otros agrupamientos sociales, si bien hay una parte importante de sus miembros que es reticente a una alianza amplia. No sería previsible su incorporación a un frente electoral, pero tampoco es descartable que, cualesquiera que fueran los resultados electorales, estuviera dispuesta a un acuerdo programático amplio en el cual pudiera reivindicar dos asuntos vinculados que le son de suma importancia: la defensa del territorio y la promoción de la democracia comunitaria. Un punto en el que puede haber acuerdo con otros agrupamientos es la demanda de garantía a los derechos humanos (Nueva Constituyente Ciudadana y Popular, 2017).

Por lo que hace a las organizaciones que presentan propuestas políticas y socioeconómicas, tenemos dos a manera de ejemplo. La primera es la que ha tenido mayor tiempo de permanencia, con los alcances y restricciones que ello implica, está el Frente Amplio Social Unitario (FASU), con una existencia continuada desde el 2006, que recoge parte de la herencia de los frentes de los setenta, ha pasado por distintas denominaciones que en su recorrido reflejan los cambios que ha experimentado: Coalición Ciudadana Nacional, Espacio Social Tripartito, Frente Nacional en Defensa de los Derechos de los Trabajadores, la Soberanía Alimentaria y las Libertades Democráticas y, actualmente FASU. En diversos momentos, y con diferentes pesos, ha estado conformado por organizaciones campesinas, civiles y sindicales.⁴ Es uno de los espacios que estaría más dispuesto a un acuerdo programático amplio, puesto que este propósito está en sus documentos estratégico. No es previsible que el proceso electoral le genere mayores tensiones, puesto que ha logrado sobrevivir a dos de carácter nacional. Sin

⁴ Las que a su vez, como se trataban de espacios de concertación, han cambiado de nombre o de composición, entre las principales está la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), El Consejo de Organizaciones rurales y Pesqueras (CONORP), la Alianza Democrática de Organizaciones Civiles (ADOC), en algunos momentos participó la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas (CNC) y organizaciones del movimiento urbano-popular.

embargo, en la búsqueda de acuerdos amplios, la relación con algunos sectores del magisterio le ha generado tensiones para relacionarse con actores con posiciones diversas.

Por México Hoy es una iniciativa, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Alejandro Encinas (ambos fueron jefes de gobierno de la Ciudad de México), en la que participan tanto ex militantes de partidos políticos, como personas sin filiación político-partidaria, desde su surgimiento se propuso la articulación de ciudadanos en torno de un proyecto de nueva constitución. Es por ello que la propuesta elaborada por los distintos grupos temáticos, y aún en proceso, aborda los más diversos temas, económicos, sociales, de seguridad, políticos... Su estructuración ha sido por entidades federativas, en las cuales ha entrado en relación con los más diversos actores, migrantes, indígenas, a la vez que han participado en diálogos con organizaciones sindicales y campesinas. La estructuración de un frente amplio está en su programa, por lo que sería bastante probable su incorporación a un frente programático amplio.

Por el lado de las que en sus documentos formulan propuestas de carácter político, pero no socioeconómico, tenemos aquellas que surgieron de personas con experiencia en organizaciones civiles, sea de promoción de DDHH o promotoras del desarrollo, agrupadas antes en organismos como Alianza Cívica, entre otros, o bien en espacios institucionales, tales como la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal, de los organismos electorales o de los programas federales de desarrollo social, así como también de círculos académicos. También tomaré dos a manera de ejemplo, las iniciativas Ahora y Nosotrxs. La primera (Ahora, 2017) pone el énfasis en la democracia participativa, la segunda (Nosotrxs, 2017) en el imperio de la ley, entre ambas hay no solamente aspectos programáticos comunes, sino también personas que están en una y otra, fenómeno que se repite cuando consideramos otro espacio en el que ambas participan: la iniciativa Vamos por Más (Vamos por Más, 2017) que agrupa a organismos que surgieron para contraponerse a la ola de violencia desatada en el país y que por esa vía tomaron la causa de la administración e impartición de justicia, así como también a múltiples organizaciones empresariales. En estas últimas son las que están aún más ausentes los planteamientos de carácter socioeconómico.

Entre las organizaciones mencionadas hasta ahora hay algunos vasos comunicantes, no entre todas ellas, sino con las que se encuentran más próximas en las áreas colindantes del cuadro 1. Esto es, hay comunicación con las vecinas, no parece que con las que están más distantes.

Los anteriores son solamente algunos de los actores sociales reconocibles, de ninguna manera son los únicos, pero pueden ser un ejemplo de los

CUADRO I

<i>Comunitarios</i>	<i>Sociales</i>	<i>Cívico-sociales</i>	<i>Cívico-políticas</i>	<i>De demanda específica: anticorrupción</i>
Territoriales CNI	FASU-UNT Campesinas	Por México Hoy	Ahora Nosotros	“Vamos por Más”
NCT CNTE	Urbano Populares Vecinales			
CCyP	CCyP			
Alianza de acciones	Alianza Programática Posible			

existentes en el panorama social del país y, por tanto, resulta útil tomarlos como referente empírico para ponderar si las potencialidades de articulación se pueden convertir en acto; para ello, habría que hacer un recuento de los principales obstáculos que han encontrado los diversos intentos de constituir espacios de alianza en los últimos años, teniendo en cuenta que no para todos revestirá el mismo nivel de importancia la articulación. Aquellos que se han movido en el campo de las elites, posiblemente consideren que les bastará con hacerse visibles sobre algún tema de importancia para que, gane quien gane el gobierno, los invite a incorporarse a alguna posición decisoria sobre el asunto que les interese. Para otros, los más acostumbrados al vínculo partidario, posiblemente les interesará una articulación circunstancial para negociar sus posiciones partidarias. En medio de éstas, y otras muchas más mezquindades políticas tendrá que librarse la posibilidad de una coalición social-ciudadana. Entre los principales obstáculos de las coaliciones se encuentran:

- I) La desconfianza entre los propios coaligados sobre la disposición de los demás participantes para cumplir los compromisos que les implican riesgos de merma en su capital político.
- II) La desconfianza de los agrupamientos pequeños de que aquellos con mayor nivel de organización y membresía los hagan a un lado al mo-

mento de tomar decisiones trascendentes o de llegar a acuerdos con los decisores gubernamentales.

- III) La duda sobre si, en un necesario proceso de calendarización de la exigencia de respuesta a las diferentes demandas, quienes obtengan las originalmente suyas estarán dispuestos a continuar apoyando a aquellos que han tenido que esperar para el cumplimiento de las propias. Las anteriores dudas, llevadas a un plano más general, dibujan carencias de fondo en los actores sociales que, para ser relevantes en la política, tienen que superarse, éstas son:
- IV) La contradicción entre la facilidad para identificar los agravios y solidarizarse con ellos y la dificultad para construir estrategias eficaces para detener la causa que los genera.
- V) La dificultad para construir identidades amplias que trasciendan la causa específica defendida, lo que les lleva a estrategias de corto plazo, volviendo en el mediano plazo a la situación de aislamiento previo al momento crítico de la demanda.
- VI) La dificultad para convertir los avances logrados en los acuerdos del diálogo-negociación con el gobierno en situaciones coyunturales en procesos de largo plazo para el cumplimiento de las demandas de fondo.

No obstante lo anterior, los diversos intentos realizados dejan ver que hay una nueva cultura democrática, en términos de los valores que se asumen, pero lo que falta es una organización democrática capaz de hacerlos valer, más allá —y sin pensar que los sustituyen— de los partidos políticos. Hay una práctica democrática y solidaria, que se demostró en los sismos que recientemente sufrieron la capital y varios estados del país, pero aún no hay un proyecto que pretenda vivirla en lo cotidiano.

¿CUÁL PODRÍA SER EL PROGRAMA COMÚN?

En este apartado no se pretende sugerir el programa, sino solamente algunos rasgos derivados de los planteamientos de los actores considerados, que para ser preciso requeriría de un análisis más sistemático de las propuestas, lo que a su vez requiere de un espacio más amplio.

La dimensión política

Dada la orientación de las organizaciones consideradas, es en el ámbito político donde se encuentran mayores posibilidades de confluencia, son

por supuesto múltiples las demandas, entre las que podrían ser comunes las siguientes, a las que añado observaciones sobre posibles ausencias:

- I) Parece claro que se requiere de un reordenamiento de la relación entre los poderes del gobierno. Por un lado, un Legislativo con mayores controles sobre el Ejecutivo y de un Judicial con independencia de ambos (no en balde lo incorporado en la Constitución de la Ciudad de México, que ha generado resistencia en los sectores tradicionales) y, por otro, que todos ellos sean permeables y rindan cuentas a una ciudadanía, a través de canales institucionalizados, de tal manera que ésta pueda expresarse, no sólo en la selección de los gobernantes, sino también en su ejercicio de las políticas públicas, de las leyes o de las sentencias.
- II) No se ha debatido suficiente las consecuencias de la reforma al artículo 72 de la Constitución, operada en 2013, por medio de la cual la Cámara de Diputados tendrá la atribución de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, lo que anteriormente correspondía sólo al Ejecutivo,⁵ sin duda que eso abre una ventana de oportunidad para influir desde la sociedad, siempre y cuando se tenga la propuesta y los mecanismos para poder darle seguimiento, lo cual es una tarea prioritaria.
- III) La puesta en práctica de un gobierno de coalición, ya reconocido en la Constitución, podría ser un experimento interesante que requeriría sin duda de términos concretos sobre los cuales establecer esa figura; sin embargo, tal coalición de gobierno no se podría considerar una condición *sine qua non* para que las interpelaciones ciudadanas sean factor real en las decisiones públicas.

La participación ciudadana

Un asunto sobre el que podría haber coincidencias es en la participación ciudadana (PC) en los asuntos públicos, se pone aquí en un punto específico porque no es un asunto sólo político o sólo económico. Ésta debiera importar para quienes ponen el acento en el aspecto socioeconómico, puesto que para realizar las demandas correspondientes se requiere de canales abiertos para que la población incremente su peso en las decisiones públicas, para lo cual es preciso potenciar sus capacidades organizativas y participativas. Un Frente Amplio no puede estar sólo en función de la con-

⁵ El artículo 72, modificado, de la CPEUM reconoce como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en su fracción VII. *Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley.*

quista del poder, sino tiene que ser capaz de mantener la participación en los asuntos de gobierno.

Suelen coincidir los círculos liberales y los círculos herederos del pensamiento socialdemócrata en una actitud de fuerte desconfianza hacia la participación ciudadana a través de organizaciones, unos preocupados por el desplazamiento del individuo y otros preocupados por el desplazamiento del Estado. Para ambos pareciera que la única forma de participación válida es la de los individuos, acusando a las diversas formas agregación de corporativas y clientelares, los otros los acusarán de conspirar contra el gobierno-Estado.

En el fondo de esta disputa lo que encontramos es el dilema entre extensión e intensidad de la PC. Sin duda una participación en la que intervengan muchos, como las que se hacen por ejemplo a través de consultas en internet, que entre otros temas han dado lugar al surgimiento del *e-gobierno*, ganará mucho en extensión y legitimidad, pero habitualmente se reduce a un *sí* o un *no*; o, a lo sumo, a la elección entre un conjunto de ofertas limitadas. Por lo contrario, un proceso que vaya desde el establecimiento de los temas de agenda hasta la evaluación, pasando por la decisión y la ejecución, influirá mucho más en la vida pública, aunque seguramente serán los menos quienes podrán intervenir puesto que se requeriría de organizaciones altamente especializadas. Sabemos que el dilema extensión-intensidad no tiene porqué ser eternamente irresoluble, pero tendencialmente está siempre en los diversos aspectos de la vida pública.

Es necesario tener en cuenta que la sustitución de los avances en la democracia participativa por los requerimientos y la hegemonía de los actores profesionales de la democracia representativa es un riesgo habitualmente presente. No sería la primera ocasión, ni en México ni en el mundo que, una vez logrado algunos avances en las reformas hacia la democratización, sean los actores profesionales de la política quienes impongan sus ritmos y preferencias. Uno de los más entusiastas impulsores de la importancia de la sociedad civil en los procesos de democratización, afirmaba con asombro ante los resultados observados en Europa del este con el relegamiento de los actores sociales frente a los actores profesionalizados de la política, que:

[...] se produce un desplazamiento de la acción hacia las elites políticas, las contraelites o los partidos políticos. Sólo ellos están capacitados para llevar a cabo las estratégicas misiones de negociación y diseño de pactos con los antiguos detentadores del poder añade en referencia a los planteamientos políticos en los países este-europeos, que: Todos estos discursos tienen en común que desplazan el discurso y política de la sociedad civil [...] incluso en los intelectuales con planteamientos socioliberales la utilización de la categoría sociedad civil es esporádica y determinada por consideraciones tácticas (Arato).

Para hacer realidad la intervención ciudadana en los asuntos públicos no bastan las instituciones participativas, si es que junto con ellas no existe la capacidad de exigibilidad que es producto del fortalecimiento del tejido social autónomo. Por ello, no basta con legislar, es necesario institucionalizar, en el sentido fuerte del término, de construir prácticas que devienen en costumbre y en cultura.

La dimensión económico-social

En esta dimensión hay aspectos técnicos macroeconómicos y de política económica que han sido discutidos con amplitud, particularmente en las propuestas formuladas desde la academia:

I) Dar prioridad al mercado interno, fortaleciendo el poder adquisitivo del salario, el fomento del empleo decente y la recuperación de la producción agrícola para el consumo nacional.

II) Establecimiento de un sistema de seguridad social único, basado en derechos sociales, que se consolide paulatinamente a partir de la experiencia del Seguro Social, combinando mecanismos contributivos con no contributivos.⁶

III) Fortalecer el sistema educativo en sus distintos niveles, favoreciendo el desarrollo de las capacidades ya existentes en la investigación, para que se puedan desarrollar estrategias productivas y sus condiciones tecnológicas que impulsen la nueva etapa fincada en el mercado interno.

Es de suma importancia tener en cuenta que también existe una agenda de diversos actores, que tal vez no haya elaborado propuestas de solución con la misma rigurosidad, pero cuyas demandas no pueden desecharse en un programa que pretenda ser de amplia convergencia social. Unos ponen el acento en los agravios socioeconómicos, otros en los cometidos contra el territorio, contra la integridad personal. Existe un “capital social acumulado”, ahora fragmentado, que presiona desde sus respectivos espacios, tales como:

⁶ Es necesario dar cuenta de que sobre este punto existe una disputa sobre el diseño del sistema de seguridad social universalizado. Para algunos habrá que desvincularlo del trabajo, su sostén se haría con cargo a los fondos fiscales. Para otros, no se trata de desvincularlo del trabajo, sino que éste no sea condición para incluir a quienes carecen de él, pero manteniendo la estructura contributiva, el fisco financiaría sólo a aquellos que no tengan recursos para pagar su cuota, manteniendo las contribuciones de empresas y trabajadores, evitando con ello la merma en los recursos disponibles para la seguridad. Una discusión más amplia se encuentra en Canto y Garduño (2016).

- 1) Movimientos territoriales con demanda de proyectos productivos, de vivienda, de servicios de salud y educativos, de identidad cultural, con autonomía organizativa y con acuerdos pragmáticos con partidos, diputados, senadores y gobernadores.
- 2) Movimiento en defensa del territorio en contra de la producción depredadora de empresas mineras, eólicas, agrícolas de exportación, entre otras.
- 3) Acciones en contra de la inseguridad, la violencia y los déficits de participación y administración de justicia.

Un programa como el anterior presenta varios desafíos para la izquierda social, el principal de ellos es cómo asegurarse que, en el caso que se operaran algunas reformas políticas, no desapareciera el impulso innovador para lograr las reformas socioeconómicas, supuesta su inclusión en el programa amplio. Relacionado con esto hay un segundo asunto que es la aún escasa fuerza de sus demandantes para hacerse oír en la arena pública y generar capacidad de presión política y social, los métodos convencionales utilizados (las marchas y los mítines) ya no suscitan la atención de los medios masivos de comunicación. Esto se vincula a un tercer asunto, con relación a la izquierda partidaria, su menor peso electoral, salvo que en lo poselectoral pudiera haber un acuerdo amplio de las izquierdas, remoto, pero no imposible. De otra manera, la izquierda social y partidaria, no tiene toda la fuerza necesaria como para imponer, en una alianza amplia, sus demandas socioeconómicas, ¿cómo podría construirse una estrategia de acumulación de esfuerzos que permitan lograr la aceptación amplia de esos contenidos?

Para lo anterior se necesita un planteamiento que vaya mucho más allá del arribo de un determinado partido o coalición al gobierno. Un partido democrático no puede plantearse la ocupación del poder como algo permanente. En la democracia la estancia en el poder es por definición circunstancial, pasajera; lo permanente es la propuesta, el programa, el horizonte político y los esfuerzos cotidianos por alcanzarlos, aun cuando no se detenta el poder. No puede pensarse que las reformas se iniciarán sólo hasta que se gobierne. En la actualidad el gobierno se ejerce a través de la relación entre múltiples actores, se influye en él —de manera democrática— a través de fuertes alianzas, construidas no sólo, aunque también, con una buena oferta partidaria.

Se requiere de una estrategia simultánea a dos niveles, por un lado, la construcción con la pluralidad social e ideológica de los distintos actores sociales y, por otro, la reconstrucción del tejido entre la izquierda social y la partidaria. Lo primero es necesario para alcanzar los mínimos aceptables en un programa amplio, lo segundo para hacer avanzar las demandas popu-

lares, lo que demanda poner en el centro la confluencia estratégica de las distintas expresiones de izquierda. Para ello se requiere de un Frente Amplio, un tejido de partidos y organizaciones, de instituciones y movimientos, con frentes de lucha institucional y social, en el cual nadie tenga que dejar su organización para participar, sino que lo pueda hacer a través de ella; avanzando en conquistas electorales, pero también en las demandas sociales de los movimientos. Su proceso inicial sería el de la construcción de una agenda política y social común, con el eje puesto en la descentralización del poder y la riqueza a favor de la ciudadanía y sus espacios populares, para avanzar hacia un orden de convivencia fundamentada en derechos y con la participación ciudadana en las decisiones públicas. Sería un frente que lucha por la conquista de los derechos integrales, haciendo causa propia todas las situaciones en las que éstos fueran violentados. Pero es claro que esto sería para el mediano plazo, para las próximas elecciones (2018), ya no se está a tiempo.

CONCLUSIONES

Para hacer avanzar la alianza más amplia, en la cual la izquierda tenga un poder similar a las otras posiciones socioideológicas —y que por tanto contribuya a que sus temas no queden excluidos o subordinados en el programa amplio— se requiere de la capacidad de desarrollar argumentos válidos desde la lógica de los aliados potenciales, lo que a su vez requiere:

- I) La construcción de un lenguaje básico, que ya no puede estar constituido por una sola ideología, sino que tiene que partir de la aceptación de la diversidad ideológica y, por tanto, reconocer como vehículo de expresión de la demanda social contemporánea a los derechos humanos.
- II) El reconocimiento de los derechos humanos como lenguaje básico fuerza a su vez a integrar las múltiples agendas de los diversos sectores. Resulta imprescindible entonces retomar la perspectiva de integralidad e interdependencia entre los derechos, de otra manera, articular y no priorizar la agenda de la democracia y la de la seguridad con la agenda del empleo y del desarrollo social, no es posible anteponer una a las otras, porque todas ellas hablan de la vida humana, esta fue la intelección que faltó en los primeros años del siglo y que posibilitó diferendos entre las organizaciones de la sociedad civil para el impulso a la implantación de instrumentos participativos.

- III) El consecuente reconocimiento que la PC no es un aditamento de la democracia, sino una dimensión necesaria de la misma. A estas alturas de la historia ya no es posible pensar en la sustentabilidad de la democracia sin pensar la expansión de la PC, es principio constitutivo, no sólo parte, lo cual es aplicable no sólo a las instituciones de la democracia sino también a los actores democráticos.
- IV) La expansión de la democracia implica entonces instituciones para la PC, lo cual necesariamente conduce a la reforma social del Estado, tema que no siempre se ha atendido desde esta óptica dejándolo sólo para las reformas a la administración pública. Pero siendo esta reforma totalmente necesaria, no sería suficiente si no corre al parejo de la reforma en la cultura política de la sociedad, ésta no es producto espontáneo de la historia, también puede ser parte de las acciones intencionadas.
- V) La posibilidad de una alianza amplia, para ser políticamente eficaz, requerirá que cada uno de sus polos, liberales e izquierda, construyan su capacidad de diálogo a partir de reconstruir cada uno de ellos las implicaciones para el presente de sus utopías fundantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, H. y J. Castañeda (2011), *Una agenda para México 2012*, Santillana, México.
- Aguilar, Luis (2009), “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Maríñez Freddy y Vidal Garza (coords.), *Política Pública y Democracia en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Ahora (2017), disponible en <<http://www.ahora.si/principios.php>>.
- CNU (Consejo Nacional de Universitarios) (2015), *Manifiesto: Reconstruyamos Nuestra Nación*.
- Guiddens, Anthony (1999), *La Tercera Vía*, Madrid, Taurus.
- GNCD-UNAM (Grupo Nuevo Curso de Desarrollo) (2017), *En Defensa del Interés Nacional Ante la Coyuntura Crítica ¿Qué hacer?*
- Hassenteuffel, Patrick (2008), *Sociologie Politique: L'Action Publique*, París, Armand Colin.
- Marramao, G. (1982), *Lo político y las transformaciones*, México, Siglo XXI.
- Merquior, José (1993), *Liberalismo Viejo y Nuevo*, México, FCE,
- Neveu, Erik (2015), *Sociologie politique des problèmes publiques*, París, Armand Colin.
- Nosotros (2017), disponible en <<https://www.nosotrxs.org/>>.

Nueva Constituyente Ciudadana y Popular, disponible en <<http://nueva-constituyente.org/>>.

Palier, B. y Surel (2005), “Les ‘trois I’ et L’Analyse de L’État en Action”, en *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 55, núm. 1, París, Press de Sciences Po.

Reygadas, Rafael (2008), disponible en <http://www.organizacionesciviles.slp.org.mx/pdf/Textos%20de%20Interes/Fortalecimiento%20OSC/01_Abriendo_Vere_das_RReygadas.pdf>.

Vamos por Más (2017), disponible en <<http://vamospormas.org.mx/>>.

GOBERNANZA Y CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL. LA EXPERIENCIA DE JALISCO

JUAN MANUEL RAMÍREZ SÁIZ*

INTRODUCCIÓN

A partir de finales del siglo pasado y en la mayoría de las naciones democráticas —tanto en el discurso estatal como en el de los ciudadanos organizados y activos políticamente— ha sido frecuente la referencia a la necesidad de entablar nuevas relaciones entre los poderes públicos y la sociedad (Cunill, 1997; Canto, 2000a y b). En ambos casos, uno de los conceptos más utilizados es el de *gobernanza* (Aguilar, 2006). Como suele suceder en las ciencias sociales, en las referencias a este concepto, el significado no es necesariamente coincidente. En consecuencia, existen diferencias importantes en su contenido, así como en las variables e indicadores aplicados para analizar los cambios que supuestamente se llevan a cabo en los nexos, previamente existentes, entre los actores estatales y societales. En este contexto, este capítulo constituye un estudio de caso. Su objetivo es indagar en qué medida los vínculos que se establecieron entre el Ejecutivo y el Legislativo de Jalisco con una organización social de esa entidad federativa corresponden a los que caracterizan a la gobernanza. Dicha organización es el Consejo Económico y Social de Jalisco (en adelante CESJAL), el cual es un organismo ciudadano creado por el gobierno en 2005 para “promover el diálogo y la concertación entre los diferentes agentes públicos y privados de la entidad” (Ley del CESJAL, artículo 8, I, y Reglamento del CESJAL, artículo 4, I). Es decir, se trata de un actor o medio de carácter institucional para la intervención social.

El CESJAL se encuentra inspirado en el modelo de los consejos económico-sociales europeos, caracterizados por su representatividad social, su autonomía y la consistencia de sus propuestas (Montalvo, 2005; Fitzpa-

* Colegio de Jalisco

trick, 2006). El objetivo principal del CESJAL es formular recomendaciones a los planes del gobierno estatal y a las iniciativas de ley del Congreso de la entidad.

Planteo al CESJAL como un posible caso de relaciones de gobernanza entre el Ejecutivo y el Legislativo de la entidad con dicho Consejo. Retomo el debate teórico en torno a la gobernanza, en cuanto interlocución, concurrencia y coordinación entre el poder público y la sociedad. Seguidamente considero, como un todo, el conjunto de recomendaciones formuladas por el CESJAL. Después selecciono dos casos en los que hubo relación directa entre este Consejo y los dos poderes públicos mencionados. Los casos estudiados son: el “Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco, 2030” (primer plan estatal en la entidad de largo plazo), y el “Código Urbano de Jalisco” de 2008 (la disposición legal más importante en Jalisco en materia urbana). Y con base en entrevistas a informantes calificados, así como en información documental y hemerográfica, analizo la intervención del CESJAL en ambos casos, además de la respuesta dada a su actuación por parte de los dos poderes estatales implicados.

El ámbito o espacio analizado, con relación a la actuación del CESJAL, es el correspondiente al estado de Jalisco. El periodo de estudio es de mayo de 2005 (fecha del inicio de operaciones del CESJAL) a septiembre de 2010 (fecha en que se realizó el primer informe del tercer presidente del CESJAL).

La variable central de este estudio es la “Interacción entre el Estado y los organismos ciudadanos”. Sus indicadores son: *a*) la cooperación entre el Ejecutivo y Legislativo estatales y el CESJAL en torno al diseño de políticas públicas; *b*) la recepción y respuesta del Ejecutivo y Legislativo estatales a las recomendaciones formuladas por el CESJAL. La hipótesis es que a través de estas prácticas se generan relaciones de gobernanza.

El carácter de este capítulo es exploratorio. Como tal, intenta detectar tendencias sobre el objeto analizado. No pretende establecer conclusiones en sentido estricto. Rebasa la descripción de los hechos en la medida en que permite formular una primera hipótesis sobre ellos, seleccionar una teoría para analizarlos, así como apuntar una explicación (Grawitz, 1990:140).

LA GOBERNANZA

Desde finales del siglo XX, entre el Estado y la sociedad de diferentes países se está generando un nuevo tipo de relación basado en la gobernanza. Consiste en prácticas sociopolíticas emergentes, principalmente a través

de experiencias a nivel local y sectorial, y cuyo componente central es la interacción mutuamente interdependiente, corresponsable y complementaria entre agentes estatales y sociales en el diseño de políticas públicas. Más específicamente, en el caso del objeto de estudio de este trabajo, los poderes públicos implicados son el Ejecutivo y el Legislativo de Jalisco. Y la parte de la sociedad local concernida es la representada por el “Consejo Económico Social de Jalisco”, CESJAL (véase el inciso sobre “Sectores integrantes del CESJAL”).

El concepto de gobernanza comenzó a ser empleado por los organismos internacionales, en particular por el Banco Mundial desde el año 1989 (Aguilar, 2006:82). Actualmente, dicho concepto se encuentra plenamente incorporado al campo de estudio de la ciencia política y, en particular, de las políticas públicas.

La gobernanza remite a nuevas realidades sociopolíticas que no operan bajo los viejos esquemas del control jerárquico y de las decisiones centralizadas provenientes del Ejecutivo y del Legislativo. Por parte de los actores sociales, la gobernanza tampoco corresponde, en un extremo, a las prácticas de enfrentamiento con el Estado o, en el contrario, a las actitudes de dependencia y de nexos corporativos o clientelares. Bajo distintas modalidades, estas prácticas emanaban de poderes autoritarios y eran exponentes de la subordinación de la sociedad al Estado.

En una dirección contraria, desde el fin del siglo pasado emergen experiencias sociopolíticas crecientes de vinculación entre Estado y sociedad, basadas en el establecimiento de relaciones no verticales para definir políticas públicas y, a veces, para aplicarlas. De este tipo son: 1) las consultas a la ciudadanía provenientes de los poderes públicos; 2) la interlocución y la negociación entre el gobierno y las organizaciones sociales, y 3) la concurrencia, la coordinación, la asociación y la cooperación entre actores gubernamentales y sociales. Se trata de acciones concertadas (Aguilar, 2006:7, 40, 87, nota 28 y 99; Prats, 1996:10-11). Este repertorio de acciones manifiesta que el gobierno ha dejado de ser el actor *único* del proceso directivo de la sociedad. Pero al mismo tiempo implica que la gobernanza se fundamenta en la fuerza respectiva del Estado y de la sociedad.

Como aspecto particular de los roles que los consejos ciudadanos desempeñan, están incrementándose los análisis sobre su intervención en la definición y aplicación de las políticas públicas (varios, 2010). El presente capítulo se inscribe en este contexto.

Su especificidad estriba en que de las diversas dimensiones implicadas en el diseño y aplicación de políticas públicas, indaga la medida en que dicho proceso instituye relaciones interdependientes y concertadas, es decir, de gobernanza entre el CESJAL y los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Sobre la interdependencia de actores gubernamentales y sociales, como eje central de la gobernanza, existe coincidencia entre Aguilar, Prats y Mayntz. En particular, para Aguilar, la gobernanza consiste en el proceso de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos, los cuales se llevan a cabo en modo de asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales para definir políticas públicas y prestar servicios (Aguilar, 2005:3, 4 y 99). Para Prats (1996:11), la gobernanza es un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control autoritario, y caracterizado por un grado mayor de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado. Según Mayntz (2001:1-2), la gobernanza significa una forma de gobernar más cooperativa, en el que las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo concurren en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

Mayntz complementa la definición general de la gobernanza con la consideración de las condiciones institucionales y estructurales previas que la posibilitan y sostiene que las principales son cuatro:

- 1) Las autoridades políticas deben poder ser aceptadas como guardianes del bienestar público y manejar recursos suficientes para llevar a cabo las decisiones que se tomen.
- 2) También debe existir una sociedad civil fuerte, funcionalmente diferenciada y bien organizada, en subsistemas y organizaciones especializadas, las cuales deben gozar de una relativa autonomía; esto es, no deben estar controladas políticamente y ser hábiles para negociar intereses opuestos y con las autoridades del Estado.
- 3) Entre los diferentes grupos sociales y organizaciones tiene que existir un sentido de identificación y de responsabilidad con el conjunto de la sociedad.
- 4) Los distintos actores tienen que ser eficientes en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y deben cooperar en la formulación de políticas públicas, en vez de limitarse a pelear entre ellos (Mayntz, 2001:3-4).

La pertinencia de estas condiciones es relevante. Implican la fortaleza tanto del Estado como de la sociedad. Estos requisitos distan de conjugarse en muchos países de América Latina y en el estado de Jalisco.

Con frecuencia suele asociarse los términos “gobernanza” y “concertación”. Sus contenidos son semejantes. Significan que gobierno y sociedad han comenzado a compartir la tarea y la responsabilidad de resolver los proble-

mas en los que ambos están implicados y, por ende, a abandonar el trabajo en solitario o en rivalidad y a entender la utilidad de la interacción y la complementariedad (son ejemplos del trabajo en solitario o en rivalidad: el Estado actuando en contra el mercado, o la burocracia contra las organizaciones de la sociedad civil). Los nuevos modos de interacción entre gobierno y sociedad toman las formas de coordinación, concurrencia, coproducción, cogestión y asociación entre actores públicos y privados (Aguilar, 2006: 109-111, 114, 119, 121 y 124).

En resumen, la gobernanza implica relaciones colaborativas, corresponsables y concertadas entre el Estado y la sociedad. Pero frente a la visión “neutral” o eliminadora de tensiones en la gobernanza, Graña sostiene que “los partícipes de ese juego nunca son iguales” (2005:524). Por su parte, Solís (2002:22-23) agrega que “habría que considerar las asimetrías en la distribución del poder y capacidad de influencia de los diversos grupos sociales. El proceso de dar destino a la sociedad está sujeto a negociación y conflicto”. Es decir, los actores estatales y sociales participantes en las acciones de gobernanza son múltiples (políticos, económicos, mediáticos, sociales y religiosos), y entre ellos existen diferencias en la capacidad de influencia y en su poder respectivo (Oriol:242-243, nota 5). En síntesis, en la gobernanza persiste la desigualdad.

EL CONTEXTO EN EL QUE SURGE EL CESJAL Y SU ORIGEN

A nivel mundial, la creación de “consejos económico-sociales” (en adelante CES) es de larga data. En el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), su Consejo Económico y Social (ECOSOC) se constituyó en 1946. Por lo que se refiere a Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, en varios países de este continente se instituyeron estos mecanismos de articulación entre las sociedades nacionales y sus respectivos Estados. Su existencia se generalizó a partir de la creación, en la Unión Europea (UE), del Comité Económico y Social Europeo, CESE (SN, 2007). Como miembro de la Unión Europea, en España, la mayoría de las Comunidades Autónomas disponen de ellos (Montalvo, 2005; Fitzpatrick, 2006; Varios, 2010). Esta situación difiere notablemente de la prevaleciente en México. A nivel federal, no existe esta figura de concertación entre Estado y sociedad. Todavía el número de entidades federativas que cuentan con propuestas para su creación es minoritario (Michoacán, Tlaxcala y Zacatecas). El CES de Jalisco se constituyó en 2005 (Román y Ledesma, 2007; Varios, 2010).

En Jalisco, durante la gubernatura de Francisco Ramírez Acuña (en el periodo 2001-2006), un grupo integrado por miembros de diferentes organismos empresariales fue a Bruselas, Bélgica, y estableció contacto con representantes de la Comisión de Cooperación Internacional de la Unión Europea (UE), con la finalidad de obtener recursos financieros para apoyar proyectos de desarrollo económico y social en la entidad. Antes de iniciarse las pláticas formales o de formularse un posible convenio, dicha Comisión de Cooperación Internacional señaló que, para ambos asuntos, era un requisito que el solicitante dispusiera de un Consejo Económico Social que fungiera como mediador y aval ante ella. El grupo jalisciense desconocía este requisito, así como la estructura y funcionamiento de los Consejos Económico-Sociales (CES). A partir de este contacto, se interesó en la creación de un CES en Jalisco y la promovió ante el Legislativo y Ejecutivo de la entidad. Es decir, por parte de estos actores políticos y empresariales, el interés en los CES surgió de la expectativa de lograr, a través de su mediación, recursos financieros de la cooperación internacional, en primera instancia, de la UE y también del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (entrevista a Pablo Lemus, del Consejo Empresarial de Jalisco).

En síntesis, la creación del CESJAL fue el resultado de la concurrencia de tres tipos de actores locales: empresarios, legisladores y un gobernador (Francisco Ramírez Acuña). La intervención del Legislativo en este asunto era requerida porque el CESJAL fue concebido como un organismo ciudadano que, para el cumplimiento de sus objetivos, dispone de recursos públicos que deben ser autorizados como parte de la cuenta pública.

Al señalar el origen del CESJAL, lo relevante es que están resultando incumplidas las expectativas cifradas en obtener recursos financieros de la cooperación internacional a través de él. El Consejo no los ha logrado. Además de no conseguirlos, la existencia y puesta en operación de este Consejo descansan sobre el presupuesto público de la entidad. El del CESJAL es del orden de los 13 millones de pesos anuales.

Este origen del CESJAL confirma también la diferencia existente entre sus objetivos declarados (“promover el diálogo y la concertación”), los intereses realmente buscados (recursos financieros de la cooperación internacional) y los logros obtenidos con relación a estas expectativas.

SECTOR INTEGRANTES DEL CESJAL Y SU REPRESENTACIÓN SOCIAL

Desde el punto de vista sociopolítico, un consejo es un órgano colegiado. En el caso del CESJAL, se trata de una corporación de organizaciones repre-

sentativas de gremios de la sociedad local. Por ello, los consejeros del CES-JAL intervienen en él en calidad de representantes de sus respectivas organizaciones y no a título personal. Por esta razón, es decisivo aclarar el tipo de representación social que se da en este Consejo.

De acuerdo con las teorías de la representación social, ésta puede ser: corporativa, neocorporativa y pluralista (Schmitter, 1992; Maraffi, 1981; Ocampo, 1992; Dahl, 1991).

El *modelo corporativo de representación social* se basa en un arreglo institucional a través del cual es el Estado el que otorga o reconoce la representatividad a los actores sociales. Esta representatividad tiene un carácter excluyente respecto de los restantes actores del sector correspondiente (campesino, obrero, profesional, empresarial, etcétera) y, por ello, limita la pluralidad social (Schmitter, 1992).¹ Consiste fundamentalmente en un modelo de intermediación entre sociedad y gobierno, y en una estrategia para la agregación y negociación de intereses grupales. Estriba en una forma de organización que privilegia la relación de colaboración sectorial y gremial con el Estado y sus aparatos, sobre su actuación independiente. De este modo, los segmentos organizados de la sociedad se convierten en prolongaciones del aparato estatal (Pereyra, 1982).

El *modelo semicorporativo de representación social* implica una refuncionalización del corporativismo. Emerge cuando las diferentes organizaciones sociales muestran rechazo a que solamente un número determinado y preestablecido de ellas asuman la representatividad de las restantes (Ocampo, 1992), y a delegar sus derechos y representación en dirigentes e instituciones centralizadas y preestablecidas (Bartra, 1982). No se basa en la subordinación, sino en la concertación de los grupos sociales con el Estado. Estos no son creados por él, pero sí los reconoce y tiene incidencia en las relaciones asimétricas que se establecen entre ellos. Por su parte, las corporaciones cuentan con autonomía relativa ante el Estado y con representatividad de sus líderes, e inciden en la definición de las políticas públicas (Maraffi, 1981).

El *modelo pluralista de representación social* es calificado también como participativo (Dahl, 1991). Se fundamenta en la autodeterminación y en la multiplicidad de los grupos para la representación de sus intereses respec-

¹ En términos de Schmitter, el corporativismo es “un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o consentidas (cuando no creadas) por el Estado, investidas de un monopolio representativo deliberado en sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles en la selección de los líderes y en la articulación de demandas y apoyos” (Schmitter, 1992).

tivos. Ninguno de ellos posee la representación sectorial en exclusiva ante el Estado. Por el contrario, existe competencia entre las diferentes organizaciones, que se controlan mutuamente para evitar la concentración del poder. Este modelo implica una sociedad abierta e incluyente. Las organizaciones recurren al monitoreo o la vigilancia y al control sobre el ejercicio del poder del Estado. Operan como un contrapeso del gobierno (Dahl, 1991; Ocampo, 1992).

A la luz de estos tres modelos de representación social, considero la composición interna del CESJAL. Éste se encuentra integrado por tres sectores: empresarial, social y académico-asistencial. Debido a que el número de organizaciones por sector es el mismo, es decir, siete formalmente, los tres sectores tienen el mismo *status*. Sin embargo, en su interior se detectan particularidades y diferencias, como se evidencia a continuación.

En el *sector empresarial* del CESJAL están representados las cámaras, los consejos, los centros y las uniones que desempeñan las principales actividades económicas de Jalisco: comerciales, bancarias, agropecuarias e industriales. A pesar de que, desde el punto de vista orgánico, los empresarios *no* están sobrerrepresentados en el CESJAL, *de facto*, el peso detentado por este sector es mayor. Lo demuestra el hecho de que, a la fecha, los tres presidentes del CESJAL han sido empresarios. Ello provoca un desequilibrio en la relación de fuerza con los otros dos sectores. Es decir, predominan tanto la lógica como los intereses sectoriales de los organismos empresariales (Petersen, 2009).

En la composición del *sector social* destaca la presencia de las viejas agrupaciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI): los sindicatos, principalmente los vinculados a las grandes centrales obreras: la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), la Confederación Obrera Revolucionaria (COR), la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), las comunidades agrarias (Confederación Nacional Campesina, CNC) y la expresión orgánica local de los ganaderos. No cuentan con representación en el CESJAL las expresiones organizadas y *autónomas* de los trabajadores, campesinos y ganaderos.

En el *sector académico y asistencial* resalta la combinación de dos subsectores y de dos funciones muy distintos: el universitario y el filantrópico. El subsector *académico* está representado por las cuatro principales universidades de Jalisco, pero no incluye la de los centros de investigación (Petersen, 2007). El subsector *asistencial* (Cáritas y Corporativa de Fundaciones) mantiene vínculos con la jerarquía de la Iglesia católica. Cáritas, por la vía de los hechos, es el medio a través del cual dicha Iglesia tiene presencia en el CESJAL (Petersen, 2009). Por su parte, la Federación de Colegios de Profesionistas es cercana al Partido Revolucionario Institucional

(PRI), a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en particular de las organizaciones sectoriales de profesionistas, intelectuales y técnicos. En este sector no están representadas las numerosas ONGs existentes en la entidad, especialmente las que llevan a cabo proyectos de desarrollo o productivos y las de derechos humanos. Ambas buscan la interlocución con el Estado, plantean incidir en sus decisiones y han participado en la formulación de propuestas de políticas públicas. Por ello, desde la sociedad, su actuación es cercana a las prácticas de gobernanza.

De acuerdo con este perfil de las organizaciones integrantes del CESJAL, en él se combinan rasgos del corporativismo con otros del neocorporativismo y del pluralismo. Comparados entre sí, predominan los del primer tipo de representación social sobre los del segundo y tercero. El corporativismo dificulta, o incluso anula, el establecimiento de relaciones de gobernanza entre el Consejo y los poderes políticos locales. Porque subordina la actuación societal a la del Estado, y disminuye la independencia de la primera ante el segundo. Pero los componentes neocorporativos del Consejo (la incidencia en la definición de las políticas públicas) y los pluralistas (la diversidad de sectores y de organizaciones a su interior) pueden posibilitar prácticas de gobernanza.

EL CONJUNTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL CESJAL Y LAS RESPUESTAS DE LOS PODERES LOCALES

Las recomendaciones formuladas por el CESJAL a las propuestas de los poderes públicos constituyen el indicador más importante acerca del cumplimiento de su función principal, como organismo ciudadano, y de la realización de prácticas de gobernanza. En cumplimiento de su objetivo, el Consejo ha emitido 19 recomendaciones a los poderes públicos locales hasta finales de 2010. Ello manifiesta que, a distintitos niveles, esa función se llevó a cabo. La gama de temas abordados en ellas es amplia y pertinente. El CESJAL en su informe 2010 clasifica las respuestas de los poderes públicos de Jalisco a ellas en: *a)* aceptadas, *b)* rechazadas, *c)* omitidas y *d)* pendientes (véase la tabla siguiente). Como se advierte inmediatamente, esta clasificación es de carácter eminentemente procedimental y no remite a su contenido. El CESJAL precisa el significado de estos términos de la siguiente manera. La *aceptación* significa que hubo acuse de recibo sobre la recomendación en cuestión por parte de la(s) autoridad(es) implicadas.

Es “*omitida*” si a partir de la fecha de su envío, en un plazo de 30 días, la autoridad no emite respuesta al CESJAL acerca de ella. La recomendación está “*pendiente*” cuando no se ha finalizado el plazo de los 30 días o si

TABLA
LAS RECOMENDACIONES DEL CESJAL.
PARTE I

<i>Año de aprobación por CESJAL</i>	<i>Asunto de la recomendación</i>	<i>Autoridad o poder público(s) destinatario(s)</i>	<i>Respuesta de los poderes públicos</i>
2006	1. Juicios orales	Legislativo	Omitida
	2. Macrolibramiento	Ejecutivo	Omitida
	3. Registro Público de la Propiedad	Ejecutivo	Omitida
	4. Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado 2007	Ejecutivo	Omitida
2007	5. Fideicomiso promotor y regulador de la cadena maíz/tortilla en Jalisco	Ejecutivo	Aceptada
	6. Señalética carretera Guadalajara-Ameca	Ejecutivo	Aceptada
2008	7. Plan integral de movilidad urbana para la ZMG	Ayuntamientos ZMG/Ejecutivo	Aceptada
	8. Ley de proyectos de inversión y de prestación de servicios del estado de Jalisco y sus municipios	Ejecutivo/ Legislativo	Aceptada
	9. Plan estratégico de biocombustibles y energías alternativas	Ejecutivo	Aceptada
	10. Reformas a la Ley del CESJAL	Legislativo	Omitida
	11. Ley de Código Urbano	Legislativo	Omitida
	12. Programa estatal de manejo del fuego “Campana de Prevención, Alerta y Combate de Incendios Forestales”	Ejecutivo/ Legislativo	Rechazada

TABLA
LAS RECOMENDACIONES DEL CESJAL.
PARTE 2

<i>Año de aprobación por CESJAL</i>	<i>Asunto de la recomendación</i>	<i>Autoridad o poder público(s) destinatario(s)</i>	<i>Respuesta de los poderes públicos</i>
2009	13. Legislación en materia de organizaciones agrícolas	Legislativo	Omitida
	14. Creación de una ley de fomento cooperativo en Jalisco	Legislativo	Omitida
	15. Diseño del Plan Estatal de Desarrollo 2030	Ejecutivo	Aceptada
II Pleno	16. Recomendación sobre el paquete de reformas en materia de seguridad y justicia penal (catorce leyes)	Ejecutivo/ Legislativo	Aceptada
	17. Recomendación sobre la reforma presupuestaria integral (once leyes)	Ejecutivo/ Legislativo	Aceptada
	18. Informe socioeconómico del estado de Jalisco 2009	A los tres poderes	Pendiente
2010	19. Impulsar la mejora regulatoria en el estado de Jalisco Ejecutivo-Legislativo	Ejecutivo/ Legislativo	Pendiente

FUENTE: elaboración propia con base en: I) CESJAL: “Informe 20092010”, pp. 37-43 y Anexo II, pp. 85-97; II) Página web Recomendaciones: <www.cesjal.org>; III) Actas de sesiones del CESJAL (1 de mayo de 2006 a 29 de junio de 2010); IV) Boletines del CESJAL (29 de enero de 2008 a 2 de marzo de 2010), y V) Entrevista a Tomás López Miranda, en *Milenio*, 4 de junio de 2009.

habiendo sido rebasado, la autoridad indica a CESJAL que está analizando su contenido. Es “*rechazada*” cuando las autoridades la consideran improcedente y así se lo comunican al CESJAL.

Esta clasificación, por parte del CESJAL, acerca de las recomendaciones, recibidas o no por las autoridades públicas, indica simplemente su estatuto o condición “burocrática”, sin apuntar ninguna consideración acerca del contenido o calidad de ellas. Por ello, yo complemento esta clasificación, más adelante, con otra personal, que describe y califica el tipo de relación que se establece entre el CESJAL y los poderes políticos locales. A continuación considero por separado las recomendaciones, de acuerdo con la clasificación utilizada por el CESJAL.

1. La mayor parte de las recomendaciones del CESJAL que tuvieron “*acuse de recibo*”, por parte de los poderes públicos, corresponde a asuntos estructurales, tales como:

- a) La planeación del desarrollo local.
- b) Los proyectos de inversión para servicios públicos.
- c) La producción de alimentos básicos.
- d) La vialidad y el transporte urbanos.
- e) La seguridad y justicia penal.
- f) La reforma presupuestaria.

De los seis temas, el relacionado con “la vialidad y el transporte urbanos” y el dedicado a la “señalética en la carretera Guadalajara-Ameca”, remite a un asunto de importancia coyuntural y puntual.² Al acusar el recibo de estas recomendaciones, los poderes públicos locales cumplieron simplemente la obligación básica de hacerlo en un plazo de 30 días. En el contexto sociopolítico local, este hecho no es menor. Indica el ejercicio incipiente de la práctica, escasamente aplicada con anterioridad por ellos, de dar respuesta a las propuestas de la sociedad local. Sin embargo, por sí mismo, este *acuse de recibo* no conlleva un juicio sobre la pertinencia de estas recomendaciones, ni acerca de su incorporación en la política pública correspondiente, así como tampoco sobre el resultado o impacto derivados de ellas.

2. La única recomendación “*rechazada*” por las autoridades públicas es la relativa al “Programa estatal de manejo del fuego: Campaña de Prevención, Alerta y Combate de Incendios Forestales”. En ella, el CESJAL solicitaba destinar recursos presupuestales para cubrir los requerimientos de ese programa. El secretario general del gobierno del estado especificó que en la fecha en que recibió la solicitud del CESJAL, el presupuesto de egresos ya había sido enviado para su aprobación al Congreso. Por esta razón, era imposible incluirla en él. Por otra parte, es competencia del Legislativo y no del Ejecutivo aprobar el presupuesto público y sus partidas (CESJAL, Informe 2009-2010:90). Es decir, el rechazo a la recomendación se debió a que la solicitud era extemporánea y a que se dirigió a quien no tenía competencia en la materia. Lo destacable en este caso es que, por parte del CESJAL, no existieron razones de fondo sino procedimentales para su rechazo por los poderes públicos.

² Las recomendaciones aceptadas son: I) Fideicomiso promotor y regulador de la cadena maíz tortilla en Jalisco; II) Señalética carretera Guadalajara-Ameca; III) Plan integral de movilidad urbana para la ZMG; IV) Ley y reglamento para proyectos de inversión y de prestación de servicios del estado de Jalisco y sus municipios; V) Plan estratégico de biocombustibles y energías alternativas; VI) Diseño del Plan Estatal de Desarrollo 2030; VII) Paquete de reformas.

3. La importancia de los temas abordados por CESJAL respecto a las recomendaciones omitidas por las autoridades públicas es indudable:

- a) Aplicación de justicia.
- b) Libramiento vial para la zona sur del Área Metropolitana de Guadalajara.
- c) Seguridad en la propiedad.
- d) Presupuesto público.
- e) Normatividad urbana.
- f) Reglamentación de las organizaciones agrícolas, así como de las cooperativas
- g) Reformas a la ley del CESJAL.³

No existen razones de peso que expliquen por qué los poderes públicos locales no acusaron el simple recibo de la mayoría de estas recomendaciones. Sobre todo porque, de haberlo hecho, no se comprometían todavía a incorporarlas en las políticas públicas correspondientes. En estos casos, al no haber respuesta de los poderes públicos de la entidad, tampoco hubo interlocución ni posibilidad de relación corresponsable, por parte de ellos, con la sociedad local, vía el CESJAL

4. Las recomendaciones del CESJAL “*pendientes*” de responder por los poderes públicos versaron sobre el informe socioeconómico del estado de Jalisco de 2009 y el impulso a la mejora regulatoria en la entidad.⁴ En ambos casos, a diferencia de las recomendaciones “omitidas”, los poderes públicos locales están analizando su contenido, pero todavía no han emitido su opinión sobre ellas. En el cuadro que aparece al final de este trabajo se concentra la información sobre las recomendaciones del CESJAL. Vinculada a la clasificación del CESJAL acerca de las respuestas estatales (“aceptadas, rechazadas, omitidas y pendientes”), para analizar el tipo de relación que, a través de la recomendación, se establece entre los poderes políticos locales y el CESJAL, distingo tres niveles o tipos de gobernanza:

- a) Mínima o administrativa.
- b) Básica o procedimental.
- c) Sustantiva.

³ Las recomendaciones “omitidas” son: I) Juicios orales; II) Macrolibramiento; III) Registro Público de la Propiedad; IV) Presupuesto de egresos del Gobierno del Estado 2007; V) Reformas a la Ley del CESJAL; VI) Ley de Código Urbano; VII) Legislación en materia de organizaciones agrícolas; VIII) Creación de una ley de fomento cooperativo en Jalisco

⁴ Las recomendaciones “pendientes” son: I) Informe socioeconómico del estado de Jalisco 2009, y II) Impulso a la mejora regulatoria en el estado de Jalisco.

A continuación, los argumento.

Cuando la respuesta que ofrecen las autoridades locales a la recomendación que emite el CESJAL se reduce al acuse de recibo de ella y no incluye: 1) su toma de posición sobre la pertinencia de dicha recomendación; 2) ni acerca de su incorporación en la política pública correspondiente, así como tampoco; 3) sobre el resultado o impacto derivados de ella, dicho acuse de recibo da lugar a una *gobernanza mínima o administrativa* entre ella y el CESJAL, porque cubre solamente los aspectos elementales de una relación de gobernanza. Ésta se reduce a notificar acerca de su recepción. Si la respuesta de las autoridades incluye los elementos mencionados (toma de posición, incorporación en una política pública y notificación acerca del resultado o impacto derivados de ella), puede constituir una práctica de gobernanza *básica o procedimental* en la medida en que se establece una interrelación en torno a ella. Por lo menos hay diálogo e interlocución entre las autoridades políticas locales y el CESJAL. La respuesta de las autoridades es *sustantiva* si además la emisión de la recomendación y la recepción de ella originan acciones concertadas, corresponsables y complementarias entre las autoridades locales y el CESJAL. El carácter sustantivo de la recomendación estriba en que se cumplen las funciones centrales de la gobernanza (concertación, corresponsabilidad y complementariedad).

Considerando los cuatro tipos de respuestas que los poderes locales dieron a las recomendaciones del CESJAL, varios hechos son relevantes. Por una parte, desde el punto de vista cuantitativo, el bloque de las *omitidas, pendientes y rechazadas* (es decir, 11) predomina sobre el de las que recibieron acuse de recibo (que son ocho). Ello significa que estas once rebasaron a las ocho respuestas de recepción dadas por los poderes públicos. Es decir, en buena parte, los intentos llevados a cabo por el CESJAL, para establecer relaciones de gobernanza a través de sus recomendaciones, no se vieron correspondidos por las autoridades públicas. En otros términos, a pesar de que —consideradas tendencialmente— de 2005 a 2010 se fueron incrementando las respuestas por parte del Ejecutivo y el Legislativo locales a las recomendaciones del CESJAL; a la fecha el número de éstas (sobre las cuales los poderes públicos han acusado su recepción) es menor que el de las respuestas “*negativas*” por omisión, irresolución o rechazo. Lo anterior significa que es mayor el número de casos en los que ni siquiera hubo respuesta pública. Obviamente ello limitó el campo de acción o el ámbito en torno a los cuales pudo hacerse efectiva la gobernanza.

Por otra parte, no existe correlación entre los temas abordados por CESJAL en sus recomendaciones y el tipo de respuesta dado a ellos por los poderes públicos locales; es decir, a la *importancia intrínseca* del asunto tratado no corresponde ni siquiera a una respuesta de acuse de recibo. En

sentido contrario, *el menor peso* del tema, que es objeto de la recomendación, no propicia una respuesta de rechazo, omisión o irresolución. En otras palabras, no es clara la lógica a la que responde el recurso a los diferentes tipos de respuesta por parte de los poderes locales. Ellos deciden unilateralmente cuándo acusar recibo (o no) de las recomendaciones e, independientemente de su peso específico, qué valor atribuirles, es decir, mínimo o administrativo, básico o procedimental y sustantivo.

Por ello, surge la sospecha de que *en el fondo, los poderes públicos les conceden escasa importancia* a las recomendaciones del CESJAL (plática con Jorge Narro, representante de ITESO en el CESJAL, 2 de mayo de 2011). Avalan esta hipótesis los datos asentados en este inciso, tanto sobre los resultados de la clasificación que hace el CESJAL sobre la recepción de sus recomendaciones (aceptadas, rechazadas, omitidas y pendientes), como la que introduje acerca del tipo de relación que se estableció entre las autoridades locales y el CESJAL (mínima o administrativa, básica o procedimental y sustantiva).

En síntesis, para entablar relaciones de gobernanza con los poderes locales (Ejecutivo y Legislativo) y para incidir en el diseño de políticas públicas, las recomendaciones del CESJAL han constituido, hasta la fecha, un medio pertinente pero poco eficaz. Exceptuando los dos casos de estudio (el PED-2030 y el Código Urbano, que analizo a continuación), hasta ahora, la interacción lograda entre ambos ha consistido en el simple acuse de recibo de ocho de ellas.

Como tendencia general, esta situación problemática indica el reducido interés y la escasa receptividad que ambos poderes han mostrado hacia ellas. Es decir, esta situación es demostrativa de la todavía casi residual y muy desigual importancia que, en los hechos, poseen las relaciones de gobernanza para las autoridades públicas de Jalisco. Es *residual* porque, a pesar de las declaraciones oficiales en contrario, la gobernanza no ocupa, de acuerdo con los hechos asentados, un lugar destacado sino, por el contrario, secundario, entre las políticas públicas de Jalisco. Y es *desigual* porque el lugar ocupado por ellas manifiesta oscilaciones y altibajos notables, como evidencian los dos siguientes casos de estudio.

EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2030,
LA RECOMENDACIÓN DEL CESJAL Y LA RESPUESTA
DE LA SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

El artículo 8, fracción IX de la ley del CESJAL, estipula que éste tiene la obligación de evaluar y monitorear el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco.

En particular, el “Plan Estatal de Desarrollo-2030” es el primer plan de largo plazo de la entidad. Fue aprobado en agosto de 2007.

Su elaboración fue encomendada por el Ejecutivo estatal a la Secretaría de Planeación del Gobierno del estado de Jalisco (en adelante SePlan), a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). Para llevarla a cabo, esta Secretaría implementó varios y novedosos mecanismos de participación ciudadana. Los cuales fueron: 23 foros regionales, 14 seminarios-taller o foros temáticos en universidades, 52 mesas de trabajo y 21 mil cuestionarios de consulta popular a nivel estatal. La SePlan invitó varias veces, de manera formal y directa, al CESJAL a participar en el diseño y evaluación del PED-2030. Por su parte, el CESJAL intervino en 11 eventos. De este tipo fueron: la instalación de las mesas de consulta, la participación en subcomités, en foros, en reuniones y trabajos regionales y en la integración del Programa Operativo Anual (POA) de 2009 (SePlan, 2009, Anexo 3).

De acuerdo con la versión predominante sobre las consultas públicas acerca de este tipo de planeación, se trataría de invitaciones y participaciones formales o protocolarias y en las que suele ser escasa la incidencia en la política pública puesta a consulta. Sin embargo, el número mencionado de intervenciones por parte del CESJAL indica que se rebasó esa formalidad.

Después de la aprobación y publicación del PED-2030, el CESJAL llevó a cabo una evaluación del mismo. Ésta dio origen a una recomendación al Ejecutivo local que se publicó en forma de libro de 236 páginas que se tituló: *Una evaluación autónoma y ciudadana* (CESJAL, 2009). A la fecha, la recomendación más importante que ha realizado el CESJAL ha sido la relacionada con el “Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 2030”. Por su parte, el gobierno dio respuesta, detallada y por escrito, a esta recomendación del CESJAL a través de la SePlan. Este hecho es, por sí mismo, destacable.

Una lectura del PED-2030, tanto acerca de la fase de consulta pública en torno a él como la de su evaluación, en las que intervino directamente el CESJAL, arroja un balance de aportes y limitaciones respecto de la gobernanza, que analizo esquemáticamente por separado.

Esta experiencia de planeación “compartida” entre la SePlan y el CESJAL introdujo varias *innovaciones*. Por lo que se refiere a la SePlan, son destacables estas cinco prácticas en el terreno de la gobernanza:

- a) La SePlan no asumió actitudes de desconocimiento o de rechazo ante las propuestas de la sociedad local y del CESJAL en particular.
- b) La SePlan fue abierta y receptiva ante la recomendación misma del CESJAL al PED-2030 y a sus observaciones específicas.

- c) La SePlan dio respuestas puntuales a las observaciones formuladas por el CESJAL al PED-2030. Es decir, las primeras fueron específicas para cada una de las segundas. Al respecto, comenta el CESJAL: “La SePlan aceptó múltiples recomendaciones (formuladas por este Consejo ciudadano) y ofreció justificaciones y aclaraciones respecto de otras” (CESJAL, 2010:22).
- d) El PED-2030 se “obligó” a hacer explícita la relación que había entre la mayoría de las propuestas de este plan y los mecanismos de participación ciudadana local de las que emanaron.
- e) De manera expresa, la SePlan dio crédito al CESJAL y reconoció el valor de la información y de los planteamientos formulados por él y que fueron utilizados por esa Secretaría en los diagnósticos realizados por ella en la elaboración del PED-2030 (PED, 2007:260-261). Además, aceptó e incorporó en su segunda edición varias de las consideraciones propuestas por el CESJAL en su recomendación (CESJAL, 2010:22).

De estas cinco actuaciones de la SePlan debe destacarse que frente al relegamiento y, peor aún, la falta de respuesta por parte del Ejecutivo local, ante buena parte de las recomendaciones restantes del CESJAL (como quedó demostrado en el inciso anterior de este trabajo: “El conjunto de las recomendaciones formuladas por el CESJAL”), estas nuevas posturas de la SePlan y del propio CESJAL en torno al PED-2030 implican apertura incipiente a la interlocución y a la concertación como prácticas de gobernanza.

Entre las *inconsistencias* que acusa el PED-2030, no es claro hasta dónde el Ejecutivo local quiso regular los procesos de la consulta realizada sobre él, a fin de contar con procedimientos —públicos y avalados— acerca de las reglas que regirían la inclusión o exclusión de las propuestas ciudadanas a él. Para valorar las aportaciones y límites del procedimiento utilizado por la SePlan, conviene recordar que en la “Ley de participación ciudadana del estado de Jalisco” de 2004, *la consulta ciudadana* era uno de los mecanismos de dicha participación (artículos 10 y 90-96). Esta ley estaba vigente cuando se aprobó el PED-2030, en noviembre de 2007. En la exposición de motivos de esta ley, al referirse a los criterios y las normas a las que debían atenerse las consultas sobre planeación, se precisaba que “las autoridades que hayan solicitado la consulta deberán explicar *las causas o motivos y los fundamentos de las decisiones que en el ejercicio de sus funciones adopten*”. Y en el cuerpo de la ley establecía dos requisitos para su puesta en operación. Estos remitían a: 1) la *obligación del gobierno* de razonar públicamente sus acciones y decisiones ante la sociedad, y 2) al *derecho, por parte de los ciudadanos*, a recibir una explicación acerca del ejercicio del

poder (Merino *et al.*, 2010). Más específicamente, sobre el *acceso a la información*, la ley sostenía que “la autoridad que corresponda debe informar acerca del modo en que el ejercicio de sus funciones fue afectado por los resultados de la misma” (artículo 95). Acerca de la articulación entre la consulta pública para la planeación y la *rendición de cuentas*, señalaba: “en el caso de que el ejercicio de las funciones de la autoridad no corresponda a la opinión expresada por los participantes en ella, la autoridad *debe expresar con claridad la motivación y fundamentación de sus decisiones*” (artículo 96).⁵⁶

En ese contexto, las respuestas de la SePlan a la recomendación del CESJAL constituyen experiencias pioneras pero incipientes. Porque la consulta pública que realizó sobre el PED-2030 no explicó en qué medida los planteamientos del CESJAL modificaron los supuestos en que se basó el PED-2030 y las propuestas de planificación que formuló. Además, el procedimiento establecido para verificar la relación que hay entre los planteamientos del PED-2030 y las propuestas emanadas de dicha consulta, no permite distinguir cuáles de éstas provienen de la ciudadanía o de fuentes gubernamentales. Entre los mecanismos de participación ciudadana que le proveyeron de insumos al PED-2030, se encuentran los planes municipales (*sic*: ya que son institucionales, no cívicos), la consulta ciudadana, los foros sectoriales y los seminarios-taller (PED-2030:105-106, 189, 242-243, 291-292). Las aportaciones del CESJAL se engloban de manera agregada en la “consulta ciudadana”, no como propuesta específica de él. Tampoco la SePlan expresó con claridad la fundamentación de sus *decisiones* que fueron *contrarias* a la recomendación y las observaciones del CESJAL. Dos exponentes de ello son, por una parte, la ausencia de identificación de las variables que hay que modificar para incidir efectivamente en la resolución de los problemas detectados en el PED. Éste aplica (como sostiene el CESJAL en su recomendación al PED) un enfoque descriptivo en vez de explicativo, que no permite “identificar las relaciones causales entre los objetivos y los resultados esperados” (CESJAL, 2009:21). Por otra parte, el CESJAL señaló también la falta de evaluación de los alcances reales de los mecanismos institucionales de participación (CESJAL, 2009:228-229). El CESJAL solicitó al gobierno que cubriera ambas lagunas, cuya atención por parte de la SePlan está pendiente.

En síntesis, considerando bajo la óptica de la gobernanza, tanto la recomendación emitida por el CESJAL al PED-2030 como la respuesta que la SePlan dio a esta recomendación y, de acuerdo con la distinción ya estable-

⁵ La “Ley de Participación Ciudadana de Jalisco” fue reformada en agosto de 2008 y se abrogó el mecanismo de la consulta ciudadana. La nueva ley es el “Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco”.

cida, sobre los tipos de gobernanza (mínima o administrativa, básica o procedimental y sustantiva) en la relación entablada entre ambos, se trató principalmente de prácticas de *gobernanza procedimental o básica*. Ciertamente rebasó los elementos característicos de la *gobernanza mínima o administrativa*. Porque hubo respuesta a la recomendación del CESJAL por parte de la SePlan y ésta conllevó juicios sobre la pertinencia de ella y acerca de la incorporación de algunas de sus propuestas en el PED-2030. Estas prácticas no son ajenas a la interlocución y a la concertación, pero incorporan tangencialmente las constitutivas de la *gobernanza sustantiva*, ya que la interlocución y la concertación logradas derivaron escasamente en intervenciones concurrentes y coordinadas entre ambos.

De hecho, la mayor parte de las acciones que se dieron entre ambas se inscriben en el terreno normativo de la planeación, no en el operativo de las políticas públicas.

LA RECOMENDACIÓN DEL CESJAL AL CÓDIGO URBANO DE JALISCO

Este Código es la disposición legal más importante en la entidad sobre materia urbana. Integra las normas relacionadas con este tema que estaban dispersas en varias leyes locales.

Bajo el punto de vista de la gobernanza, la relación entablada entre el Legislativo y el CESJAL, con motivo de la consulta pública sobre este Código, fue altamente problemática. En primer lugar, el presidente de la Comisión Legislativa de Desarrollo Urbano del Congreso no hizo entrega al CESJAL del texto de la iniciativa del Código Urbano para que éste formulara su recomendación. Además, el presidente en turno del Congreso no acusó recibo de la entrega de la recomendación elaborada por el CESJAL y que éste le envió. Tampoco respondió a los comentarios y propuestas de tipo jurídico que en ella planteaba.

De las implicaciones políticas de esta triple omisión por parte del Congreso de la entidad, la más importante es que no se dieron las condiciones institucionales para que el CESJAL pudiera intervenir en el diseño del Código en cuanto política pública en materia urbanística. En esa medida, no pudieron entablarse relaciones complementarias entre el Consejo y el Legislativo y, bajo este aspecto, para la gobernanza en la entidad. Así lo evidencian varios hechos.

Una vez publicado el Código, el diputado presidente informó a la prensa que “no se incluyeron las observaciones del CESJAL (en el Código Urbano) porque eran una copia de las recomendaciones que hizo en su momento el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano (CEDU). En sus propias

palabras, las observaciones de CESJAL fueron “pirateadas”. Es decir, sin haber leído el contenido de la recomendación del CESJAL ni el anexo a ella (en el que se incluían, otorgando el debido crédito, los señalamientos técnicos del CEDU al Código), dicho diputado optó por descalificar al Comité, así como su recomendación, a través de los medios de comunicación, y se negó a dialogar con el Consejo.

Como es manifiesto, la descalificación del interlocutor es lo contrario a una relación de gobernanza. Por ello, la elaboración de la recomendación del CESJAL al Código Urbano y su entrega al Legislativo local constituyeron dos lamentables actos fallidos de posible gobernanza.

Las intervenciones del presidente de la Comisión Legislativa de Desarrollo Urbano y del presidente en turno del Congreso, implicados respectivamente en la elaboración y aprobación del Código Urbano, fueron la causa de que no hubiera relaciones cooperativas ni complementarias entre el Legislativo y el CESJAL. A la fecha, el Congreso sigue omitiendo su respuesta a la recomendación del Consejo.

El balance que realiza el propio CESJAL acerca de los resultados de esta recomendación es doble y elocuente. Por una parte, reconoce que ha sido la experiencia que a la fecha más ha afectado a su crecimiento institucional por el desprestigio que sufrió ante los medios. Por otra, señala que es la que más contradice una lógica de diálogo y gobernanza entre el Legislativo y el CESJAL, como exponente de la sociedad local (entrevista a Saúl González Ramírez, secretario investigador de CESJAL).

La actuación de los dos diputados mencionados se inscribe en una cultura, por parte de los legisladores, de distanciamiento y desconocimiento hacia las propuestas de sus representados (Ramírez, 2002). Su intervención en el caso del Código Urbano prolonga este tipo de prácticas de los legisladores.

En síntesis, en el caso del Código Urbano *no* hubo relación de gobernanza entre el Legislativo y el CESJAL (ni mínima o administrativa, ni básica o procedimental y ni sustantiva). La intervención del Legislativo local difirió notablemente de la asumida por el Ejecutivo de la entidad con motivo de la recomendación del Consejo al PED-2030. Ello manifiesta que el comportamiento de los poderes del Estado respecto de la gobernanza no es uniforme ni unívoco.

IN-CONCLUSIONES

Este capítulo ha girado en torno al supuesto de que las recomendaciones del CESJAL y la respuesta a ellas por los poderes públicos locales constitu-

yen medios para la gobernanza y son expresión de ella. Este supuesto ha sido considerado en dos niveles: a) el del conjunto de las recomendaciones emitidas por el CESJAL en el periodo de estudio: 2005-2010, y b) el del análisis, por separado, de la respuesta que dio la SePlan a la recomendación del CESJAL al PED-2030, así como la del Legislativo local con motivo del Código Urbano.

Consideradas *todas las recomendaciones* emitidas por el CESJAL, en el lapso estudiado, el Ejecutivo y Legislativo de Jalisco sólo dieron acuse de recibo a poco menos de la mitad de ellas (ocho de 19). Acerca de las restantes, predominaron las situaciones problemáticas: por omisión, por estar todavía pendiente la respuesta o por rechazo a la recomendación. Por ello, la escasa interrelación habida en las recomendaciones que fueron objeto de un simple acuse de recibo, correspondió a la gobernanza que he caracterizado como *mínima o administrativa*.

Considerados *por separado* los dos estudios de caso, en el PED-2030 se ejerció una *gobernanza procedimental o básica*, entre la SePlan y el CESJAL, fundamentada en el tipo de interlocución y de complementariedad que se dio entre ambos actores. En el caso del *Código Urbano* hubo ausencia de gobernanza e incluso rechazo a ella por parte del Legislativo local.

Como juicio global, las relaciones de gobernanza que se dieron entre el CESJAL y el Ejecutivo y el Legislativo de Jalisco, fueron incipientes y ambivalentes. Por lo anterior, la hipótesis acerca de que a través de las recomendaciones del CESJAL y de las respuestas a ellas por los poderes estatales de Jalisco se generarían relaciones de gobernanza, ha quedado solo, en parte, probada.

Las razones de estas ambivalentes prácticas de gobernanza se encuentran en el escaso cumplimiento que hubo en ellas de las condiciones institucionales y estructurales previas (a las que se refería Mayntz) y que la posibilitan (véase inciso sobre “La gobernanza”). Estas condiciones ausentes son, tanto las relativas a la consistencia de las autoridades políticas como las referentes a la fortaleza de la sociedad, de las organizaciones y de los grupos intervinientes en ellas, en particular las que remiten a la diferencia de poder entre los actores estatales y los sociales (Graña y Oriol, 2005). El hecho de que, en Jalisco, las relaciones entre ambos tipos de actores sean todavía fundamentalmente corporativas y mutuamente dependientes, indica la dificultad que acusan para establecer entre ellos prácticas autónomas y complementarias y, en esa medida, de gobernanza.

Ciertamente, la ausencia de estas condiciones estructurales parece explicar las dos problemáticas *tendencias principales detectadas*: a) el predominio de las débiles prácticas de gobernanza, en las respuestas por parte del Ejecu-

tivo y del Legislativo locales, al conjunto de las recomendaciones del CESJAL; *b*) la ausencia e incluso el rechazo a la gobernanza, en el caso del Código Urbano.

Pero estas razones no son aplicables a la emergencia de las prácticas de gobernanza *básica* o *procedimental* y, en parte, de las *de tipo sustantivo* que afloraron en la interlocución entre CESJAL y la SePlan en torno a la recomendación al PED-2030. Quizás ellas se originaron, en parte, en las transformaciones políticas que posibilitaron, tanto *la alternancia* del PRI al PAN en la entidad en 1995 (cinco años antes que a nivel federal) como la aprobación de *la reforma política* y de la *Ley de Participación Ciudadana*, ambas de 1998. A contracorriente de las condiciones institucionales y estructurales previas, la alternancia política habría abierto posibilidades de intervención en la sociedad y en el sistema político local que fueron utilizadas por la SePlan y el CESJAL. Por su parte, la reforma política y la Ley de Participación Ciudadana aludidas, establecieron el marco legal para las formas institucionalizadas de participación en las políticas públicas. Ambas habrían incidido positivamente en los comportamientos estatales y societales favorables a la gobernanza.

Pero aun siendo válidos estos argumentos para explicar las prácticas de la SePlan hacia la gobernanza en el caso del PED-2030, no aclaran las que la propia Secretaría como parte del Ejecutivo local utilizaron en otros asuntos públicos.

Al respecto, sin pronunciarse sobre esta hipótesis, el secretario general del CESJAL apuntó una explicación pragmática. En su opinión, el PED-2030, como instrumento de planeación, “comprometía” menos al gobierno ante sí mismo y ante la sociedad (en el sentido de que el incumplimiento de alguna de las metas en él establecidas derivara para él en efectos negativos inmediatos) que otros asuntos más sensibles políticamente. Por ejemplo, el gobierno estatal de Jalisco y la SePlan presentaron a la consideración del CESJAL la propuesta de presupuesto público de ingresos y de egresos del estado de Jalisco para el periodo de enero a diciembre de 2010. De los comentarios realizados a ella por CESJAL destacaron los relativos al subejercicio presupuestal, a la insuficiente precisión de varias de sus partidas y a la improcedencia de la solicitud de nuevos préstamos. El Ejecutivo de Jalisco y la SePlan no aceptaron ninguna de estas apreciaciones del CESJAL (entrevista a Álvaro Uribe, 2010). Es decir, en este caso, la actitud del gobierno local fue menos abierta y receptiva que ante los comentarios del CESJAL al PED-2030. Por ello, la mayor apertura y receptividad gubernamentales hacia este Plan no son extrapolables ni generalizables a otras interlocuciones habidas entre el Ejecutivo de Jalisco y el CESJAL.

En síntesis, durante el periodo de estudio ha ido aumentando el número de las recomendaciones emitidas por el CESJAL, así como el de las respuestas dadas a ellas por las autoridades locales. Pero el interés prestado por dichas autoridades a las recomendaciones del CESJAL es mucho menor que el demostrado por el Comité para establecer relaciones de gobernanza con ellas. Así lo evidencia el número de las recomendaciones formuladas por el CESJAL y no atendidas por dichas autoridades.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Bartra, Roger (1982), *El reto de la izquierda*, México, Grijalbo.
- Canto, Manuel (2000a), *Entre o cívico lo gubernamental. Análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*, México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesin.
- Canto, Manuel (2000b), *Evaluación de la relación entre el gobierno del Distrito Federal y las organizaciones civiles en torno al desarrollo social*, México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, mimeografiado.
- Comité Económico y Social Europeo (2007), *El CESE: un Comité Económico y Social Europeo: puente entre Europa y la sociedad civil organizada*, Bruselas, Bélgica, Unidad de Publicaciones y Visitas.
- Comité Económico y Social de Jalisco (2008), *Recomendación sobre el Proyecto Legislativo del Código Urbano*, 21 de junio.
- Comité Económico y Social de Jalisco (2009), *Una evaluación autónoma y ciudadana*, Guadalajara, México (Recomendación del CESJAL al Plan Estatal de Desarrollo, PED, 2007).
- Comité Económico y Social de Jalisco (2010), *Informe 2009-2010* (edición interna), Guadalajara, México.
- Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Venezuela, CLAD/Nueva Sociedad.
- Dahl, Robert (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático*, México, CONACULTA/Alianza Editorial.
- Fitzpatrick, Sean (2006), *Asociaciones público-privadas: principales aspectos económicos y directrices básicas*, Hamburgo, Alemania, Universidad de Hamburgo.
- Graña, Francois (2005), “Todos contra el Estado: usos y abusos de la gobernanza”, en *Espacio Abierto*, Cuaderno Venezolano de Sociología, vol. 14, núm. 4, Caracas, Venezuela, octubre-diciembre, pp. 501-529.
- Grawitz, M. (coord.) (1990), *Diccionario de Ciencias Sociales*, Bogotá, TEMIS.

- Maraffi, Maripo (coord.) (1981), *La sociedad neo-corporativa*, Bologna, Italia, Il Mulino.
- Ocampo, Rigoberto (comp.) (1995), *La teoría neocorporatista*, Guadalajara, México, U. de G.
- Mayntz, Renate (2000), “El estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en revista *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, Venezuela, octubre.
- Merino, M., S. López-Ayllón, G. Cejudo (coords.) (2010), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, IIJ-UNAM y CIDE.
- Montalvo Correa, Jaime (2005), “Los consejos económicos y sociales u otros órganos similares”, ponencia en el *X Congreso Internacional de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), Santiago de Chile, Chile, octubre.
- Oriol, Joan (2003), “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en revista *Instituciones y Desarrollo*, núm. 14-15, Madrid, España, pp. 239-269.
- Pereyra, Carlos (1982), “Estado y sociedad”, en P. González Casanova y Enrique Florescano, *México hoy*, México, Siglo XXI.
- Petersen, Diego (2007), “El consejo lagarto”, *Público*, Guadalajara, México, 11 septiembre.
- Petersen, Diego (2009), “Un consejo a la deriva”, *Público*, Guadalajara, México, 25 de julio.
- Prats, Joan (2004), “Gobernabilidad para el desarrollo”, en Carlo Binetti y Fernando Carrillo Flores, *Democracia y desigualdad*, Nueva York, Estados Unidos, BID, pp. 3-33.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (2002), *Democracia directa. La primera iniciativa popular de Ley en México*, Guadalajara, México, ITESO.
- Román, Ignacio y Federico Ledesma (2007), “El Consejo Económico y Social: ¿contrapeso ciudadano ante la representación política?”, en José Luis Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*, México, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/UNAM.
- Secretaría de Planeación (SePlan) (2009), *Respuesta a las recomendaciones del CESJAL al PED*, Guadalajara, México.
- Schmitter, Ph. (1992), “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en R. Ocampo (comp.), *Teoría del corporativismo. Ensayos de Ph. Schmitter*, Guadalajara, México, U. de G.
- Solís Gadea, Héctor R. (s/f), “El concepto de red(es) y la gobernanza: algunas implicaciones”, ponencia (SR), Guadalajara, México, U. de G.
- Varios (2010), *Foro Internacional: Consejos Económicos y Sociales*, 28 y 29 de octubre, Morelia, Mich., México.

*La agenda 3.0 de la democracia
en México*
volumen 15 de la colección
México: 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2018
en Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
México, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>



CNU **CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS** **POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO**

OBJETIVOS

Primero: conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.

Segundo: contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.

Tercero: contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate político y social sobre los grandes problemas nacionales.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los partidos políticos.

