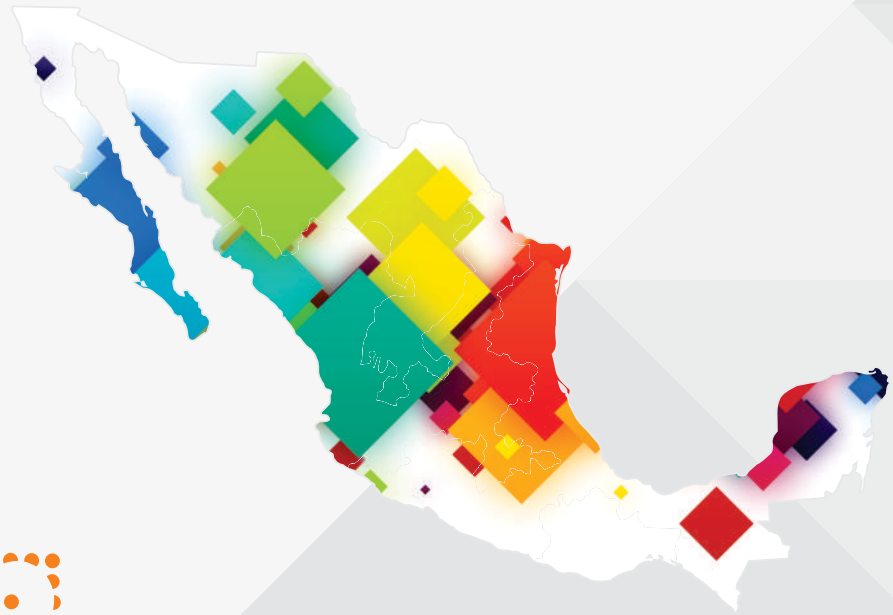
México,
ni dictadura perfecta
ni Estado fallido



iapem

Alejandro Anaya Huertas

México,
ni dictadura perfecta
ni Estado fallido

Alejandro Anaya Huertas

iapem

MÉXICO,
ni dictadura perfecta
ni Estado fallido

Alejandro Anaya Huertas

Primera Edición: 2014
© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca, México
www.iapem.mx
twitter: @iapem
facebook: iapemac

ISBN: 978-607-8087-20-4

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas

Toluca, Estado de México
Impreso en México

ÍNDICE

Presentación 7

Introducción 9

CAPÍTULO 1.
GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD 21

1.1. Administración Pública, gobernanza y gobernabilidad. Objetivos del capítulo 25
1.2. ¿Qué es el gobierno? 27
1.3. Genealogía de la gobernanza 34
1.3.1. Interpretaciones de gobernanza 43
1.4. La gobernabilidad 45
1.5. Elementos de la gobernabilidad, orden, factores y crisis 60
1.6. Interacciones de la gobernanza con la gobernabilidad 81
1.7. Implicaciones de la gobernanza 90
1.8. Actores estratégicos, enfoques e indicadores de gobernanza 100
1.9. Modos de gobernanza 106
1.10. Aspectos teóricos vinculados a la gobernabilidad y la gobernanza 110
1.11. Gobernabilidad, gobernanza y Administración Pública 120
1.12. Gobernabilidad y gobernanza, de la mano 125

CAPÍTULO 2.
LA GESTIÓN DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD 129

2.1. Introducción. Enfoque teórico aplicable 131
2.2. La gobernanza que el país necesita para una mejor gobernabilidad 148
2.2.1 Acuerdos fundamentales necesarios para la cogobernanza 156

2.3. Gobernabilidad, Nueva gestión Pública y Gestión Estratégica 162
2.4. *Balanced Scorecard* 169
2.5. Agrupando indicadores de gobernabilidad 184
2.6. Variables dependientes e independientes 191
2.7. La metáfora del *Disk Jockey*. El cuadro 196

CAPÍTULO 3.
GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN MÉXICO 207

3.1. Introducción 209
3.2. Los orígenes en el desorden postindependentista 213
3.3. Los albores de la República 219
3.4. La República Juarista y Porfirista 220
3.5. La gobernanza jerárquica tras la Revolución de 1910 224
3.6. Estabilidad, eficacia y legitimidad del sistema postrevolucionario 226
3.7. La cláusula de gobernabilidad de 1986 230
3.8. De la reforma electoral de 1996 a nuestros días 239
3.9. El debate sobre el Estado fallido 243
3.10. Contrastando los indicadores 256
3.11. Instituciones fundamentales para la gobernabilidad y la cogobernanza 259
3.12. ¿Afuera del Estado? 314

Conclusiones 317

Fuentes 327

PRESENTACIÓN

Esta obra de Alejandro Anaya nos provoca diversas reacciones, tal como ha sucedido con el término de Estado fallido, de aceptarlo, parafraseando a Vargas Llosa –el creador del concepto dictadura perfecta- si es un Estado fallido, finalmente la dictadura no era tan perfecta.

Pero es la mente creadora y la pluma experimentada del autor la que nos lleva a la reflexión desde el origen de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza para entender cómo se da un Estado fallido surgido de una dictadura perfecta. Conceptos ambos que son interdependientes.

La temática inspiró al autor su tesis de doctor en Administración Pública. De ahí que aborde con precisión los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, así que para identificarlas recurre primero a su clarificación y para distinguirlas en el caso de México, recurre al análisis de diferentes etapas históricas.

Me da un gusto particular la presentación de esta obra, ya que conocí al autor cuando fue mi alumno en el Instituto Nacional de Administración Pública y siempre destacó por ser brillante, disciplinado y atinadamente participativo. Por igual lo demuestra su amplia trayectoria curricular y el prolífico escritor con las más de cien publicaciones que ha escrito y los 2,400 *Reportes sobre la Magistratura en el Mundo* entre 2003 y 2014, mismos que desarrolló durante su desempeño dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para Anaya, la gobernabilidad identifica la capacidad de un gobierno para diseñar e implementar decisiones públicas, mientras que la gobernanza es el proceso mediante el cual es factible incluir en los asuntos públicos a otros actores. De la manera como se den las interacciones entre actores estratégicos, propias de la gobernanza, dependerá la calidad de la gobernabilidad.

A partir de sus indagaciones teórico-conceptuales, de la búsqueda en los índices internacionales para definir la situación de México, tanto para explicar en un recorrido histórico del país la manera en que se ha

manejado la gobernabilidad en diferentes periodos, como para analizar los problemas de instauración de la gobernanza, le llevan a proponer como una solución la cogobernanza.

De esta forma, el objetivo central del trabajo se dirige a identificar los elementos característicos de la gobernabilidad y la gobernanza que se agrupan como parte de un sistema, hacia la propuesta de cogobernanza, donde hay necesariamente tres actores que trascienden al Estado: un gobierno que manifieste de manera clara, eficaz y legítima, sus capacidades para la Administración Pública, también un sector privado que muestre su corresponsabilidad social y por ende, una sociedad con mayor participación en los asuntos públicos.

La investigación que realiza el autor, nos introduce a la mesa de la discusión conceptual de gobernabilidad y gobernanza, apoyándose en fuentes documentales, estadísticas e índices internacionales. El autor nos lleva a la gran pregunta de si somos la dictadura perfecta o el Estado fallido, no hay ninguno de los dos, demuestra el autor, por las características mismas del país que navega entre indicadores negativos y positivos a la vez.

De ahí la importancia del trabajo, más allá de la lectura formativa, un trabajo como éste, deberá tener la pretensión final de ser aplicado en el ámbito de la Administración Pública para gestionar el equilibrio entre gobernabilidad y gobernanza dentro de nuestro gobierno, apoyándose también en una técnica creada por el autor que llama el Cuadro de Mando Integral, el cual identifica las variables dependientes e independientes de la gobernabilidad y que permite a los administradores públicos una visión de control de su tarea.

Aún más, Anaya hace una advertencia a tiempo sobre la tarea fundamental de la Administración Pública como el ejercicio de poder desde las instituciones, que cristaliza y fortalece la confianza social depositada en ella. La Administración Pública es la más comprometida con el interés general y el bienestar compartido, así como el logro de la equidad, para evitar que la desigualdad social y económica se convierta en un corrosivo, dice el autor, que fulmine la instancia del orden político.

Dra. Guillermina Baena Paz

INTRODUCCIÓN

Odiseo, tras largas guerras ansiaba regresar a su isla Ítaca en donde nació, regreso que pudo haber realizado en tan sólo tres días, pero los dioses le castigaron con toda una serie de dificultades y prolapsos, que finalmente terminaron por demorarle unos muy largos y penosos 10 años. El día en que arribó a su isla, Odiseo llegó tan cambiado, tan diferente, que sólo su perro fue capaz de reconocerle. Recordando la Odisea de Homero; otro poeta griego, Konstandinos Kavafis nos ha dejado un poema del que transcribimos el siguiente fragmento:

Cuando emprendas el viaje hacia Ítaca
ruega que el camino sea largo,
lleno de aventuras, lleno de descubrimientos.
(…)
Llegar ahí es tu destino.
Pero nunca apresures el viaje.
Es preferible que dure años,
que seas viejo cuando alcances la isla,
rico con todo lo que habrás ganado en el camino,
sin esperar que sea Ítaca la que te haga rico.
(…)
Y si la encuentras pobre, no creas que Ítaca te ha engañado.
Sabio como te has hecho, tan pleno de experiencia,
habrás entendido lo que significan las Ítacas.

Con una inspiración de búsqueda e investigación posiblemente similar a la que Kavafis nos comparte en su poema, surgió nuestra intención de llevar a cabo una investigación sobre la gobernabilidad y la gobernanza y sus implicaciones y oportunidades para México. Tanto para reconocidos especialistas, como en el seno de importantes organismos internacionales de cooperación se ha reconocido la creciente importancia de la gobernabilidad y de la gobernanza. En el marco de la reforma del Estado, ambos conceptos son factores de suma importancia para hilvanar una política democrática integral de desarrollo, con fuertes

compromisos con la ética y la justicia global, y unida a la protección de los derechos humanos.

Es factible entender por *gobernabilidad* a la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas. A principios de los años setenta del siglo XX, Huntington, Crozier y Watanuki escribieron *The Crisis of Democracy* sugiriendo medidas fuertemente restrictivas en la operación del sistema democrático de Estados Unidos, Europa y Japón. Dicho documento fue entonces pionero en el estudio sobre la importancia de la gobernabilidad. Un par de décadas más tarde, Atul Kohli identificó los tres grandes elementos característicos de la gobernabilidad: ausencia o presencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas; efectividad o inefectividad de la acción gubernamental, y la capacidad o incapacidad del sistema político para enfrentar y resolver conflictos sin recurrir a la violencia.

Suele afirmarse que la gobernabilidad es esencialmente asunto del gobierno, no de la sociedad (como si lo que le ocurriera al gobierno no impactase también a la sociedad) y que el riesgo de ingobernabilidad concierne directamente al gobierno, el agente de la gobernación por antonomasia, pues se presumen o se conocen circunstancias en las que el gobierno ha perdido o ha estado al borde de perder su capacidad de desempeñarse como el agente director de la sociedad por errores de decisión o ineficacias de operación. Así, suele considerarse que la gobernabilidad queda circunscrita al ámbito gubernamental. No obstante, en esta investigación pretendemos resaltar la trascendencia de la gobernabilidad, no sólo para el gobierno, sino también para la sociedad y el mercado.

Aunque la expresión *gobernanza* tiene sus antecedentes conceptuales en la Edad Media en las lenguas española, inglesa o francesa, la denotación actual del concepto es, en gran medida, un producto emergido de la investigación anglosajona, a fines de la década de los ochenta del siglo XX. Dicho vocablo denota la formulación e implementación de políticas no sólo bajo la óptica del desempeño gubernamental o como una cuestión de distribución o acceso al poder, sino también en términos

de cómo producir poder y cómo puede la gente común acceder a la producción de mecanismos y dispositivos de regulación cotidiana de su convivencia y de control de poder de los gobiernos y de los agentes de representación. A diferencia de la gobernabilidad, la gobernanza no depende únicamente de los gobernantes, sino también de los gobernados.

Se reconoce así que la gobernanza denota que la sociedad en su conjunto es, tanto el sujeto como el objeto destinatario de la gobernación y que de ese proceso directivo social forma parte el gobierno como una instancia relevante, pero no la única ni la dominante ni la decisiva en buena parte de los temas y circunstancias sociales. Se entiende, pues por gobernanza al proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de interactuar para realizarlos. Lacónicamente, la gobernanza denota interacción entre actores.

Resulta evidente, y así lo demuestra este trabajo, que ha habido gran diversidad en la traducción al castellano de *governance*: "buen gobierno", "gobernación", "gobernalidad" (sic.), "gobernancia", o incluso "gobernabilidad", confundiendo en este caso, el concepto de *governance* con el de *governability*, haciendo confusas las lecturas y reflexiones, y desde luego, más largo aún el camino a Ítaca al que nos referíamos arriba.

Respecto a *gobernabilidad,* el Diccionario de la Real Academia Española la concibe como: "cualidad de gobernable"; respecto a *gobernable* dice: "que puede ser gobernado". Mientras que *gobernanza* se integró al Diccionario el 21 de diciembre de 2000, en los siguientes términos: *arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*.

Gobernabilidad y gobernanza, aunque vinculados en su raíz etimológica, son conceptos diferentes y sus usos y aplicaciones se refieren a fenómenos sociopolíticos y objetos de investigación distintos. Mientras que, como se ha dicho en términos generales, por *gobernanza* puede entenderse a los procesos de interacción entre actores estratégicos, la

gobernabilidad se valora por la efectividad, la estabilidad y la legalidad/ legitimidad derivada del fruto de aquellas interacciones de la gobernanza.

Son diversos los alcances de este trabajo intitulado *México, ni dictadura perfecta ni Estado fallido*. En primer término, se hace una investigación documental exhaustiva para encontrar las raíces de las palabras gobierno, gobernar, gobernación y gobernanza. Como puede apreciarse en el capítulo correspondiente, *gouvernance* era una expresión ya utilizada en Francia durante el siglo XIII, y Shakespeare la emplea en su obra *Henry VI.* En cuanto a la noción *gobernabilidad,* esta investigación recaba su significado a partir de su definición por parte de una treintena de autores. Al efecto, hemos agrupado sus apreciaciones conceptuales en un cuadro, y a partir de eso aportamos nuestra propia definición de gobernabilidad. Asimismo, partiendo de los factores que describen a la gobernabilidad, hemos elaborado una clasificación acerca de la calidad de la gobernabilidad, desde la que denominamos "gobernabilidad ideal", hasta el "*Estado fallido*". En este apartado específico, nos limitamos a expresar las características fundamentales que describen la calidad de la gobernabilidad.

Otro alcance de este documento es la identificación de las interacciones entre la gobernabilidad y la gobernanza, como marco introductorio para la agrupación de las definiciones sobre el concepto de gobernanza por una veintena de investigadores, y a partir de ello, sugerir nuestra propia definición de gobernanza, cuyo principal elemento descriptor son las interacciones entre actores. A continuación, siguiendo la investigación de Jan Kooiman sobre los modos de gobernanza, llegamos a la conclusión de que la *cogobernanza*, como ejemplo de *holoarquía,* es preferible a la *gobernanza jerárquica*, ejemplo de *jerarquía,* y a la *autogobernanza.*

Concomitantemente, destacamos la importancia que tienen tanto la gobernabilidad y la gobernanza para la Administración Pública, y viceversa, al ser ésta, precisamente, el eje vertebrador que vincula a la gobernanza y a la gobernabilidad en sus respectivas interdependencias.

Habiendo definido a la gobernanza y la gobernabilidad, otro alcance de esta investigación es la identificación de sus elementos característicos

que, concebidos como parte de un sistema, puedan agruparse para facilitar su gestión. Tras identificar los arreglos fundamentales necesarios en una *cogobernanza* en los que Estado, mercado y sociedad civil interactúan para la consecución de una mejor gobernabilidad, se propone una agrupación de indicadores de gobernabilidad en función de sus tres componentes principales: efectividad, estabilidad y legalidad-legitimidad. Concluimos que dichos acuerdos fundamentales deben orientarse, en primera instancia a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Asimismo, proponemos la identificación de las variables dependientes e independientes de la gobernabilidad, y a partir de ello, proponemos los elementos básicos de un *Cuadro de Mando Integral* para la gobernanza y la gobernabilidad. En este caso específico, el alcance de este trabajo queda enfocado únicamente en la integración del "mapa estratégico", que, eventualmente, podría servir de utilidad para la definición de objetivos, iniciativas, gráficas de metas *versus* logros, fichas de definición de objetivos, de indicadores, de iniciativas y reporte gráfico del indicador. En este aspecto específico, se trata de proponer una herramienta para el análisis y la toma de decisiones.

Al investigar a la gobernabilidad y la gobernanza en México, el alcance del presente documento se circunscribe a su identificación en distintas etapas históricas de nuestro país, desde la culminación de la Guerra de Independencia hasta nuestros días, pasando por los albores de la República y la gobernabilidad marcada por una gobernanza jerárquica en las administraciones de Juárez y Díaz, que, aunadas a la Revolución de 1910, fueron la semilla de la gobernabilidad que marcó gran parte del siglo XX, hasta 1996, cuando, formalmente, termina el *antiguo* régimen.

Recurrentemente, en los últimos años, se ha puesto en boga el concepto de *Estado fallido*, y se ha llegado a afirmar que México es un Estado fallido o, en su caso, un Estado en vías de serlo. Por ello, esta investigación también tiene entre sus alcances hacer un análisis minucioso

de este concepto, con sus implicaciones nacionales, supranacionales, y sus indicadores, con el fin de ubicar la verdadera posición de nuestro país al respecto. Asimismo, contrastamos los indicadores de un Estado fallido con sus correspondientes indicadores de desarrollo humano, calidad de vida y gobernabilidad. Si bien concluimos que México no es un Estado fallido, aunque tampoco goza de una gobernabilidad "escandinava", consideramos apropiado efectuar la descripción de un escenario sobre un Estado típicamente fallido.

Este análisis también tiene por alcance proponer una serie de instituciones -algunas de ellas ya existentes, otras aún no-, que coadyuvarían a la consolidación de la cogobernanza y al fortalecimiento de la gobernabilidad. En su caso, además de proponer nuevas instituciones, sugerimos sus correspondientes contenidos e indicadores.

En suma, el principal objetivo de esta investigación es: proponer que gobernabilidad y gobernanza son conceptos interdependientes, agrupar las variables dependientes e independientes de la gobernabilidad, enunciar una agenda general de acuerdos fundamentales en los que, con la participación de Estado, mercado y sociedad, se consolide la cogobernanza, y proponer aquellas instituciones específicas que podrían coadyuvar tanto a la gobernanza como a la gobernabilidad.

Con respecto a la metodología utilizada para llevar a cabo este análisis, es preponderantemente documental, por lo que realizamos una revisión selectiva y exhaustiva de cerca de trescientos documentos bibliográficos y hemerográficos que pudieran tener vinculación con los temas objeto de esta investigación. En consecuencia, otro alcance más estriba, precisamente en la revisión de una amplia gama de documentos que podrá ser de utilidad para los interesados en la gobernanza y la gobernabilidad. Esta investigación se ve enriquecida gracias tanto al bagaje conceptual recibido de los profesores con quienes cursamos el periodo escolarizado del Doctorado en Administración Pública, como a las invaluables observaciones y sugerencias aportadas por los revisores que integran el jurado que, en su caso, discernirá el otorgamiento del

grado correspondiente. La metodología utilizada pretende la verificación de las siguientes hipótesis:

a) La gobernabilidad y gobernanza no son excluyentes y tienen diversos grados de interdependencia.
b) Puede hacerse una clasificación de la calidad de la gobernabilidad.
c) La Administración Pública es el eje articulador entre la gobernanza y la gobernabilidad.
d) Las variables de la gobernabilidad pueden ser, a su vez, dependientes e independientes.
e) Es posible elaborar un *Cuadro de Mando Integral*, como una herramienta de monitoreo sobre las interacciones entre la gobernanza y la gobernabilidad.
f) México no es un Estado fallido.
g) La cogobernanza puede aportar mejores niveles de gobernabilidad.
h) No existe correlación necesaria entre gobernabilidad, Estado fallido, desarrollo humano y calidad de vida.
i) La principal meta de la cogobernanza y la gobernabilidad es promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

La presente investigación, se divide en tres capítulos. El primero, intitulado "Gobernanza y gobernabilidad", delimita el objeto de la investigación, investiga los antecedentes de nuestro objeto de estudio, precisa los orígenes históricos y los significados de la gobernabilidad y de la gobernanza, expone numerosas teorías sobre los conceptos de gobierno, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza, gobernabilidad, modos de gobernanza, y define los términos básicos para su aplicación práctica. Mencionamos en este primer capítulo que de la manera como se den las interacciones entre actores estratégicos, propias de la gobernanza, depende la calidad de la gobernabilidad. Por tanto, como se ha dicho, la hipótesis central del primer capítulo es que pese a tener connotaciones distintas, la gobernabilidad y gobernanza no son excluyentes y tienen diversos matices de interdependencia. En este primer capítulo, también se exponen los aspectos teóricos aplicables al estudio de la gobernabilidad y la gobernanza, y se propone un esquema

de clasificación, desde la *gobernabilidad ideal* hasta el *Estado fallido,* con su respectiva caracterización.

Se concluye, en este apartado, que para la Administración Pública la gobernabilidad es un indicador importante, sobre todo partiendo de la identificación de sus variables esenciales. En escenarios de *gobernabilidad ideal,* o de *buena* gobernabilidad, la Administración Pública, como ejercicio del poder desde las instituciones, cristaliza y se fortalece por la confianza social depositada en ella. Concomitantemente, la gobernabilidad precisa de una Administración Pública sólida y efectiva para sostenerse y preservarse. Del mismo modo, la gobernanza, al nutrirse por relaciones e interacciones del poder, que se despliegan hasta conformar sistemas de acción dados por la suma de fuerzas y organizaciones que estructuran una vida pública dinámica y emprendedora es importante para la Administración Pública.

De las interacciones entre una gama plural de actores, propia de la gobernanza, la Administración Pública resulta beneficiada. En la otra cara de la moneda, la Administración Pública es importante para la gobernanza al ser portadora de capacidades que se aprovechan con fines de buen gobierno, al ser la institución encargada de formalizar demandas, decidir entre intereses en conflicto y determinar los cursos de acción correspondientes. Para la gobernanza es necesaria una Administración Pública que haga frente a sus responsabilidades en razón de la complejidad de la sociedad. Su intervención en las interacciones de la gobernanza redunda en beneficio de la Administración Pública al reivindicar su carácter público y consolidar su efectividad y legitimidad en contextos de transparencia, escrutinio social y rendición de cuentas, y eso, a su vez, fortalece a la gobernabilidad. Por tanto, la Administración Pública es el eje articulador por excelencia entre la gobernanza y la gobernabilidad.

Habiendo definido en el primer capítulo a la gobernanza y la gobernabilidad, el objeto del segundo capítulo, intitulado "La gestión de la gobernanza y la gobernabilidad", es la identificación de sus elementos característicos que, concebidos como parte de un sis-tema,

puedan agruparse para facilitar su gestión. Tras identificar los arreglos fundamentales necesarios en una *cogobernanza* para la consecución de una mejor gobernabilidad, se propone una agrupación de indicadores de gobernabilidad en función de sus tres variables principales: efectividad, estabilidad y legalidad-legitimidad, con sus correspondientes indicadores. Asimismo, se identifica a las variables dependientes e independientes de la gobernabilidad, y se enlistan los temas que podrían constituir los *acuerdos fundamentales* entre Estado, mercado y sociedad para generar consensos y certidumbre, en cogobernanza. Concomitantemente, se proponen los elementos de un mapa estratégico para la gobernanza y la gobernabilidad, y se sugieren algunos prolegómenos para la elaboración de un *Cuadro de Mando Integral*, como una herramienta que pueda ser útil no sólo para los tomadores de decisiones sino para los investigadores que deseen profundizar en las interacciones entre la gobernanza y la gobernabilidad. Para la elaboración de este *Cuadro*, se parte de un mapa estratégico, con cuatro perspectivas primordiales: gobernanza, efectividad, estabilidad y legalidad/legitimidad. Desde luego, en esta parte, hay indicadores que inciden simultáneamente en dos o más factores (la protección de los derechos humanos es un triple reto para la efectividad, la estabilidad y la legalidad; un gobierno dividido es un reto para la efectividad, como también lo es para la estabilidad y un indeclinable elemento de legitimidad), pero en lo posible, evitamos su repetición. Quien esté a cargo de la operación del *Cuadro*, a la manera de un *disk jockey,* puede ir ecualizando las variables primordiales de la gobernabilidad, y utilizando su pericia técnica para que, metafóricamente, "no decaiga el ambiente" de la gobernabilidad.

Para efectos del segundo capítulo, se aborda la gestión de la gobernabilidad y de la gobernanza apoyándonos en la *Teoría General de Sistemas*. La hipótesis central de este capítulo es que las variables de la gobernabilidad pueden ser, a su vez, dependientes e independientes. En este contexto, si la gobernabilidad es la variable dependiente de la efectividad. Ésta, a su vez, es la variable dependiente de la presencia o ausencia de vetos, que se erigen como variable independiente. Y sucesivamente, los vetos son variable dependiente de una catástrofe

geológica, como un terremoto o una erupción volcánica, que surgen como variables independientes. Por tanto, debemos ser escrupulosos y en la identificación de variables dependientes e independientes, no perder de vista que, en todo caso, todas forman parte no de una "jerarquía", sino más bien, de una "holoarquía".

El objetivo del tercer y último capítulo, intitulado "Gobernabilidad y Gobernanza en México" es, a la luz de una somera exposición histórica, identificar la posición ubicada por nuestro país, en términos de gobernanza y gobernabilidad, partiendo de las siguientes hipótesis: es incorrecto pensar en México como un "Estado fallido"; es incorrecto también pensar que se encuentra cerca de la "gobernabilidad ideal". También sostenemos la hipótesis de que la cogobernanza puede aportar mejores niveles de gobernabilidad.

En el apartado correspondiente al estudio sobre "Estado fallido", sostenemos la hipótesis de que, si entre las personas, la "regla de oro" se expresa así: *quod tibi fieri non vis, alteri ne feceris*[1], en cambio, parecería que entre los Estados rige lo contrario: *quoid tibi fieri non vis, id alteri tu feceris*[2]. Tras recabar diversos indicadores efectuados por organismos internacionales sobre Estado fallido, calidad de vida, desarrollo humano y gobernabilidad, verificamos otro par de hipótesis: no existe correlación necesaria entre gobernabilidad, Estado fallido, desarrollo humano y calidad de vida.

Se expone en un tercer capítulo el devenir histórico del sistema político mexicano, desde sus orígenes en el desorden post independentista y la consolidación de una gobernanza jerárquica autoritaria con una gobernabilidad normal, que caracterizó al "viejo régimen", hasta nuestros días, en los que se pondera si la mejor gobernanza para el país es la gobernanza jerárquica (gobernación) o la cogobernanza, en la que los distintos actores estratégicos asumen roles coordinadamente.

---

[1] No hagas a otro lo que no quieras que se te haga a ti.
[2] Haz a otros lo que no quieras que se te haga a ti.

Tras decantarnos a favor de la cogobernanza, se identifican diversas instituciones que consideramos indispensables como punto de partida para consolidar dicha cogobernanza y estabilizar a México en los cauces de una gobernabilidad normal, a saber: protección de los derechos humanos, acciones y controversias constitucionales, reelección legislativa y evaluación del Congreso; participación social; poder ciudadano; reparación del daño y consolidación de la responsabilidad patrimonial del Estado. En varias de estas instituciones proponemos una serie de reformas que podrían coadyuvar en su implementación e impacto catalizador para la gobernabilidad y la cogobernanza.

Por tanto, como se expone en las siguientes páginas, para consolidar a la cogobernanza, no cabe duda de que en nuestro país se necesita, del lado del gobierno una manifestación clara, eficaz y legítima de sus capacidades para gobernar, del lado del mercado una mayor corresponsabilidad social, y del lado de la sociedad, una mayor participación en los asuntos públicos.

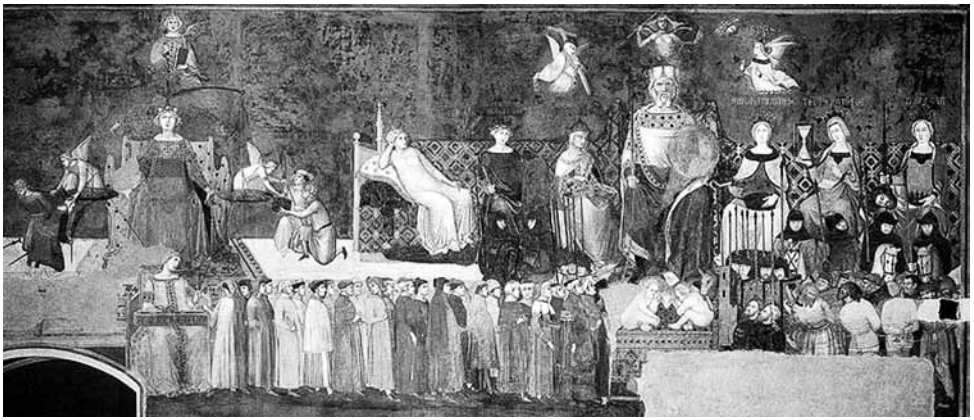
Consideramos asimismo que esta aportación se ubicaría cronológicamente entre las primeras aproximaciones para al estudio de las vinculaciones entre la gobernanza y la gobernabilidad. En suma, en el plural ámbito nacional, el tema tiene y tendrá una importancia trascendente para la consolidación de la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública.

CAPÍTULO 1.

GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD

Cada uno cuida más de su propia seguridad o felicidad que de la seguridad y felicidad de los demás; y, cuando éstos se oponen, está listo para sacrificar los intereses de los otros por los suyos. La tendencia hacia un Estado universal de conflicto, entre individuo e individuo, acompañado por las conexas pasiones de sospecha, envidia, irritación y venganza, seguidas de la insolencia, el fraude y la crueldad, si no es prevista por algún poder controlador, acaba en un Estado de discordia y confusión universal, destructor del Estado social y de los fines para los que se destina. Este poder controlador donde se establece, o por quien se ponga en práctica, es el Gobierno.

John C. Calhoun (1782-1850)



Ambrogio Lorenzetti (1290-1348)
Alegoría del buen gobierno y del mal gobierno **(detalle)**

1.1. Administración Pública, gobernanza y gobernabilidad. Objetivos del capítulo

La gobernabilidad identifica la capacidad de un gobierno para diseñar e implementar decisiones públicas, mientras que la gobernanza es el proceso mediante el cual es factible incluir en los asuntos públicos a otros actores. De la manera como se den las interacciones entre actores estratégicos, propias de la gobernanza, dependerá la calidad de la gobernabilidad. Por tanto, el objetivo principal de este capítulo es demostrar que, pese a tener connotaciones distintas, la gobernabilidad y gobernanza no son excluyentes y tienen diversos matices de interdependencia.

Para la Administración Pública la gobernabilidad es un indicador importante, sobre todo partiendo de la identificación de sus factores esenciales, a saber, la presencia de coaliciones sólidas y duraderas, la efectividad de la actividad gubernamental y su capacidad de procesar los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. En escenarios de *gobernabilidad ideal,* o de *buena* gobernabilidad, la Administración Pública, como ejercicio del poder desde las instituciones, cristaliza y se fortalece por la confianza social depositada en ella. Concomitantemente, la gobernabilidad precisa de una Administración Pública sólida y efectiva para sostenerse y preservarse.

Del mismo modo, la gobernanza, al nutrirse por relaciones e interacciones del poder que se despliegan hasta conformar sistemas de acción dados por la suma de fuerzas y organizaciones que estructuran una vida pública dinámica y emprendedora,[3] es importante para la Administración Pública. De las interacciones entre una gama plural de actores, propia de la gobernanza, la Administración Pública resulta beneficiada. En la otra cara de la moneda, la Administración Pública es importante para la gobernanza al ser portadora de capacidades que se aprovechan con fines de buen gobierno, al ser la institución encargada de formalizar demandas, decidir entre intereses en conflicto y determinar

[3] Cfr. Uvalle Berrones Ricardo, *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública*, México, IAPEM, 2005, p. 56.

los cursos de acción correspondientes. Para la gobernanza es necesaria una Administración Pública que haga frente a sus responsabilidades en razón de la complejidad de la sociedad.[4]

Su intervención en las interacciones de la gobernanza redunda en beneficio de la Administración Pública al reivindicar su carácter público y consolidar su efectividad y legitimidad en contextos de transparencia, escrutinio social y rendición de cuentas, y eso, a su vez, fortalece a la gobernabilidad. Por tanto, la Administración Pública es el eje articulador por excelencia entre la gobernanza y la gobernabilidad.

Este capítulo, tiene los siguientes objetivos específicos:

a) Identificar las distinciones entre gobierno, gobernación, capacidad de gobierno, gobernanza y gobernabilidad.
b) Precisar los orígenes históricos y los significados de la gobernabilidad y de la gobernanza, resolviendo las confusiones semánticas y conceptuales en que se suele incurrir en sus respectivos tratamientos.
c) Desglosar las respectivas características de la gobernabilidad y de la gobernanza, que permitan efectuar una comparación entre ambas, detectando sus diferencias, y sus puntos de contacto.
d) Identificar y agrupar sinópticamente los diversos enfoques teóricos aplicables al estudio de la gobernabilidad y la gobernanza.
e) Establecer una clasificación, desde la *gobernabilidad ideal* hasta el *Estado fallido.*
f) Identificar la importancia de la gobernabilidad y la gobernanza para la Administración Pública, y la importancia de la gobernabilidad y la gobernanza para la Administración Pública.
g) Proponer un esquema de interacciones entre la gobernanza y la gobernabilidad, con sus componentes fundamentales.

[4] *Ibídem.*

1.2. ¿Qué es el gobierno?

En la primera mitad del siglo XIV, Ambrogio Lorenzetti pintó sus famosos frescos que ilustran los contrastes entre un buen gobierno y un mal gobierno y sus efectos en las ciudades y en los campos. En una parte de los frescos se aprecia una hermosa ciudad en la que el sereno sabio reina, la justicia distribuye los recursos públicos, las jóvenes mujeres bailan, los niños juegan y los hombres trabajan, unos están arando y otros cultivan el vino. Veinticuatro asesores de todas las edades que representan a todas las regiones del reino colaboran con el buen gobierno, y los enemigos del Estado aparecen encadenados y son celosamente vigilados por soldados fuertemente armados. Magnanimidad, templanza y justicia. En contraste, la porción de los frescos sobre el mal gobierno muestran al diabólico tirano cuya capa de oro simboliza la falsedad; mientras, la avaricia y la vanidad lo asechan. La justicia está maniatada; no hay campos cultivados, nadie trabaja y la única actividad es el asesinato de hombres y la violación de mujeres. Mala gobernanza.

Es cierto, como sostiene Lombardo Aburto, que cuando hablamos en el ámbito de cualquiera de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder,[5] generalmente se vincula al gobierno con vocablos como: autoridad política, régimen político, conjunto de órganos del Estado, conjunto de poderes del Estado, dirección del Estado, parte del Estado, etcétera, y, en verdad, algo de todo esto configura el gobierno.[6]

Pero no debemos dejarnos llevar por la inercia que concede que *gobierno* y *forma de gobierno* son la misma cosa y -como sostiene Colombo- alimentar el riesgo de la tautología cuando se comienza por la idea de que *gobierno* es la actividad de gobernar. Es más relevante,

[5] Acierta López Noriega al reconocer que, históricamente, el tema del poder ha propiciado infinidad de escritos y debates, engrosando sobremanera los anaqueles de las bibliotecas. Su provocadora teoría del "poder como fruta" en López Noriega, Saúl, *Democracia, poder y medios de comunicación,* México, Konrad Adenauer Stiftung-Fontamara, 2009, pp. 96 y sigs.

[6] Lombardo Aburto, Horacio, "Gobierno", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana,* Tomo IV, México, Porrúa, UNAM, 2004, p. 237.

en consecuencia, el hecho de que se advierta que *gobernar* significa ejercer el control sobre los demás sujetos o, en todo caso, en inducirlos a comportamientos específicos, y que esa relación debe tener carácter continuado y no ocasional.[7]

Gobierno, como es sabido, proviene del griego κυβερναν (*kubernao)*, término proveniente del léxico marino y que se utiliza para denotar al timón que orienta la ruta de una nave. Por tanto, *gobernar* implica el traslado de los súbditos hacia el objetivo debido, del mismo modo en que un piloto gobierna la nave, en este caso, la nave es la *Polis.*

Apenas en el siglo VI a. C. la lengua latina abreva de esta expresión griega y aparece el verbo *gubernare* denotando, precisamente la acción de maniobrar el timón de un navío. En el siglo III a. C., cuando Plauto dice que *regis est gubernare,* alimenta la raíz de la que brotará la idea de que *gubernare* es, precisamente, dirigir, y esta idea -gobernar equivale a llevar a alguien- transita a través del latín medieval hasta el italiano de principios del siglo XIV, como lo demuestran las siguientes voces de la *Enciclopedia Dantesca:*[8]

> **Governare,** dal lat. *gubernare:* 1. Reggere secondo le leggi, con opportuni provvedimenti, e per mezzo di pubblici ufficiali; riferito a popolo, stato, città, e per estensione a qualsiasi università persone costituenti un corpo sottoposto a leggi; Esercitare la propria giurisdizione sopra i dipendenti da questa; *Par.* VI, 8. - 2. E usato assolutam. *Par.* XXVII, 140. - 3. Per similit. detto di Dio, o della Divina Provvidenza; *Par.* XI, 28; XXI, 71. *Conv.* IV, 15, 62. - 4. E usato assolutamente, anche semplicemente per Disporre; *Inf.* XXVIII, 126. *Par.* XXX, 122. - 5. Per Regolare, Dirigere, guidare: figuratam. detto di Dio; *Par.* I, 74. *Conv.* IV, 5, 43. - 6. E detto

[7] Colombo, Paolo, *Gobierno. Léxico de política*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2003, p. 10.

[8] Scartazzini, Giovanni Andrea, Enciclopedia Dantesca; dizionario critico e ragionato di quanto concerne la vita e le opere di Dante Alighieri, Vol. 1, Milano, Ulrico Hoepli, 1896-1899, pp. 935 y 936.

di spirito maligno, per Avere in propria balìa; *Inf.* XXXIII, 131. - 7. Riferito a persona di giovane età, e propriamente a figliuolo o tenuto come tale, vale Mantenere e allevare; ed anche Curarne l'educazione, Tenere sotto la propria custodia, vigilanza, disciplina, e simili. In locuz. figur. *Conv.* IV, 5, 66. - 8. E per Trattar male, Ridurre in cattivo stato, Conciare; riferito a persona; ed altresì, indeterminatamente, ma sempre in senso non buono, Trattare, *Purg.* XXIII, 35. *Vit. N.* IV, 10.

Governazione, dal lat. *gubernatio,* L'atto e L'effetto del governare, Governamento, Governo; *Conv.* IV, 9, 79.

Governo, L'atto, ed altresì Il modo, del governare, ossia dell'esercitare la pubblica autorità, Reggimento. 1. In costrutto con un compimento, retto dalla prep. *Di,* vale Reggimento, Amministrazione; e altresì Dominio, Signoria, anche di persone; *Purg.* XX, 56. *Conv.* IV, 27, 45. - 2. Si disse anche per Timone; quindi significa pure La direzione data al corso della nave, e propriam. per mezzo del timone; *Inf.* VIII, 17. - 3. E in locuz. figur. *Conv.* I, 3, 26. - 4. Fare, di cose o di persone, governo quale è dichiarato da un aggiunto, vale Trattare nel modo, Ridurre nello stato, che sono espressi dall'aggiunto; ma per lo più è usato in cattivo senso; *Inf.* XXVII, 47. *Purg.* V, 108.

También en el italiano coloquial, *gobernar* es visto como "guiar", "dirigir", "cuidar", y en la Italia septentrional, la expresión se orienta hacia el sentido de "cuidar a los animales".[9] Interesantes son las acotaciones de Alessandro Tassoni en el sentido que, en un lenguaje eminentemente agrícola, *gobernar* contiene en sí la idea de "poner en conserva", de acumular previsoramente los recursos necesarios para el futuro.[10]

[9] Governare: (…) *Bocc. n. 54. 3. E sì gli mandò dicendo, che a cena l' arrostisse, e governassela bene; M. V. 6. 54. E co' loro cavalli arano, e governano il lavorío della terra*; *Governar cavalli, è stregghiargli, e dar loro mangiare, e bere. Governar cani, polli, uccelli, è dar lor mangiare, e bere.* Vocabolario degli Accademici della Crusca in quest' vltima edizione da' medesimi riueduto e ampliato : con aggiunta di molte voci degli autori del buon secolo, e buona quantità di quelle dell'vso : con tre indici delle uoci, locuzioni, e prouerbi latini e greci, posti per entro l'opera, Venezia, Stefano Curti, 1686, consultado el 14 de octubre de 2008 en http://www.bdcrusca.it/scheda.asp?radice=000029830_1&seq=1&file_seq=1

[10] Tassoni, Alessandro, *Annotazioni sopra il Vocabolario degli Accdemici Della Crusca,* Venezia, Appreso Marino Rossetti, 1698, p. 83, consultado el 14 de octubre de 2008 en: http://www.bdcrusca.it/im_componi.asp?radice=000202380_1&seq=99&file_seq=104&nomeFile=KAC7506&path1=imbdi055

El documentado estudio de Colombo, citado anteriormente, contiene una serie de acotaciones que resultan insoslayables en este apartado introductorio:

a. *En 1292* Bono Giamboni empleó *gobernar* en el sentido de administrar en ejercicio el máximo poder.
b. Un escrito anónimo del siglo XIV, *I fatti di Cesare,* de hecho recurre con significativa desenvoltura a expresiones como "gobernar la República" o "gobernar la ciudad".
c. Entre los siglos XV y XVI los dos núcleos más fuertes de la maraña generada por el término-concepto *gobernó* están listos para ser resueltos. Por lo pronto, y por un lado, *gobernó* remite a la forma de régimen político y por el otro comienza a referirse al organismo político complejo que administra y determina la orientación del Estado. De aquí en adelante aparecerán claramente dos líneas evolutivas de debate y de transformación histórica correspondientes: una (ligada a la acepción de gobierno como régimen), inherente a la mejor de las "formas de gobierno"[11] y otra (sometida a la asociación entre gobierno y sujeto institucional), inherente al titular que posee el poder de asumir las decisiones políticas más generales y vinculantes.
d. En la Edad Media todavía no existen la palabra ni el concepto de *gobierno,* pero en cambio sobrevive *gubernare*. A mediados del siglo XIII, Henry de Bracton, con su *De legibus et consuetudinibus Angliae,* identifica dos áreas de poder real: el *gubernaculum* y la *iurisdictio.* La primera corresponde a los momentos en los que el rey actúa de modo discrecional e incontrovertible: en suma, moviéndose según criterios de pura oportunidad. El objetivo es el mantenimiento de la paz y el monarca se encuentra automáticamente siendo *legibus solutus.*
e. Se puede señalar que con Maquiavelo estalla -por así decirlo- el contenido definitorio de la palabra *gobierno.* Así, en las obras maquiavélicas, y de manera específica en *El Príncipe,* se puede decir que *gobernar* denota el ejercicio de las supremas funciones políticas

[11] Sobre las formas de gobierno: Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político,* México, FCE, 2006.

y administrativas de un Estado.[12] En esta obra, la palabra *gobierno* refleja una idea en extremo actual, la de un grupo de personas depositarias del poder político dirigidas por la figura preeminente del Príncipe.

f. El problema de la forma de gobierno es central en el siglo XVI, al punto de que el paralelismo con el alma que gobierna al cuerpo (idea proveniente de Santo Tomás) es desplazado por obra de Paolo Paruta, precisamente del gobernante a la forma de gobierno: "entre todas las cosas humanas ninguna es más importante, en una ciudad, que la forma de gobierno, de la que, como del alma, se producen todas sus operaciones".
g. Con el pleno desarrollo de la razón de Estado,[13] en el curso de todo el siglo XVI y comienzos del XVII, se entra de lleno en la verdadera historia lexical y conceptual de *gobierno.*[14]

En el Estado contemporáneo, el sistema de gobierno está conformado por diversos entes organizados política y jurídicamente. El gobierno -sostiene Arce Tena- tiene dos vertientes: 1. la de la acción y efecto de gobernar, y 2. la de que la sociedad se gobierne.[15] La primera vertiente se refiere a las decisiones de autoridades vinculadas a organismos e instituciones con la finalidad de regir y gobernar a una nación, a un estado federal o local, a una provincia, o a una comunidad. La segunda está vinculada a la anterior en el sentido de la representación política de una sociedad, en que la misma sociedad o los ciudadanos otorgan poderes a sus gobernantes para ejercer la autoridad política en nombre

[12] "…*Terminada la matanza, Oliverotto montó a caballo, recorrió la ciudad, fue a sitiar al primer magistrado en su propio alcázar, y los habitantes de Fermo, poseídos de súbito e inaudito temor, se vieron obligados a obedecerle, y a formar un nuevo Gobierno, del que se constituyó soberano*…" Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe* (C. VIII), consultado el 16 de octubre de 2008 en http://www.laeditorialvirtual.com.ar/pages/maquiavelo/maquiavelo_elprincipe.htm

[13] Estrictamente hablando, la razón de Estado es un término acuñado por Maquiavelo para referirse a las medidas excepcionales que ejerce un gobernante con objeto de conservar o incrementar la salud y fuerza de un Estado, bajo el supuesto de que la pervivencia de dicho Estado es un valor superior a otros derechos individuales o colectivos.

[14] Colombo, Paolo, *Op. cit.,* pp. 30-70.

[15] Arce Tena, Carlos A., *La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo;* México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 95.

y representación de la misma, al estar subordinado a las atribuciones legales que se le hayan conferido.[16]

Arce Tena no acierta cuando, al referirse al término *gobierno,* acota que se asocia con el concepto de gobernanza "…que algunos autores han utilizado, aun cuando en castellano no existe tal palabra…",[17] pero nos parece atendible su concepción del gobierno como el conjunto de personas e instituciones que tienen autoridad política y poder efectivo, es decir, con capacidad real para generar resultados concretos. En la interrelación de órganos, instituciones y funcionarios gubernamentales, junto con los medios administrativos y legales a su alcance, hacen efectivas las decisiones con el propósito de lograr los objetivos y finalidades aceptados por la sociedad.[18] También parece atendible la definición que propone José Juan Sánchez González, para quien el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y, asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en las leyes, reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.[19]

En cambio, coincidimos con el profesor José Juan Sánchez González cuando distingue entre *government,* como la institución responsable del gobierno de una sociedad; *governing,* como la acción de gobernar del gobierno mismo, y *governance,* como el proceso más o menos formalizado de gobernarse o conducirse a una sociedad, en el que el gobierno es un actor con mayor o menor capacidad de decisión e influencia directiva en un contexto de mayores actores participantes.[20]

---

[16] *Ibídem.*

[17] Arce Tena, Carlos A., *Op. cit.,* p. 96. "Gobernanza" es una palabra de uso corriente en diversos ámbitos, e incluida por el Diccionario de la Real Academia Española en su vigésima segunda edición.

[18] Arce Tena, Carlos A., *Op. cit.,* p. 97.

[19] Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y reforma del Estado en México*, México, INAP, 1998, p. 33.

[20] Sánchez González, José Juan, *Usos de la gobernabilidad y la gobernanza. Una manera de diferenciarlas,* artículo proporcionado por el autor.

No es tema de nuestra investigación el análisis de las diversas formas de gobierno, pero con la elegancia en la prosa de John Stuart Mill que discurre entre la ponderación de la eficacia del gobierno, nos obliga a hacer el primer alto en el camino:

> Siendo la forma de gobierno de un país dado asunto de elección, es necesario investigar cómo esa elección debe ser dirigida, cuáles son los caracteres distintivos de la forma de gobierno más propia para favorecer los intereses de una sociedad determinada… Las funciones propias de un gobierno no son invariables, sino que difieren en los diferentes estados de la sociedad… La influencia del gobierno sobre la sociedad debe ser examinada y apreciada en su relación no con algunos intereses, sino con el conjunto de los intereses de la humanidad… Se dice de un gobierno que mantiene el orden cuando logra hacerse obedecer, y debe hacerse obedecer para poder alcanzar otros fines… El gobierno es, a la vez, una gran influencia que obra sobre el espíritu humano y un conjunto de combinaciones dispuestas para el manejo de los asuntos públicos.[21]

También tiene Calhoun la fuerza de un *clásico*, en su disquisición sobre el gobierno, cuando concluye que el hombre está constituido de tal forma que el gobierno es necesario para la existencia de la sociedad, y la sociedad para su existencia y perfección de sus facultades. Asimismo resulta que el gobierno tiene su origen en esta constitución doble por su naturaleza; los sentimientos de simpatía o sentimientos sociales constituyen la causa remota; y la individual o directa, la causa próxima.[22]

Este primer apartado puede darse por concluido al señalar que el gobierno es la exteriorización particular del múltiple y complejo problema de la autoridad en la vida social.[23]

---

[21] Stuart Mill, John, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1965, pp. 152-154.

[22] Calhoun, John C., *Disquisición sobre el gobierno,* Madrid, Tecnos, 1996, p. 8.

[23] Sobre la autoridad del Estado, González Uribe, Héctor, *Teoría Política,* México, Porrúa, 1989, pp. 305 y sigs.

1.3. Genealogía de la gobernanza.

Aunque la expresión "gobernanza" tiene sus antecedentes conceptuales en los siglos XIII y XIV en las lenguas española, inglesa o francesa, la denotación actual del concepto es en gran medida un producto emergido de los *Think tank* anglosajones, a fines de la década de los ochenta. Dicha expresión entiende la formulación e implementación de políticas desde una visión más horizontal e incluyente, no sólo bajo la óptica del desempeño gubernamental o como una cuestión de distribución o acceso al poder, sino también en términos de cómo producir poder y cómo puede la gente común acceder a la producción de mecanismos y dispositivos de regulación cotidiana de su convivencia y de control de poder de los gobiernos y de los agentes de representación. A diferencia de la gobernabilidad, la gobernanza no depende únicamente de los gobernantes, sino también de los gobernados.

La mayor parte de los hacedores y usuarios del concepto *gobernanza* destacan como nota esencial que la conjunción del actuar del gobierno con los agentes del mercado y de la sociedad civil es el hecho observable de cómo se practica hoy la dirección de la sociedad. En esa vertiente, se ha llegado a hablar de *governance without government; indirect governance, o government by proxy*.

No obstante, también se ha sugerido que la *gobernanza* denota que la sociedad en su conjunto es tanto el sujeto como el objeto destinatario de la gobernación,[24] y que de ese proceso directivo social forma parte el gobierno como una instancia relevante pero no la única ni la dominante ni la decisiva en buena parte de los temas y circunstancias sociales. Se entiende, pues por gobernanza al proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos; su sentido de dirección y su capacidad de dirección.

[24] La gobernación es fundamentalmente el gobernarse de una sociedad, que incluye la instancia de gobierno como un actor importante y con un papel sobresaliente, pero no decisivo ni exclusivo en muchas áreas vitales de intercambio y convivencia. Cfr. Sánchez González, José Juan, *Usos de la gobernabilidad y la gobernanza. Una manera de diferenciarlas*, *Op. cit.*

La gobernanza parece expresar las renovadas expectativas de la nueva clase de "controles" que el Estado-gobierno puede ejercer sobre la sociedad en un mundo que se transforma. El Estado del futuro no controlará más a la sociedad, en un sentido tradicional de la expresión; más bien requerirá, cada vez más, de su apoyo y soporte para enfrentar la diversidad y complejidad sociales crecientes. Debemos ver a la gobernanza como la mejor manera de conducir a la sociedad por el propio "pueblo", por su misma gente; tendremos que transformar al gobierno en gobernanza.

Pero, ¿que dice Daniel Kaufmann, experto del Banco Mundial acerca de la *governance*? Reconoce que el concepto no es nuevo, y lo remonta a 400 años antes de Cristo, en el *Arthashastra*, un tratado sobre el gobierno atribuido a Kautilya, brazo derecho del Rey de la India. En él, Kautilya ofrece los grandes pilares del arte de gobernar, a saber: la justicia, la ética y la convicción anti-autocrática. Kaufmann afirma que *governance* es un conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país, incluyendo el proceso de elección, supervisión y reemplazo de quienes ejercen esa autoridad; la capacidad del gobierno para gestionar eficazmente los recursos y poner en práctica políticas acertadas, y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones del país.

De hecho -sostiene Kauffmann- es posible identificar seis indicadores fundamentales para medir la gobernanza:

- Voz y rendición de cuentas.
- Estabilidad política y ausencia de violencia.
- Efectividad gubernamental.
- Calidad regulatoria.
- Estado de Derecho.
- Control de la corrupción.[25]

[25] Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart, et. al., "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción", *Finanzas y Desarrollo*, Washington, junio de 2000.

Ahora bien, ¿por qué la revista *Este País,* al hacer la traducción de los indicadores del Banco Mundial, anuncia consuetudinariamente que lo que está presentando son indicadores de "*gobernabilidad*"? Del mismo modo, al contrastar los indicadores de gobernabilidad de Kohli con los indicadores de gobernanza de Kaufmann apreciamos que, después de todo, no son tan distintos.

En consecuencia, es menester recurrir a la etimología de los conceptos. Queda claro que gobernabilidad y gobernanza, aunque vinculados etimológicamente, se refieren a fenómenos sociopolíticos distintos:

> • *In light of this discrepancy in the definition of the concepts of "governability" and "governance," many Latin American authors agree that: a) in English only the word "governance" exists, from which many assume the concept of governability has been taken, and b) that the empirical uses of the concept of "governance" indicate that the term is utilized in reference to the capacity to govern steadily and effectively, or to the viability of the government. In this regard, it is worth noting that the concept "governability" was used in 1975 by Michael J. Crozier, Samuel P. Huntington, and Joji Watanuki in their report The Crisis of Democracy: a Report on the Governability of Democracy to the Trilateral Commission. In that report, it is stated that the governability problems in Western Europe, Japan, and the United States "came from the growing gap between some fragmented and increasing social demands and some governments' increasing wanting of financial resources, authority and institutional frameworks and capacities that the new type of collective action demands." Additionally, in many English publications the concepts "governance" and "good governance" are used to refer to good government, or good administration and a corollary of this conception is the emphasis on institutional capacity building and development. Obviously, in this case, "governance" and "governability" are two different things.*[26]
>
> • *Si bien ambos términos están estrechamente relacionados, hasta el punto de confundirse en algunos casos, la cronología de los debates teóricos sobre los conceptos que representan ilustra muy bien la necesidad de diferenciarlos y la consiguiente confusión en muchos textos españoles. Mientras que la génesis teórica del concepto de governance se sitúa, como hemos visto, a mediados de los ochenta y el grueso del debate en plena década de los noventa, el discurso político sobre la governability*

[26] Casas, Juan Antonio, et. al., *Toward Health and Human Development*, *http://bases.bireme.br/bvs/equidad/Chapter15.pdf*, 15 de agosto de 2008.

tiene su origen en la llamada "crisis de gobernabilidad" (governability crisis), a principios de los años setenta, y su referencia teórica fundamental es el informe de la Comisión Trilateral titulado The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commision (1975), que suele citarse como "informe sobre la gobernabilidad de las democracias".[27]

- *Gobernabilidad y governance son conceptos diferentes. Aunque vinculados en su raíz etimológica, su uso y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos (y objetos de investigación) distintos. Esta afirmación es necesaria en primer término, dado el hecho de que en no pocas ocasiones el término governance ha sido traducido en lengua castellana de las más variadas formas (Deferrari, 1996; Solà, 2000). Este término ha sido traducido como "buen gobierno" (véase Stoker, 1998), "gobernación", "gobernalidad" (sic) (véase la versión en castellano del número 155 de la Revista Internacional de Ciencias Sociales UNESCO), "gobernancia" (Stren, 2000) o incluso como "gobernabilidad", (con)fundiendo en este último (y no menos frecuente) caso, al concepto governance con el de governability, y haciendo de este modo confusas las lecturas y las reflexiones sobre la materia en aquellos trabajos publicados en lengua castellana, tanto de ámbito científico-académico como en el de la cooperación al desarrollo.*[28]

- *Un tercera corriente que ha contribuido a la mencionada amplitud y confusión acerca del concepto de gobernabilidad ha sido su utilización por las agencias internacionales como sinónimo de "governance"… El problema de esta combinación es que falla en distinguir analíticamente entre gobernanza (o entramado institucional) y gobernabilidad (capacidad de gobierno conferida por dicho entramado institucional), lo que provoca confusión y conduce al citado desbordamiento conceptual imperante en torno a la gobernabilidad.*[29]

- *Adelantamos nuestra posición: gobernabilidad y "governance" son dos conceptos interrelacionados pero que es necesario separar para efectos analíticos.*[30]

---

[27] Solá, Amadeu, "La traducción de governance", *Punto y coma,* número 65, en *http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm,* consultado el 15 de agosto de 2008.

[28] Cruz, César Nicandro, *Gobernabilidad y governance democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional, http://www.iigov.org/dhial/?p=23_05,* 24 de mayo de 2007.

[29] Prats, Joan Oriol, *El concepto y el análisis de la gobernabilidad, http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=184501&art=184669,* 24 de mayo de 2007

[30] Prats, Joan, "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Revista Instituciones y Desarrollo*, no. 7, noviembre de 2000, Barcelona, España.

Al parecer, ha habido multiplicidades con la traducción al castellano de *governance*: "buen gobierno", "gobernación", "gobernalidad" (sic.), "gobernancia", o incluso "gobernabilidad", confundiendo en este caso, el concepto de *governance* con el de *governability*, haciendo confusas las lecturas y reflexiones. ¿Qué dice al respecto la Real Academia Española? Respecto a *gobernabilidad* dice: "cualidad de gobernable"; respecto a *gobernable* dice: "que puede ser gobernado". Respecto a *gobernanza*, este vocablo se integró al Diccionario el 21 de diciembre de 2000, en los siguientes términos: *arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*. "Desarrollo duradero", "sano equilibrio"; creemos que definiciones así no son frecuentes en el Diccionario.

Se puede concluir, preliminarmente, que mientras la *gobernabilidad democrática* es asociada a los conceptos de orden, estabilidad, eficacia y legitimidad política basada en la democracia, la *gobernanza*, por su parte, se asocia a los procesos de interacción entre diversos actores políticos y sociales.

Recorramos la historia. En 1591, Shakespeare, en la segunda parte de *Henry VI*, pone en voz de uno de los personajes: *What shall King Henry be a pupil still Under the surly Gloucester's governance?*

Gouvernance era una expresión ya utilizada en Francia[31] durante el siglo XIII, como se aprecia en la invaluable investigación de Frédéric Godefroy,[32] cuya ficha se transcribe a continuación:

[31] La Enciclopedia alemana *Zeno* reconoce que se trata de una expresión de origen francés, sin equivalente en el idioma teutón, y si "*governanz*" no ha terminado de cuajar, *"lenkungsformen"* como forma o esrtructura de gobernar o dirigir, es una opción gramatical plausible: "…*Für den aus dem Französischen kommenden Begriff („Gouvernance") gibt es keine deutsche Entsprechung; Eindeutschungsversuche wie „Gouvernanz" haben sich (noch) nicht durchgesetzt, der Begriff „Lenkungsformen" bietet sich an, da damit sowohl der Bezug zu den Strukturen als auch der zur Intention gegeben ist*", en *http://www.zeno.org/Wikipedia/A/Governance?hl=governance,* consultado el 21 de febrero de 2008.

[32] Godefroy, Frédéric, *Dictionnaire de l'ancienne langue française et de tous ses dialectes du IXe au XVe siècle: composé d'après le dépouillement de tous les plus importants documents manuscrits ou imprimés qui se trouvent dans les grandes bibliothèques de la France et de l'Europe.... Tome quatrième,* Paris, 1885, pp. 324-5, en *http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k506370/f327.table,* consultado el 21 de febrero de 2008.

GOVERNANCE, - *anche*, *gouver.*, *gouvre.*, s. f., gouvernement, juridiction, puissance général :

Au siege de la *gouvernance*. (*Lett. de la créat. de la loy de Lille*, ap. ROISIN, ms. Lille 266, f° 193.)

Chi doivent amoureus prendre lor *gouvernanche*.
(*B. de Seb.*, IX, 5, Bocca.)

En ladite *gouvernance* au tamps de la grace dont lesdittes lettres du roy monseigneur font mencion. (4 nov. 1330, Flines, Cod. D, f° 40 r°, Arch. Nord.)

Et pource que estoie en enfance
Me prist elle en sa *gouvernance*.
(G. MACH., *Poés.*, Richel. 9221, f° 22c.)

En sa *gouvrenance*. (1355, *Reg. du Chap. de S. J. de Jer.*, Arch. MM 28, f° 28 r°.)

Quant Venus sera seulle dame de la *gouvrenanche*. (ORESME, *Quadrip.*, Richel. 1348, f° 87 r°.)

Quant la nature d'aucune planete aura seignourie en la *gouvrenance* du monde. (ID., *ib.*, f° 90 v°.)

Selon les loix de Socrates, l'ordonnance et le gouvernement de la cité ne seroit pas democracie ne oligarchie, mais elle seroit une *gouvernance* moienne laquelle l'en appelle par nom commun police. (ID., *Politiq.*, f° 44c, éd. 1489.)

Ilz ont cuidé fermement avoir le regime ou *gouvernance* des choses mondaines et humaines. (SYM. DE HESDIN, *Trad. de Val. Max.*, f° 10a, éd. 1485.)

La premiere forterece d'Engleterre a ce costé de la, laquele messires Guillaumes de Montagut avoit en garde et en *gouvrenance*. (FROISS., *Chron.*, IV, 20, Luce.)

Il avoit en *gouvrenance* le conté de Fores. (ID., *ib.*, VI, 65, Luce.)

Il est necessaire de pourvoir de bonne *gouvernance* au dit office. (20 nov. 1422, *Lett. du vic. d'Argentan*, Annuaire de l'Orne, 1873, p. 333.)

Mon sire a telle fiance a moy qu'il m'a tous ses biens et sa maison mis en ma garde et en ma *gouvernance*. (*Hist. de l'anc. test.*, f° 15d, impr. Maz.)

Comme quoy en voz *gouvernances*
Sont les rentes ou les finances
De Prosper l'empereur de Romme.
(P. MICHAULT, *Doctrinal de court*, f° 26 v°, éd. 1528.)

Que ledit duc d'Acquitaine, daulphin de Vienne, ainsné filz du roy ne vouloit plus souffrir telles *gouvernances*, ne telles choses ne si grant destruction des biens de ce royaume et de son dit pere. (MONSTRELET, *Chron.*, I, 139, Soc. de l'H. de Fr.)

Vous y trouverez bonne foy,
Bon renon, bonne *gouvernance*.
(*Farce de Bien Mondain*, Anc. Th. fr., III, 196.)

Les habitans de Sainct Pol ont tousjours ressorty en la *gouvernance* d'Arras. (1545, *Pap. d'Et. de Granvelle*, III, 121, Doc. inéd.)

— Alimentation :

Faut pour la *gouvernance* de .IIII. chevaux environ .XXIII. sebtiers d'avoine. (*Pièce de* 1375, Arch. adm. de la ville de Reims, III, 427, Doc. inéd.)

De hecho, el *Dictionnaire de l'Académie Française, 4ème edition (1762) y el Dictionnaire de l'Académie Française, 6ème edition (1835),* definieron a *gouvernance* como una expresión propia de otros tiempos muy atrás:

> GOUVERNANCE. s.f. Juridiction établie en quelques Villes des Pays-Bas, à la tête de laquelle est le Gouverneur de la Place. *La Gouvernance d'Arras, de Lille, etc.*[33].
>
> GOUVERNANCE s. f. Juridiction qui existait autrefois dans quelques villes des Pays-Bas, et à la tête de laquelle était le gouverneur de la place. *La gouvernance d'Arras, de Lille, etc.*[34].

Parece haber consenso en que la expresión "gouvernance" nació en Francia, en el siglo XII, con un sentido eminentemente técnico al referirse a la conducción de las *baillages,* que eran circunscripciones administrativas y jurisdiccionales encomendadas a los *baillis,* representantes del rey. Más adelante, era normal ver en los frontispicios de los edificios públicos a los letreros que decían la "*Gouvernance de la Flandre*" o "*Gouvernance de Casamance*", por ejemplo.

Aparentemente, algunos historiadores ingleses de la Edad Media hacían referencia a la "governance" para caracterizar a la organización del poder feudal. Pero es, al menos, hasta el siglo XVI cuando se le da un mayor uso a la expresión en la isla británica, y en su desarrollo, llama la atención el epígrafe que se incluye en este apartado. Adicionalmente, Amadeu Solá[35] acota, con acierto, que es evidente la afinidad histórica entre el inglés *governance*, el francés *gouvernance*, el portugués *governança* y el español *gobernanza* (que se escribe *governança* en los textos castellanos del siglo XV).[36]

Pero suele haber palabras que, después de surgir y utilizarse en los diccionarios, correspondencia, frontispicios y obras de teatro, súbitamente, caen en desuso y prácticamente, desaparecen de escena

---

[33] *http://portail.atilf.fr/cgi-bin/getobject_?p.6:19./var/artfla/dicos/ACAD_1762/IMAGE/*, consultado el 21 de febrero de 2008.

[34] *http://portail.atilf.fr/cgi-bin/getobject_?p.9:15./var/artfla/dicos/ACAD_1835/IMAGE/*, consultado el 21 de febrero de 2008.

[35] Solá, Amadeu, *Op. cit.*, p.3.

[36] "*E por ser la concordia más durable, e porque no viniese entre ellos más división, partieron la governança del reyno: quedó la reyna por governadora de Castilla toda, fasta los puertos, e el ynfante de todo lo ál, de los puertos fasta el Andaluzía.*" (Díaz de Games, *El Victorial*, 1431-1449, RAE, CORDE).

durante siglos. Y fue hasta 1985 cuando Hollingsworth y Lindberg publicaron el artículo intitulado "*The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour*". Los mismos autores volvieron a la carga unos años más tarde, cuando el debate ya estaba en marcha, con una obra que se considera una referencia básica: "*The Governance of the American Economy*", Cambridge University Press, 1991.

Por su parte, el *Governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences*, define governance en los siguientes términos:

> *Governance refers to the process whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decisions concerning public life, and economic and social development. Governance is a broader notion than government. Governance involves interaction between these formal institutions and those of civil Society.*

Por su parte, el *Office de la langue française*, en 1999, acerca de gouvernance, dice que es:

> *Art ou manière de gouverner qui vise un développement économique, social et institutionnel durable, en maintenant un sain équilibre entre l'État, la société civile et le marché économique.*
>
> ***Note:*** *Les unités périphrastiques suivantes - bonne conduite des affaires publiques, gestion rationnelle des affaires publiques, bon gouvernement, bonne administration - s'apparentent à la notion de « gouvernance », sans toutefois en couvrir totalement le sens. La gouvernance implique une nouvelle philosophie de l'action publique qui consiste à faire du citoyen un acteur important du développement de son territoire. L'État est vu comme un « écosystème » mettant en jeu une pluralité de dimensions - sociale, environnementale, urbanistique, économique, politique, etc. - et une pluralité d'acteurs, en interactions complexes. Dans un contexte de mondialisation, la gouvernance peut impliquer, entre autres intervenants, plusieurs États.*

Finalmente, como se ha visto anteriormente, consideramos que el Diccionario de la Real Academia Española se ha inspirado en el *Office de la langue française*.[37]

Apenas pasa de los dos lustros la idea de que la governance tiene un campo de estudio multidireccional y se ha asociado su uso con diferentes ámbitos, tipos de actores, niveles de gobierno y entornos (locales, subnacionales, nacionales, regionales, supranacionales), con el fin de estudiar patrones, estructuras y reglas de juego que permiten o limitan la articulación e interacción sociopolítica.[38] Por último, siguiendo a Aguilar Villanueva: "... hay vida más allá del gobierno. Más allá de la regulación y acción del gobierno democrático, existen también otros dispositivos y principios de autorregulación y autogobierno social, cuya mayor o menor vitalidad aumenta o disminuye la capacidad de orden y cohesión social".[39]

1.3.1. Interpretaciones de governance

En su documentado estudio sobre *gestión pública y governance,* el profesor José Juan Sánchez González identifica cinco interpretaciones asociadas al concepto de *governance*, en los siguientes términos que se agrupan en este cuadro:[40]

Como gobernabilidad	La más común y generalizada de las utilizaciones, aunque, en sentido estricto, la governance tiene otros alcances y limitaciones que la hacen diferente a la concepción tradicional de gobernabilidad o ingobernabilidad.

[37] En mayo de 2001 se publicó el *Libro Blanco de la Gobernanza de la Unión Europea*.

[38] Cruz, César Nicandro, *Gobernabilidad y 'governance' democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional,* en *http://www.fcs.edu.uy/enz/desarrollo/modulodes/archivos/estado_desarrollo/IIG%20Instituto%20Internacional%20de%20Gobernabilidad.htm,* consultado el 21 de febrero de 2008.

[39] *Ibídem.*

[40] Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance,* México, IAPEM, 2002, p. 320 y sigs.

Como gobernación	Es fundamentalmente el gobernarse de una sociedad, que incluye la instancia de gobierno como un actor importante y con un papel sobresaliente, pero no decisivo ni exclusivo en muchas áreas vitales de intercambio y convivencia. La gobernación significa coordinar, integrar, equilibrar a sociedades que se distinguen por su multicentrismo, es decir, por la presencia de personas y organizaciones que son gubernamentalmente independientes, autónomas, diferenciadas entre sí, poseedoras de capacidades y recursos propios cuya eficacia es acreditada con logros notables en sus campos de interés. El núcleo del problema de la gobernación consiste entonces en la coordinación de la diferencia social.
Como capacidad de gobierno	Término acuñado por Dror, acotando que se suele hablar equivocadamente de "ingobernabilidad" cuando lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la incapacidad de gobernar. Es peligroso porque proporciona una coartada para las torpezas del gobierno, que a su vez culpará a la sociedad.
Como gobernanza	Con uso limitado, pero con ejemplos que acreditan su utilización actual: a) la Nueva Gestión Pública, que se encuentra en tela de juicio porque centra su atención en la eficiencia; b) gobernanza I (estabilidad), II (desestabilización) y III (relación virtuosa entre Estado y sociedad civil; c) gobernanza corporativa (cuyo objetivo es asegurar la transparencia y la ética en el manejo de las empresas del sector privado y público), y d) gobierno electrónico (utilizando nuevas tecnologías en la gestión interna de las administraciones públicas, el acceso ciudadano a diferentes tipos de información y transacción con el gobierno).
Como "buen gobierno"	Se refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores público y privado. Su esencia apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde el exterior, sino que es resultado de la interacción de una multiplicidad de agentes dotados de autoridad y que influyen unos en otros.

Fuente: elaboración propia, a partir de *Gestión Pública y Governance,* de José Juan Sánchez González.

Como puede apreciarse, la gobernanza puede ser analizada bajo distintas perspectivas de estudio. Pero ¿qué es gobernanza? Consideramos que una primera aproximación a la comprensión de los alcances de este término debe pasar por el análisis de la gobernabilidad.

1.4. La gobernabilidad

En su magnífico trabajo de investigación sobre Estado y gobernabilidad en México, Báez Silva señala que desde los años ochenta, "gobernabilidad" se ha convertido en un término de uso corriente en el discurso político mexicano, y que a esa palabra se le han adjudicado diversos sentidos y significados, siendo el más habitual el de capacidad de gobernar de manera eficaz.[41]

El análisis de la gobernabilidad, en primera instancia, descansó en la doble preocupación sobre los desgastes de la democracia y del Estado de bienestar. Si bien es cierto que la intervención del Estado en materia económica no es un fenómeno reciente, fue a partir de la gran crisis de los años treinta, y más específicamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se puso en marcha en los países occidentales un sistema de solidaridad social que apunta a corregir las fallas e injusticias del capitalismo, y en el que el Estado sería paulatinamente considerado como responsable del progreso social de la población. Es la idea del "Estado providencia", "Estado benefactor" o "Estado de bienestar".

Jürgen Habermas señaló que después de la Segunda Guerra Mundial y hasta los años ochenta, tres grandes tendencias políticas cambiaron el rostro del siglo XX: a) la Guerra fría; b) la Descolonización, y c) la construcción del Estado de bienestar. Con relación a este último aspecto, Habermas destaca que en las democracias prósperas y pacíficas de Europa Occidental -y en menor medida en los Estados Unidos y en otros países- surgieron economías mixtas que permitieron la continua ampliación de los derechos civiles y, por primera vez, una efectiva realización de los derechos sociales fundamentales. Entre principios de los años cincuenta y principios de los setenta, el explosivo crecimiento económico mundial, la cuadruplicación de la productividad industrial y el aumento diez veces mayor del comercio internacional incrementaron a su vez las desigualdades entre las regiones pobres y ricas. Los gobiernos de los países de la OCDE, que en esos dos decenios contribuyeron con tres cuartos de

[41] Báez Silva, Carlos, *Estado y gobernabilidad en México*, Tesis profesional para obtener el Título de maestro en Ciencia Política, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 28.

la producción mundial y el 80% del comercio internacional, aprendieron tanto de las experiencias catastróficas del período de entre las dos guerras, que se propusieron una política económica volcada hacia la estabilidad interna, con tasas de crecimiento relativamente altas, construyendo y ampliando un impresionante sistema de seguridad social.[42]

En las democracias masivas -concluye Habermas- con un Estado de bienestar social, la forma económica altamente productiva del capitalismo se controló como nunca antes por la sociedad, y se concertó más o menos con la idea democrática de los Estados constitucionales.[43]

De acuerdo con González Uribe, el Estado de bienestar se basa en el principio de que todo miembro de una comunidad, por el sólo hecho de ser una persona humana, tiene derecho a participar de los beneficios del bien común. El bienestar, que supone que hay un nivel mínimo de vida, debajo del cual no debe estar ningún ser humano, se ha de extender a toda la población, sin discriminación alguna. En sus grandes líneas, la política social y económica del bienestar, se basa en un programa de estabilidad y progreso económico que elimine eficazmente los ciclos de desorden y anarquía en la producción económica y evite las crisis; un programa de pleno empleo en el que el Estado -respetando y

[42] Habermas, J. "Nuestro breve siglo"; *revista Nexos*; México; Agosto de 1998.

[43] *Ibídem*. Diversos autores identifican al Estado de bienestar como un concepto equiparable al de Estado social y democrático de Derecho, sin embargo, esto parece cuestionable. El Estado Social de Derecho surge como una reacción en contra de las injusticias y desigualdades a que condujo el Estado Liberal; conserva aspectos muy importantes de él y los complementa con otros de contenido social. No puede identificarse, estrictamente con el Estado de bienestar, porque éste obedece a una motivación diferente, a saber, lograr que continúen predominando las características del liberalismo, concediendo el mínimo indispensable de beneficios a los sectores marginados, para que no se produzcan cambios importantes y, desde luego, no se haga con violencia. Se trata de un modelo que puede ofrecer algunas ventajas a los marginados, a corto plazo, pero que no busca su promoción real. La desigualdad radical seguiría rigiendo. Los poseedores de riqueza y poder la verán aumentar y los otros solo recibirán los imprescindibles apoyos que los hagan manejables y dificulten su explosión, y solo por el tiempo que sea indispensable. Modificaciones de este tipo son de corta duración y tarde o temprano se producirán reacciones de protesta y de violencia que obliguen a rectificar. Es entonces cuando puede aparecer como una alternativa el Estado Social de Derecho. Su identificación con el Estado de bienestar sólo es aceptable cuando los criterios de que parten son semejantes.

fomentando la libre empresa- use todos sus recursos, sin llegar a medidas de nacionalización extrema; una política fiscal que redistribuya el poder de compra de acuerdo con los intereses y capacidades de todas las capas activas de la población; un programa de obras públicas para ayuda directa del desempleo, de créditos del gobierno para los constructores y de incentivos para las inversiones; un vasto programa de seguridad social que garantice, en la medida de lo posible, todos los riesgos de la vida; y, sobre todo, una planificación pública que, mediante la ayuda de técnicos especializados en la materia, promueve el bienestar de la comunidad".[44.]

Los tres grandes objetivos del Estado de bienestar eran la reducción de la pobreza y de la marginación social; la mitigación de la desprotección individual frente a las incertidumbres económico-sociales; y la garantía de derechos básicos como ciudadanos.[45]

En los países industrializados, la relación entre gobernantes y gobernados era casi perfecta: ausencia de conflictos serios que generaran polarizaciones, aceptación generalizada de los principios de la democracia liberal, consenso entre los partidos políticos en torno al nuevo papel del Estado, equilibrio internacional de las potencias, ausencia de actos que denotaran desobediencia o desafío a la autoridad, entre otros. La capacidad del gobierno parecía casi perfecta: los gobernantes podían orientar la conducta de la comunidad política y los ciudadanos estaban dispuestos a dejarse orientar por quienes eran elegidos para hacerlo. Por tanto, como se ha dicho, las bases de esta relación de armonía entre

[44] González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, México, Porrúa, 1984, p. 592.

[45] Otros ejes del Estado de bienestar eran: el derecho al trabajo con el objetivo de pleno empleo; un salario decente para todos los trabajadores; protección social para cualquiera contra los riesgos de la vida, sin discriminaciones, interrupciones ni exclusiones; derecho a unos ingresos mínimos de subsistencia: una renta universal por el hecho de ser persona; igualdad de oportunidad de acceso a la educación, la salud y la información; el pacto social como método de arbitrar los conflictos y las contradicciones sociales; redistribución de la riqueza en beneficio del interés general, gracias, entre otras cosas, a una fiscalidad progresiva; un sistema público de producción y suministro generalizado de bienes y servicios básicos, como parte de la riqueza común; un sistema democrático representativo, y la promoción y el desarrollo de una cultura cívica, centrada en el bien común.

gobernantes y gobernados eran, precisamente, la legitimidad democrática y la efectividad del Estado de bienestar.[46]

Las críticas a este Estado de bienestar habían comenzado desde los años setenta, cuando se multiplicaron los síntomas de la crisis fiscal y financiera del Estado, incapaz éste de asegurar los gastos del bienestar: crecimientos continuos del déficit y de los endeudamientos públicos, sin contemplar la posibilidad de una reorganización de los gastos públicos.

Por otra parte -sostiene Báez Silva-, la creciente intervención estatal en la economía originó que los ciudadanos (electores) comenzaran a hacer depender de los buenos resultados económicos su lealtad a los gobiernos, y así la estabilidad de los gobiernos y la legitimidad del Estado comenzó a depender de los resultados económicos que se obtuvieran. Se llegó a suponer que la democracia había hecho entrar en crisis al Estado de bienestar pues aquella facilitaba la aparición y manifestación de excesivas demandas ciudadanas, las cuales ahogaban, por su cantidad y naturaleza, al segundo que se veía imposibilitado, debido a su tamaño y complicada organización, para responder satisfactoriamente a las mismas.[47]

Por lo que se refiere a la democracia *per se,* ésta se apreciaba como un mecanismo que permitía mantener o crear las condiciones necesarias para la armonía social. Pero las relaciones entre gobernantes y gobernados comenzó a alterarse a partir de una serie de consecuencias derivadas del binomio Estado de bienestar/democracia. Pareciera entonces que la segunda funcionaba en detrimento del primero pues minaba la efectividad del mismo, y empezaba a socavar su legitimidad.[48]

En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki, publicaron su informe *The crisis of democracy*, acerca de la vinculación entre la democracia y la crisis de gobernabilidad. Dos años antes, James O´Connors había anunciado una crisis fiscal de gran envergadura en los países más avanzados. Según su hipótesis, dicha crisis derivaría en la tantas veces anunciada crisis final del capitalismo. Esta aseveración orientó en cierta forma a

[46] *Ibídem.*
[47] Báez Silva, Carlos, *Op. cit.*, p. 9.
[48] *Ibídem.*

los académicos mencionados en su Informe sobre Gobernabilidad, elaborado para la famosa Comisión Trilateral en el que anunciaron la incontrolabilidad de la crisis fiscal en los Estados Unidos, Europa y Japón, y sugirieron medidas fuertemente restrictivas en la operación del sistema democrático de los países centrales y lo que llamaron "su exceso de democracia".

Dicho exceso, sostenían, provocaba una demanda imposible de satisfacer, y esa "sobrecarga" sería insoportable para la democracia tal cual se venía desarrollando en esos países. Se partía, adicionalmente, de la premisa de que tarde o temprano los países de la gran periferia del sistema mundial se convierten en entidades difíciles de gobernar.[49]

Según los autores del Informe, las disfunciones de la democracia se manifestaban en cuatro aspectos principales:

1) Deslegitimación de la autoridad. Se advierte una debacle en la confianza que la sociedad tiene en sus gobiernos.[50] El Estado de bienestar había difundido una ideología igualitaria que al no poder cumplirse tiende a deslegitimar la autoridad pública. En rigor, lo que se trata es de sostener como incompatibles el keynesianismo y la democracia. Así, la vitalidad de la democracia en los años sesenta, manifestada por el aumento de participación política, generó problemas para la gobernabilidad de la democracia en los años sesenta, derivados de la disminución de la confianza del público en la autoridad del gobierno. Al comentar esta reflexión, Gianfranco Pasquino señala que la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como la espiral de la ingobernabilidad. Las causas de dicho fenómeno se remontan a las transformaciones culturales de amplio alcance que culminaron en los años sesenta en un tipo de sociedades

[49] Kohli, Atul, *Democracy and Discontent,* USA, Cambridge University Press, 1990, p. 13.
[50] Crozier, Michel J., Huntington, Samuel P., Watanuki, Joji, *The Crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975, p. 162.

altamente escolarizadas, expuestas a los medios de comunicación de masas, tendientes a la participación reivindicativa lanzada a desafiar a la autoridad en todos los campos y en todas las instituciones, de la familia a la escuela.[51]

2) Sobrecarga del gobierno. La disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales provoca un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones políticas, lo que determina una parálisis por sobrecarga de demandas. La satisfacción de esas demandas exacerba las tendencias inflacionarias en la economía. Al comentar este argumento del Informe, Pasquino acota que solamente un gobierno que se base en la eficacia y en el consenso es un gobierno plenamente legítimo y así, pues, en los sistemas políticos contemporáneos, cada vez más, la legitimidad es el producto de las prestaciones gubernamentales que satisfacen las exigencias de amplios grupos sociales.[52]

3) Desagregación de intereses. La competencia entre organizaciones políticas lleva a la incapacidad de seleccionar y agregar intereses causando la incapacidad de las instituciones respecto de la absorción de las demandas fragmentarias. El peso asumido por la administración en la mediación de los conflictos provoca una burocratización de la vida política, que a su vez genera una "disolución del consenso".

4) Provincialismo en los asuntos internacionales. Esto deriva de las presiones ejercidas por la sociedad respecto de sus necesidades interiores. Los liderazgos no trascienden las fronteras.[53]

En la última parte del *Reporte* se enuncian diversas arenas de acción con un postulado pendular: un exceso de democracia implica un déficit en la gobernabilidad, mientras que una buena gobernabilidad implica

[51] Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", en Bobbio, Mateucci, Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política,* México, Siglo XXI Editores, 1988, p. 197.
[52] *Ibídem.*
[53] Eso no significa necesariamente que los líderes sean nacionalistas en sus políticas. Sin embargo, los nombres de Gerald Ford, Takeo Miki, Harold Wilson, Giscard d´Estaing y Helmut Schmidt no inspiran entusiasmo fuera de sus propias sociedades. Crozier, Michel J., Huntington, Samuel P., Watanuki, Joji, *Op. cit.,* p. 168.

una democracia defectuosa.[54] Sobre este aspecto, Lorenzo Meyer acota con precisión que se formulan en el *Reporte* una serie de recomendaciones para disminuir los síntomas de ingobernabilidad -que se resumía como la erosión de la legitimidad de la autoridad estatal-, y éstas incluían: a) disminuir el exceso de demandas sobre los aparatos de gobierno, b) detener la desagregación o pulverización de los intereses, promoviendo su reagrupamiento alrededor de grandes objetivos comunes, y c) combatir el retraimiento del interés público en materia de política exterior, ya que entonces la famosa amenaza soviética seguía siendo vista como una imponente realidad.[55]

En 1980, Ralf Dahrendorf publicó un ensayo de crucial importancia para la comprensión de la gobernabilidad ya que señala dos de sus componentes fundamentales: legitimidad y efectividad.[56]

[54] Crozier, Michel J., Huntington, Samuel P., Watanuki, Joji, *Op. cit.,* p. 173. Las arenas de acción incluyen: la planeación estratégica; el fortalecimiento de las instituciones del liderazgo político; la revigorización de los partidos políticos; el restablecimiento del balance entre gobierno y medios; la revisión de las funciones de la educación superior, y la creación de nuevas instituciones para la promoción de la democracia.

[55] Meyer, Lorenzo, "El sistema político y la gobernabilidad mexicana", en Schmidt, Samuel, *La capacidad de gobernar en México,* México, Aguilar, Nuevo Siglo, 1997, p. 72.

[56] *What is Ungovernability? The notion of governability has to do with the effectiveness of government. In the first instance, it tells us whether governments can cope with what they have on their plate. There is a useful definition of the concept by the historian, Theodor Schieder, who says that "ungovernability" is given if: a) there is a weakness or complete absence of the expression of a uniform political will because political consensus is lacking, b) the process of political decision-making is thereby seriously endangered or made impossible, c) existing institutions based on written or traditional constitutional law and functioning accordingly prove insufficient or completely unsuitable, and d) thus the function of self-preservation of a political unit -internal and external security, satisfaction of needs in the context of the prevailing, at present steadily growing level of expectations, adaptability to historical change in its different forms as social change, change of values- is put in jeopardy. This is a tall order. According to Schieder the statement that a society is ungovernable means that it can no lONGser preserve itself as a polity because it is unable to protect its integrity, to satisfy the needs and expectations of its citizens, and to accommodate change. This in turn reflects on the usefulness of institutions. Schieder´s definition appears in a German collection of essays on our subject entitled "Regierbarkeit" (governability). Its publisher, eager to raise the appeal of the book, printed a laconic statement on the title page: "The problem: A horrifying slogan has for some time come to articulate the growing political defeatism of the West: ungovernability of democracies. The solution: we must counter technocratic megalomania and the political pusillanimity of the slogan "ungovernability" by enlightenment about the conditions of reasonable government and the limits of what politics can do".* Dahrendorf, Ralf, "Effectiveness and Legitimacy: On the "Governability" of Democracies", *The Political Quarterly,* UK, Vol. 51, Issue 4, October, 1980.

En 1990, en *Democracy and Discontent,* Atul Kohli concibió a la gobernabilidad, llanamente, como la capacidad del Estado para gobernar, y enunció los principales factores que inciden en la gobernabilidad: a) la presencia o ausencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas, b) la efectividad o inefectividad de la acción gubernamental, y c) la capacidad o incapacidad del sistema político para resolver conflictos sin recurrir a la violencia.[57]

Sobre este último aspecto, precisamente, en relación con los conflictos, es de reconocerse que si allí donde hay vida hay conflicto, si toda sociedad humana conocida destaca sus formas de conflicto social, la política es por definición siempre conflictiva: interrelaciona a sus actores en función de un bien siempre escaso, el poder, sea para conquistarlo, para permanecer en él o para influir sobre él. El conflicto constituye entonces una categoría fundamental para la comprensión de la gobernabilidad en todos sus escenarios posibles: desde la lucha de clases y la competición entre partidos, movimientos y grupos de interés, hasta los enfrentamientos entre el centro y la periferia, el Norte y el Sur, el Oeste y el Este. Una buena gobernabilidad cataliza todas las fases del conflicto: *origen, expansión, gestión y resolución.*[58]

[57] *In a democratic polity, the issue of endurance of coalitions refers mainly to the stability of social support that competing parties may or may not enjoy. The absence of enduring coalitions thus becomes one good summary indicator of desinstitionalization in a democratic setting. The issue of policy effectiveness can be understood in either more or less demanding terms. One conceivably could set up standards whereby some objective definition of a society´s problems would be sought and against which the capacity or a government to solve problems would be assessed. A government that repeatedly fails to accomplish its stated goals is likely to be a government that does not govern well. The absence of open violence does not necessarily indicate a government that governs well, but an increase in politically oriented violence in a more or less open polity nearly always indicates a growing crisis of governability. It indicates that the state does not possess the institutions necessary for peaceful resolution of the society´s normal political conflicts.* Kohli, Atul, *Democracy and discontent*, United States, Cambridge University Press, 1990, p. 23.

[58] La diversidad y heterogeneidad es inherente a las personas y a los grupos y clases sociales y estas diferencias suelen motivar discrepancias que pueden derivar en controversias o conflictos de diferente gravedad si no son resueltas adecuadamente. Por tanto, puede afirmarse que el conflicto se encuentra presente en la actividad diaria de personas que interactúan y se desarrollan: los desacuerdos son parte normal y necesaria de la convivencia. Cualquier relación supone la existencia de personas distintas, con diferentes puntos de vista, con intereses disímiles, con actitudes o conductas que serán apreciadas por el otro desde una perspectiva diversa. La gobernabilidad y la gobernanza armonizan intereses opuestos.

Parece haber una orientación clara en el sentido de que se empieza a hablar de ingobernabilidad cuando aparecen situaciones en las que las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada. En otras palabras, sostienen Arbós y Giner, la gobernabilidad, la capacidad de gobernar se convierte en objeto de reflexión en el momento en que se manifiestan los límites de una acción de gobierno.[59] De lo anterior, se puede inferir que con la gobernabilidad se alude al control político e institucional del cambio social, indicando la posibilidad de orientar los procesos e intervenir sobre las variables, de programar objetivos y prever resultados, en fin, de garantizar coherencia interna a todo proceso social en vías de transformación. Se produce a su vez una situación de ingobernabilidad en circunstancias en que las variables decisivas escapan al control del gobierno y los objetivos perseguidos quedan relegados por consecuencias indeseables, sin que se pueda actuar eficazmente sobre éstas; en suma, cuando la función de gobierno resulta prisionera de los mecanismos o de las fuerzas que pretende gobernar.

Dada la variedad conceptual existente, incluyendo la definición de la Real Academia Española que la entiende como "cualidad de gobernable",[60] en el siguiente cuadro se incluyen, por orden alfabético de sus autores, algunas definiciones y reflexiones que diversos especialistas han acuñado sobre la gobernabilidad:

[59] Arbós, Xavier, Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI Editores, 2005, p. 6.

[60] El propio Diccionario, respecto a *gobernable* dice: "que puede ser gobernado". Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española, tomo 5*, España, 2002, p. 773.

Autor	Definición/reflexión
Achard, Diego; Flores, Manuel	La eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública; el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores; la variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia, y de las respectivas dotaciones de decisionalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema de gobierno, de su sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país; la capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica.*
Aguilar, Luis F.	Posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne. Connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad.**
Aguilera García, Luis	Capacidad social de trazar y lograr objetivos en organizaciones, localidades, naciones, regiones y seres humanos (gobernabilidad corporativa, local, nacional, regional y social).***
Alcántara, Manuel	Situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Por lo contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental.****

* Achard, Diego, Flores, Manuel, Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina, México,-FCE, 1997, pp. 23-24.

** Aguilar Villanueva, Luis F., "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza", Revista Reforma y Democracia, no. 39, Caracas, CLAD, octubre de 2007.

*** Aguilera García, Luis, Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI, http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/aguilera1_310802.htm, consultado el 15 de agosto de 2008.

**** Alcántara Sáez, Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio, México, FCE, 2004, pp. 38-39.

Altman, David	Capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas. Ésta no sería más que una de las capacidades de cualquier tipo de régimen político, pudiendo ser democrático o no. La gobernabilidad democrática es, entonces, la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática.*
Arbós, Xavier; Giner, Salvador	Cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.**
Arce Tena, Carlos	Si se cuenta con capacidad gubernamental para diseñar paradigmas del proyecto nacional se tiende a facilitar la gobernabilidad de un sistema político ya que se asegura la homeóstasis del sistema, es decir, la tendencia al equilibrio ya la estabilidad, como reflejo del poder vinculado al concepto de optimización del proceso de dirección y como el elemento de mando para la coordinación o reajuste de trayectorias para preservar la permanencia y fortaleza gubernamental proporcionados por las instituciones. Al contrario, se podría dar la ingobernabilidad o la entropía del sistema, que describe una trayectoria o tendencia definida hacia el desequilibrio; hacia la anarquía, hacia el caos e ignorancia que se producen por la ingobernabilidad en la vida social.*** En síntesis, es la capacidad del gobierno para conducir los esfuerzos sociales hacia objetivos nacionales.****
Boeninger, Edgardo	Capacidad de una sociedad de gobernarse a sí misma, capacidad que depende de la existencia de condiciones para mantener en un país un nivel satisfactorio de estabilidad política, progreso económico y paz social.*****
Camou, Antonio	Estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.******

* Altman, David, "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura", Revista Instituciones y Desarrollo, nos. 8 y 9, 2001, Barcelona, España.

** Arbós, Xavier, Giner, Salvador, *Op. cit.,* p. 13.

*** Arce Tena, Carlos A., La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 127.

**** Arce Tena, Carlos A., *Op. cit.,* p. 135.

***** Boeninger, Edgardo, Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1997, p.13.

****** Camou, Antonio, "Gobernabilidad y democracia", Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 9.

Camps, Victoria	Proceso constante de hacer frente a las tensiones entre las necesidades crecientes (situaciones problemáticas o aprovechamiento de oportunidades), de una parte, y las capacidades de gobernar (crear tipos de solución o desarrollar estrategias), de otra.*
Cantú Escalante, Jesús; Ruiz Valerio, José Fabián	En sentido restringido se refiere a la capacidad institucional para procesar acuerdos institucionales. En sentido amplio se relaciona con la facultad de atender y resolver las necesidades y demandas ciudadanas.**
Castelazo, José R.	Forma en que gobierno y sociedad se asumen como una entidad para actuar conjuntamente con el fin de privilegiar la cooperación sobre el conflicto.***
Coppedge, Michael	Grado en que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a fórmulas estables y mutuamente aceptadas.****
Cruz, César Nicandro	Capacidad de presentar e implementar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos, sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática.*****
Flisfisch, Ángel	Calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo -ya sea que se trate de un gobierno o administración o de varios sucesivos-, calificada según criterios de a) oportunidad, b) efectividad, c) obediencia, d) eficiencia, y e) coherencia de las decisiones tomadas.******

* Camps, Victoria, "Ética del Buen Gobierno", en Giner, Salvador, Sarasa, Sebastián (edits.), Buen gobierno y política social, Barcelona, Editorial Ariel, 1997, p. 19.

** Cantú Escalante, Jesús, Ruiz Valerio, José Fabián, "Gobernabilidad democrática: algunas propuestas de política pública para el debate", en González Aréchiga, Bernardo (coord.), Políticas públicas para el crecimiento y la consolidación democrática 2006-2012, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006, p. 29.

*** Castelazo, José R., Administración Pública: una visión de Estado, México, INAP, 2007, p. 51.

**** Coppedge, Michael, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", Revista Síntesis, no. 22, Sociedad Editorial Síntesis, S.A., Madrid, 1994, p. 63.

***** Cruz, Cesar Nicandro, Gobernabilidad y governance democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional, http://www.iigov.org/dhial/?p=23_05, consultado el 24 de mayo de 2007.

****** Flisfisch, Ángel, "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", Revista Mexicana de Sociología, año L, no. 3, México, julio-septiembre de 1989, p. 113.

Guerrero, Omar	Conjunto de aptitudes que aseguran un desempeño superior de dirección y autodirección de la sociedad. Concierne a los servicios prestados por la implementabilidad, y que se corresponde con la contraprestación de la tranquilidad pública que hace posible no sólo su trabajo, sino el de la sociedad toda.*
Heredia Vargas, Raimundo	Calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, expresada por la capacidad que poseen los actores estratégicos gubernamentales para dar respuesta a los desafíos que surgen de las relaciones que éstos mantienen con los demás actores estratégicos que componen un sistema político determinado, siempre y cuando estas relaciones obedezcan a fórmulas estables y mutuamente aceptadas.**
Kooiman, Jan	Calidad de las interacciones gubernamentales dentro de un sistema sociopolítico.***
Lechner, Norbert	Las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos. El tema de la gobernabilidad surge junto con la constitución de la modernidad; el paso de un orden recibido a uno producido. En la medida en que la sociedad ha de producir por sí misma el ordenamiento de la vida social, la política emerge como la instancia privilegiada de tal producción de orden. Como tal se encuentra expuesta a dos exigencias fundamentales: por un lado la legitimación del orden y, por otro, la conducción de los procesos sociales en función de dicho orden.****
Medellín Torres, Pedro	Hace referencia tanto a un momento de viabilidad política, como a una determinada intensidad de las tensiones y los conflictos que enfrenta el ejercicio de gobierno.*****
Miklos, Tomás; Jiménez, Edgar; Arroyo, Margarita	Equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz.******

* Guerrero, Omar, Del Estado gerencial al Estado cívico, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 180-181.

** Heredia Vargas, Raimundo, Gobernabilidad: una aproximación teórica, thtp://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043429.pdf, 24 de mayo de 2007.

*** Kooiman, Jan, Governing as Governance, London, SAGE Publications, 2006, p. 231.

**** Lechner, Norbert, Cultura política y gobernabilidad democrática, serie Conferencias Magistrales, no. 1, México, IFE, 2003, pp. 22-23.

***** Medellín Torres, Pedro, Gobernabilidad y globalización en América Latina. El difícil camino de la gobernabilidad democrática, http://www.iigc.org/documentos/?p=1_0092, consultado el 4 de mayo de 2007.

****** Miklos, Tomás, et. Al., Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción, México, Limusa, 2008, p. 121.

Nohlen, Dieter	Interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Atañe al sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver. *
Oriol Prats, Joan	Capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas.**
Prats, Joan	Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.***
Rial, Juan	Capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para proseguir ese encuadramiento llevaría a la ingobernabilidad.****
Sánchez González	Capacidad de presentar e implementar decisiones políticas.*****

* Nohlen, Dieter, Sistemas electorales y gobernabilidad, working paper no. 63, Barcelona, Institut de Ciences Politiques i Socials, 1992, p. 4.

** Prats, Joan Oriol, *Op. cit,* .p. 249.

*** Prats, Joan, *Op. cit.,* p. 12. El mismo autor retoma el concepto de gobernación: "Comprende tanto las instituciones de gobierno como las acciones dirigidas a la definición y realización de los intereses generales (dirección política, políticas públicas, legislación, administración). Durante mucho tiempo, las instituciones de gobernación se han identificado con las instituciones del Estado y se han considerado como acciones de gobernación sólo las procedentes de sus órganos". Prats, Joan, "Modos se gobernación de las sociedades globales", Cerrillo i Martínez, Agusti (coord.), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid, INAP, 2005, pp. 162-163.

**** Rial, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", Revista Mexicana de Sociología, no. 2, abril-junio de 1988, p. 11.

***** Sánchez González, José Juan, Usos de la gobernabilidad y la gobernanza. Una manera de diferenciarlas. Artículo proporcionado por el autor.

Schmidt, Samuel	Vista desde el gobierno implica que los actores sociales respeten las reglas, acaten las decisiones sin cuestionarlas, porque la sociedad debe estar lista para aceptar y someterse ante la supremacía de la política. Este enfoque reclama una sumisión incuestionada, lo que de hecho lleva a la representación política a funcionar con una elevada autonomía de la sociedad. Vista desde los ciudadanos, o mejor dicho desde el interés de los ciudadanos, es ineludible preguntar cuáles son y cuáles deben ser los límites del gobierno.*
Tomassini, Luciano	No sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social. Se refiere (pues) a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, a la interacción que se da entre ambos segmentos y, por lo tanto, a la legitimidad del primero de ellos: el gobierno.**
Uvalle Berrones, Ricardo	Denota las condiciones, los actores, los procesos, las variables y los factores que, en conjunto, dan vida a los procesos de dirección y coordinación que se interrelacionan para situar el comportamiento de las instituciones públicas que son las responsables de asegurar la vida organizada y productiva de la sociedad. Indica el tiempo político del Estado y la sociedad porque alude al comportamiento factual de las instituciones que tienen a su cargo la regulación, la promoción y el fomento de la vida pública, con el fin de asegurar la producción de la riqueza material en un marco de institucionalidad creciente, que permita el diseño y la aplicación de las políticas públicas que son indispensables para alentar el desarrollo y la prosperidad de la sociedad.***

Fuente: Elaboración propia, a partir de las obras citadas.

De las definiciones sobre gobernabilidad recabadas de la obra de veintinueve autores y plasmadas en el cuadro que antecede, podemos sugerir que la gobernabilidad es la capacidad de un gobierno para conformar las coaliciones necesarias para implementar decisiones políticas con efectividad.

* Schmidt, Samuel, México: la nueva gobernabilidad, México, Cuadernos de Metapolítica, 2005, pp. 31-35.

** Tomassini, Luciano, Estado, gobernabilidad y desarrollo, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, p. 5.

*** Uvalle Berrones, Ricardo, La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública, México, IAPEM, 2003, pp. 83-84.

1.5. Elementos de la gobernabilidad, orden, factores y crisis

En síntesis, parece haber consenso en que los elementos primordiales de la gobernabilidad son legitimidad, eficacia, estabilidad y orden.

a) Eficacia y legitimidad.

Resulta comprensible que la eficacia del Estado se refiera concretamente a las actividades que éste realiza. La eficacia presupone que el poder político es capaz de ejercer la acción de gobierno sobre los ciudadanos; es decir, que orientando su conducta con mandatos y prohibiciones, fundamentados en el consentimiento y en el monopolio de la fuerza, consigue sus objetivos. En cualquier caso, la eficacia para el gobierno no es sino la consecución de sus objetivos.[61]

El elemento "eficacia" se asemeja a la noción "razón de Estado", que se ha visto anteriormente. Ahora bien, el ejercicio eficaz del poder no excluye, sino que incorpora la dimensión del consenso como insumo del proceso de toma de decisiones e implementación de políticas, y el consenso es una de las raíces-base de la legitimidad.

La legitimidad implica la capacidad para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Al hacer referencia a las creencias, se hace hincapié en los valores que se sustentan en grupos sociales determinados y sociedades globales. Esto significa -sostiene Ivancich- que la legitimidad reflejará las valoraciones diversas existentes en las sociedades modernas, así como también las tendencias homogéneas de las sociedades tradicionales.[62]

---

[61] Para el caso de nuestro país, el segundo párrafo del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: "*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación...*"

[62] Ivancich, Norberto, "Legitimidad", en S. di Tella, Torcuato, et. al., *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas,* Buenos Aires, Emecé, 2001, p. 419.

Weber estableció una tipología de "dominaciones legítimas", a saber: el tradicional, el carismático y el legal con administración burocrática. En el primero, la legitimidad descansa en la santidad de las ordenaciones y de los poderes de mando, es decir, que los mandatos son legítimos por la fuerza de la tradición y el arbitrio del señor, al cual aquella le demarca el ámbito correspondiente. En el segundo, el carisma parece como "don", "gracia" que expresa cualidad sobrehumana y se basa en una comunicación de carácter emotivo; significa nuevos mandamientos, una subversión del pasado, es la gran fuerza revolucionaria. El tercer tipo de dominación legítima se sustenta en las reglas abstractas, el orden impersonal donde se obedece el Derecho, es decir, que la obediencia se da dentro de una competencia limitada, racional y objetiva.

A partir de ese planteamiento de Weber, vienen aportes posteriores que tratan de diferenciar entre legitimidad y legalidad. Entre ellos, Hermann Heller sostiene que el poder del Estado no ha de contentarse con la legalidad técnico-jurídica sino que, por necesidad de su propia subsistencia, debe también preocuparse de la justificación moral de sus normas jurídicas o convencionales positivas, es decir, buscar la legitimidad. Así, el poder del Estado es tanto más firme cuanto mayor es el voluntario reconocimiento que se presta, por quienes lo sostienen, a sus principios ético-jurídicos y a los preceptos jurídicos positivos legitimados por aquéllos. Así, un poder es legítimo cuando los procedimientos aplicados primero para conferirlo y después para ejercerlo están de acuerdo con esos principios y con las reglas que de ellos se han extraído. En rigor, ningún gobierno nace legítimo; un cierto número de ellos llega a serlo al conseguir hacerse aceptar, y para conseguirlo les hace falta el factor tiempo. Vemos así -concluye Ivancich- que el consentimiento es el eje explicativo a partir del cual se comprende el concepto de legitimidad.[63]

Este consentimiento genera la base consensual del orden político que a su vez, finca la gobernabilidad. Bajo un orden político consensual, hay relación entre un sistema de creencias compartidas sobre los fines

[63] Ivancich, Norberto, *Op. cit.*, p. 420.

legítimos del gobierno y el alcance de los derechos ciudadanos. Todos los derechos acordados por los ciudadanos -sean personales, económicos, religiosos, civiles o políticos- suponen límites al comportamiento de los cargos políticos. También un factor relevante que determina que el consenso ocurra en una sociedad dada es si los líderes políticos han creado, en algún momento, una solución al problema de coordinación. La creación de puntos focales ocurre típicamente en momentos de crisis. Un punto focal debe tener algunas propiedades. Primero, hace explícito un acuerdo acerca de las normas que gobiernan la toma de decisiones políticas, los derechos ciudadanos, y las limitaciones apropiadas al gobierno. Segundo, el acuerdo debe (implícita o explícitamente) especificar las estrategias relevantes que informen a los ciudadanos de cuándo reaccionar contra los cargos políticos que amenazan con violar los términos especificados en el acuerdo. Tercero, por qué los sistemas de creencias compartidas y el consenso raramente resultan cuando un grupo político dominante puede imponer su voluntad sobre los otros. El acuerdo es necesariamente un compromiso entre elites opuestas.

Adicionalmente, la legitimidad puede ser entendida como el principio de razón que hace de una relación de mando-obediencia una relación de derecho sustentada en una convención entre quien manda y quien obedece; es decir, la legitimidad crea una relación contractual que origina derechos y obligaciones, cuya garantía descansa en la posibilidad de aplicación de la fuerza, pero no de cualquier fuerza, sino sólo de aquella que se ha reconocido como necesaria para hacer cumplir los acuerdos.[64]

Parámetros actuales de la violencia legítima

1. El Estado sólo podrá hacer uso de la violencia legítima una vez que los derechos y las libertades fundamentales de los integrantes de la sociedad política se encuentren en peligro.
2. La coacción estatal deberá estar sujeta al respeto de los derechos humanos, pues ninguna violencia puede ser legítima si no se respetan estos derechos.
3. En la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, el aparato coactivo del Estado deberá distinguir siempre entre los ciudadanos inocentes y los objetivos policiacos y militares legítimos.

[64] Báez Silva, Carlos, *Op. cit.*, p. 42.

4. De la efectividad de la violencia estatal depende que la ciudadanía otorgue su respaldo a tales medidas. 5. Cualquiera de las medidas que implementen los estados para combatir a la delincuencia organizada o al terrorismo deben pasar la prueba deliberativa

Fuente: elaboración propia a partir de Ibarra Palafox, "El Leviatán encadenado o la legitimidad de la violencia estatal".[65]

De las ideas de Weber, y del cuadro elaborado a partir de Ibarra Palafox, consideramos que, ante el doloroso contexto de violencia que atraviesa el país desde hace más de un lustro, la expresión "violencia legítima", tendría que dar paso a otra, más acorde con la responsabilidad primordial del Estado que es la defensa de los derechos humanos. Ningún tipo de violencia, vaya acompañada por el adjetivo que sea, es compatible con el paradigma de la defensa de los derechos humanos.

Finalmente, José Castelazo propone que la legitimidad debe entenderse como un *continuum* que abarca dos aspectos en constante movimiento: el apoyo y la confianza mutuos entre la sociedad y el gobierno.[66]

1) Legitimidad y justicia constitucional

A partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial se ha ido configurando una verdadera constitucionalización de algunas prerrogativas humanas, que diversos autores han visto con razón como la dimensión constitucional de la justicia, y que consiste en la afirmación e individualización de los requisitos mínimos e inderogables de la equidad y del derecho, que no sólo fueron cristalizados en las cartas magnas, sino que a la par han sido celosamente defendidos por los tribunales constitucionales creados justamente para que dichas premisas sean efectivamente aplicables.[67]

[65] Ibarra Palafox, Francisco, "El Leviatán encadenado o la legitimidad de la violencia estatal", en Medina Mora, Eduardo (coord.), *Uso legítimo de la fuerza,* México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2008, pp. 24-25.

[66] Castelazo, José R., *Op. cit.,* p. 63.

[67] Hitters, Juan Carlos, "El derecho procesal constitucional", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coord., *Derecho Procesal Constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.-Porrúa, Tomo I, 2003, p. 388.

La constitucionalización de los derechos primordiales y la existencia de cortes especializadas han logrado una nueva apertura que pasó los límites de las fronteras de los Estados, para transformarse en la dimensión transnacional, donde dichas garantías han alcanzado un nivel supranacional, estando protegidas por tribunales y organismos comunitarios. El derecho procesal y el derecho constitucional -acota Juan Carlos Hitters- no han quedado a la zaga de esta colosal transformación, apareciendo entonces una nueva vertiente: el Derecho procesal constitucional.[68]

Existe pues, un conjunto de instrumentos procesales y procedimentales destinados a salvaguardar el contenido y los alcances de la Constitución. El análisis sistemático de dichos instrumentos comenzó en la primera mitad del siglo XX, configurándose así, gracias a Hans Kelsen, el Derecho procesal constitucional. En efecto, en *La garantía jurisdiccional de la Constitución* (1928), Kelsen apuntó que dicha garantía "es un elemento del sistema de los medios técnicos que tienen por objeto asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales".[69] Fundó, en consecuencia, la necesidad de ese aseguramiento en consideraciones tales como el dogma de la supremacía constitucional, traducida en que la Ley Fundamental es un principio supremo que determina por entero el orden estatal y la esencia de la comunidad constituida por ese orden. Por tanto, para Kelsen, esta circunstancia obligaba a contar con medios que permitieran asegurar la vigencia y la estabilidad de la Constitución.

Héctor Fix-Zamudio, uno de los mayores estudiosos de esta disciplina, concibe al Derecho procesal constitucional como la disciplina jurídica, situada dentro del campo del derecho procesal, que se ocupa del estudio sistemático de las instituciones y de los órganos por medio de los cuales pueden resolverse los conflictos relativos a los principios, valores y disposiciones fundamentales, con el objeto de reparar las violaciones a los mismos, instrumentos a los que también cabe calificar como garantías constitucionales. Por su parte, el Derecho constitucional procesal es definido por este ilustre jurista como la rama del Derecho que

[68] *Ibídem.*
[69] Kelsen, Hans, "La garantía jurisdiccional de la Constitución", en *Anuario jurídico*, Vol. I, México, UNAM, 1974, p. 472.

se ocupa del estudio de las instituciones o de las categorías procesales establecidas por la Constitución, ciencia que se habría iniciado con los planteamientos del procesalista Eduardo J. Couture.[70]

El Derecho procesal constitucional se divide, para efectos de estudio en los siguientes sectores:

• Derecho procesal constitucional de las libertades, que comprende el estudio de aquellos instrumentos consagrados en los textos fundamentales para la protección de los derechos humanos; y en el caso mexicano, por aquellos mecanismos que protegen esencialmente la parte dogmática de la Constitución, así como los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales.

• Derecho procesal constitucional orgánico, que se encarga del análisis de los procesos y procedimientos para proteger las atribuciones y competencias constitucionales de los órganos de poder, entre los que se encuentran fundamentalmente en México a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad.

• Derecho procesal constitucional transnacional, que constituye un sector que cada día adquiere mayores dimensiones debido a la importancia creciente de los pactos y compromisos internacionales, y de la creación de tribunales supranacionales.

• Derecho procesal constitucional local, que comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger ya no a las constituciones federales o nacionales, sino a los ordenamientos, constituciones o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas.[71]

Como se ha visto, gracias a la decisiva influencia de Kelsen, se otorgó valor jurídico al principio de supremacía constitucional en los ordenamientos constitucionales de Europa Continental, al crearse en la Constitución Austriaca de 1920, la Alta Corte Constitucional como un organismo jurisdiccional especializado en la solución de los conflictos surgidos con motivo de la aplicación de las normas fundamentales.

[70] Brage Camazano, Joaquín, "Derecho procesal constitucional, México, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional,* no. 1, enero-junio de 2004.

[71] Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, FUNDAP, México, 2002, pp. 52-53.

Conforme al modelo "europeo" de control constitucional, los tribunales constitucionales concentran, a manera de monopolio, el control de la Constitución; son ajenos a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y tienen facultades para decidir *erga omnes* la inconstitucionalidad de leyes. El modelo, también conocido como "austriaco kelseniano" se extendió en forma rápida en toda Europa Occidental, así como en otras regiones de diversas familias, sistemas o tradiciones jurídicas, en países de Asia y África, pero también en América Latina, por considerarse que la justicia constitucional se erigía como uno de los pilares de la democracia occidental.

Por su parte, el denominado modelo "americano" de control constitucional nació muchos años antes que el europeo, estableciéndose un control difuso a través del *judicial review* como la facultad de los jueces de pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las leyes en el que la Suprema Corte funciona como órgano cúspide en tal materia y, por ende, actúa con el carácter de tribunal constitucional, pese a no estar formalmente desprendido de los tres poderes de la Federación ni a ejercer de manera monopólica la jurisdicción constitucional.[72]

Mediante sus resoluciones, los tribunales constitucionales son elementos potenciadores de legitimidad y gobernabilidad porque disponen de importantes funciones en el proceso político con capacidad de decisión última en asuntos de alta importancia en el juego político. En la perspectiva de la teoría de los jugadores de veto -sostiene Nohlen-, los tribunales constitucionales constituyen jugadores de veto institucionales dentro del sistema político. Aunque en principio de racionalidad propia, pueden articularse dentro de ellos jugadores de veto individuales (o sea, los miembros de los tribunales) asociados con los partidos políticos,

[72] El modelo mexicano de justicia constitucional tiene rasgos tanto del modelo europeo como del americano, pero a diferencia de ambos modelos, parte de un medio de control constitucional expreso desde el siglo XIX, como lo es el juicio de amparo. La Suprema Corte, órgano de preponderante jurisdicción constitucional, límite dentro del propio sistema, último y máximo intérprete de la Constitución consolida la legitimidad y la gobernabilidad mediante diversas figuras jurídicas por excelencia que configuran al Derecho procesal constitucional orgánico, entre ellas, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

de modo que se puede imponer la lógica de la competencia política que a su vez puede determinar decisiones en pro o en contra de otras instituciones del sistema político, especialmente referidas a la voluntad política del gobierno. Es por esto que se establece otra circularidad: al control constitucional que ejercen los tribunales sobre el Ejecutivo se añade el intento, por parte de los partidos políticos y especialmente del gobierno, de hacerse del control del tribunal constitucional.[73]

Los tribunales constitucionales confieren legitimidad, no simplemente a las políticas particulares de una alianza política dominante, sino también a los patrones básicos de comportamiento que se requieren para que una democracia funcione.[74]

Por su parte, al explicar la relevancia de los tribunales constitucionales para la legitimidad, Fix-Fierro y López Ayllón analizan las relaciones entre derecho y política desde una doble perspectiva: desde las "condiciones jurídicas de la legitimidad" (los elementos jurídicos que incrementan la probabilidad de que las decisiones políticas sean también consideradas como decisiones legítimas),[75] y desde las "condiciones políticas de la legalidad" (el consenso sobre las reglas básicas, y la

[73] Nohlen, Dieter, "Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia", en *Tribunales constitucionales y democracia,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 13.

[74] Vid. Dahl, Robert, "La toma de decisiones en una democracia: la Suprema Corte como creadora de políticas nacionales", en *Tribunales constitucionales y democracia,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 161.

[75] El sometimiento de la política a criterios jurídico-judiciales ("juridificación" o "judicialización de la política") conlleva una limitación de las formas y contenidos a sus decisiones. Sin embargo, esta limitación significa también un incremento considerable de las posibilidades de hacer política utilizando al derecho como instrumento. Esto permite entender por qué la posibilidad de los tribunales constitucionales de anular las decisiones de una mayoría plasmadas en las leyes contribuye, por paradójico que parezca, a legitimar las instituciones del Estado. En segundo lugar, la organización y disposición particulares de los procedimientos, garantizados por medios jurídicos, constituyen también un supuesto imprescindible de la legitimidad. Fix-Fierro, Héctor, López Ayllón, Sergio, "Legitimidad contra legalidad, dilemas de la transición jurídica", en Carbonell, Miguel, y Vázquez. Rodolfo (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina,* México, UNAM-ITAM-Siglo XXI Editores, 2002, pp. 363-364.

independencia e imparcialidad de las autoridades encargadas de aplicar dicha legalidad).[76.]

Es claro que se amplían cada vez más las atribuciones de los poderes judiciales para actuar como árbitro entre poderes políticos, y entre poder político y ciudadanía, así como para controlar que las decisiones políticas sean compatibles con la Constitución. A la luz de una mayor presencia e impacto de las decisiones de los tribunales constitucionales para la legitimidad y a gobernabilidad, surge en diversos tamices y con gran fuerza el debate en torno a las bondades y bemoles de la judicialización de la política.

Mediante la judicialización de la política, se hace referencia al proceso de avance del poder judicial sobre el espacio de la política, avance que se manifiesta en que:

• Aumentan los temas sobre los que la política no puede decidir, y se llega a indicar al Estado qué debe hacer.
• Se legitima el aumento de la capacidad de fiscalización del Poder Judicial sobre los funcionarios públicos.
• Aumenta los alcances de su capacidad de revisión de las normas sancionadas por el poder político.
• Aumenta su legitimidad para la resolución de conflictos políticos. Se constituye en una instancia a la que se recurre para la resolución de conflictos entre los poderes del Estado.

La paradoja de lo anterior es que el advenimiento y la consolidación de las democracias pueden conducir a la denominada *despolitización de la democracia*. En los gobiernos democráticos, el poder judicial controla y revisa las acciones del poder político, de manera tal que se constituye en un actor clave del juego político. Esta tendencia a la ampliación de las fronteras del derecho sobre la política ha generado reacciones diversas.

[76] Solamente la autoridad legítima que funda su actuación en dichas normas básicas tendrá el apoyo social suficiente que le permitirá la aplicación estricta de la ley, aun en contra de la inconformidad o rebelión de un grupo social determinado. Fix-Fierro, Héctor, López Ayllón, Sergio, *Op. cit.*, p. 366.

Para algunos, cada vez más la racionalidad del derecho modera a la pasión de la política y garantiza los derechos de los más débiles, para otros, cada vez más, funcionarios no electos están decidiendo acerca del gobierno democrático. Para unos es un problema, para otros una solución.

No obstante, en todos los casos lo que está en cuestión es la relación entre política, democracia, derecho, y gobernabilidad. Aquellos que aceptan sin más la idea de que el activismo judicial debería ser introducido desde un principio en las nuevas democracias, no suelen estar conscientes de que incluso en el caso del país con la judicialización más avanzada del mundo, los Estados Unidos, el activismo judicial de su Corte Suprema sólo se instaló décadas después del establecimiento y consolidación de un sistema liberal-democrático, y que cuando ocurrió, durante la *Corte de Lochner* (1905-1937), el Poder Judicial estuvo a punto de ser abiertamente intervenido por el presidente Roosevelt.[77] En este punto, el clásico trabajo de Nonet y Selznick, *Law and Society in Transition*, ofrece un valioso marco analítico para entender los riesgos que involucra el aportar por la judicialización de la política en su variante de control de la constitucionalidad de las leyes en democracias no consolidadas.[78]

No falta quien lamente la *judicialización de la política*. Pero coyunturas como las que se han presentado en distintas latitudes en los últimos tiempos, muestran la pertinencia de que un tribunal constitucional arbitre conflictos que de otra suerte se desenvolverían hasta llegar eventualmente a la violencia. En cambio, la exposición de las razones de las partes ante un órgano imparcial, dotado de reglas conocidas por los participantes, si bien no exime del riesgo del error, lo reduce al mínimo.

---

[77] Es por eso que se puede decir que la introducción inadecuada de procesos de judicialización de la política -al transformar a la judicatura en una arena política más- introduce incentivos irresistibles para que los gobiernos intervengan al poder judicial. Por ello, alentar la judicialización de la política en democracias no consolidadas, antes de que se haya institucionalizado firmemente la independencia de la judicatura, conlleva el riesgo de que en lugar de una judicialización de la política, se produzca más bien una politización de la justicia.

[78] Nonet, Philippe, Selznick, Philip, *Law and Society in transition: Toward Responsive Law*, New York, Harper Torch Books, 1978.

Y las soluciones judiciales no atienden sólo la coyuntura sino que pueden favorecer también la emergencia de saludables cambios estructurales.

Gracias a la jurisdicción constitucional no sólo se han modificado (para bien) las relaciones entre los poderes públicos mediante la utilización de las controversias constitucionales, sino que, a través de las acciones de inconstitucionalidad, las minorías parlamentarias y los partidos políticos figuran en la arena jurídica con la fuerza que les imprime el Derecho.

Consideramos que un buen sistema de *frenos y contrapesos*, es de saludarse la jurisdicción constitucional que consolida la legitimidad y la gobernabilidad, interpretando y garantizando la Constitución y los derechos fundamentales, respectivamente.

Finalmente, el ingrediente toral de legitimidad de la acción estatal se sustenta en el tercer párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[79]

b) Estabilidad.

La eficacia y la legitimidad son condiciones necesarias para la estabilidad del Estado. Dicha estabilidad puede ser entendida como: a) ausencia de violencia; b) longevidad o duración gubernamental; c) existencia de un régimen constitucional legítimo; d) ausencia de cambio estructural, y e) atributo de una sociedad multifacética. La estabilidad es la previsible capacidad del sistema político para durar en el tiempo, y esto es uno de los elementos primordiales del orden.[80]

---

[79] "…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…".

[80] Al respecto, tiene mucha relevancia la enumeración de Bernard Crick sobre las condiciones para la estabilidad:

1. La sociedad reconoce ser compleja (es decir, existe una pluralidad de intereses y división del trabajo).

La estabilidad se vincula estrechamente al procesamiento de los conflictos. La vida implica una serie de negociaciones permanentes donde los intereses presentes concilian e interactúan buscando equilibrios que no sacrifiquen las aspiraciones de otros. La mutua cooperación lleva a un equilibrio social que muestra al ser humano civilizado actuando entre derechos y libertades compartidos. Se establecen negociaciones cuando se elabora un contrato; cuando se decide un cambio de estado civil; en la mudanza territorial; en los pactos y tratados internacionales.

---

2. La sociedad reconoce estar compuesta por individuos (es decir, existe la presunción de que el individuo es más real que el grupo, y al menos tan real en esta vida como en cualquier vida futura).
3. Existen instituciones representativas de los gobernados que son susceptibles de ser ampliadas para incluir a más gobernados (es decir, no hay casos de creación o combustión espontánea de instituciones libres).
4. La élite gobernante no impide que accedan a ella otros grupos (es decir, no se trata de una élite exclusivamente religiosa, hereditaria, o étnica, ni tampoco está compuesta por eruditos o "expertos").
5. Existe una clase media numerosa (de manera que, combinada con la condición 2 dé lugar a un cuerpo ciudadano, lo cual no implica la imposibilidad de una sociedad sin clases, que podría tener los mejores atributos de una sociedad burguesa).
6. La sociedad considera que el gobierno es una actividad predominantemente secular (es decir, aunque el dualismo cristiano pueda fortalecer la política, si el gobierno no es más que una parte de un orden divino conocido, habrá sumos sacerdotes pero no políticos).
7. La sociedad reconoce que la existencia de cierto grado de conflicto de intereses es normal y lo ha institucionalizado (como refleja Madison cuando trata el tema de los grupos disidentes en el número 10 del *Federalist* o Maquiavelo en el capítulo de sus *Discorsi* (1,4) titulado: "Que el desacuerdo entre la plebe y el senado hizo esta república libre y poderosa").
8. En la sociedad no hay diferencias económicas extremas (es una condición formal y subjetiva, pero sólo hasta cierto punto: la igualdad política es imposible en caso de grandes desigualdades económicas; los desempleados son uno de los ejemplos más claros).
9. Existe un crecimiento económico (por lo menos a largo plazo).
10. La sociedad normalmente puede defenderse de sí misma y puede controlar a los militares.
11. Se reconoce la distinción -en la legislación, en las costumbres y en el pensamiento especulativo- entre una "esfera pública" y una "esfera privada".
12. Existe una tradición de teorización política (es decir, se barajan distintas estrategias con el convencimiento de que la acción política y el debate hacen posible el "progreso", la mejora o la reforma).
13. La élite gobernante tiene voluntad de actuar políticamente. Crick, Bernard, *En defensa de la política,* Barcelona, Tusquets editores, 2001, pp. 196-198.

La negociación, en suma es un hábito que tiende al equilibrio armónico en la convivencia humana.

Ahora bien, cuando existen posiciones irreductibles, y se personalizan las pretensiones sin reconocer sacrificios necesarios para dicha convivencia, la armonía se quiebra y el conflicto surge. La diversidad y heterogeneidad es inherente a las personas y a los grupos sociales y estas diferencias suelen motivar discrepancias que pueden derivar en controversias o conflictos de diferente gravedad si no son resueltas adecuadamente. Por tanto, puede afirmarse que el conflicto se encuentra presente en la actividad diaria de personas que interactúan y se desarrollan: los desacuerdos son parte normal y necesaria de la convivencia. Cualquier relación supone la existencia de personas distintas, con diferentes puntos de vista, con intereses disímiles, con actitudes o conductas que serán apreciadas por el otro desde una perspectiva diversa.

El conflicto es natural e inevitable en las relaciones humanas porque todo grupo social supone, de por sí, la existencia de intereses dispares que generan confrontaciones en su interior. Los conflictos, desde que importan afirmaciones contradictorias respecto de bienes que son limitados, forman parte de cualquier comunidad. La duplicidad de intereses alimenta las cuestiones en conflicto, y cualquier aspecto de la vida de relación comprueba que la controversia se origina cuando las voluntades se enfrentan y los ánimos se exacerban multiplicando las diferencias y, consecuentemente, alejando las posibilidades de conciliación.

Para presentar un elenco de los conflictos sociales, Dahrendorf ensambla dos criterios. El primero toma en cuenta el volumen de la unidad social dentro de la cual el conflicto existe: dentro y entre papeles individuales, dentro de grupos sociales, entre agrupaciones sociales organizadas -grupos de interés- o no organizadas -*cuasi* grupos-, dentro de unidades mayores que un país. El segundo se basa en la categoría de los grupos o elementos que toman parte en el conflicto: entre dos partes de la misma categoría, entre supraordinados y subordinados, entre el total de la respectiva unidad y una parte de ella. Combinando ambos

criterios, resultan quince especies más o menos diversas de conflictos sociales. A su vez, estas especies pueden reagruparse según seis teorías básicas: las teorías del conflicto de papeles, de la competencia, de la lucha de clases, de las minorías y la conducta desviada, de la lucha proporcional, de las relaciones internacionales. Entre esas especies de conflictos, algunas caracterizan preferentemente determinadas épocas y sociedades, otras tienen un significado parecido en todos los tiempos y todas las sociedades.[81]

A partir de Simmel, se ha venido destacando la importancia que tiene el número de los actores enfrentados por un conflicto. Si el uno es el principio de la soledad, el dos, que lo es de la pareja, abre la posibilidad de una relación conflictiva entre sus componentes, pero recién a partir del tres puede haber una mayoría y una minoría, pueden formarse diferentes constelaciones de amistades, enemistades, *supra* y subordinaciones y alianzas, puede darse una reversión de esas relaciones. Cabe, por ejemplo, que A, B y C coexistan pacíficamente; que A domine a B y C; que B se alíe con C contra A; que C mate a A y/o B o los expulse. El tercero puede desempeñar diferentes papeles: el de intermediario neutral o imparcial que se mantiene fuera del conflicto como mediador o como árbitro; el del tercero pícaro, *tertius gaudens,* que se aprovecha del conflicto de los otros; el de aquél que *divide et impera,* interviniendo directamente en el conflicto, incluso provocándolo. Después del tres, se abre la posibilidad de relaciones todavía más complejas, que suelen identificarse como las de un conflicto con *equis* partes o multilateral.[82]

Toda vez que no es posible concebir un grupo sin que existan intereses contrapuestos, el objetivo del orden social no es la desaparición de los conflictos sino la búsqueda de formas de controlarlos para asegurar un grado razonable de equilibrio en las relaciones entre los miembros de la sociedad. Esto es, la subsistencia de un grupo no depende tanto

[81] Dahrendorf, R., "Sozialer Konflikt", en Bernsdorf (ed.), *Wöterbuch der Soziologie*, t. 3, Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch V., 1972, citado por Entelman, Remo F., *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma,* Barcelona, Gedisa, 2005.

[82] Schellenberg, J., *The science of conflict*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 47.

de la eliminación de los conflictos, sino más bien de su capacidad para hallar medios de solucionarlos pacíficamente. Como sugiere Caivano, el objetivo final es evitar que el constante estado de tensión entre sus miembros, la permanente puja por bienes cuya limitación cuantitativa los hace deseables, se convierta en un factor disolvente de la estructura social.[83]

El sistema jurídico como técnica de motivación social representa un progreso indiscutible en la organización de la sociedad estatal que, al retener y administrar centralizadamente el monopolio de la fuerza, excluye a sus miembros del uso privado de la violencia. El derecho es un sistema de normas que cumple el doble rol de disuadir conductas declaradas prohibidas y de brindar apoyo a sus miembros para resolver conflictos, poniendo a disposición de uno de los bandos conflictuantes, en determinadas situaciones, la fuerza monopolizada por la comunidad a ese efecto. Ahora bien, esta metodología de resolución de enfrentamientos entre los miembros e una sociedad estatal, o entre ella y algunos de sus miembros, no está sin embargo disponible en todos los enfrentamientos posibles, sino en aquellos que la comunidad selecciona sobre la base de criterios axiológicos de preferencia y mediante procedimientos establecidos a tal fin.

En su documentada exposición histórica sobre los conflictos, Entelman nos recuerda que en la comunidad primitiva, cuando no existía el ordenamiento jurídico, se supone que todas las conductas físicamente posibles competían libremente por realizarse, aunque fueran incompatibles. En consecuencia, la única manera de evitar la conducta opuesta a la deseada por un miembro de la comunidad era la persuasión o el recurso a la violencia. En el comienzo de la evolución del grupo, aparece la necesidad de excluir de él la realización de ciertas conductas. Dispuesta la comunidad a motivar ciertas conductas y evitar otras, recurre primero a un sistema directo de motivación.[84]

---

[83] Caivano, Roque J., *Arbitraje,* Buenos Aires, Ad-Hoc, 2000, p. 21.

[84] Entelman, Remo F., *Teoría de conflictos. Hacia un nuevo paradigma*, Barcelona, Gedisa, 2005, pp. 62-63.

La autoridad moral o religiosa del jefe o del brujo. Más tarde, coexistiendo con este sistema de motivación directa, desarrolla la técnica indirecta. Para evitar la conducta "a" se amenaza a quien la realiza con una sanción. Y, lo que es lo mismo, para obtener una determinada conducta "x" se amenaza con una sanción a quien realice la conducta contraria, es decir, la conducta "no-x". Esta técnica indirecta supone la amenaza del uso de la fuerza e implica en la realidad histórica el uso concreto de la fuerza. Cuando así ocurre, cuando una norma consuetudinaria establece que el que comete incesto será sancionado con la muerte, decimos, por un lado, que ha aparecido un sistema jurídico. Y, por otro lado, que en esa comunidad la fuerza ha sido monopolizada por el grupo, como lo está en el Estado moderno.[85] Monopolio de la fuerza legítima, estabilidad y orden.

c) Orden.

El que controla el desorden tiene más poder que el que mantiene el orden.
Napoleón.

Al analizar comparativamente la incidencia de los procesos de Independencia de Estados Unidos y de los países de América Latina, North, Summerhill y Weingast enfatizan que el orden político es un bien público que debe ser cuidadosamente construido y preservado. Para los efectos de este trabajo, se considera, asimismo, que el orden es un componente fundamental de la gobernabilidad, con estrecha vinculación con la eficacia, la legitimidad y la estabilidad.

Los autores de referencia definen *orden político* para un individuo como aquél que requiere de tres aspectos fundamentales para su seguridad personal: la vida, la familia, y la fuente de subsistencia. El orden se sostiene en la sociedad cuando se sostiene para la mayoría o todos los individuos. Así, el *desorden* de la sociedad es lo contrario, cuando una gran parte de la misma teme por sus vidas, sus familias, o fuentes de subsistencia y riqueza. El orden político existe idealmente -y

[85] *Ibídem.*

en la teoría de juegos- cuando los participantes encuentran de su interés, dadas las expectativas sobre las acciones de los otros, obedecer las reglas escritas o no escritas que apelan al respeto de los unos a los otros. En sociología, la conformidad usualmente se atribuye a la interiorización de las normas sociales por lo que los individuos desean comportarse de forma conducente al orden social existente. En este sentido, el control social es ejercido sobre la desviación potencial de los otros. Esto requiere que, en equilibrio, todos los miembros de la sociedad tengan un incentivo a obedecer y reforzar las reglas y que un número suficiente esté motivado para sancionar las desviaciones potenciales.[86]

Un sistema de orden tiene las siguientes características:

- Una matriz institucional que produce una serie de organizaciones y establece una serie de derechos y privilegios.
- Una estructura estable de relaciones de intercambio tanto en los mercados políticos como económicos.
- Un conjunto subyacente de instituciones que comprometa de forma creíble al Estado con una serie de normas políticas y al fortalecimiento de los derechos que protegen a las organizaciones y las relaciones de intercambio.
- Conformidad como resultado de alguna mezcla de interiorización normativa y mecanismos externos (a los individuos) para hacer cumplir las normas (*enforcement*).

El desorden ocurrirá cuando:

- Los derechos y privilegios de individuos y organizaciones no están asentados, lo que implica la ruptura de las relaciones de intercambio existentes en los mercados político y económico.

[86] North, Douglass C., et. al. "Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norteamérica", *Revista Instituciones y Desarrollo,* nos. 12-13, 2002, Barcelona, España, p. 13.

• La conformidad desaparece como resultado de la desintegración de las normas y/o el cambio en los mecanismos para hacerlas cumplir.[87]

Las anteriores consideraciones nos llevan a sostener que la gobernabilidad se sustenta en la capacidad del gobierno del Estado para crear compromisos creíbles.

Al ser la eficacia, la legitimidad, la estabilidad y el orden los elementos fundamentales de la gobernabilidad, existen diversas coincidencias en torno al análisis de los factores que inciden en ella:

Autor	Factores de gobernabilidad
Altman, David	• Tamaño del contingente legislativo del Presidente. • Fragmentación del sistema de partidos. • Institucionalización del sistema de partidos. • Disciplina partidaria. • Poderes presidenciales. • Tipo de elección presidencial. • El hecho de que un país sea federal o no. • Polarización ideológica del sistema de partidos. • Proximidad de las elecciones. • Popularidad presidencial.[31]
Arbós, Xavier; Giner, Salvador	• Presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades. • Reestructuración corporativa de la sociedad civil. • Expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes.[32]
Boeninger, Edgardo	• Fortalecer la organización y participación ciudadana para facilitar la existencia de una coalición societal y de una coalición política de gobierno. • Reforzar la capacidad del ejercicio legítimo de la autoridad. • Reforzar la capacidad para prevenir y resolver los problemas que afectan los derechos de las personas.[33]

[87] North, Douglass C., et. al. *Op. cit.,* p. 14.

Coppedge, Michael	• Capacidad y deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirviese para dirimir sus diferencias. • Aceptación de compromisos institucionales democráticos que confieren gran peso a los grupos de masas políticamente relevantes (básicamente los partidos políticos) por parte de aquellos otros de carácter más elitista (Iglesia, empresarios, militares, etc.) • Aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva de estos últimos grupos por parte de la clase política elegida. • Efectiva representación de los ciudadanos por esta clase política elegida. • Creación y mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política.[34]
Kohli, Atul	• Presencia o ausencia de coaliciones políticas sólidas y duraderas. • Efectividad o inefectividad de la acción gubernamental. • Capacidad o incapacidad del sistema político para resolver conflictos sin recurrir a la violencia.[35]
Pasquino, Gianfranco	• Formulación de políticas eficaces y sujetas a la rendición de cuentas. • Los partidos son los organismos principales en el proceso de formulación de políticas.[36]
Red y Sistema Latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad	• Democracia. • Relación entre poderes. • Partidos y sistema electoral. • Descentralización. • Administración Pública. • Cultura y comportamiento político. • Política, género e indígenas. • Estado de Derecho. • Desarrollo Humano, pobreza y bienestar social. • Economía. • Población.[37]
Tomassini, Luciano	• Organismos del gobierno encargados de manejar la economía y al denominado sector público. • Conjunto de las organizaciones del Estado, incluyendo la interacción entre los organismos económicos y políticos del poder ejecutivo, su relación con los demás poderes públicos y con otras instituciones y procesos a los cuales el Estado está vinculado en virtud del ordenamiento jurídico vigente, como el sector privado, los sectores laborales o las fuerzas armadas. • Interacción entre una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada, a la economía y al mercado, y a los sectores sociales menos favorecidos, interacción de la cual depende, en definitiva, la posibilidad de formar consensos o mayorías estabilizadoras.[38]

Fuente: Elaboración propia a partir de las obras de los autores citados.

De los elementos que conforman a la gobernabilidad, y a partir de las conclusiones de los autores citados en el cuadro que antecede, podemos sugerir que son elementos indispensables de la gobernabilidad las coaliciones, la estabilidad y la efectividad.

Finalmente, en este apartado proponemos la identificación de los niveles de calidad de la gobernabilidad, proponiendo distintas fases, que van de la *gobernabilidad ideal,* hasta el *Estado fallido*":[88]

Gobernabilidad ideal

- Equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda).
- No conflictos, o conflictos absolutamente neutralizados.

Gobernabilidad Normal

- Las discrepancias o diferencias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de los márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política.no vigente en una sociedad.
- Las diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.

Déficit de gobernabilidad

- Desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada.
- Se presentan anomalías en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.)

[88] Cfr. *The Failed States Index 2011,* http://www.foreignpolicy.com/failedstates, consultado el 17 de noviembre de 2011.

Crisis de gobernabilidad

- Indisciplina, manifestada en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos.
- Inestabilidad, en cuanto fracaso de los intentos de la élite política para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones preexistentes.
- Ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de los políticos y burócratas para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatorias o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado.
- Ilegalidad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder corporativo de alto nivel para evadir restricciones legales y constitucionales en su búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia.
- Incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción (acción colectiva) de los actores poderosos, especialmente cuando los equilibrios de poder cambian y las reglas precedentes ya no valen.
- Débil o inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos, como sucede con regímenes políticos cuyas reglas, a la vista de la conformación socio-política históricamente construida, llevan ínsitas el riesgo de ingobernabilidad al dificultar la formación de las coaliciones necesarias para gobernar efectivamente.
- Emergencia de nuevos actores estratégicos que plantean un cambio radical de las fórmulas.
- Incapacidad de los actores estra-tégicos para mantener niveles básicos de ley y orden.

Ingobernabilidad

- Por falta de legitimidad. Las acciones y decisiones gubernamentales pierden pertinencia y la correlación de fuerzas políticas, que en principio era favorable al gobierno, se vuelve en su contra produciendo bloqueos importantes en la agenda gubernativa.
- Se resquebraja la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y conflictos de mediana intensidad conflictiva.
- Por falta de conducción política. La pérdida de viabilidad política del gobierno y la intensidad de las tensiones y conflictos hace que los gobernantes pierdan el control no sólo sobre las principales variables de control gubernativo, sino sobre los gobernados.
- Se fractura la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan tensiones y conflictos de alta intensidad.

Crisis de Estado
• Fractura total. Sin referencia a ningún tipo de control gubernamental, la crisis lleva a una fractura del Estado y su régimen político.
• Ninguna viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se pierde el control de las tensiones y conflictos de la sociedad.
• Erosión de la legitimidad de la autoridad para adoptar decisiones colectivas.
• Incapacidad de proveer servicios públicos.
• Incapacidad para interactuar con otros Estados de la comunidad internacional.
• Participación incontrolada de actores exteriores (interferencia de potencias extranjeras).

Estado *fallido*[89]
• Pérdida del control físico sobre su territorio (desintegración, fragmentación)
• Pérdida del monopolio del uso legítimo de la fuerza
• Colapso

Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse, entre la *gobernabilidad ideal*, hasta el *Estado fallido,* hay una multiplicidad de factores que requieren de una buena gobernación o, si se prefiere, de óptimas capacidades para gobernar.

1.6. Interacciones de la gobernanza con la gobernabilidad

La gobernabilidad se enfrentó al némesis de lo "políticamente correcto". Conceptualmente, había pulcritud e impecabilidad en su construcción teórica. De hecho, era admisible concebir a la gobernabilidad desde los regímenes plenamente democráticos, hasta las dictaduras más aborrecibles.

[89] De acuerdo con la organización Fund for Peace y la revista Foreign Policy, el término "Estado fallido" se refiere a aquellos países que cuentan con las siguientes características: pérdida de control físico de su territorio, erosión de autoridad gubernamental, incapacidad de interactuar con otros Estados de la comunidad internacional, incapacidad de proveer servicios públicos de manera razonable, altos índices de corrupción y severas condiciones económicas. Desde 2005, Foreign Policy publica una lista de los países fallidos de acuerdo a criterios políticos, económicos y sociales. De los 177 países evaluados, 35 fueron clasificados con una alerta, 92 con una prevención, 35 como moderados y 15 como sustentables. En 2008, Pakistán ocupó el lugar 9 (alerta), mientras que México no figuraba entre los primeros 35 países clasificados como fallidos, sino hasta el 105.

Como se ha visto, en su concepción más elemental, la gobernabilidad tiene la candorosa simplicidad que experimenta un principiante del juego de *Go:*[90] la gobernabilidad se entiende entonces como la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas. No se vislumbra mayor problema, Stalin, Calígula, Hitler, Cromwell y Gengis Kan fueron capaces de diseñar e implementar las decisiones públicas que les vinieron en gana. Tenían gobernabilidad; ¿qué puede ser un síntoma más claro de gobernabilidad que crucificar a seis mil insurrectos en la Vía Appia?

Es entonces cuando nació la gobernabilidad "con adjetivos". ¿Cómo es que se puede ejercer el gobierno en situaciones de alta complejidad, cómo se puede gobernar no *al* pluralismo, sino *en el* pluralismo? No es casual que el general De Gaulle, a pregunta expresa sobre la actividad de gobernar, respondió: *"Comment voulez-vous gouverner un pays où il existe 258 variétés de fromage?" ("*¿Cómo se puede gobernar un país en el que hay 258 variedades de queso? ").

Hasta hace algunos lustros, no se planteaba como prioritaria la necesidad de asegurar la gobernabilidad, porque ésta parecía darse como una consecuencia automática del funcionamiento del sistema político, lo que en cierta medida, era cierto; pero ahora los estudiosos en la materia postulan la necesidad de analizar y resolver cuáles son las condicionantes de la gobernabilidad para que sea viable el diseño e implementación de políticas públicas que coadyuven al desarrollo de cada país en el marco de la globalización.

---

[90] El Go es un juego de estrategia creado en China hace más de 4.000 años. En chino recibe el nombre de 圍棋 wéiqí (pronunciado güéichi), en coreano 바둑 baduk, y en japonés es 囲碁 igo (o simplemente 碁 Go). Un proverbio dice que nunca se ha jugado dos veces una misma partida de Go. Esto es bastante probable: sobre un tablero de 19 intersecciones por 19, hay alrededor de 4,63×10170 posiciones posibles. El Go es muy popular en China, Corea y sobre todo en Japón. Su nombre Go, como es conocido en occidente, es el que recibe en Japón, y su origen es incierto. El "cercado" es la traducción castellana, hecha por Ambrosio Wang An-po, pues wei quiere decir cercar, rodear o bloquear, y en este "juego de rodear" precisamente se trata de cercar o rodear territorios entre dos contrincantes.

Diversos estudios sobre la gobernabilidad se concentran en la forma en que se constituyen los poderes públicos y las relaciones entre ellos, así como las fórmulas para inducir o bloquear "mayorías institucionales" que pueden soportar la gobernabilidad democrática. Visto así, la gobernabilidad implica el ejercicio del poder desde el Estado, asumiendo esta noción como mecanismo para la resolución de problemas como objeto de sus políticas, basado en la "legitimidad" que las elecciones populares le han dado a un gobierno para tomar las decisiones sin que la inclusión sustantiva de otros actores estratégicos sea un aspecto sustancial.

Gradualmente, se comenzó a considerar qué visión era verticalista y convencional, puesto que considera al ciudadano únicamente como elector y no como artífice y sujeto activo de su propia gobernabilidad.

En este contexto, se sugiere que la gobernabilidad "convencional" se entiende desde el Estado, cumpliendo éste un rol rector para la determinación de las necesidades de la población, amparado en la legitimidad que las elecciones le han dado al gobierno de turno para formular y ejecutar políticas públicas. La gobernabilidad convencional consiste en "recetas" para gobernar desde el Estado.[91]

Las visiones convencionales de la gobernabilidad estriban en que el Estado es el que determina las necesidades de la gente, existiendo una vinculación entre gobernantes y gobernados de manera vertical (de "arriba" hacia "abajo").

La mayor limitación de la visión convencional -sostiene Alejandro Suárez-, radica en restringir la expresión de la población sobre cómo ésta quiere gobernarse a la modalidad de ciudadano-elector, lo cual limita los espacios para que la gente pueda representar sus quejas y desacuerdos con las decisiones tomadas por el gobierno en la satisfacción

[91] Suárez Casanova, Alejandro, "Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales", Documento presentado en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

de sus necesidades. Es decir, la posibilidad de exigir, por parte de la población, que el gobierno se responsabilice de su actuar, no se desarrolla completamente en esta visión, ya que la gobernabilidad es entendida como una forma de ejercer el poder por parte de los gobernantes sin vincularse a través de mecanismos concretos de la rendición de cuentas a la sociedad civil, más allá del voto. Los mecanismos que se utilizan para la participación de la sociedad civil están establecidos *a priori* en estas visiones, son limitados y no son reconocidas aquellas formas de participación, que constituyen prácticas concretas de la gente, como las movilizaciones o los grupos informales que están fuera del sistema político y que operan en la realidad como interacciones al interior de la sociedad civil, generando demandas que al no pasar por el sistema político no constituyen problema para gobernar, quedando fuera del análisis de las nociones menos incluyentes de gobernabilidad.[92]

Aparte de las visiones convencionales y verticalistas sobre la gobernabilidad, existen otras "no convencionales" que incluyen a la gente como actor-parte en el destino que las sociedades se darán a sí mismas. El comprender la gobernabilidad como noción más incluyente, no puede ser únicamente definirla desde la perspectiva del desempeño gubernamental o como una cuestión de distribución o acceso al poder, sino también de pensar esta noción en términos de cómo producir poder y cómo puede la gente común acceder a la producción de mecanismos y dispositivos de regulación cotidiana de su convivencia y de control de poder de los gobiernos y de los agentes de representación.

Por ello, se tornó necesario incorporar en el análisis del problema de la gobernabilidad el tema de la rendición de cuentas (*accountability*) de las élites gobernantes y de los agentes de representación, es decir, la gobernabilidad como gestión de poder, acceso al poder y producción de poder lleva al tema de la responsabilidad política y al dilema de cómo incorporar en los procesos políticos mecanismos activables de imputabilidad de los gobiernos ante la "gente común". Bajo una perspectiva no convencional, la gobernabilidad debe hacer notar una

[92] *Ibídem.*

relación desde una perspectiva vertical (entre gobernantes y gobernados), y otra de tipo horizontal (entre la misma gente). No sólo la gestión de los gobernantes sobre los gobernados, sino entre ellos, lo cual significa que la gobernabilidad se remite a la noción de responsabilidad, donde existan mecanismos por medio de los cuales los agentes del Estado y el gobierno den una "rendición de cuentas" respecto de su gestión, a la población, a la sociedad civil.

Las críticas al "enfoque" de la gobernabilidad fueron *in crescendo*. La gobernabilidad comenzó a ser repudiada por ser esencialmente, un asunto del gobierno, no de la sociedad civil.

Con precisión, Norma Ruz señala que el resurgimiento de la sociedad civil, la conformación de una ciudadanía contestataria, la recuperación del espacio público ciudadano, la retracción de la presencia administrativa del Estado en la sociedad, remataron en una nueva relación entre la esfera pública y la privada, provocando en las sociedades contemporáneas, un conjunto de procesos dinámicos basados en la interacción colectiva que se apoya en la participación pública y social, con la finalidad de restablecer las relaciones con el aparato institucional estatal.[93]

La sociedad civil, entendida como la comunidad de ciudadanos que disfrutan de igualdad ante la ley, de sus derechos sociales y políticos, teniendo como única restricción en la búsqueda del bien privado, el respeto por los derechos de los demás, hace especial referencia a la relación sociedad-Estado. Pero su uso reciente -sostiene Lechner- pretende además llamar la atención sobre los cambios en la sociedad misma; el llamado al fortalecimiento de la sociedad civil se contrapone a la desintegración del tejido social. Alude no solo a los derechos políticos cercenados por el autoritarismo, sino igualmente a los derechos sociales e intereses materiales vulnerados por las políticas de modernización. La invocación de la sociedad civil significa una interpelación de los nuevos

[93] Ruz Varas, Norma Teresa, *Funcionalidad de la vida moderna: el nexo entre Estado, espacio público y gobernanza*, Tesis para obtener el grado de Maestra en Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.

actores sociales.[94] Así, la participación de la sociedad civil representa un elemento de especial importancia para el diseño institucional de la gobernanza.

Puede definirse la sociedad civil como una esfera, creada históricamente, de derechos individuales y asociaciones voluntarias, donde la concurrencia políticamente pacífica de unos con otros en la persecución de sus respectivos asuntos, intereses e intenciones privadas está garantizada por una institución pública llamada Estado.[95]

Se dice que la sociedad es unión moral porque requiere del acuerdo libre e inteligente de varios hombres para conseguir un fin común. El Estado puede concebirse como la organización política de la sociedad civil. Es una organización social que se da en la sociedad civil, pero no es más amplia, en razón de su fin, que ella. El Estado, al igual que la sociedad civil, comprende a todo el conjunto de relaciones que se dan en un espacio geográfico determinado, pero su fin es menos amplio que el de la sociedad civil. El Estado busca el bien público temporal, que comprende la conservación del orden social, la defensa exterior e interior y la promoción de actividades tendientes al bien común; pero hay actividades que forman parte del bien común, fin propio de la sociedad civil, pero no competen directamente al Estado, como la educación de la prole que compete directamente a los padres y subsidiariamente al Estado; o las actividades económicas que solo tocan subsidiariamente al Estado cuando la sociedad no ha demostrado ser competente para realizarlas. Sobre este aspecto crucial, Adame Goddard sostiene que es importante tener en cuenta esta realidad, que el Estado se da en la sociedad; solo así se entiende que la sociedad civil, es decir, los grupos sociales, tienen derechos oponibles al Estado. Es un error serio, presente en los regímenes totalitarios, confundir al Estado con la sociedad o con el país.[96]

[94] Lechner, Norbert, "La (problemática) innovación de la sociedad civil", *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre, número 005, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1994, pp. 132-133.

[95] Arbós, Xavier, Giner, Salvador, *Op. cit.*, p. 23. Los autores sostienen que cualquier sociedad civil madura presenta por lo menos cinco dimensiones importantes: individualismo, privacidad, mercado, pluralismo y clase.

[96] Adame Goddard, Jorge, "Sociedad", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2004, pp. 472-474.

La sociedad civil encadena y contrarresta las tendencias expansivas del Estado y del mercado. Éstos, al igual que el sistema técnico-científico, obedecen a dinámicas que no cuentan con barreras de autorestricción. Para evitar que estas fuerzas dominen y colonialicen todas las relaciones sociales se requiere -puntualiza Lechner- una sociedad civil fuerte que sirva de límite. Junto con limitar la lógica estatal, capitalista y tecnocrática, por otro lado, la sociedad civil ha de autolimitarse. Sólo frena la expansión de los distintos sistemas funcionales en la medida en que ella no las suplante. La capacidad restrictiva de los actores sociales supone su renuncia a ocupar el lugar del Estado. Visto así, el fortalecimiento de la sociedad civil es sinónimo de una autorreflexividad social.[97]

Concomitantemente, se reconoce que la democratización del espacio público, basada en las relaciones horizontales para afrontar los asuntos comunes y en la desestatización del espacio público, ha permitido modelar la relación entre la sociedad y las estructuras del poder, para influir en la construcción de la agenda pública. La fuerza adquirida por la sociedad civil se refleja en su autodeterminación que le permite avanzar para ir participando activamente en la construcción de las políticas públicas, respaldada en un sólido espacio público que favorece su dinamismo, de tal forma que las propuestas fluyen ahora desde la sociedad, en forma horizontal y no de manera vertical, como era la costumbre.[98]

Ahora bien, como se reconoció en la arena del XIII Congreso Internacional del CLAD en noviembre de 2008:

a) No toda la sociedad civil es bella, transparente y despojada de poderes e intereses ocultos. Los presupuestos que nos presentan una imagen ideal y necesariamente positiva de los actores de la sociedad civil no dejan demasiado espacio para el reconocimiento y la comprensión de la dinámica e impacto ya sea de ONGs oligarquizadas, ya sea de ONGs con valores autoritarios y cuyo accionar e incidencia resultan negativos para la profundización de procesos democráticos y

[97] Lechner, Norbert, *Op. cit.*, p. 144.

[98] Ruz Varas, Norma Teresa, *Op. cit.*, pp. 172 y sigs.

el mejoramiento de la legitimidad, eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

b) Que la sociedad civil muestra asimetrías y luchas de poder en su seno y que sigue siendo necesario destacar el malentendido de reducir a la sociedad civil a las organizaciones no gubernamentales. No sólo está compuesta por otros actores (sindicatos, vgr.) sino que surge como clave reconocer que los grupos sociales más débiles no logran ni alcanzar la condición de actor, por lo que tan relevante como interrogar la lógica de acción colectiva de todos los actores de la sociedad civil es indagar, comprender y actuar sobre la lógica de la ausencia de acción colectiva de grupos de la sociedad civil, justamente los que sufren mayor exclusión.

c) Que está cruzada por intereses e identidades diversos, en tensión, a veces contradictorios y, como se dijo, no siempre democráticos. Este reconocimiento confronta con la imagen de una sociedad civil con conflictos "exógenos", esto es que no le son propios, y que proyecta un entendimiento que fija los cortes de tensión con el Estado y los partidos políticos, fuera de la propia sociedad civil, desestimando el conflicto entre los miembros de la sociedad civil ya incluidos en los procesos de toma de decisiones y los que pugnan por serlo. Dado que los procesos de inclusión desestabilizan el previo equilibrio excluyente y redefinen la capacidad de influencia social (poder) no sólo de los excluidos sino también de los incluidos, son procesos que necesariamente generan oposición y conllevan amenazas, riesgos y conflictos. La comprensión de la economía política de los procesos de inclusión de los actores de la sociedad civil en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas debe, desde este punto de vista, reconocer la complejidad y conflictividad que los caracteriza.

d) Que la sociedad civil en ciertas circunstancias puede reproducir la exclusión política, ya sea porque es débil, ya sea porque puede ser apática y hasta delegar concientemente el poder de gobierno a poderes absolutos.

e) En definitiva, se apunta a despojar a la noción de sociedad civil de connotaciones ineludiblemente positivas y funcionales a la democracia, desagregando el análisis en la búsqueda de los condicionantes

y propiedades que caracterizan la dinámica de la sociedad civil como lo que es: más que un actor colectivo, una estructura/arena de relaciones sociales donde despliegan su presencia actores y grupos sociales sin capacidad de acción colectiva (no actores), muchas veces con intereses e ideologías en pugna.

El Estado puede haber cumplido el papel de originador de las organizaciones sociales, porque es un actor que resuelve problemas de acción colectiva de grupos sociales de la sociedad civil, permitiendo su constitución como actores. El Estado aparece, entonces, como un actor insoslayable en el proceso de construcción política de la propia sociedad civil, pudiendo constituir el punto de "partida" de su organización y autonomía. El Estado es una condición necesaria para pensar la sociedad civil y lejos están de una relación suma-cero (salvo en contextos totalitarios): no hay experiencia histórica que muestre una sociedad civil fuerte y democrática sin que articule esta fortaleza con la de un Estado también fuerte. La dualidad del poder público (estatal y no estatal) debe apuntar a construir un círculo virtuoso dentro del juego democrático y se presenta como precondición de desarrollos inclusivos. Cuando el Estado se debilita, no se fortalece la sociedad civil sino que resultan con más poder los ya poderosos.

En el mismo sentido, la gobernanza -sostiene Santana Rabell-, implica una nueva manera de pensar sobre las capacidades del Estado y sus relaciones con la sociedad que se caracteriza por la interacción de una pluralidad de actores y la búsqueda del equilibrio entre el poder público, la sociedad civil y la participación democrática de los ciudadanos y comunidades en las decisiones que les afectan.[99]

En otras palabras, la distribución de poder está en la relación Estado/sociedad tanto como en las relaciones establecidas dentro de la sociedad civil, cuestión esta última que no se resuelve de antemano o en forma independiente del accionar estatal. Es necesaria una mirada

[99] Santana Rabell, Leonardo, "Gobernanza democrática y los retos para la Administración Pública contemporánea", *Revista IAPEM,* México, no. 76, mayo-agosto de 2010.

más "sistémica", esto es, que no piense al Estado o a la sociedad como términos divorciados o, al menos, discretos temporalmente donde uno necesariamente predata al otro. La "interfase" entre ambos, en este sentido, no articula piezas forjadas independientemente, no es una bisagra, sino un conjunto de relaciones de mutua determinación e influencia, no sólo sobre el margen y contenido del accionar de la sociedad y el Estado como "polos" de la relación, sino de mutua determinación e influencia sobre la propia naturaleza de cada polo.[100]

Al igual que el mercado y el Estado, que pueden fallar (y fallan, de hecho), la sociedad civil también puede fallar, y puede llevar, naturalmente, a una gobernanza fallida.

Este nuevo dimensionamiento de la sociedad civil tuvo un verdadero efecto de ariete en la arena teórica de la gobernabilidad. Suele haber palabras que, después de surgir y utilizarse en los diccionarios, correspondencia, frontispicios y obras de teatro, súbitamente, caen en desuso y prácticamente, desaparecen de escena durante siglos. Y fue hasta 1985 cuando Hollingsworth y Lindberg publicaron el artículo titulado "*The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour*". Los mismos autores volvieron a la carga unos años más tarde, cuando el debate ya estaba en marcha, con una obra que se considera una referencia básica: "*The Governance of the American Economy*", Cambridge University Press, 1991. La gobernanza, por tanto, había resurgido de sus cenizas.

1.7. Implicaciones de la gobernanza

Si empleamos las figuras de las tecnologías de la información, la gobernabilidad era un *software* incompatible con la *plataforma* de la sociedad civil; en cambio, la gobernanza es más *amigable.* En alguna medida -sugiere Guy Peters-, este término ha sido como las palabras de *Alicia*

[100] Acuña, Carlos Hugo, "Estrategias y reformas político-institucionales para incrementar la capacidad de gobierno en democracia", Informe de Conclusiones, *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre de 2008.

en el País de las Maravillas, es decir, significa exactamente lo que cada académico quiera que signifique.[101]

El vocablo *gobernanza*, tras siglos en la oscuridad, se integró al Diccionario de la Real Academia el 21 de diciembre de 2000, en los siguientes términos: *arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*.

El "enfoque" de la gobernanza pretende ser redentor porque va "más allá" de la gobernabilidad y del gobernar desde el gobierno. Parte de la aseveración de que el gobierno ha dejado de controlar la definición y la realización del rumbo de la sociedad. Así, en los asuntos de conducción social, que implican la definición y realización de los futuros deseados de la vida asociada mediante la definición de los instrumentos idóneos, los gobiernos están ahora sujetos al cuestionamiento valorativo, informativo, operativo y cognoscitivo de centros intelectuales, organizaciones empresariales, organismos civiles, asociaciones políticas, entre otros. Éstos se articulan, a su vez en redes nacionales e internacionales de negocios o de causas sociales que les confieren mayor capacidad y mayor independencia, por lo que poseen mayores capacidades de resistencia, presión o elusión a las decisiones gubernamentales.

Es cierto que el gobierno tampoco posee ya el control de las variables clave del bienestar y la prosperidad social, que están en manos de los actores nacionales y mundiales de la economía privada y social. El gobierno, con sus solos recursos y acciones ya no está en aptitud de

[101] En particular, algunos académicos tienden a dar por sentada la cuestión de la gobernanza argumentando que cualquier acción a través de la cual los actores que no son estatales ejercen influencia sobre los actos y las políticas constituyen "gobernanza", con lo cual establecen un estándar muy alto como para que cualquier acción pueda quedar fuera del ámbito de este proceso. A partir de este planteamiento, por definición y según esta concepción, el término Estado queda ampliamente excluido del término "gobernanza". Peters, B. Guy, "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", *Revista Reforma y Democracia*, no. 39, CLAD, Caracas, octubre de 2007.

ofrecer una respuesta satisfactoria a asuntos cruciales para la dirección de la sociedad, imponerse a los agentes económicos y alinearlos a sus propósitos y planes. Por tanto, el enfoque propio y distintivo de la gobernanza es el que destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aun cuando contara con la máxima capacidad institucional y supiera aprovecharla al máximo. El gobierno es insuficiente para gobernar a la sociedad.[102]

La primera implicación crucial de este fenómeno es la necesidad de integrar al proceso de gobernar actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar el rumbo social y decisivos para realizar sus objetivos, debido a que poseen poderes, competencias y recursos que son indispensables para resolver los problemas sociales presentes y generar situaciones deseadas de bienestar. Ahora bien, es necesario el diseño de los mecanismos para la incorporación de estos actores a la realización de los objetivos de interés general. Al necesitarse de nuevas interacciones entre actores, el enfoque de la gobernanza implica la transición de un modo jerárquico de gobierno a otro más asociativo y coordinador. La gobernanza tiene como raíz base la metamorfosis en las relaciones entre el gobierno y la sociedad y, a grandes rasgos, consiste en el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia, así como las formas de coordinarse para realizarlos. Hoy se recurre a la gobernanza para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.[103]

[102] Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2008, pp. 35 y sigs.

[103] El rasgo distintivo de estas redes es el estar configuradas por estructuras policéntricas de toma de decisiones políticas en las que confluyen diversos actores, públicos y privados, con intereses en muchas ocasiones contrapuestos y cuyas dinámicas se enmarcan en procesos sociales, políticos y económicos más amplios; en este contexto la gobernanza pública se traduce en la capacidad para influenciar el conjunto de procesos sociales a través de las políticas públicas, cuyo rasgo característico es la inexistencia de un único actor dominante, no solo por la aparición de otros actores detentadores de poder sino también por la situación de crisis del Estado de bienestar que, en lo que se refiere a sus Administraciones Públicas, se traduce en una erosión de su capacidad monopolística para dirigir los procesos sociales. las redes de gobernanza se pueden clasificar en seis

Más allá de las muy diversas definiciones académicas en circulación, se ha afirmado que la gobernanza es un "enfoque", una nueva perspectiva en la que se ve el mundo, una nueva cosmovisión. Cabe decir que el Banco Mundial ha jugado un papel importante en la popularización del término "gobernanza". Su informe "Gobernanza y Desarrollo", publicado en 1992, básicamente introdujo el término a ONGs, donantes bilaterales, instituciones y organizaciones internacionales, quienes lo integraron a su léxico cotidiano. Además de popularizar la palabra, el Banco Mundial introdujo el concepto con la connotación *good governance* como una reacción al gobierno malo caracterizado por el personalismo, la negación de los derechos humanos, corrupción y falta de transparencia, haciendo así una primera contribución al concepto de gobernanza. En este informe, el Banco Mundial define a la gobernanza como "las tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad en un país se ejerce para el bien común" y enumera las dimensiones en torno a las cuales evalúa la gobernanza de cada país. Como es de entenderse, la definición del Banco Mundial es operativa y procesal por la naturaleza del órgano que la propone. Le permite así valorar el rendimiento institucional de cada país de manera general a través de su proyecto *Governance Matters* cuyo fin es medir el nivel de gobernanza de la mayor parte de los países del orbe.

En el siguiente cuadro se incluyen, por orden alfabético de sus autores, algunas definiciones y reflexiones que diversos especialistas han acuñado sobre la gobernanza:

tipos de acuerdo a su configuración. 1) La ordenación elemental, esto es, el número de actores políticos y sociales implicados (densidad de la red), la naturaleza de éstos (grado de heterogeneidad de la red) y la intensidad de sus interacciones (intensidad relacional). 2) La institucionalización de la red (grado de estabilidad). 3) La función principal de la red (redes centradas en problemas, redes profesionales, redes de productores, redes intergubernamentales. 4) Las relaciones de poder, esto es, las diferentes capacidades de influencia de los actores (grado de desigualdad de la red; fuentes de poder) y tipo de recursos que manejan para ejercer influencia (materiales o simbólicos; tácticas de influencia "blandas" o "duras"). 5) La repartición de intereses y valores en liza (en las posiciones iniciales de acuerdo o contradicción, por ejemplo), así como la presencia de actitudes inclinadas hacia prácticas de negociación. 6) Las relaciones de la red con su entorno inmediato de problemas y actores (grado de apertura o permeabilidad, grado de reactividad o proactividad en cuanto a las respuestas predominantes, grado de extensión del impacto mediático de la actividad de la red. Ruz Varas, Norma, *Op. cit.,* p. 186.

Autor	Definición/reflexión
Aguilar Villanueva, Luis	Es el proceso de dirección/gobernación de la sociedad, entendido como el proceso mediante el cual sectores, grupos, y personalidades de la sociedad definen sus objetivos de convivencia y supervivencia, las acciones específicas que los grupos o sectores sociales habrán de llevar a cabo a fin de realizar los objetivos del interés social y las formas como coordinarán sus acciones y productos. Gobernanza se refiere al proceso social de definición del sentido de dirección y de la capacidad de dirección de la sociedad.*
Aguilera García, Luis	Conjunto de valores, principios y normas formales e informales, que pautan el desarrollo de una determinada política pública, es decir, que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de acción colectiva.**
Castelazo, José R.	Forma de proceder de la sociedad para consigo misma, al amparo de una legislación general que la faculte o la "empodere".***
Guy Peters, B.	Meta que direcciona la actividad, que requiere instrumentos para identificar lo que la sociedad desea que se haga y, luego, examinar los medios para alcanzar las metas colectivas.****
Kaufmann, Daniel, et. al.	Conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país, incluyendo el proceso de elección, supervisión y reemplazo de quienes ejercen esa autoridad; la capacidad del gobierno para gestionar eficazmente los recursos y poner en práctica políticas acertadas, y el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que rigen las interacciones entre ellos.*****
Kooiman, Jan	Mientras que el gobierno consiste en las interacciones con las que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo, la gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas sobre ese tipo de interacciones.******

* Aguilar Villanueva, Luis F., *Op. cit.* (2007), p. 7.

** Aguilera García, Luis, *Op. cit.* (2007), p. 5.

*** Castelazo, José R., *Op. cit.,* p. 52.

**** Peters, B. Guy, *Op. cit.,* p. 3.

***** Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart ; Mastruzzi, Massimo, Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007, Washington, World Bank, 2008, p. 7.

****** Kooiman, Jan, *Op. cit.* (2006), p. 231.

Le Galés, Patrick	Proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre.*
Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea	Son cinco los principios que constituyen la base de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.**
Longo, Francisco	Conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Incluiría estructuras, procesos, elaciones entre actores, reglas, mecanismos de imposición, control y rendición de cuentas, incentivos, normas informales y, en general, todos los instrumentos que inciden sobre las decisiones en la esfera pública.***
Lozano González, Corazón Raquel	Relación social de cooperación entre el Estado y la sociedad civil para resolver problemas colectivos y lograr el bienestar público a través de la formulación de políticas públicas.****
Mette Kjaer, Anne	Hace referencia a las redes autoorganizadas e interorganizacionales caracterizadas por interdependencias, intercambio de recursos, reglas del juego y una autonomía significativa respecto del Estado.*****
Oriol Prats, Joan	Procesos de interacción entre actores estratégicos.******
Padovani, Claudia	La gobernanza no es un monolito sino que se despliega a través de distintos elementos, modos y órdenes que implican negociaciones y construcción de consensos, involucrando a una pluralidad de actores, y las interacciones entre ellos.*******

* Le Galés, Patrick, "Regulation, gouvernance et territoire", en Comaille, J. y Jobert, B. (dirs.), La régulation politique à paraître, Paris, Presses de Sciences Po., 1993. Citado por Ruano De La Fuente, José Manuel, "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

** Comisión de las Comunidades Europeas, "Integración, Gobernanza y Unión Europea: El Libro Blanco", Revista Instituciones y Desarrollo, no. 10 (2001), pp. 9-72, Barcelona.

*** LONGso, Francisco, "Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana", Revista del CLAD. Reforma y Democracia, Caracas, no. 46, febrero de 2010.

**** Lozano González, Corazón Raquel, "Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., no. 72, enero-abril de 2009.

***** Mette Kjaer, Anne, Governance, UK, Polity Press, 2007, p. 3.

****** Oriol Prats, Joan, *Op. cit.,* p. 243.

******* Padovani, Claudia, Global Governance. From Output to Outcome, A Theoretical Approach to WSIA, University of Padova, Draf-Memo, December 2003.

Pierre, Jon	Representación teórica y conceptual de la coordinación de los sistemas sociales y, principalmente, el papel del Estado en ese proceso.*
Prats, Joan	Instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil).**
Rosenau, James	Es un sistema de reglas que funcionan sólo si son aceptadas por la mayoría (o al menos, por los actores implicados de mayor poder). Se refiere a actividades respaldadas por objetivos comunes que pueden o no estar derivadas de responsabilidades prescritas legal y formalmente. La gobernanza es un fenómeno más amplio que el gobierno, ya que abarca a las instituciones gubernamentales y también a otros mecanismos informales no gubernamentales a través de los cuales las personas y las organizaciones satisfacen sus necesidades. La gobernanza sin el gobierno es preferible a un gobierno que es capaz de actuar con la gobernanza.***
Santana Rabell, Leonardo	Es un sistema de gobernar en red, en la cual una variedad de actores públicos y privados (empresas, organizaciones sin fines de lucro, asociaciones profesionales, civiles, comunitarias o académicos) se incorporan y aportan de diversas maneras a las decisiones para adelantar los objetivos de la política pública, proveer servicios y compartir las tareas del gobierno.****
Smouts, Marie-Claude	No es un sistema que rige ni una actividad, sino un proceso; concierne simultáneamente a actores públicos y privados; está basada en la acomodación y no en la dominación, y no es una institución formal, pero depende de interacciones perennes.*****
Yanacopulos, Helen	Es una actividad intencional en la que las organizaciones tratan de incidir en otros actores políticos para llegar a una meta específica. Es un marco explicativo que intenta describir la relación cambiante entre actores estatales y no-estatales en la política global.******

Fuente: elaboración propia a partir de las obras de los autores citados.

* Pierre, Jon, "Understanding Governance", en Pierre, Jon (ed.), Debating Governance. Authorithy, Steering and Democracy, New York, Oxford University Press, 2006, p. 3.

** Prats, Joan, *Op. cit.,* p. 10.

*** Con esta definición, se subraya que el poder no se encuentra exclusivamente en el Estado, sino que asimismo, existe en otras entidades, punto central para entender a la gobernanza. Rosenau, James, Governance Without Government: Order and Change in World Politics, United States, Cambridge University Press, 2000, pp. 4-5.

**** Santana Rabell, Leonardo, *Op. cit,* p. 26.

***** Smouts, Marie-Claude, "The Proper Use of Governance in International Relations", International Social Science Journal, Vol. 50, no. 155, 1998, p. 84.

****** Yanacopulos, Helen, "Patterns of Governance: The Rise of Transnational Coalitions of NGO´s", Global Society, Vol. 19, no. 3, July 2005, p. 248.

A la luz de los conceptos vertidos anteriormente, parece haber coincidencia en que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta-interacción-interdependencia-coproducción-corresponsabilidad-asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales.[104] Por tanto, desde nuestra perspectiva, la gobernanza es el conjunto de instituciones derivadas de las interacciones entre actores estratégicos.

El siguiente cuadro, César Nicandro Cruz recapitula las principales distinciones entre la gobernabilidad y la gobernanza:

	Gobernabilidad	**Gobernanza**
Definición del concepto	Capacidad de presentar y aplicar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos, sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática.	Patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones (en las cuales también se encuentra la toma de decisiones políticas) dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos, y que en su dimensión prescriptivo-normativa, busca en la actualidad ser consecuente con los valores de la democracia (representatividad, legitimidad), la eficiencia y la eficacia institucionales.
Denotación del concepto	Atributo del sistema político (con niveles o grados), capacidad, habilidad.	Orden de cosas, patrones de interacción, condición, situación, mecanismos y métodos institucionalizados.

[104] Aguilar Villanueva, Luis F., *Op. cit.,* (2007), p. 8.

Objetos de estudio directamente asociados al concepto	Regímenes políticos considerados democráticos en general, y por su centralidad en el proceso de toma de decisiones, se da especial importancia al papel del poder ejecutivo.	Sistemas sociales, regímenes políticos, organizaciones y redes de organizaciones, en espacios territoriales y organizacionales diferenciados.
Ámbitos de referencia	Nacional, subnacional, y excepcionalmente al nivel local.	Local, nacional, regional, supranacional.
Actores políticos relevantes	Actores políticos y sociales estratégicos (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, partidos políticos, sindicatos, movimientos).	Actores políticos y sociales estratégicos, ONGs, organismos internacionales, agrupaciones comunitarias, corporaciones privadas, redes de actores.
Características de la interacción	Generada con base en reglas de juego legalmente establecidas, donde hay que incluir aquella interacción política establecida y generada informalmente.	Implícita dentro del concepto de *governance*. La interacción se genera entre una gran cantidad de actores varios y actores políticos clave.
Papel del entorno y del sistema (orden) social	Se asume un entorno político y social dinámico, determinante para la comprensión de los factores que condicionan procesos de toma de decisiones políticas (la formación de coaliciones, agendas políticas, expectativas sociales, movimientos, entre otros).	Se asume un entorno dinámico, tanto fuera como dentro del ámbito de referencia, el cual es condicionado por (y a su vez motor condicionante de) el orden social
Orden y estabilidad	Criterios para definir niveles de gobernabilidad, cuando los actores políticos implicados en la toma de decisiones son capaces de garantizar (mediante las reglas de juego establecidas) la permanencia del sistema político y social sin el uso de estados de excepción y sin vulnerar derechos humanos fundamentales y las leyes básicas.	Conceptos implícitos en el término *governance* democrática. Alude al orden político institucional que determina la participación e interacción de actores en los procesos de conducción social.

Fuente: Cruz, César Nicandro, *Op. cit.,* pp. 4-5.

Uno de los teóricos de la gobernanza de mayor importancia es Jan Kooiman, principalmente, porque encuentra las sinergias entre la gobernabilidad y la gobernanza. Algunas de sus áreas de investigación fundamentales son:

- Diversidad, complejidad y dinamismo de la sociedad.[105]
- La gobernanza como interacciones.[106]
- Elementos de la gobernanza.[107]
- Modos de gobernanza: autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico.[108]
- Órdenes de gobernanza: solución de problemas y la creación de oportunidades; construcción de instituciones; "meta".[109]

[105] La diversidad es una característica de las entidades que forman el sistema y apunta a la naturaleza y el grado en que ellas difieren. La complejidad es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno. Kooiman, Jan, "Gobernar en gobernanza", *Revista Instituciones y Desarrollo,* no. 16, Instituto Internacional de Gobernabilidad, España, 2004, p. 173.

[106] No sólo los límites entre el Estado y la sociedad se transforman, sino que los propios límites también se modifican y se convierten en más permeables. Dónde empieza el gobierno y dónde acaba la sociedad es cada vez más difuso. La frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción. Frecuentemente, estas interacciones están en sí mismas basadas en el reconocimiento de las (inter)dependencias. Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral. Estos aspectos conciernen, básicamente, a la relación entre gobernanza y gobierno. Kooiman, Jan, "Gobernar en gobernanza", *Op. cit.,* p. 175.

[107] A saber: acciones; evaluación; construcción de imágenes; recursos, capital social y político. Kooiman, Jan, *Op. cit.* (2006), p. 231.

[108] El tipo de interacciones socio-políticas más "caóticas" y fluidas tienen claramente un carácter de autogobierno. En las sociedades modernas, efectivamente, los sectores se gobiernan hasta cierto punto –no podría ser de otro modo. Un debate interesante en este ámbito se refiere al carácter autopoiético de los sectores en las sociedades. Un aspecto clave de este debate, especialmente en las ciencias sociales en Alemania, es si y hasta que punto este carácter 'autopoiético' o autoorganizado de los sistemas les impide ser gobernados o influenciados desde fuera. Las formas de 'co' gobernanza se centran en las formas horizontales de gobierno. Hay un cierto grado de igualdad en la estructura en la que las entidades participantes se relacionan. La autonomía de estas entidades es una característica importante. La renuncia a la autonomía es siempre parcial y contiene acuerdos mutuos, derechos y obligaciones. Los modos jerárquicos de gobernanza son las interacciones de gobierno más formalizadas, pero aún así son interacciones. Los derechos y las obligaciones se organizan de acuerdo a unas responsabilidades y unas tareas supraordenadas y subordinadas. En particular, las sanciones positivas y negativas sujetas a las intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sujetas a garantías políticas y jurídicas. Kooiman, Jan, "Gobernar en gobernanza", *Op. cit.,* p. 178.

[109] Cfr. Kooiman, Jan, "Governance and Governavility", en Osborne, Stephen, *The new public governance?,* New York, Routledge, 2010.

Las aportaciones de Kooiman son fundamentales para los fines de este trabajo porque coincide en que, lejos de considerar a la gobernabilidad como un "enfoque" superado o desplazado, se trata de una concepción dinámica, de un contexto en el que acontecen las interacciones de la gobernanza.

1.8. Actores estratégicos, enfoques e indicadores de gobernanza

Uno de los elementos primordiales para la comprensión de la gobernabilidad y de la gobernanza es el de *actor estratégico*, al que Prats concibe como todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico.[110] También podemos definir a los actores estratégicos como aquellas organizaciones o colectivos de personas (físicas o jurídicas) que buscan influir en política o promover sus ideas en un contexto económico y político determinado, incidiendo en el proceso de toma de decisiones a través de su actuación sobre los poderes ejecutivo, legislativo y/o judicial -directamente o a través de la opinión pública- para intentar moldear la formulación de políticas públicas y condicionar su implementación.

Dichos recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política, económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves, etc.) o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología, etc.) o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social, principalmente), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas), o de la autoridad moral (iglesias).

Así, el análisis de la gobernabilidad y de la gobernanza comienza con el establecimiento del mapa de los actores estratégicos o grupos de

[110] Prats, Joan, *Op. cit.*, p. 11.

presión, y no tendría que soslayarse la posibilidad de que sus actividades se encuentren plenamente reguladas.[111]

Han sido diversos los enfoques y marcos de aplicabilidad que se imprimen a la gobernanza, Van Kersbergen y Van Waarden identifican algunos de ellos:

- *Buena gobernanza.*[112]
- *Gobernanza sin gobierno I: relaciones internacionales.*
- *Gobernanza sin gobierno II: autoorganización.*
- *Gobernanza económica (con y sin Estado).*
- *Buena gobernanza en el sector privado (gobernanza corporativa).*

[111] En 1946 se aprobó en Estados Unidos la ley reguladora de la actuación de los grupos de presión con el objetivo de establecer el marco en el que debían realizar su actividad. Esta ley se mostró rápidamente ineficaz: muchos grupos de presión actuaban al margen de la regulación, aparecían nuevos tipos de actuación y nuevos movimientos que no se avenían con la regulación establecida en 1946. Además, la propia Administración, probablemente por la falta de instrumentos, se había mostrado débil ante la presión ejercida por estos grupos. Ante esta situación, el Congreso decidió aprobar una nueva ley el 19 de diciembre de 1995, la *Lobbying Disclosure Act* (Ley de Revelación de Actividades de Presión), con el objetivo de dar público conocimiento de la identidad y extensión de los esfuerzos de los grupos de presión remunerados (*paid lobbyist*) para influenciar a los cargos federales (*Federal Officials*) en las decisiones que tome el gobierno para incrementar la confianza de la ciudadanía en la integridad del gobierno. La ley instaura un doble sistema de información de las actividades de presión que se realicen: por un lado se crea un registro en el Senado y en el Congreso en el que se deberán inscribir todos aquellos que realicen actividades de presión; por otro lado, se deberá presentar semestralmente un informe sobre las actividades de presión realizadas. Así, la Ley establece la revelación de los nombres de los grupos de presión o *lobbies*, sus contratantes, sus clientes, una estimación de sus gastos y los temas sobre los que los grupos de presión se comunican con los agentes públicos. Este doble sistema de información se instaura, lógicamente, con el objetivo final de garantizar la transparencia del ejercicio de la actividad de presión por parte de determinados grupos y correlativamente la transparencia en la actividad de los poderes públicos. Además, para reforzar este principio de transparencia, los documentos y registros previstos por la ley son de acceso público.

[112] Un estudio exhaustivo sobre la "buena gobernanza", en Baghel, C. L, Kumar, Yogendra, *Good Governance. Concept and Approaches,* India, Kanishka Publishers, Distributors, 2006. Los autores reconocen que el concepto no es nuevo, y lo remontan a 400 años antes de Cristo, en el *Arthashastra*, un tratado sobre el gobierno atribuido a Kautilya, brazo derecho del Rey de la India. En él, Kautilya ofrece los grandes pilares del arte de gobernar, a saber: la justicia, la ética y la convicción anti-autocrática.

- *Buena gobernanza en el sector público (nueva gerencia pública).*
- *Redes de gobernanza I: en general.*
- *Redes de gobernanza II: multinivel.*
- *Redes de gobernanza III: de las jerarquías a las redes.*[113]

Otra sistematización es ofrecida por Jon Pierre y Guy Peters:

a) Gobernanza como estructura:
- *Gobernanza como jerarquías.*
- *Gobernanza como mercado.*
- *Gobernanza como redes.*
- *Gobernanza comunitaria.*

b) Gobernanza como proceso:
- *Gobernanza como dirección y coordinación.*[114]

Paul Hirst enuncia cinco áreas o "versiones" de gobernanza:
- *Gobernanza en el ámbito del desarrollo económico.*
- *Gobernanza en el ámbito de los regímenes e instituciones internacionales.*
- *Gobernanza corporativa.*
- *Gobernanza y nueva gestión pública.*
- *Gobernanza y redes.*[115]

Sin diferencias conceptuales sustanciales con los parámetros identificados arriba, R. A. W. Rhodes detecta siete definiciones sustanciales aplicables a la gobernanza:

- *Gobernanza como gobernanza corporativa.*
- *Gobernanza como nueva gestión pública.*
- *Gobernanza como "buena gobernanza".*

[113] Van Kersbergen, Kees, Van Waarden, Frans, "Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", Oxford, *European Journal of Political Research*, Volume: 43, Issue: 2, March 2004, pp. 143-171.

[114] Pierre, Jon; Guy Peters, B., *Governance, Politics and the State,* London, Palgrave Macmillan, 2000, pp. 14-23.

[115] Hirst, Paul, "Democracy and Governance", en Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance. Authorithy, Steering and Democracy,* New York, Oxford University Press, 2006, pp. 14-18.

- *Gobernanza como interdependencia internacional.*
- *Gobernanza como sistema socio-cibernético.*
- *Gobernanza como la nueva política económica.*
- *Gobernanza como redes autoorganizadas.*[116]

El Banco Mundial, por conducto de su grupo de expertos en materia de gobernanza destaca en sus publicaciones que hasta hace menos de dos décadas prácticamente no existían medidas cuantitativas de gobernanza susceptibles de comparación internacional. Pero en los últimos años, el Banco Mundial y otros organismos han procurado llenar este vacío. En su seno se han elaborado indicadores agregados de gobernanza que incluyen más de 200 países y se basan en más de 350 variables recogidas de docenas de instituciones en todo el mundo. Dichos indicadores cubren las siguientes seis dimensiones:

- *Voz y rendición de cuentas*: Considera varios aspectos del respeto y ejercicio de los derechos humanos y políticos y de las libertades civiles de los individuos, tales como la participación en la elección de gobernantes, la libertad de expresión y la libertad de asociación.
- *Estabilidad política y ausencia de violencia*: Comprende la probabilidad de que surjan amenazas o cambios que puedan afectar la estabilidad del gobierno y sus instituciones, tales como la violencia interna y el terrorismo; y monitorea la implementación y continuidad de las políticas públicas.
- *Efectividad gubernamental*: Incluye aspectos como la competencia de la burocracia y la calidad de los servicios públicos así como su grado de independencia de presiones políticas, la calidad de las políticas públicas, entre otros.
- *Calidad regulatoria*: Comprende la habilidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del mercado y del sector privado.
- *Estado de derecho*: Considera la calidad del cumplimiento de contratos, la impartición de justicia en los tribunales y la calidad de la policía, así como la incidencia del crimen y la violencia.

[116] Rhodes, R. A. W., "Governance and Public Administration", en Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy,* New York, Oxford University Press, 2006, pp. 55-60.

- *Control de corrupción*: Considera la medida en que el poder público se ejerce para obtener ganancias privadas, incluyendo las pequeñas y las grandes formas de corrupción, así como el grado en que el Estado está capturado por los intereses privados.

Si bien se reconoce que los indicadores de referencia constituyen un gran avance, existen algunas dificultades de medición. Los márgenes de error no son insignificantes y hay que tener mucho cuidado al interpretar los resultados; no se puede ser demasiado definitivo al calificar los países. Pero -ataja Kaufmann- estos márgenes de error han disminuido y actualmente son mucho menores que en cualquier otra medición de corrupción, gobernanza o clima de inversión. En consecuencia, los indicadores del Banco Mundial se utilizan en todo el mundo para supervisar el desempeño, evaluar países y realizar investigaciones.[117]

Tal es el impacto que han despertado estos indicadores del Banco Mundial que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) editó una publicación dedicada, *ex profeso* a los usos y abusos de los indicadores de gobernanza.[118]

Respecto a los *usos* de la gobernanza, atendiendo a sus causas, carencias, propósitos y ámbitos, Sánchez González ha identificado los siguientes:

- *Gobernanza como Estado mínimo.* Redefine el alcance y la forma de la intervención pública, para emplear los mercados y cuasimercados para la prestación de servicios públicos.
- *Gobernanza como capacidad de gobierno.* Término empleado por Yehezkel Dror. Se suele hablar equivocadamente de "ingobernabilidad" cuando de lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la incapacidad de gobernar.

[117] Kaufmann, Daniel, "Diez Mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción", Finanzas y Desarrollo, Washington, septiembre de 2005, p. 41.

[118] Arndt, Christiane, Oman, Charles, *Uses and abuses of governance indicators,* Paris, OECD, 2006, 122 p.

- *Gobernanza como "buen gobierno" o "buena gobernanza"*. Puede remitir a cualquier modo de coordinación de actividades interdependientes entre los cuales tienen pertinencia en tres niveles: la anarquía del intercambio, la jerarquía organizativa y la "heterarquía" que se autoorganiza.
- *Gobernanza como nueva gestión pública.* Es relevante porque la dirección es un elemento fundamental para el análisis de la gestión pública y es sinónimo de gobernanza.
- *Gobernanza como gobierno red.* Tiene tres aspectos esenciales: 1) implica el reconocimiento, la aceptación y la integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político; 2) implica un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales; y 3) conlleva una nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gobierno.
- *Gobernanza como interacciones.* Fundada en interacciones amplias y sistemáticas entre aquellas que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado.
- *Gobernanza corporativa.* Su objetivo es asegurar la transparencia y la ética en el manejo de las empresas del sector privado y público, para promover e incrementar la competitividad, las mejores prácticas comerciales, los mayores rendimientos y fomentar la inversión extranjera nacional e internacional.
- *Gobernanza local.* La descentralización del poder a nivel estatal o provincial.
- *Gobernanza global.* Las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, están comprometidas en procesos para la solución de problemas colectivos y los problemas de los cuales deben ocuparse aparecen enumerados en sus estatutos y su misión establecida.
- *Gobernanza europea.* El Libro Blanco de la Gobernanza Europea que se refiere a la manera en que la Unión utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos.

1.9. Modos de gobernanza

Es basta la literatura que enfatiza la clara distinción entre las formas de Estado y formas de gobierno.[119] Por ende, se considera innecesario insistir en que las formas de gobierno son diferentes a los modos de gobernanza.

En la categorización de los modos de gobernanza, es primordial reparar en que las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y que los intereses no son tan sólo públicos o privados ya que con frecuencia son compartidos. Tradicionalmente se ha considerado que gobernar es un proceso unidireccional (de los gobernantes hacia los gobernados); ahora puede considerarse como un proceso bidireccional (fundado en interacciones en las que se toman en cuenta tanto aspectos del sistema de gobierno como del sistema a gobernar).

La sociedad ha dejado de ser mera espectadora de las decisiones gubernamentales. Como advierte Uvalle, ahora cuentan con organizaciones civiles y políticas que dan cuenta de cómo los numerosos ámbitos de lo público pueden ser atendidos con sus propias capacidades, es decir, con sus recursos, información, tecnologías, capital humano y las formas de acción que implementan.[120]

Dónde empieza el gobierno y dónde empieza la sociedad, se configura como una delimitación de fronteras cada vez más porosas y difusas. El camino entre ambos es el de las interacciones, y en la proporción en que estas interacciones se manifiestan, se logran categorizar los modos de gobernanza.

---

[119] González Uribe, Héctor, *Op. cit.*, pp. 394 y sigs., Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, Castelazo, José R. *Op. cit.*, pp. 23 y sigs.

[120] Uvalle Berrones, Ricardo, "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado", *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 7-10 de noviembre de 2006.

a) Autogobernanza

La autogobernanza, o *self-governance,* hace referencia al carácter autopoiético de las sociedades, al que se ha hecho referencia anteriormente. Bajo esta perspectiva, ciertos sistemas son autoreferenciales, cerrándose a las interferencias ambientales; los sistemas autopoiéticos sólo pueden ser gobernados por sus modelos internos y autoreferenciados de organización y operación. Algunos ejemplos de autogobernanza son:

· Profesionistas liberales: principalmente el Derecho y la Medicina, cuyas actividades pueden tener lugar, indistintamente, tanto en el ámbito del Estado, el mercado y la sociedad.[121]

- Internet.[122]
- Derecho.[123]

Ejemplo actual de autogobernanza son los denominados "observatorios ciudadanos", entre los que se encuentra el *Observatorio Ciudadano de la Justicia*, instalado en marzo de 2009 con el fin de generar un espacio de aprendizaje mutuo para facilitar la comunicación y provocar un mayor entendimiento entre la sociedad y sus jueces, con el fin de mejorar el acceso a la justicia. Al revisar sus principios nos damos cuenta de su alcance autorreferencial:

- Autonomía. El Observatorio se autorregulará.
- Permanencia. Los representantes designados serán los mismos. No habrá suplentes.
- Igualdad. No hay un Comité Directivo, todos son iguales y se organizan de común acuerdo.
- Equidad. Participación colectiva en todos los asuntos, para el beneficio común.

[121] Kooiman, Jan, *Op. cit.* (2006), pp. 86-88.

[122] Polymeris, Andreas, *Internet como sistema social autopoiético,* en http://74.125.95.132/search?q=cache:OKx3ECdBl9cJ:www.inf.udec.cl/~apolymer/InfSo/AutopInternet.pdf+ley+autopoiesis&hl=es&ct=clnk&cd=5&gl=mx , consultado el 23 de enero de 2009.

[123] Teubner, Gunther, *Law as an Autopoietic System,* UK, Blackwell, 2003.

- Publicidad y Transparencia. Se difundirán sus actividades y resultados a toda la sociedad.

b) Cogobernanza

El aspecto central en este modo es la horizontalidad. La cogobernanza conlleva la utilización de formas organizadas de interacción para los propósitos de los gobiernos. Bajo esta perspectiva, los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante.[124] El *mantra* de la cogobernanza es, primordialmente, "hacer las cosas juntos".[125]

Esencia de la gobernanza es la asunción de que lo privado y lo público no son esferas antagónicas, sino que se complementan para asegurar la coordinación y la cooperación de los agentes sociales. Lo privado es el espacio que contribuye a que las fuerzas productivas se organicen para multiplicar las ventajas comparativas en la sociedad. Lo público es la conjunción de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés común.[126]

Existen al menos tres indicadores de cogobernanza que se articulan para la solución de problemas, creación de oportunidades y consolidación o rediseño de instituciones:

- *Convocatoria.* Se exhorta al público a participar en el debate y definición de políticas públicas. Es el medio para evitar que la sociedad y el Estado carezcan de puentes que garanticen la

[124] Kooiman, Jan, *Op. cit.,* (2004), p. 180.

[125] La interacción de los factores del poder son ejemplo de cómo las sociedades contemporáneas se caracterizan más por el juego diferenciado del poder, no por la fallida pretensión de imponer en un esquema de arriba hacia abajo, las políticas que se consideran más eficaces. Uvalle Berrones, Ricardo, *Op. cit.,* (2006).

[126] Uvalle Berrones, Ricardo, "La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado, en Uvalle Berrones, Ricardo (coord.), *Sociedad, ciudadanización y Estado democrático,* México, INAP, 2001, p. 10.

comunicación necesaria para que fructifiquen los proyectos a emprender.[127]

- *Coordinación.* El poder público es capaz de enlazar y estructurar los incentivos que permiten la acción organizada de los ciudadanos.
- *Corresponsabilidad.* Se trata de espacios públicos que pueden estar en manos de los grupos ciudadanos y demás agrupaciones civiles.

Para la conceptualización de la cooperación en este modo de gobernanza son importantes los esfuerzos de la *Teoría de juegos* al desarrollar teorías de cooperación en situaciones de *dilema del prisionero.*[128]También son atendibles las teorías de Adam Smith acerca del altruismo.[129] Finalmente, José Castelazo enuncia los diversos tipos de cooperación, propias de este modo de gobernanza.[130]

c) Gobernanza jerárquica

Los sistemas de intervención son el modo de interacción entre el Estado y los ciudadanos individuales, grupos u organizaciones de gobierno más clásico y característico. Los instrumentos más comunes

[127] Uvalle Berrones, Ricardo, *Op. cit.,* (2001), p. 22.

[128] El Dilema del Prisionero es un modelo de conflictos muy frecuentes en la sociedad que ha sido profundamente estudiado por la Teoría de Juegos. Dos delincuentes son detenidos y encerrados en celdas de aislamiento de forma que no pueden comunicarse entre ellos. El alguacil sospecha que han participado en el robo del banco, delito cuya pena es diez años de cárcel, pero no tiene pruebas. Sólo tiene pruebas y puede culparles de un delito menor, tenencia ilícita de armas, cuyo castigo es de dos años de cárcel. Promete a cada uno de ellos que reducirá su condena a la mitad si proporciona las pruebas para culpar al otro del robo del banco. Desafortunadamente (para los prisioneros), cada jugador está incentivado individualmente para defraudar al otro, incluso tras prometerle colaborar. Este es el punto clave del dilema. En el dilema del prisionero iterado, la cooperación puede obtenerse como un resultado de equilibrio. Aquí se juega repetidamente, por lo que, cuando se repite el juego, se ofrece a cada jugador la oportunidad de castigar al otro jugador por la no cooperación en juegos anteriores. Así, el incentivo para defraudar puede ser superado por la amenaza del castigo, lo que conduce a un resultado mejor, cooperativo.

[129] Khalil, Elias L. *Adam Smith and Three Teories of Altruism,* en http://www.cairn.info/revue-recherches-economiques-de-louvain-2001-4-page-421.htm , consultado el 23 de enero de 2009.

[130] Castelazo, José R., *Op. cit.,* pp. 108 y sigs.

y ampliamente utilizados son tanto el derecho como las políticas. No hay apenas ningún área de la actividad social que no sea gobernada al menos parcialmente por una o más normas o una o más políticas. Para prácticamente todas las materias en cada nivel de la intervención pública en los asuntos sociales, la política es la práctica estándar. Frecuentemente, esta intervención está enlazada con una o más formas de regulación legal o administrativa.

Bajo este modo de gobernanza, la solución de problemas y la creación de oportunidades son atributos exclusivos del gobierno. La gobernanza jerárquica es netamente *weberiana,* con Estados rectores o interventores fuertes, lo que tradicionalmente se ha asociado conceptualmente con gobernabilidad.

Este modo de gobernanza está simbolizado por la anécdota acerca del votante que, al salir de la urna, exclama aliviado: "*¡Ahora el problema es de ellos!*".

1.10. Aspectos teóricos vinculados a la gobernabilidad y la gobernanza

A continuación se hace una somera vinculación de la gobernabilidad y la gobernanza con algunas teorías.

a) Teoría normativa

Supone el descubrimiento o la aplicación de principios morales a la esfera de las relaciones políticas, y es una forma de analizar tanto las instituciones sociales, especialmente aquellas vinculadas al ejercicio del poder, como las relaciones del individuo con ellas, y examina a fondo de qué modo se justifican los acuerdos políticos existentes. Las tres principales corrientes de esta Teoría son el utilitarismo,[131] el liberalismo deontológico y el comunitarismo.[132]

[131] Para una explicación crítica sobre el utilitarismo, Nino, Carlos, "Utilitarismo", en S. di Tella, Torcuato, et. al., *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas,* Buenos Aires, Emecé, 2001, pp. 709-714.

[132] Glaser, Daryl, "La Teoría Normativa", en Marsh, David, Stoker, Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política,* Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 33 y sigs.

La justicia o distribución de bienes es una de las áreas importantes en las que se aplica la teoría normativa y a través del utilitarismo se puede defender al Estado de bienestar ya que garantiza más felicidad para un mayor número de personas. Se autoriza la intervención estatal en el mercado con el principio básico de la preocupación y respeto iguales por los seres humanos. La crisis del Estado de bienestar, prolegómeno del estudio acerca de la gobernabilidad nos lleva a destacar la importancia de la teoría normativa para nuestro objeto de estudio.

b) Análisis conductista

El conductismo es la corriente de la Psicología social que enfatiza el estudio del comportamiento externo de las personas para explicar los procesos mentales. La aplicación del enfoque conductista al análisis social y político se centra en una única pregunta, engañosamente simple: ¿por qué la gente se comporta como lo hace?[133]

Porque el análisis de la conflictividad es uno de los temas cruciales de la gobernabilidad, las ventajas del "buen" análisis conductista puede ilustrarse con la referencia al clásico estudio de Ted Gurr sobre las causas de la violencia política o de los conflictos civiles. Su tesis principal se basa, en gran medida, en investigaciones del ámbito psicológico y estriba en que la gente recurre a la violencia política porque sufre "privaciones relativas". Así, un individuo o grupo de individuos sufren privación relativa siempre que exista un desfase entre sus expectativas y las posibilidades que creen que tienen.[134] La gobernabilidad se orienta al balance entre expectativas y satisfactores.

c) Estructura y actuación (Agency)

Como se ha visto, para la gobernanza (y, desde luego, también para la gobernabilidad), los actores estratégicos son figuras primordiales. Una concepción de estructura y de actuación está implícita en toda explicación

[133] Sanders, David, "El análisis conductista", en Marsh, David, Stoker, Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política,* Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 69 y sigs.
[134] Sanders, David, *Op. cit.,* p. 78.

causal de los actores sociales y/o políticos y en el componente causal que se les atribuye. Las ideas tanto de estructura como de actuación son claves en cualquier concepción del poder (gobernanza y gobernabilidad). El poder está ligado intrínsecamente a la idea de victoria de un *agente o sujeto* sobre otro (*estructura u objeto).* Asimismo, el poder está relacionado con la actuación, con influir o "producir un efecto" en las estructuras que configuran los contextos y definen el número de posibilidades de los otros.

Probablemente, la contribución más influyente al debate sobre la estructura y la actuación dentro de la teoría social y política en los últimos años haya sido la teoría de la *estructuración* de Giddens. Esta teoría pretende ir más allá del dualismo de estructura y actuación, y el autor prefiere una dualidad en la que estructura y actuación son dos caras de una misma moneda, a un dualismo en el que los dos aspectos se relacionan de forma externa, es decir, como dos monedas distintas que periódicamente chocan una con otra. El objetivo de la *estructuración* es conciliar, por una parte, la atención a las estructuras que son el principal requisito para la interacción social y política y, por otra, una sensibilidad hacia la intencionalidad, la reflexión, la autonomía y la actuación de los actores.[135]

d) Pluralismo

> *Berlioz le dio a cada instrumento el mismo peso en sus sinfonías, como Cunningham en la danza: a mi juicio, eso es el verdadero pluralismo.*
>
> Comentarista cultural no identificado,
> en la radio de París, febrero de 1994

La característica principal del pluralismo es su diversidad. Como se advierte en cualquier análisis de gobernanza y gobernabilidad, la complejidad del Estado contemporáneo supone que ningún grupo, clase u organización pueda dominar a la sociedad. El pluralismo ve una separación entre el Estado y la sociedad civil, una diferencia entre

[135] Hay, Colin, "Estructura y actuación (Agency)", en Marsh, David, Stoker, Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política,* Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 197 y sigs.

el poder político y el económico, y una variedad entre los intereses que logran afianzarse en áreas de políticas diferentes. Con frecuencia, los pluralistas consideran al Estado como un lugar de conflicto entre departamentos que representan a un abanico de grupos de interés. El proceso de formulación de las políticas dentro del Estado constituye un intento de mediación entre varios intereses opuestos. Desde luego, para que una sociedad democrática funcione eficazmente debe existir un cierto consenso respecto a sus valores fundamentales, que sea compartido por todos los grupos antagónicos. Sin duda, una de las teorías que más estrechamente se vinculan con el estudio de la gobernanza y la gobernabilidad.[136]

e) Elitismo

Reside en la convicción del dominio de las élites. Descansa en tres pilares principales: la convicción de que el dominio de las élites resulta inevitable y de que la democracia liberal es irracional; el rechazo de la concepción economicista marxista que mantiene que la economía es el principal determinante del funcionamiento de la sociedad, y una creencia en la posible autonomía del Estado respecto a las fuerzas sociales y económicas. Según Gaetano Mosca, toda clase dominante desarrolla una "fórmula política" que mantiene y legitima su dominio sobre el resto de la población. La gobernabilidad "no democrática" es el epítome de esta clase de elitismo.

El elitismo democrático, basado en los trabajos de Weber y Schunmpeter estriba, fundamentalmente en que todos los sistemas tienen que otorgar una fuente de legitimidad a su forma de autoridad. La gobernabilidad "democrática" es el epítome de esta vertiente del elitismo.[137]

[136] Smith, Martin, "El pluralismo", en Marsh, David, Stoker, Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política,* Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 217 y sigs.

[137] Evans, Mark, "El Elitismo", en Marsh, David, Stoker, Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política,* Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 235 y sigs.

f) Dinámica espiral.

La gobernabilidad y la gobernanza hacen su aparición y se ubican como parte del desarrollo de la humanidad, esto es, tienen una ubicación claramente diferenciada en la "espiral del desarrollo" o *Spiral Dynamics:*

La Spiral Dynamics[138] considera que el desarrollo humano procede a través de nueve estadios generales a los que también se denomina *memes.*[139] Desde la perspectiva de la Spiral Dynamics, un meme es simplemente un estadio básico del desarrollo que puede expresarse en cualquier actividad. En opinión de Beck y Cowan, los memes (o estadios) no son niveles rígidos, sino olas fluidas, solapadas e interrelacionadas que dan lugar a la compleja dinámica espiral del desarrollo de la conciencia.

Beck y Cowan usan nombres y colores diferentes para referirse a los distintos memes u olas de la existencia, y aunque el uso de los colores es controvertida, Beck y Cowan -que por cierto, suelen trabajar en zonas de graves conflictos raciales-[140] han descubierto que resulta sumamente útil alejar la mente del color de la piel y centrarse, por el contrario, en el "color del meme".[141]

---

[138] Beck, Don Edward, Cowan, Christopher C., *Spiral Dynamics: Mastering Values, Leadership, and Change,* Cambridge, Massachusetts, Blackwell Publishers, 2006.

[139] *Meme reflects a World view, a valuing system, a level of psychological existence, a belief structure, an organizing principle, a way of thinking or a mode of adjustment.* Beck, Don Edward, Cowan, Christopher C., *Op. cit.,* p. 4. Hay que decir, en este punto, que el término "meme" está siendo hoy en día utilizado con significados tan diversos y contradictorios que, en opinión de muchos críticos, carece de todo sentido. Prefieren utilizar la expresión "dimensión" o "estadio". Wilber, Ken, *Una teoría de todo,* Kairós, Barcelona, 2000, p. 23.

[140] Lejos de ser meros analistas de diván, Beck y Cowan participaron en los diálogos que contribuyeron a acabar con el A*partheid* de Sudáfrica. Los principios de la Spiral Dynamics se han visto provechosamente aplicados al campo de la reestructuración empresarial, la actividad municipal, la reorganización de los sistemas educativos y la eliminación de las tensiones de los barrios pobres.

[141] La investigación de Beck y Cowan sugiere que todos los individuos y sociedades disponen de la capacidad potencial de acceder a todos los memes, y como dice Beck: "el foco de atención no se centra tanto en tipos de personas o sociedades, como en tipos en las personas o en las sociedades".

Veamos una breve descripción de cada una de estas olas, en una de las cuales se encuentra el surgimiento y defensa de los derechos humanos:

1. *Beige: Arcaico-instintivo.* Se trata del nivel de la supervivencia básica, un nivel en el que resultan prioritarios el alimento, el agua, el calor, el sexo y la seguridad y en el que la supervivencia depende de los hábitos y de los instintos. Se halla presente en las primeras sociedades humanas.

2. *Púrpura: Mágico-animístico.* Está determinado por el pensamiento animista y por una extrema polarización entre el bien y el mal. Los vínculos políticos están determinados por el parentesco y el linaje. Se halla presente, por ejemplo en las supersticiones mágicas de una etnia.

3. *Rojo: Dioses de poder.* La emergencia de un yo ajeno a la tribu; poderoso, impulsivo, egocéntrico y heroico. En este ámbito, los señores feudales protegen a sus subordinados a cambio de obediencia y trabajo. El mundo se presenta como una jungla llena de amenazas y todo tipo de predadores.

4. *Azul: Orden mítico.* La vida tiene un sentido, una dirección, un objetivo y un orden impuesto por otro todopoderoso. Este orden impone un código de conducta basado en principios absolutistas y fijos acerca de lo que está "bien" y de lo que está "mal". El acatamiento de ese código y de esas reglas se ve recompensado, mientras que su violación, por el contrario, tiene repercusiones muy graves y duraderas. Es el fundamento de las antiguas naciones, con jerarquías sociales rígidas y paternalistas, solo hay un modo correcto de pensar. Se halla presente en el puritanismo occidental, en la China confuciana, en la Inglaterra de Dickens, en los códigos de honor de la caballería, en las obras buenas y caritativas, en el fundamentalismo islámico, en las "buenas obras" de los *scouts*, en el elitismo y en la gobernabilidad "no democrática".

5. *Naranja: Logro científico.* En esta ola, el yo "escapa" de la "mentalidad azul del rebaño" y busca la verdad y el significado en términos individuales. El mundo se presenta como una maquinaria racional bien engrasada que funciona siguiendo leyes naturales que pueden ser aprendidas, dominadas y manipuladas en propio beneficio. Muy orientada hacia objetivos y especialmente hacia el beneficio material. Las leyes de la ciencia gobiernan la política, la economía y los asuntos humanos. El mundo se presenta como una especie de tablero de ajedrez en el que destacan los ganadores. Alianzas comerciales y explotación de los recursos naturales en beneficio propio. Se halla presente en la Ilustración, la clase media emergente de todo el mundo, la industria de la moda y de la cosmética, la búsqueda del triunfo, el colonialismo, la guerra fría, el materialismo, el liberalismo centrado en uno mismo, el utilitarismo y la gobernabilidad .

6. *Verde: El yo sensible.* Centrado en la comunidad, en la relación entre los seres humanos. El espíritu humano debe ser liberado de la codicia, del dogma y de la división; el respeto y la atención a los demás reemplaza a la fría razón. Toma de decisiones basada en la conciliación y el consenso. Fuertemente igualitario, antijerárquico, centrado en valores plurales, en la construcción social de la realidad, en la diversidad, el multiculturalismo y la relativización de los valores. Se halla presente en el postmodernismo, la teología de la liberación, el feminismo, los movimientos en pro de la diversidad, y los derechos humanos, el pluralismo y la gobernanza. Con la actualización del meme verde. La sociedad experimenta un gran salto trascendental que permite llegar a profundidades de significado anteriormente insondables. Es la puerta a las dimensiones de mayor complejidad.

7. *Amarillo: Integrador.* La vida se presenta como un caleidoscopio de jerarquías, sistemas y formas naturales cuya prioridad principal gira en torno a la flexibilidad y la funcionalidad. Las diferencias y las pluralidades pueden integrarse naturalmente en corrientes interdependientes. El orden es el resultado de la existencia de

diferentes niveles de realidad. El gobierno adecuado facilita la emergencia de entidades pertenecientes a niveles de complejidad cada vez mayor. En este esquema, gobernabilidad y gobernanza interactúan.

8. *Turquesa: Holístico.* Sistema holístico universal; olas de energías integrativas. Orden universal consciente y vivo que no se basa en reglas externas (azul) ni en lazos grupales (verde). Tanto teórica como prácticamente, es posible una "gran unificación". El pensamiento turquesa utiliza todos los niveles anteriores de la espiral, advierte la interacción existente entre múltiples niveles y detecta los armónicos, las fuerzas místicas y los estados de flujo que impregnan cualquier organización.

9. *Coral: Integral.* Está emergiendo lentamente y los propios autores de la Spiral Dynamics lo identificaron a finales de la década de los noventa aunque no han enunciado sus características. Desde luego, acotan, el meme coral no significa el fin del trayecto. Nuevos colores le deparan al desarrollo humano.

Fuente: http://www.heartsopen.com/deutsch/grundlagen.html

Bajo la *dinámica espiral,* la gobernabilidad tiene matices azules y naranjas, mientras que la gobernanza es verde. El propósito de nuestra investigación es encontrarle a la gobernabilidad y a la gobernanza su ubicación dentro del *meme* amarillo. Institucionalizados así, para la sociedad sería más fácil la transición, utilizando la analogía de Beck y Cowan, a colores turquesas y corales.

f) Teoría integral

En su estudio de las jerarquías, Ken Wilber sostiene que si los marcos de referencia son inevitables (contextos dentro de contextos, holones dentro de holones) y si los marcos de referencia implican distinciones cualitativas -en otras palabras, si inevitablemente estamos implicados en juicios jerárquicos-, entonces podemos empezar a unir conscientemente estos juicios con las *ciencias* de la jerarquía, es decir, las ciencias de holoarquía, de marcos de referencia dentro de marcos de referencia, de contextos dentro de contextos, de holones dentro de holones. Al examinar las distintas clases de holones que integran a dichos contextos dentro de contextos, Wilber ha identificado una serie de principios,[142] y entre ellos se encuentran algunos de suma importancia para apuntalar la idea de que primero aparece la sociedad civil, y después el Estado; punto medular para la comprensión de la gobernanza:

1. *La realidad está compuesta de holones*.
2. *Los holones muestran cuatro capacidades fundamentales: autopreservación, autoadaptación, autotrascendencia y autodistribución*.
3. *Los holones emergen*. Como la sociedad civil, y el Estado.
4. *Los holones emergen holoárquicamente*. Es decir, jerárquicamente, como una serie ascendente de totalidades/partes. Los organismos contienen células, pero no al revés; las células contienen moléculas, pero no al revés; las moléculas contienen átomos, pero no al revés, el Estado contiene sociedad civil, pero no al revés. Y es este "no al revés" en cada estadio lo que constituye una asimetría inevitable y una jerarquía (holoarquía). Cada holón más profundo o más alto abarca a sus predecesores, y después añade su propio patrón

[142] Wilber, Ken, *Sexo, Op. cit.*, pp. 69 y sigs.

nuevo y más abarcante, su totalidad; el nuevo código, canon, campo morfogenético o individualidad que lo definirá como una totalidad y no meramente como un montón.

5. *Cada holón emergente trasciende pero incluye a sus predecesores*. Cada nuevo holón emergente incluye a sus holones precedentes y después añade el nuevo patrón que define su forma o totalidad. En otros términos: todo lo inferior está en lo superior, pero no todo lo superior está en lo inferior. Por ejemplo, hay átomos de hidrógeno en una molécula de agua, pero la molécula no está en los átomos (podría decirse que la molécula de agua "impregna" o "penetra" los átomos pero no está realmente en ellos, de la misma forma que la totalidad de una palabra está en una frase pero no toda la frase está en la palabra). La misma analogía puede aplicarse a la sociedad civil y al Estado.[143]
6. *Lo inferior establece las posibilidades de lo superior; lo superior establece las probabilidades de lo inferior.* Aunque el nivel superior (Estado) va "más allá" de lo dado en el nivel inferior "sociedad civil", no viola las leyes o patrones del nivel inferior. No puede ser reducido al nivel inferior; no está determinado por el nivel inferior, pero tampoco puede ignorarlo. Nuestro cuerpo sigue las leyes de la gravedad; nuestra mente se rige por otras leyes, las de la comunicación simbólica y la sintaxis lingüística; pero si nuestro cuerpo se cae por un precipicio, nuestra mente va con él.
7. *El número de niveles que comprende una jerarquía determina si ésta es "superficial" o "profunda".*
8. *Cada nivel sucesivo de la evolución produce mayor profundidad y menor extensión. Cuanto mayor sea la profundidad de un holón, tanto mayor será su nivel de conciencia.*

[143] Por ejemplo, antes de que Hawai se convirtiera en un estado de los Estados Unidos era una nación, y como nación tenía todas las prerrogativas de la soberanía: podía declarar la guerra, acuñar su propia moneda, reclutar un ejército, etc. Todo esto era parte de su código, régimen o canon. Cuando Hawai pasó a ser miembro de los Estados Unidos, todos sus rasgos fundamentales, propiedades y tierras se hicieron parte de ese país. Todas sus características básicas fueron preservadas en la nueva Unión; ninguna de ellas fue destruida o sufrió el menor daño. Sin embargo, lo que no se preservó, lo que se perdió y además se negó, fue su capacidad de ser una nación independiente, de declarar la guerra, de acuñar su propia moneda, etc. El régimen aislado y autónomo de Hawai fue incluido en el régimen superior de los Estados Unidos.

9. *Si se destruye un holón de cualquier tipo se destruyen todos los holones superiores y ninguno de sus inferiores.* Si destruyéramos todas las moléculas del universo, destruiríamos también todas las células, pero los átomos y las partículas subatómicas seguirían o podrían seguir existiendo. El mismo ejemplo es aplicable a la secuencia holoárquica sociedad civil-Estado.
10. *Las holoarquías coevolucionan.*
11. *Lo micro está en una relación de intercambio con lo macro en todos los niveles de su profundidad.*
12. *La evolución es direccional.*

1.11. Gobernabilidad, gobernanza y Administración Pública

La Administración Pública, como pilar de la vida asociada, toma decisiones colectivas, distribuye recursos y determina el orden de prioridades que definen su acción en la sociedad. Por ello, es la institución más comprometida con el interés general, el bienestar compartido y el logro de la equidad para evitar que la desigualdad social y económica se convierta en un corrosivo que fulmine la existencia del orden político.[144]

La Administración Pública precisa de buena gobernabilidad y de buena gobernanza, mientras que éstas, a su vez se nutren positivamente de una buena Administración Pública.

Gobernanza y Administración Pública

Bajo la égida de la gobernanza, al incorporarse a actores privados y a intereses organizados de la sociedad civil en las actividades de prestación de servicios públicos, las administraciones públicas intentan mantener sus niveles de servicios a pesar de sus limitaciones presupuestarias, particularmente en servicios sociales básicos a las comunidades, sectores de la cultura, la recreación y la actividad deportiva. Asimismo, en virtud de la esencia participativa de la gobernanza, se da la inclusión de otros

[144] Uvalle Berrones, Ricardo, *Perspectiva de la Administración Pública contemporánea*, México, IAPEM, 2007, p. 123.

actores que propician una mentalidad de cambio en el sector público. Este aspecto es de importancia significativa en el rubro de la seguridad pública y el combate a la delincuencia organizada.

Por su parte, el Estado, especialmente a través de su Administración Pública debe mantener la capacidad de articular y canalizar la pluralidad de intereses de los actores estratégicos bajo una *visión de país.* Así, en la gobernanza, el Estado, a través de su Administración Pública tiene un papel preponderante en la identificación y en la articulación de los intereses de una compleja gama de actores.

La Administración Pública es importante para la gobernanza porque articula el conjunto de objetivos y prioridades comunes para toda la sociedad. La Administración Pública es un elemento crucial para la gobernanza porque imprime coherencia a la pluralidad de intereses, teniendo de su lado la atribución normativa de prestar servicios públicos, otorgar subsidios, etcétera.

Asimismo, la experiencia del capital humano que conforma a la Administración Pública reviste importancia para atender y distender las tensiones que se producen entre los demás actores estratégicos que conforman la gobernanza.

La Administración Pública también es necesaria en la articulación y funcionamiento de lo que Francisco Longo ha denominado "ejes vertebradores de la gobernanza". Esto es, la Administración Pública puede intervenir en la articulación de los arreglos institucionales que imperan en la gobernanza, en dichos ejes, a saber:

- Instituciones políticas.- grado de inclusión de la participación política; socialización del sistema político; condiciones de competencia electoral; características del sistema de partidos; liderazgos y distribución territorial del poder.
- Instituciones de justicia.- por una parte, la independencia y transparencia de las instituciones encargadas de la procuración e

impartición de justicia, y por otra, la ampliación de los derechos de los gobernados ante actos u omisiones de las autoridades, mediante recursos jurídicos como el amparo adhesivo, las acciones colectivas y las formas extrajudiciales de resolución de conflictos.[145]

- Instituciones de mercado.- con instituciones regulatorias que garantizan la existencia de mercados transparentes y protegen a la sociedad de las externalidades negativas asociadas a ciertos procesos económicos. Al respecto, como ha sostenido el doctor Ricardo Uvalle, los nexos entre la economía de mercado y el Estado son indisolubles, lo cual significa que sin la capacidad institucional y operativa de aquél, son inviables la eficacia de los motores productivos y distributivos del sistema económico.[146] Por tanto, sin la cooperación de la Administración Pública y el mercado, no son posibles los planes de crecimiento, los objetivos del bienestar social y un mayor entendimiento entre los factores de la producción.
- Gestión pública. En este eje, la importancia de la Administración Pública debe ser afirmada con vehemencia, toda vez que una administración imparcial y eficaz es un atributo básico de la gobernanza. A diferencia de lo que ocurre con los otros actores

[145] La fracción III, inciso a), segundo párrafo del artículo 107 constitucional, recientemente reformado, establece que la parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. Los amparos adhesivos imponen al quejoso o a quien promueva el amparo adhesivo la carga de invocar en el escrito inicial todas aquellas violaciones procesales que, cometidas en el procedimiento de origen, estimen que puedan violar sus derechos. Y así, se pretende que en un sólo juicio queden resueltas las violaciones procesales que puedan aducirse respecto de la totalidad de un proceso y no, como hasta ahora, a través de diversos amparos. El amparo adhesivo abre las puertas para una real democratización del juicio de amparo, al existir la posibilidad para que se pueda adherir a una sentencia favorable quien se sienta también beneficiado y que se agreguen todos los conceptos de violación que se pueden hacer valer. El amparo recobrará su esencia distributiva, dejando de ser una herramienta elitista. Por su parte, mediante las acciones colectivas, de reciente incorporación al sistema jurídico mexicano, el promovente no busca como efecto único garantizar su propio interés personal sino también la de los otros miembros del grupo que se encuentran en la misma situación.

[146] Uvalle Berrones, Ricardo, "Estado, economía y democracia", *Revista del IAPEM,* México, no. 60, enero-abril de 2005.

estratégicos que inciden en la gobernanza, la Administración Pública está sometida a un mayor escrutinio público, en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, y su participación resulta de gran valor en la legalidad y legitimidad de la gobernanza. Con la práctica de la gobernanza, la Administración Pública se acerca a los ciudadanos, se conocen mejor los resultados de la acción pública que llevan a cabo las oficinas burocráticas, se pueden formular preguntas a las autoridades y administradores sobre el cumplimiento de las políticas públicas, los beneficios que generan, los costos que implican, la ejecución de los presupuestos y la existencia o no de la calidad de vida de los gobernados.[147]

- Sociedad civil.- esto es, la densidad de las redes de involucramiento cívico en las que participan los ciudadanos, nutridas por relaciones basadas en la confianza y en la existencia de normas de reciprocidad. Sin lugar a dudas, el rol de la Administración Pública es fundamental para propiciar una representación equilibrada y la articulación de los intereses de los actores estratégicos.

La gobernanza también requiere de una Administración Pública sensible, receptiva y eficaz a las demandas de la sociedad, con capacidad para estructurarlas y darles cauce coherente y articulado. Mediante la gobernanza, la sociedad civil y la Administración Pública se rigen por la corresponsabilidad. Y este atributo se nutre de una Administración Pública incluyente, democrática y responsable, que -como identifica Uvalle Berrones-, considera al ciudadano como contribuyente, como consumidor, como cliente, como evaluador y como elector.[148]

Así, la Administración Pública ocupa para la gobernanza un rol de importancia insustituible al ser el vehículo que posibilita la respuesta directa a los problemas de la sociedad, teniendo como pivote la interacción del *principal* y el *agente,* ya que de los mismos depende no sólo su operación, sino el modo de acercarse a los gobernados para satisfacer

[147] Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, *Nuevas racionalidades de la gestión pública,* México, IAPEM, 2010, p. 103.

[148] Cfr. Anaya González, Lorena, "La búsqueda de la gobernanza: ¿un fin o un medio de las políticas públicas?", *Revista del IAPEM,* México, no. 69, enero-abril de 2008.

las necesidades domésticas y colectivas que tienen.[149] Y, como señala con precisión Uvalle Berrones, la Administración Pública es la institución más comprometida con el desarrollo de lo individual, lo colectivo y lo comunitario y, por tanto, no es viable prescindir de sus aportaciones institucionales, funcionales y operativas porque son fundamentales para organizar, coordinar y desarrollar las actividades productivas de la sociedad.[150]

Concomitantemente, y a partir de la idea sostenida por Sánchez González, es posible afirmar que la gobernanza contribuye a recuperar el elemento político en la Administración Pública. Mientras que la gestión pública fortalece las capacidades administrativas del gobierno, la gobernanza intenta mejorar las capacidades políticas del gobierno. En este esquema, el directivo público debe estimular y conducir el diálogo comunitario para la definición y constante evaluación de la gestión pública.[151]

---

[149] La "teoría principal-agente", también denominada de la agencia, surgió en el ámbito de la administración empresarial y se enmarca en la corriente de pensamiento del neoinstitucionalismo económico. El principio que propone esta perspectiva es que, en lugar de ver a la empresa como un ordenamiento "jerárquico" de actividades económicas, se le considere como una forma especial de aplicación del contrato, mismo que regula las relaciones y funciones desempeñadas por un propietario ("principal") y un ejecutor ("agente"). Los primeros trabajos y sus orígenes se centraron en los contratos con las compañías aseguradoras. Algunos ejemplos de relaciones agente-principal son: médico-paciente, abogado-cliente, compañía aseguradora-asegurado o, incluso, el de jardinero-casero. En todos los casos, se trata de la delegación de una actividad a otra persona, debido al *expertise* de ésta y a que el contratante no puede realizarla directamente ni tampoco posee los conocimientos necesarios para hacerlo. El contrato a cumplir por parte de quienes lo establecen, no necesariamente se refiere a un sólo individuo, se puede extender a grupos de personas y organizaciones. En el ámbito de la Administración Pública, tanto el principal como el agente son los responsables de alcanzar altos niveles de eficiencia para que los gobiernos y las administraciones públicas sean objeto de credibilidad porque el primero delega en el segundo atribuciones y tareas de carácter público relacionadas con el cumplimiento de las metas colectivas. El principal tiene como referente las demandas de la sociedad y los ciudadanos y espera que el agente se comporte en razón de los acuerdos y compromisos que se formalizan en materia de trabajo gubernamental para que las instituciones públicas sean más efectivas. Cfr. Uvalle Berrones, *Op. cit.* (2010), pp. 100-101.

[150] Cfr. Uvalle Berrones, *Op. cit.* (2007), p. 123.

[151] Sánchez González, José Juan, *Op. cit. (2002),* p. 368.

En el caso de la gobernabilidad, la Administración Pública tiene un papel de importancia crucial en la conformación de coaliciones sólidas y duraderas. Asimismo, la Administración Pública es el bastión que identifica la efectividad o inefectividad de la acción gubernamental. Puede afirmarse que la Administración Pública es el gobierno en acción, y la totalidad de los programas gubernamentales orientados por el Poder Ejecutivo, pasan por el brazo ejecutor de la Administración Pública, que debe tener las capacidades necesarias para cumplir sus atribuciones legales, atender las demandas sociales y resolver los conflictos, con la irrestricta aplicación de la ley. En contrapartida, buenas condiciones de gobernabilidad basadas en coaliciones, legitimidad y efectividad, fortalecen la eficacia de la Administración Pública y la confianza depositada en ella. En suma, la gobernabilidad y la Administración Pública dan cuenta de cómo el poder constituido se organiza y ejerce desde las instituciones.[152]

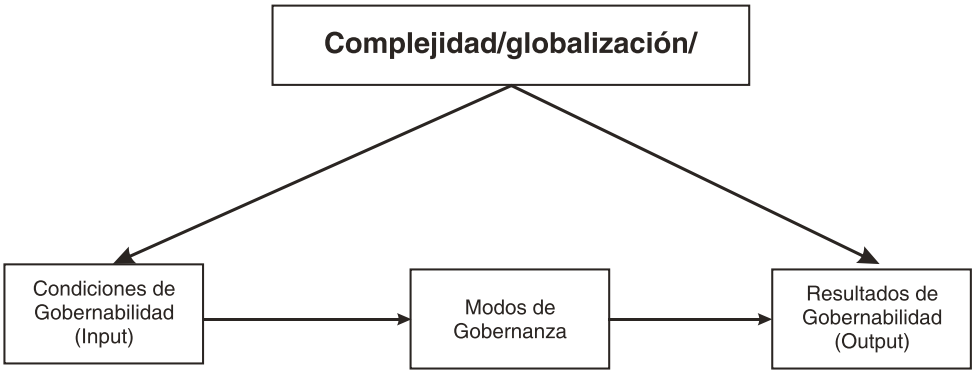
1.12. Gobernabilidad y gobernanza, de la mano

Las ideas expuestas en las páginas precedentes nos orientan a efectuar las siguientes conclusiones:

a) No estamos de acuerdo en considerar que la gobernanza es un "enfoque" que apareció para suplantar al "enfoque" de la gobernabilidad.
b) No estamos de acuerdo en considerar que la gobernabilidad deba considerarse como una aptitud del gobierno del Estado.
c) No estamos de acuerdo en considerar que la gobernanza deba considerarse como la arena de la sociedad civil.
d) Lo que tradicionalmente se ha considerado como gobernabilidad (como atributo del gobierno), se asemeja más al "modo jerárquico" de la gobernanza.
e) Lo que tradicionalmente se ha considerado como gobernanza (como reivindicación de la sociedad civil) en la categorización de Kooiman, se ubicaría, llanamente, como "cogobernanza".

[152] Cfr. Uvalle Berrones, *Op. cit.* (2005), p. 40.

f) Gobernanza se refiere a los procesos de interacción entre actores estratégicos, pudiendo ser jerárquica, cogobernanza o *autopoiética.*
g) Gobernabilidad es la calidad conformada por legitimidad, eficacia, estabilidad y orden que es, sucesivamente, condicionante y consecuencia de la gobernanza.
h) Al igual que el mercado y el Estado, la sociedad civil también puede fallar.
i) Los *Governance indicators* del Banco Mundial son, preponderantemente, indicadores de gobernabilidad, con sus correspondientes impactos *en* y *de* la gobernanza.
j) Gobernabilidad y gobernanza se encuentran en interrelación permanente y dinámica.
k) La gobernanza requiere de gobernabilidad.
l) En el entramado sistémico que incide en la gobernabilidad y en la gobernanza destacan, principalmente, la globalización y la complejidad.
m) El enfoque integrador de la gobernabilidad-gobernanza, en un sistema abierto es propio de un *meme* amarillo.
n) Esquemáticamente, la interrelación gobernabilidad-gobernanza se expresa así:



Fuente: elaboración propia.

Los factores característicos y los alcances de la gobernanza y la gobernabilidad que se han visto en este capítulo, nos permitirán,

en el siguiente capítulo, la identificación de los indicadores para su permanente evaluación. Del mismo modo, como se verá en el último capítulo, nuestro país ha atravesado por distintos niveles de gobernanza y gobernabilidad, y nuestra conclusión preliminar es que una adecuada cogobernanza puede conducir a una gobernabilidad ideal.

Del mismo modo, podemos afirmar que la Administración Pública es el eje vertebrador que vincula a la gobernanza y a la gobernabilidad en sus respectivas interdependencias. Suele decirse que uno puede controlar el timón de un barco, pero no la tormenta. En este caso, la tormenta es representada por la complejidad y la globalización, el timón es conducido por las interacciones de la gobernanza, y la ruta que sigue el barco representa la gobernabilidad.

CAPÍTULO 2.

LA GESTIÓN DE LA GOBERNANZA Y LA GOBERNABILIDAD

By the end of the twenty-first Century, Mexico will be in a position to challenge the territorial integrity of the United States. Mexico will emerge as a major global economic power. By about 2090, in a change to the Mexican constitution, Mexicans (defined by parentage and culture) who live outside of Mexico, regardless of citizenship, will be now permitted to vote in Mexican elections. More important, Mexican congressional districts will be established outside of Mexico, so that Mexicans living in Argentina, for example, can vote for a representative in the Mexican congress, representing Mexicans living in Argentina.

George Friedman, *The next 100 years.*[153]

[153] Friedman, George, *The next 100 years. A Forecast for the 21st Century*, New York, Doubleday, 2009, pp. 223-248.

2.1. Introducción. Enfoque teórico aplicable

Habiendo definido en el capítulo anterior a la gobernanza y la gobernabilidad, el objeto del presente capítulo es la identificación de sus elementos característicos que, concebidos como parte de un sistema, puedan agruparse para facilitar su gestión. Tras identificar los arreglos fundamentales necesarios en una *cogobernanza* para la consecución de una mejor gobernabilidad, se propone una agrupación de indicadores de gobernabilidad en función de sus tres componentes principales: efectividad, estabilidad y legalidad-legitimidad. Tras cada indicador, entre paréntesis, se anotan las siglas del especialista u organismo que las emplea.[154] Asimismo, se identifica a las variables dependientes e independientes de la gobernabilidad. Finalmente, se proponen los elementos de un mapa estratégico para la gobernanza y la gobernabilidad.

Desde luego, habrá indicadores que inciden simultáneamente en dos o más factores (la protección de los derechos humanos es un triple reto para la efectividad, la estabilidad y la legalidad; un gobierno dividido es un reto para la efectividad, como también lo es para la estabilidad y un indeclinable elemento de legitimidad), pero en lo posible, se evita su repetición.

Para efectos del presente capítulo, se abordará la gestión de la gobernabilidad y de la gobernanza apoyándonos en la *Teoría General de Sistemas*. La gestión la entendemos como un conjunto de decisiones y acciones que llevan al logro de objetivos previamente establecidos. Por su parte, "sistema" tiene diversas connotaciones, como la que lo concibe como un conjunto de elementos interdependientes e interactuantes; un grupo de unidades combinadas que forman un todo organizado y cuyo

[154] AA (Alejandro Anaya); AK (Atul Kohli); BM (Banco Mundial); CEPAL (Comisión Económica para Amérca Latina y el Caribe); DA (David Altman); FEM (Foro Económico Mundial); FFP (Fund for Peace); FH (Freedom House); HF (Heritage Foundation); IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance); IIG (Instituto Internacional de Gobernabilidad); IL (International Living); JC (Josep Colomer); JK (Jan Kooiman); JMC (John M. Carey); LB (Latinobarómetro); PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo); S&P (Standard and Poor´s); TI (Transparencia Internacional); WH (Witold Henisz);

resultado es mayor que el resultado que las unidades podrían tener si funcionaran independientemente. El ser humano, por ejemplo, es un sistema que consta de un número de órganos y miembros, y solamente cuando éstos funcionan de modo coordinado el hombre es eficaz.

Al referirse a la emergencia del pensamiento sistémico, Fritjof Capra nos recuerda que este fenómeno se presentó simultáneamente en diversas disciplinas durante la primera mitad del siglo XX.[155] Por su parte, Ludwig von Bertalanffy postula que la tendencia a estudiar sistemas como entidades más que como conglomerados de partes es congruente con la tendencia de la ciencia contemporánea a no aislar ya fenómenos en contextos estrechamente confinados sino, al contrario, abrir interacciones para examinarlas y examinar segmentos de la naturaleza cada vez mayores.[156]

En efecto, uno de los acontecimientos más trascendentes para la ciencia del siglo XX fue la constatación de que los sistemas no pueden ser comprendidos por medio del análisis. Las propiedades de las partes no son propiedades intrínsecas, sino que sólo pueden ser comprendidas en el contexto de un conjunto mayor. En consecuencia, el pensamiento sistémico es contextual, no analítico. Recordemos que "análisis" significa aislar algo para estudiarlo y comprenderlo, mientras que el pensamiento sistémico encuadra ese algo dentro del contexto de un todo superior.

Como es reconocido, un sistema es un conjunto de elementos interactuantes, ahora bien, entre las características del pensamiento sistémico se encuentran las siguientes:

a. El cambio de las partes al todo. Los sistemas son totalidades integradas cuyas propiedades no pueden ser reducidas a las de sus partes más pequeñas. Sus propiedades esenciales o "sistémicas" son propiedades del conjunto, que ninguna de las partes tiene por sí sola.

[155] Capra, Fritjof, *La trama de la vida,* Barcelona, Anagrama, 1998, pp. 37-38.

[156] Von Bertalanffy, Ludwig, *Teoría General de los Sistemas,* México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 8.

b. Es posible focalizar la atención alternativamente en distintos niveles sistémicos. A través del mundo es posible encontrar sistemas dentro de sistemas y cabe admitir que, a distintos niveles sistémicos corresponden distintos niveles de complejidad.
c. La ciencia cartesiana creía que en todo sistema complejo, el comportamiento del conjunto podía ser analizado en términos de las propiedades de sus partes. El enfoque sistémico demuestra que los sistemas no pueden ser comprendidos desde el análisis. Esto es, las propiedades de las partes no son propiedades intrínsecas y sólo pueden entenderse desde el contexto de un todo mayor.

Antes de los años cuarenta del siglo XX, expresiones como "sistema" o "pensamiento sistémico" eran ya utilizados. No obstante, fue gracias a Bertalanffy, con sus conceptos sobre el sistema abierto y con la teoría general de sistemas, que el pensamiento sistémico dio un salto de gran importancia. Bertalanffy intentó establecer su teoría de sistemas sobre una sólida base biológica. Se oponía a la posición dominante de la física dentro de la ciencia moderna y enfatizaba la diferencia crucial entre sistemas físicos y biológicos. Parte crucial en las investigaciones de este autor fue el estudio de la segunda ley de la termodinámica, que indica la tendencia de los fenómenos físicos desde el orden hacia el desorden. En consecuencia, todo sistema físico aislado o "cerrado" procederá espontáneamente en la dirección de un creciente desorden. Para expresar en términos matemáticos precisos esta dirección, se introdujo una unidad de medida denominada "entropía". De conformidad con la segunda ley de la termodinámica, la entropía de un sistema físico cerrado irá incrementándose, y dado que esta evolución viene acompañada de desorden creciente, la entropía podía ser considerada como una medida de desorden.

La entropía introducía la noción de "procesos irreversibles". En consecuencia, la gran *machina mundi* se encuentra inmersa en un proceso de agotamiento que le llevaría irremediablemente a un punto final. Ahora bien, esta visión contrastaba diametralmente con la de los biólogos evolucionistas, desde Darwin hasta el propio Bertalanffy,

quienes consideraban que el mundo evoluciona del desorden al orden, hacia estados de creciente complejidad.[157.]

¿Cómo resolver este dilema? Bertalanffy postuló que los organismos vivos son organismos abiertos que no pueden ser descritos por la termodinámica clásica. Los llamó "abiertos" porque, para seguir vivos, necesitan alimentarse de un flujo continuo de materia y energía proveniente de su entorno. En estos sistemas, la entropía (o desorden) puede decrecer y la segunda ley de la termodinámica puede no ser de aplicación.

Otro paso crucial fue su visión sobre una "ciencia general de la totalidad", que se basaba en la observación de que los conceptos y principios sistémicos podían ser de aplicación en distintos ámbitos de estudio. Esto es, ciertos principios generales son de aplicación a los sistemas con independencia a su naturaleza. Puesto que los sistemas vivos abarcan un espectro tan amplio de fenómenos, involucrando organismos individuales y sus partes; sistemas sociales y ecosistemas, Bertalanffy consideraba que una teoría general de sistemas podría ofrecer un marco conceptual idóneo para la unificación de diversas disciplinas científicas que habían quedado aisladas o fragmentadas.

En este contexto, la teoría general de los sistemas era concebida como una ciencia general de la "totalidad"; una disciplina lógico-matemática, puramente formal en sí misma pero aplicable a las varias ciencias empíricas. Los postulados más sobresalientes de la teoría general de los sistemas son los siguientes:

a. Hay una tendencia general hacia la integración en las varias ciencias, naturales y sociales.
b. Tal integración parece girar en torno a una teoría general de los sistemas.
c. Tal teoría pudiera ser un recurso importante para buscar una teoría exacta en los campos no físicos de la ciencia.

[157] Vid. Bohm, David, *La totalidad y el orden implicado,* Barcelona, Kairós, 1989, 345 pp.

d. Al elaborar principios unificadores que corren "verticalmente" por el universo de las ciencias, esta teoría nos acerca a la meta de la unidad de la ciencia.
e. Esto puede conducir a una integración, que haría mucha falta, en la instrucción científica.[158]

Por su parte, Beltrán Jaramillo enuncia las características distintivas de la Teoría General de Sistemas:

1. Totalidad. Se trata de analizar el todo con todas sus partes interrelacionadas e interdependientes en acción.
2. Interrelacionalidad. Busca identificar y comprender la interacción que existe entre los diversos elementos y la interdependencia de sus componentes.
3. Búsqueda de objetivos. Todas las actividades son orientadas al logro de los objetivos del sistema.
4. Entradas y salidas. En un sistema cerrado las entradas se suceden una sola vez; en un sistema abierto, las entradas son tomadas del entorno y las salidas entregadas a éste.
5. Transformación. Todo sistema transforma sus entradas en salidas.
6. Entropía. Designa el estado de un sistema cerrado en el cual todos los elementos que lo conforman se encuentran en un grado máximo de desorden.
7. Jerarquía. Los sistemas son, generalmente, un todo complejo compuesto de pequeños subsistemas.
8. Regulación. Si el sistema consta de un conjunto de elementos que se interrelacionan y son interdependientes, estas interrelaciones pueden ser reguladas o autorreguladas para alcanzar los objetivos del sistema.
9. Diferenciación. En sistemas complejos, elementos especializados tienen funciones sistémicas especializadas. La diferenciación de funciones por componentes es una característica de todo sistema.
10. Equifinalidad. En un sistema abierto, el mismo estado final puede ser alcanzado desde muchos puntos iniciales. Un resultado puede tener diferentes causas.[159]

[158] Von Bertalanffy, Ludwig, *Op. cit.*, p. 38.
[159] Beltrán Jaramillo, Jesús Mauricio, *Indicadores de Gestión*, Bogotá, 3R Editores, 1999, pp. 17-18.

Animados por los postulados de la Teoría General de Sistemas, en el marco del coloquio organizado en 1951 por la *Foundation for Integrated Education*, sus participantes declararon que las exigencias educativas de adiestrar "generalistas científicos" y de exponer "principios básicos" interdisciplinarios, son precisamente las que la teoría general de los sistemas aspiraba a satisfacer. "No se trata de un simple programa ni de piadosos deseos, ya que, como tratamos de mostrar, ya está alzándose una estructura teórica así. Vistas las cosas de este modo, la teoría general de los sistemas sería un importante auxilio a la síntesis interdisciplinaria y la educación integrada", sostenía Bertalanffy.[160]

Niklas Luhmann, en su valiosa obra sobre los sistemas sociales.[161] sugiere que hay diferentes rangos de generalidad en la teoría de sistemas, y que, junto a la teoría general, se pueden elaborar teorías específicas, como, precisamente, la teoría de los sistemas sociales. Apunta el autor citado que si bien la teoría general de los sistemas no fija las características esenciales que se encuentran, sin excepción, en todos los sistemas, en cambio, formula un lenguaje que introduce problemas y soluciones, y a su vez hace comprender que pueden existir distintas respuestas funcionalmente equivalentes a problemas determinados.

Tiene razón Luhmann al reconocer que la teoría general de los sistemas sociales se encuentra orientada por la teoría general de los sistemas. Postula asimismo que la teoría de los sistemas sociales tiene pretensiones universales; pretende abarcar todo el campo del objeto de la sociología y de constituirse, en ese sentido, en una teoría universal sociológica.

Bertalanffy, de hecho, había sugerido que la teoría general de los sistemas podría ser un recurso importante para buscar una teoría exacta en los campos no físicos de la ciencia. No cabe duda que, con referencia a los sistemas sociales, existe una interrelación entre todos los elementos y constituyentes de la sociedad, pero ¿cuáles son las fórmulas "universales" que permitirían una descripción "exacta" de los fenómenos

[160] Von Bertalanffy, Ludwig, *Op. cit.*, p. 51.
[161] Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales,* Barcelona, Alianza editorial, 1998, p. 32.

que acontecen en los sistemas sociales? El planteamiento de Bertalanffy resulta sugerente: "...lo que falta es el conocimiento de las leyes de la sociedad humana, y en consecuencia una tecnología sociológica... Si dispusiéramos de una ciencia de la sociedad humana bien desarrollada y de la correspondiente tecnología, habría modo de escapar del caos y de la destrucción que amenaza nuestro mundo actual".[162]

En el lenguaje de la ciencia hay afirmaciones que poseen una forma simple y bastante descriptiva; constantemente se busca un lenguaje que copie o refleje la estructura de la realidad. El planteamiento es que los sistemas sociales son como un gigantesco criptograma, una enorme serie de mensajes codificados. El lenguaje de la ciencia nos puede aportar valiosos elementos para lograr su descodificación. Adicionalmente, según Bronowski, el lenguaje de la ciencia posee tres características:

a. Hay unos símbolos que representan conceptos o entidades inferidas que tienen el carácter de palabras en esas oraciones.
b. Hay una gramática que nos dice cómo deben combinarse esos símbolos, y
c. Hay un diccionario de traducciones que relaciona una oración con problemas específicos tales como la determinación del período de la Luna.[163]

Entre los elementos primordiales de los sistemas se encuentran:

a. Entrada. Es un dispositivo u ordenamiento predominantemente estructural del sistema, el cual permite la probabilidad de acceso a los insumos energético-materiales e informativos, desde el medio ambiente o el resto del Universo, hacia el sistema.
b. Salida. Es aquella estructura del sistema que posee la probabilidad de otorgar acceso a los productos del sistema hacia el contexto o resto del universo.

[162] Von Bertalanffy, Ludwig, *Op. cit.,* p. 52.
[163] Bronowski, Jacob, *The origins of knowledge and imagination*, Yale University, 1979, p. 66.

c. Insumos. Son los distintos conjuntos de materia, energía e información que desde el medio ambiente ingresan en el sistema para su combinación o transformación.
d. Productos. Es el conjunto de energía, materia o información que, una vez combinado (transformado), fluye hacia el contexto y/o a través de la retroalimentación, hacia el propio sistema.
e. Límite. Es el ordenamiento sustantivamente estructural que, en el espacio y en el tiempo, demarca la energía, materia e información pertenecientes al sistema, estableciendo de esta manera una diferenciación o precisión respecto de aquellas correspondientes al circundante medio ambiente.
f. Contexto o medio ambiente. Es aquel conjunto de condiciones (sucesos y fenómenos, procesos y estructuras) entre las cuales tiene movimiento un sistema en su totalidad. Es decir, son aquellas circunstancias que rodean, cercan o envuelven a un sistema, y entre las cuales éste orienta su trayectoria y cumple con su destino.

Si bien un sistema es un conjunto de elementos unidos por alguna forma de interacción o interdependencia, realmente es difícil precisar dónde empieza y dónde termina un sistema determinado. Los límites (fronteras) entre el sistema y su ambiente admiten cierta arbitrariedad. El propio universo parece estar formado de múltiples sistemas que se compenetran y, en este sentido, es posible pasar de un sistema a otro que lo abarca, como también pasar a una versión menor contenida en él. Otras características asociadas a los sistemas son:

a. Propósito u objetivo. Los elementos del sistema, así como las interrelaciones definen una distribución que trata siempre de alcanzar un objetivo.
b. Totalidad. Todo sistema tiene una naturaleza orgánica por la cual una acción que produzca cambio en una de las unidades del sistema, con mucha probabilidad producirá cambios en todas las otras unidades de éste. En otros términos, cualquier estimulación en cualquier unidad del sistema afectará todas las demás unidades, debido a la relación existente entre ellas.

c. Entropía. Es la tendencia que los sistemas tienen al desgaste, a la desintegración, para el relajamiento de los estándares y para un aumento de la aleatoriedad. A medida que la entropía aumenta, los sistemas se descomponen en estados más simples.
d. Homeostasis. Es el equilibrio dinámico entre las partes del sistema. Los sistemas tienen una tendencia a adaptarse con el fin de alcanzar un equilibrio interno frente a los cambios externos del medio ambiente.

Podemos afirmar que la definición de un sistema depende del interés de la persona que pretenda analizarlo, así, diversos autores conciben al gobierno, precisamente, como un sistema conformado por el conjunto de organismos, instituciones, funcionarios y normas cuyas interrelaciones producen un determinado efecto general. En otros términos, el gobierno es la dirección del conjunto de elementos que componen el sistema político,[164] como una maquinaria de gobierno: administrativa, financiera, judicial y militar; y la influencia para quienes la dirigen.[165]

Si el gobierno es un elemento del subsistema político, no cabe duda de que se trata de un componente de importancia primordial, e incluso, en términos de la teoría de sistemas, se trata del componente cibernético por antonomasia.

¿Es aplicable la noción de autopoiesis al gobierno? En los años sesenta, el neurocientífico chileno Humberto Maturana se debatía entre dos grandes tradiciones del pensamiento sistémico: mientras los biólogos organicistas habían explorado la naturaleza de la forma biológica, los cibernéticos intentaban comprender la naturaleza de la mente. Maturana se dio cuenta de que la clave de ambos rompecabezas estaba en la comprensión de la "organización de lo vivo". Tras largos años de reflexión y estudios, sacó dos conclusiones:

---

[164] Sobre el análisis de los sistemas políticos, Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio,* México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 42 y sigs.

[165] Arce Tena, Carlos A., *Op. cit.,* pp. 98 y sigs.

a. La "organización circular" del sistema nervioso es la organización básica de todos los organismos vivos. Los sistemas vivos están organizados en un proceso causal circular cerrado, que permite el cambio evolutivo de modo que la circularidad sea mantenida, pero que no admite la pérdida de dicha circularidad.
b. El sistema nervioso no es solamente autoorganizador sino también autorreferente, de modo que la percepción no puede ser contemplada como la representación de una realidad externa, sino que debe ser entendida como la creación continua de nuevas relaciones en el interior de la red neuronal.[166]

Según Maturana, la percepción y de modo más general la cognición no representan una realidad externa, sino que más bien la especifican a través de los procesos del sistema nervioso de organización circular. Con esta premisa, Maturana dio un paso importante al aseverar que el proceso de organización circular en sí mismo -con o sin sistema nervioso- es idéntico al proceso de cognición.

Posteriormente, Maturana unió sus esfuerzos a los de Francisco Varela, y antes de intentar la construcción de un modelo matemático, comenzaron por darle un nombre a la idea de Maturana*: autopoiesis*. Auto, significa "sí mismo" y se refiere a la autonomía de los sistemas autoorganizadores. Poiesis, significa "creación". Por lo tanto, autopoiesis significa "creación de sí mismo". Este neologismo resultaba novedoso para aplicarlo al estudio de la organización de los sistemas vivos. Para comprender el término, era preciso distinguir entre "organización" y "estructura":

La organización en un sistema vivo es un conjunto de relaciones entre sus componentes que caracteriza el sistema como perteneciente a una clase determinada. La descripción de dicha organización es una descripción abstracta de relaciones y no identifica a los componentes. La autopoiesis es un patrón general de organización común a todos los sistemas vivos, cualquiera que sea la naturaleza de sus componentes.

[166] Capra, Fritjof, *Op. cit.*, pp. 113-14.

La estructura, en cambio, está constituida por las propias relaciones entre los componentes físicos; es la manifestación física de su organización. Varela y Maturana enfatizan que la organización del sistema es independiente de las propiedades de sus componentes, de manera que una determinada organización puede ser encarnada de distintas maneras por muy distintas clases de componentes.[167]

Desde la óptica de la autopoiesis, ésta se constituye como la organización común a todos los sistemas vivos. Se trata de una red de procesos de producción, en la que la función de cada componente es participar en la producción o transformación de otros componentes de la red. En consecuencia, toda la red se hace a sí misma, continuamente. Es producida por sus componentes y, a su vez, los produce. En suma, en un sistema vivo, el producto de su operación es su propia organización.

Animado con el alcance de este concepto, Luhmann expone que, aunados a la ya conocida distinción entre sistemas abiertos y sistemas cerrados, existen los sistemas autorreferenciales. Dichos sistemas parten de la premisa de que la diferenciación de los sistemas sólo puede llevarse a cabo mediante autorreferencia; esto es, los sistemas sólo pueden referirse a sí mismos en la constitución de sus elementos y operaciones elementales. Para lograr esto, los sistemas deben producir y utilizar la descripción de sí mismos. Deben, asimismo, ser capaces de utilizar, al interior del sistema, la diferencia entre sistema y entorno como orientación y principio del procesamiento de información. En otros términos, existen sistemas que tienen la capacidad de entablar relaciones consigo mismos y de diferenciar esas relaciones frente a las de su entorno.

La cuestión de si los sistemas sociales -como el gobierno- pueden o no ser considerados autopoiéticos ha sido discutida extensamente y se han propuesto diferentes respuestas. El problema central es que la autopoiesis ha sido definida, precisamente, sólo para sistemas en espacio físico y simulaciones informáticas en espacio matemático.

[167] Capra, Fritjof; *Op. cit.*, pp. 113-14.

Debido al "mundo interior" de conceptos, ideas y símbolos que surgen con el pensamiento, la consciencia y el lenguaje, los sistemas sociales humanos no existen únicamente en el dominio físico, sino también en el simbólico social. Mientras que el comportamiento en el terreno físico está gobernado por causa y efecto (las leyes de la naturaleza), el terreno social se rige por normas generadas por el sistema social y frecuentemente codificadas en forma de leyes.

La diferencia crucial -sugiere Capra- estriba en que las reglas sociales pueden romperse, pero las naturales no. Los seres humanos pueden escoger entre obedecer una regla social o no; las moléculas no pueden escoger si deben o no interactuar.[168]

Dada la existencia simultánea de los sistemas sociales en los dos dominios (el físico y el social), ¿tiene algún significado aplicarles el concepto de autopoiesis?, y en su caso, ¿en qué dominio deber ser aplicado? Para Luhmann, una red autopoiética puede ser definida si la descripción de los sistemas sociales humanos permanece estrictamente dentro del dominio social. El argumento central de Luhmann consiste en identificar los procesos sociales de la red autopoiética como procesos de comunicación. A continuación se enlistan algunos postulados de Luhmann sobre el particular:

a. Los sistemas sociales usan la comunicación como su modo particular de reproducción autopoiética. Sus elementos son comunicaciones que son producidas y reproducidas por una red de comunicaciones y que no pueden existir fuera de dicha red.
b. En el caso de los sistemas sociales, no existe ninguna comunicación fuera del sistema de comunicación de la sociedad.
c. Este sistema es el único que utiliza este tipo de operación, y en esta medida es real y necesariamente cerrado.[169.]

Consideramos posible la autopoiesis, incluso necesaria, en parte porque posibilita la síntesis de una serie de afirmaciones acerca de los

[168] Capra, Fritjof, *Op. cit.,* p. 223.
[169] Luhmann; Niklas; *Op. cit.,* p. 56.

sistemas sociales, en parte también porque remite a la conexión con la evolución: en ella ha cristalizado, por un lado, la posición privilegiada del sistema sociedad y, por otro, en ella han surgido los problemas internos del deslindamiento.[170.]

Pensemos, por ejemplo, en un sistema familiar, que puede ser definido como una red de conversaciones que exhibe circularidades inherentes. Los resultados de las conversaciones dan lugar a otras conversaciones, de manera que se constituyen los bucles de retroalimentación autoamplificadora. La clausura de la red consiste en un sistema compartido de creencias, explicaciones y valores, que es constantemente mantenido mediante más conversaciones. Los actos comunicativos de la red de conversaciones incluyen la "autoproducción" de los papeles por los que son definidos los distintos miembros y del sistema límite de la familia. Puesto que todos estos procesos tienen lugar en el dominio simbólico social, el perímetro no puede ser físico. Es un recinto de expectativas, confidencialidad, lealtad, etc. Tanto los papeles familiares como su perímetro son continuamente mantenidos y renegociados por la red autopoiética de las conversaciones.

Luhmann, en consecuencia, encuentra la respuesta y utilidad de la autopoiesis en los procesos de comunicación. En cambio, Maturana no ve los sistemas sociales como autopoiéticos, sino más bien como el medio en el que los humanos realizan su autopoiesis biológica a través del *languaging* ("lenguajeo"). Veamos en qué consiste esta aseveración.

Según Maturana, la comunicación no es transmisión de información, sino más bien una coordinación de comportamiento entre organismos vivos a través del acoplamiento estructural mutuo. El comportamiento animal puede ser innato o aprendido. Consecuentemente, es posible distinguir entre comunicación instintiva y aprendida. Maturana denomina "lingüístico" al comportamiento comunicativo aprendido, esto es, dicho comportamiento constituye la base del lenguaje. No obstante, incluso formas muy sofisticadas de comunicación lingüística,[171] no

[170] *Ibídem.*

[171] Por ejemplo, el llamado "lenguaje" de las abejas.

son aún lenguaje. El lenguaje emerge cuando hay comunicación sobre la comunicación. Así, el lenguajeo tiene lugar cuando existe una coordinación de las coordinaciones de comportamiento. En el lenguaje humano, se abre un vasto espacio en el que las palabras sirven como señales para la coordinación lingüística de acciones y son también utilizadas para crear la noción de objetos.

Las distinciones lingüísticas no se encuentran aisladas sino que existen en la red de acoplamientos estructurales que tejemos continuamente mediante el lenguajeo. Existe un patrón de relaciones entre estas distinciones lingüísticas, de manera que existimos en un territorio semántico creado por nuestro lenguajeo. Ser humano es existir en lenguaje, y sólo podemos comprender la consciencia humana a través del lenguaje y de todo el contexto social al que pertenece.

Como sucede en otras disciplinas, también en el campo de las ciencias jurídicas se ha desarrollado, en época relativamente reciente, un manifiesto interés teórico por el análisis del lenguaje que continúa ocupando la atención de los estudiosos. Si, en lugar de apegarnos a la idea de la autopoiesis en los sistemas sociales (y en particular en el caso del subsistema gobierno), nos apegamos al estudio del lenguajeo, será de gran utilidad recordar que, en el ámbito de los estudios jurídicos, hay dos grandes líneas en función de la ubicación e importancia asignada al análisis del lenguaje. En primer lugar, aquella que considera a la preocupación por el lenguaje como la más relevante de la ciencia y la filosofía jurídicas. En segundo lugar, la que encara el estudio del lenguaje en forma complementaria, integrándolo con los demás enfoques teóricos que abordan la temática jurídica, tanto científica como filosófica. Nos recuerda Dante Cracogna que, dentro de esta última línea debe ubicarse el pensamiento de Kelsen.[172]

¿Gobierno jerárquico u *holoárquico*? Jerarquía[173] implica orden, gradación. Para los teóricos de sistemas, la noción de jerarquía adquiere

[172] Cracogna, Dante, *Cuestiones fundamentales de la Teoría pura del Derecho*, México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 1998, p. 84.

[173] Proviene de *hierós*, sagrado, y *archo*, gobierno o autoridad.

particular relevancia y utilidad. En opinión de Luhmann, la jerarquía implica que los sistemas parciales pueden, a su vez, diferenciar sistemas parciales y se origina, de esta manera una relación transitiva del *estar incluido en el estar incluido*. Para Luhmann, las ventajas de la jerarquización son válidas en el contexto de las organizaciones sociales, ya que a éstas se les puede asegurar mediante leyes formales. "Sin embargo, -dice- en los sistemas sociales generales sólo se puede partir de un esquema básico de diferenciación, o por segmentos, o por estratos o por funciones".[174.]

Una manera de resolver esta cuestión estriba en la distinción que hace Luhmann entre jerarquización y diferenciación. De conformidad con esta distinción, la jerarquización es un caso especial de diferenciación. La jerarquización es una manera de autosimplificación de las posibilidades de diferenciación del sistema, sin embargo, facilita la observación del mismo. Si un observador presupone una jerarquización, puede regular la profundidad en el campo de la percepción y la observación conforme a los niveles jerárquicos que pueda captar.

Ahora bien, Luhmann pone el dedo en el renglón cuando reconoce una de las limitantes de la jerarquización: "...no se puede tomar como supuesto que la evolución conduzca a la complejidad necesariamente bajo la forma de jerarquía. Es evidente que se han encontrado otras formas posibles de diferenciación, más caóticas, que han probado su eficacia y han sobrevivido".[175]

Al concebir un indicador como la relación entre las variables cuantitativas o cualitativas que permite observar una situación y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fenómeno observado, respecto de objetivos y metas previstos e influencias esperadas, es factible concluir que, con el apoyo de la Teoría General de Sistemas, podemos identificar los indicadores de gestión de la gobernanza y la gobernabilidad.

---

[174] Luhmann, Niklas, *Op. cit.*, p. 43.
[175] *Ibídem.*

Se ha dicho en el primer capítulo de este trabajo que el orden es uno de los elementos fundamentales de la gobernabilidad. Dado que la gobernanza y la gobernabilidad son conceptos con un heterogéneo mosaico de variables, en este contexto, entre las funciones principales del orden es la unidad en la diversidad, es decir, la ordenación de cosas tiende a la unidad. Asimismo, el orden tiende a colocar cada cosa en su sitio; mediante la distribución, la unidad se vuelve "ordenada". Finalmente, el orden coordina, y los elementos aislados adquieren una potencia de que antes carecían.

Tradicionalmente, el desorden es visto como algo catastrófico, inesperado, temido y maligno. Pero para efectos de sus implicaciones para la gobernanza y la gobernabilidad, el desorden puede verse no como un encadenamiento de procesos desequilibrantes sino como un movimiento, un juego de fuerzas entre actores que es necesario catalizar para vaciarlo de su carga negativa y emplearlo al servicio del orden.

Ahora bien, si se analiza la gobernanza y la gobernabilidad en nuestros días, fácilmente nos daremos cuenta de que están lejos de caracterizarse precisamente por el orden, el equilibrio y la estabilidad. Una sociedad y un gobierno ordenados, equilibrados y estables sólo podrían llegar a ser una realidad si funcionaran como una especie de máquina automática regulada por el equilibrio de intereses en competencia, como en los sistemas lineales. En cambio, la gobernanza y la gobernabilidad se mueven dentro de un flujo caos/orden/desorden y orden/desorden/reorganización, en un proceso de interacción.

Un sistema para la gestión de la gobernanza y la gobernabilidad tiene que partir de la premisa fundamental de la complejidad en razón, al menos, de lo siguiente:

1. Consta de un número grande de componentes.
2. Son muy heterogéneos.
3. Sus procesos se distinguen por la no-linealidad.
4. Esos procesos son de distinta naturaleza.
5. Un parámetro puede estar afectado por múltiples causas.

6. Una misma causa puede provocar multitud de efectos.
7. Progresan a lo largo de crisis tras las cuales cambian su estructura y función.
8. Se estructuran en niveles jerárquicos.
9. Interaccionan fuertemente con el medio y son, termodinámicamente hablando, abiertos.
10. Se adaptan y, una vez alcanzado el equilibrio, son reacios a cambiar cuando se les perturba dentro de ciertos límites.
11. Tienen propiedades emergentes.[176]

Reconociendo que estamos en un contexto caótico y complejo puede inferirse que aunque se identifiquen los componentes de la gobernanza y la gobernabilidad, éstos se encuentran sujetos a eventualidades. Así, una gobernabilidad "ideal" puede verse resquebrajada por un terremoto de gran magnitud o por la caída de un asteroide, asimismo, la cogobernanza se pulveriza si un gobernante pierde sus facultades mentales y, por ejemplo, designa legislador a su caballo (Calígula), o expulsa a todas las ONGs de su territorio (Sudán).[177]

Aun así, corresponde a otras investigaciones la ponderación, en medio de turbulencias y bifurcaciones, del *orden implicado* de la gobernanza y la gobernabilidad.[178]

---

[176] Borjón Nieto, José Jesús, *Caos, orden y desorden en el sistema monetario y financiero internacional,* México, Plaza y Valdés, 2002, p. 114.

[177] *"Ni la Corte Penal ni la ONU me pueden tocar una pestaña",* lo afirmó el 19 de marzo de 2009 el dictador de Sudán Omar al Bachir, quien ratificó que echará a las ONGs humanitarias pese a las hambrunas.

[178] Según el físico David Bohm, la realidad clásica se ha centrado en manifestaciones secundarias, el aspecto desplegado de las cosas, y no en su fuente. Estas apariencias se abstraen de un flujo intangible, invisible, que no se compone de partes. Se trata de una interconexión inseparable. "*Bajo la esfera explicada de cosas y acontecimientos separados se halla una esfera implicada de totalidad indivisa, y este todo implicado está simultáneamente disponible para cada parte implicada*". Según su visión, que se recoge en su magnífica obra "La totalidad y el orden implicado", en cualquier elemento del universo se contiene la totalidad del mismo: la parte está en el todo, y el todo está en la parte. Detrás de la apariencia del orden desplegado existe un orden implicado. Bohm, David, *La totalidad y el orden implicado,* Barcelona, Kairós, 2000.

2.2. La gobernanza que el país necesita para una mejor gobernabilidad

Co-governance can be looked at from different disciplinary perspectives, each of which focuses on different outcomes, such as networks, private-public partnerships or international regimes. It is thanks to this plurality of concrete outcomes - and recognizing that under modern conditions public matters can no longer be the exclusive responsibility of the state, the market can no longer be a sphere of limited public responsibility and civil society ought to be more involved in the governmental process. In co-governance actors communicate, collaborate or cooperate, and since they have something in common to pursue together, in some way their autonomy and identity are at stake

Jan Kooiman[179]

Bajo un esquema de gobernanza jerárquica, se asume que los sectores público y privado se ocupan de distintos aspectos, que el gobierno no debe intervenir en los negocios y que los negocios no deben tener tratos con el gobierno. Bajo una cogobernanza, bajo la intensa presión de resolver los problemas, se buscan los mejores métodos que se puedan encontrar, sin importar los sectores que ello involucre. Cuando nos preguntamos qué sector puede ocuparse mejor de una tarea particular, también solemos circunscribirnos a pensar en dos sectores: el Estado y el mercado. Pero hay otro sector, la sociedad civil, a la que Osborne y Gaebler denominaron el "tercer sector": "…Existía mucho antes de que apareciera la mayoría de los servicios gubernamentales. Se encargaba de los problemas sociales mucho antes de que los gobiernos asumieran esa función. Estos últimos sólo intervinieron cuando el tercer sector demostró ser incapaz de tratar problemas particulares".[180]

Para que México tenga mejores niveles de gobernabilidad, fortalecida ésta por su legitimidad, estabilidad y eficacia, es imprescindible consolidar la transición de la gobernanza jerárquica a la cogobernanza, en la que Estado, sociedad y mercado sostengan interacciones beneficiosas para el país.

---

[179] Kooiman, Jan, *Op. cit*., (2006), p. 217.

[180] Osborne, David, Gaebler, Ted, *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público,* México, Gernika, 1994, p. 77.

La cogobernanza abarca al Estado, pero lo trasciende pues incluye también a las entidades del sector privado y de la sociedad civil. Estas tres instancias son de importancia crucial para sostener el desarrollo humano. El Estado crea un ámbito político y jurídico propicio. El mercado genera empleos e ingresos, y la sociedad civil facilita la interacción política y social, movilizando grupos para su participación en las actividades económicas, sociales y políticas. La cogobernanza se basa en la constructiva interacción entre esas tres instancias. En la cogobernanza, las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil son factores fundamentales que determinan si un país está en condiciones de crear y mantener oportunidades equitativas para todos sus habitantes.

Adicionalmente, la cogobernanza no puede ser considerada como un sistema cerrado. Los cambios en los sistemas económicos, políticos y sociales en todo el mundo han redundado en adelantos sin precedentes en las condiciones de vida de los seres humanos; pero esos cambios también acarrean nuevas incertidumbres y nuevos desafíos. Como apunta con precisión Aguilar Villanueva, la globalización económica hizo perder al gobierno capacidad de conducción del crecimiento económico al privarlo de poderes decisivos de intervención o al reducir significativamente su influencia en decisiones económicas cruciales. El gobierno ya no posee, o ya no con la magnitud requerida, los recursos clave del crecimiento económico de su sociedad (en condiciones de competitividad mundial), tales como los recursos financieros, los de información y conocimiento científico-tecnológico, los de comercialización y gerencia productiva, para estar en grado de generar sostenidamente por sí solo, a partir de sus propias decisiones y acciones, la productividad y las ventajas competitivas, que hoy constituyen la base del desarrollo y la fuente del empleo, las oportunidades de ingreso sostenido, la universalización progresiva del bienestar y la seguridad social.[181]

En suma, la tarea del Estado en estas condiciones ambientales es encontrar un equilibrio entre aprovechar las ventajas de la globalización y proporcionar un ámbito social y económico seguro y estable a escala nacional.

[181] Aguilar Villanueva, Luis, *Op. cit.* (2007), p. 3.

El mercado debe tener un rol esencial en la economía, pero se debe reconocer que por sí solo no puede resolver las necesidades y demandas de la sociedad. En consecuencia, se requiere la *institucionalización* del mercado de manera que las reglas del juego sean transparentes para todos los jugadores en un sistema de economía institucional que genere confianza, eficiencia y reduzca los costos de transacción. Así, coincidimos con Villarreal cuando señala que los dos elementos fundamentales para hablar de una economía institucional de mercado son: confianza y eficiencia.[182]

El mercado opera inadecuadamente en varias actividades económicas, pero también conviene reconocer que desempeña un importante papel disciplinando a los agentes económicos para usar de manera más eficiente los recursos. Si bien la teoría de las fallas del mercado ha ganado una amplia aceptación histórica, aún se discute si la existencia de las fallas del mercado es, o no, una justificación suficiente para la ampliación de la intervención gubernamental en la economía. Para muchos economistas las fallas del mercado sólo crean las condiciones necesarias, pero no suficientes, para que el Estado intervenga, y piensan que el fortalecimiento de los mecanismos del mercado y la competencia haría redundante la aplicación de intervenciones del gobierno. Desde luego que en este tema existen distintas posiciones sobre la necesidad de la intervención estatal. Pero lo verdaderamente importante es el reconocimiento de que el mecanismo del mercado por sí solo no puede desempeñar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para guiar, corregir y suplir al mercado en ciertos ámbitos. Este hecho implica un tamaño adecuado del sector público.[183]

Las reformas institucionales y las políticas públicas se justifican cuando los mercados no son eficientes ni justos. Así, el papel del Estado debe inducir, promover la eficiencia y no sustituir al mercado.

---

[182] Villarreal, René, *Hacia una nueva economía de mercado institucional y participativa*, México, Ediciones Castillo, 1998, p. 44.

[183] Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 142.

El Estado, por su parte, debe continuar su proceso de reforma para atender los intereses públicos de la sociedad. Es atendible lo que dijo un dirigente sudamericano hace más de una década: "*Abandonemos la ilusión de que el mercado por sí solo va a traer igualdad, lo que queremos es más que igualdad, no con la perpetuación de un Estado de "malestar social" y privatizado, sino a través de una reforma del aparato estatal que permita transformarlo en un instrumento de progreso social. Hay que insistir en este tema, a fin de que el Estado recupere la fuerza necesaria para canalizar los deseos de la sociedad y responder a los anhelos de bienestar social. En otras palabras, hay que "desprivatizar" el Estado*".[184]

El Estado es una organización dotada de poderes suficientes para actuar como el garante del interés público en un doble sentido: primero, restringiendo la conducta maximizadora y egoísta de los agentes económicos a través del mantenimiento y vigilancia de las instituciones públicas; y segundo, creando nuevas instituciones, en cualquier lugar o circunstancia, donde las instituciones privadas obstruyan o cancelen las posibilidades para obtener las ganancias derivadas de la organización, la cooperación y el intercambio. Esta perspectiva analítica -sostiene Ayala Espino- enfatiza la intervención del gobierno como un factor regulador del intercambio y correctivo de las fallas del mercado, y no sólo como un agente ético y externo.[185]

El Estado es garante de la seguridad y la democracia, así como el promotor del desarrollo económico y el proveedor de bienes y servicios públicos. Es recomendable que parta de la aplicación de políticas públicas amigas del mercado. Se requiere además, de la mano solidaria de la sociedad para promover la equidad distributiva y el bienestar social. Para una verdadera cogobernanza, ni el Estado ni el mercado garantizan por sí mismos el equilibrio. Se requiere de un tercer elemento que los guíe y equilibre con frenos y contrapesos dentro del propio sistema institucional. Esos balances tienen que provenir de una sociedad civil cada vez más participativa y consciente.

[184] Cardoso, Fernando Henrique, "Estado, comunidad y sociedad en el desarrollo social", en *Revista de la CEPAL*, agosto de 1997, pp. 8-9.
[185] Ayala Espino, José, *Op. cit.*, p. 355.

En una gobernanza jerárquica se ejerce una autoridad sin límites y en forma vertical. Su carácter es abusivo e incluso puede llegar a ser abyecto, si la autoridad se presenta acompañada de la resignación popular ante la misma. La gobernanza jerárquica provoca tensiones crecientes y acumulativas que agravan el círculo vicioso entre sujeción colectiva y autoritarismo. En cambio, en una cogobernanza se ejerce la horizontalidad en el ejercicio del poder. Sus virtudes y su legitimidad se fincan en la discusión permanente y en el equilibrio.

Bajo la perspectiva de la gobernanza jerárquica, Estado y mercado representan un excluyente juego de suma-cero. En cambio, en una cogobernanza, el Estado y el mercado no deben ser considerados adversarios ni sustitutos. Deben ser vistos como instituciones para desarrollar entre ambos un enfoque de complementariedad que potencie a la economía y a la sociedad en su conjunto.

Bajo la perspectiva de la gobernanza jerárquica, el péndulo entre Estado y mercado oscila entre la necesidad de contar con un Estado grande o un Estado chico. En cambio, en la cogobernanza, lo importante es un Estado necesario.

En una gobernanza jerárquica, se tiene, por un lado, una industrialización sustitutiva de importaciones, con un Estado omnipotente, un mercado controlado y una sociedad pasiva, y por el otro, una industrialización exportadora, con un Estado mínimo, un mercado libre y una sociedad reactiva. En cambio, en una cogobernanza se promueve la industrialización y crecimiento con la apertura a la competencia internacional, con un Estado promotor, un mercado institucionalizado y una sociedad participativa.

Existen unas condiciones mínimas para la cogobernanza entre Estado y mercado, de no reunirse, el Estado puede introducirlas:

a) Oferta. Con suficientes proveedores de un servicio para garantizar la competencia.

b) Demanda. Los "clientes" deben contar con suficiente poder adquisitivo para comprar un producto o servicio y tienen que sentir el deseo de ejercer ese poder adquisitivo.
c) Asequibilidad. Los vendedores deben ser de fácil acceso para los compradores.
d) Información. Cuando los consumidores carecen de información adecuada sobre el precio, la calidad y los riesgos de un producto o servicio, sus decisiones serán erróneas.
e) Reglas y vigilancia. Normalmente, deben ser establecidas por el Estado.

Es sabido que la sociedad civil es un concepto colectivo que designa todas las formas de acción social (de individuos o grupos) que no emana del Estado y que no son dirigidas por él.[186] No obstante, para los fines de la gobernanza jerárquica, conviene dejar con la mayor claridad posible qué se entiende por "sociedad civil", haciendo hincapié en sus dimensiones:

- Cuenta con organizaciones más o menos formalizadas. Constituye un nivel autónomo, tanto respecto al Estado como respecto al mercado, incidiendo en las políticas públicas.
- La pertenencia a las organizaciones de la sociedad civil es voluntaria.
- Es un lugar de la formación de la voluntad colectiva y de representación de los ciudadanos. Sus organizaciones desempeñan un papel importante de "órganos intermedios" entre el individuo y el Estado.
- Es una comunidad pluralista, es decir, cada miembro determina por sí mismo su contribución a la comunidad que, a su vez, aspira a mejorar las condiciones de la vida en común

[186] Dictamen del Comité Económico y Social sobre "El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea", (1999/C 329/10), Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 19 de noviembre de 1999. Consultado en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:329:0030:0038:ES:PDF el 22 de marzo de 2009.

- Es autónoma. Los propios ciudadanos definen por sí mismos las estructuras de su acción social. No obstante, su actividad debe llevarse a cabo en el marco de un Estado constituido por ciudadanos que garantice el marco de funcionamiento de la sociedad mediante derechos fundamentales sancionados por una constitución.
- La sociedad civil se basa en una cultura de la solidaridad que se traduce en la voluntad de los ciudadanos de imponerse a sí mismos límites y asumir obligaciones, condición de toda acción solidaria.
- Responsabilidad. la sociedad civil no es sólo el lugar de ejercicio de los derechos individuales. Estos derechos van unidos a deberes en relación con el bien colectivo.

Por su parte, el Comité Económico y Social de la Unión Europea en su Dictamen sobre *El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea*, concibe a la "sociedad civil organizada", como el conjunto de todas las estructuras organizativas cuyos miembros prestan servicio al interés general por medio de un procedimiento democrático basado en el discurso y el consenso, sirviendo como mediadores entre las autoridades públicas y los ciudadanos, puede coadyuvar a la generación de beneficios sociales, económicos, políticos y administrativos de diversa índole, por ejemplo, ayudando a crear nuevas formas de articulación y agregación de intereses, impulsando nuevos caminos de comunicación con el Estado y, por tanto, nuevos mecanismos de demanda y apoyo a la formulación de políticas públicas, y creando poder y participación comunitaria más allá de los límites establecidos tradicionalmente.

El propio Comité Económico y Social de la Unión Europea identifica cinco categorías de actores de la "sociedad civil organizada":

1. Los denominados "actores del mercado de trabajo", es decir, los interlocutores sociales.
2. Organizaciones representativas de los medios sociales y económicos, que no son interlocutores sociales en sentido estricto.
3. ONGs que unen a las personas en torno a causas comunes (medio ambiente, derechos humanos, observatorios para el combate a

la corrupción y la transparencia, asociaciones de consumidores, organizaciones de formación, asociaciones caritativas, organizaciones escolares y de formación, etc.)

4. Organizaciones de base, es decir, las organizaciones surgidas del centro y de la base de la sociedad que persiguen objetivos orientados hacia sus miembros, por ejemplo, los movimientos de la juventud, las asociaciones de familias y todas las organizaciones de participación de los ciudadanos en la vida local y municipal.
5. Comunidades religiosas.

No obstante, consideramos que una categorización de los actores de la sociedad civil debiera incluir, al menos, a las organizaciones no gubernamentales, grupos de interés, clero político, y sindicatos.

Finalmente, el siguiente cuadro muestra al conjunto equilibrado de actividades que en una cogobernanza debieran corresponder al mercado, al Estado y a la sociedad civil:

Mercado, Estado y sociedad civil en cogobernanza

Mercado	Estado	Sociedad civil
• Donde funciona el mercado, dejarlo funcionar libremente (que el sistema de precios asigne la producción en el mismo mercado; complementarlo donde existan fallas y externalidades con una política activa de promoción del Estado).	• Agente económico y mano promotora. Estado y mercado actúan como instituciones complementarias que fortalecen sus virtudes y minimizan sus deficiencias. El Estado actúa como promotor del crecimiento económico a través de "políticas amigables al mercado" para fortalecer y desarrollar las fuerzas del mercado. • Proveedor de servicios públicos y sociales. • Garante de la defensa y seguridad nacional, pública y social.	• Participación cívica y promoción de intereses sociales. Participa en el manejo de los asuntos políticos y en el control de su desempeño, movilizando sectores sociales y de opinión pública. • Prestación de servicios sociales. Participa en la prestación de servicios complementarios en educación, salud, cultura, nutrición, infraestructura, promoción, salubridad, atención a grupos vulnerables, etc.

• Reorientarlo donde presente distorsiones (cuando los costos y beneficios del mercado no reflejan los costos y beneficios sociales, hay que reorientar las señales de precios con políticas eficientes y eficaces de un Estado promotor, basado en un gobierno reformado y una Administración Pública modernizada y con el enfoque de políticas amistosas que complementen, no que sustituyan, al mercado. • Donde no existe el mercado, crearlo y fomentarlo.	• Negociaciones con otros Estados. • Gestión de riesgos y amenazas. • Orden público. • Protección y defensa de los derechos humanos.	• Promoción socioeconómica. Promueve y asiste a aquellas unidades de producción que han sido establecidas bajo un criterio social de integración y solidaridad, y no sólo de rentabilidad financiera. Puede complementarse con el Estado y los sectores empresariales para llevar servicios financieros y técnicos a sectores excluidos de los circuitos formales del mercado y de la acción estatal. • Promoción de la filantropía de desarrollo. Promueve la captación de recursos y la participación del sector privado en la aportación de recursos financieros y técnicos para alcanzar objetivos de promoción socioeconómica y cultural. • Generación de observatorios ciudadanos y de auditoría social.

Fuente: Elaboración propia

2.2.1. Acuerdos fundamentales necesarios para la cogobernanza

La cogobernanza surtirá efectos positivos en la efectividad, la estabilidad y la legitimidad, pilares de la gobernabilidad, en la medida en que los actores efectúen sus interacciones en un marco de consenso con base en acuerdos fundamentales.

Por tanto, en un marco de cogobernanza se podrían procesar acuerdos entre los principales actores que coadyuven al mejoramiento de la gobernabilidad. Así, Estado, sociedad y mercado fijarían unas "reglas del juego" aceptadas y a ser cumplidas por todos, independientemente de los cambios políticos, económicos y sociales.

Un acuerdo fundamental implica un conjunto de reglas que permite, a través de la negociación política, que los actores realicen sus intercambios (económicos y políticos). Estas reglas generan los incentivos para que los principales grupos sociales establezcan acuerdos básicos, por ejemplo, el compromiso a la estabilidad macroeconómica y política, la revisión periódica de las políticas públicas, la vigilancia del gobierno, la responsabilidad del legislativo, la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, etc. Los acuerdos fundamentales mitigarían incertidumbres y generarían confianza. Asimismo, en una cogobernanza permitirían encarar algunos de los aspectos cruciales para la gobernabilidad, como serían los siguientes:

a) Crear, desarrollar y mantener los mercados como los motores más poderosos de intercambio.
b) Corregir las fallas del mercado.
c) Contar con una red de seguridad social que atenúe la inequidad de la distribución de la riqueza.
d) Construir un sistema legal que preserve el Estado de derecho para garantizar los derechos humanos, y la seguridad pública y jurídica.
e) Construir un sistema de toma de decisiones públicas y colectivas sometido a restricciones institucionales.
f) Crear los mecanismos de control del propio gobierno y acotar su margen de discrecionalidad.[187]

Para la generación de acuerdos sobre aspectos fundamentales es esencial la participación del Estado, que si bien no puede sustituir mercados ni a actores sociales, crea las arenas de encuentro entre éstos.[188]

La convergencia entre el Estado, la sociedad y el mercado en una cogobernanza, tendrían que estar orientados, al menos, a lo siguiente:

[187] Propuestas de arreglos institucionales en ámbitos diversos en Ayala Espino, José, *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar,* México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

[188] Ayala Espino, José, "Políticas de Estado y arreglos institucionales para el desarrollo de México", en *Revista Instituciones y Desarrollo,* no. 8 y 9, Barcelona, 2001, p. 216.

a) El reconocimiento de que ninguno de ellos tres, por sí solos, tienen el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral.
b) La solución de problemas y la creación de oportunidades. La clásica distinción de dirigirse al gobierno para solventar los problemas y al sector privado para crear las oportunidades es un punto de vista inapropiado e ineficaz en las sociedades modernas. La solución de problemas colectivos y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas es un reto tanto público como privado. Unas veces, una parte toma la delantera, otras veces es otra y parece ser que hay un número creciente de retos socio-políticos que necesitan ser abordados por coarreglos y responsabilidades compartidas.[189]
c) La construcción de instituciones.

Los acuerdos fundamentales entre Estado, mercado y sociedad tendrían que generar consensos y certidumbre, al menos, en los siguientes ejes:

[189] "La solución de problemas se divide en cuatro estadios diferentes: reconocer la diversidad de intereses y apariencias, decidir sobre la complejidad de la relación entre las diferentes partes del problema 'como sistema'; localizar las fuentes de las tensiones (dinamismo) y volver a donde pueden ser localizadas. Según de la situación, estos estadios se pueden repetir en más de una ocasión; el proceso es cíclico. En el proceso de la formación de imagen el ciclo va desde la identificación de aquellos que experimentan problemas hasta la localización de puntos de tensión en las interacciones que pueden ser identificadas como fuentes de problemas después de la última fase, a través del inventario de las interacciones que ocurren en referencia a problemas parciales o de aspecto. Si es necesario, se puede hacer un nuevo inventario de estos problemas, se pueden definir nuevos problemas parciales y localizar nuevos problemas después de la última fase. Este proceso finaliza, en principio, sólo cuando ya no se llevan a cabo más descubrimientos. Entonces el espacio de solución puede ser definido (esta parte del proceso puede también empezar antes e ir en paralelo al aspecto del problema) y también el sistema problema-solución puede ser definido. El proceso de creación de oportunidades va en el sentido inverso. No existen experiencias a aportar o identificadas. Aquí es el propio gobernante quien tiene la experiencia de una oportunidad. Las oportunidades no parten de la diversidad de aquellos que participan en una situación, sino más bien del dinamismo en una determinada situación. Se puede decir que una oportunidad es una tensión experimentada 'positivamente' evaluada desde una perspectiva orientada al futuro, mientras que un problema es más una tensión experimentada 'negativamente' en una perspectiva orientada al pasado". Kooiman, Jan, *Op. Cit.* (2004), p. 186.

Seguridad y Estado de Derecho	1. Supremacía y carácter universal de los derechos humanos. 2. Seguridad pública y combate a la delincuencia organizada. 3. Combate al narcotráfico. 4. Juicio de amparo. Eliminación del principio de relatividad de las sentencias de amparo. 5. Reforma al sistema de procuración de justicia. Autonomía del Ministerio Público. 6. Consolidación del sistema penal acusatorio. 7. Libertad de conciencia y libertad religiosa. 8. Revisión integral de la Constitución. 9. Facultades de investigación en materia de violación a los derechos humanos. 10. Designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de titulares de los OCA´s. 11. Suscripción y cumplimiento de tratados.
Derechos sociales	12. Políticas preventivas y correctivas de pobreza. 13. No discriminación y atención a grupos vulnerables. 14. Educación pública. 15. Educación básica, media y superior. 16. Investigación científica y tecnológica y desarrollo. 17. Empleo y salarios. 18. Derechos sociales básicos (salud, medio ambiente sano, seguridad social, trabajo). 19. Acciones colectivas. 20. Derechos de los migrantes. 21. Poder adquisitivo del salario. 22. Política cultural. 23. Marco jurídico de las organizaciones de la sociedad civil. 24. Derecho a la información y libertad de expresión. 25. Transparencia y rendición de cuentas. 26. Respeto a la multietnicidad y multiculturalidad.
Aspectos económicos, financieros y recursos naturales	27. Desarrollo industrial. 28. Pequeñas y medianas empresas. 29. Competitividad. 30. Desarrollo regional. 31. Reforma fiscal. 32. Órgano descentralizado de recaudación. 33. Atribuciones del Banco Central. 34. Inventario de recursos naturales. 35. Desarrollo sostenible. 36. Política energética. 37. Recursos hidráulicos. 38. Cambio climático. 39. Intervención del Estado en la economía. 40. Competencia económica. 41. Redes sociales. 42. Medios de comunicación. 43. Presupuesto de Egresos.

	44. Estructura hacendaria de la Federación. 45. Relaciones con América del Norte. 46. Relaciones con América Latina. 47. Relaciones con Europa. 48. Relaciones con Asia. 49. Desarrollo nacional y cooperación internacional. 50. Redefinición de la soberanía y responsabilidad global. 51. Globalización.
Forma de gobierno	52. Participación ciudadana. 53. Democracia directa. 54. Forma de gobierno. 55. Revocación del mandato presidencial. 56. Cultura política democrática. 57. Fiscalización sobre el ingreso y gasto de los partidos políticos. 58. Derechos políticos. 59. Candidaturas ciudadanas. 60. Segunda vuelta electoral. 61. Reelección legislativa. 62. Responsabilidad patrimonial del Estado. 63. Redimensionamiento del Congreso. 64. Ratificación del gabinete por el Poder Legislativo. 65. Previsión para el caso de falta del presidente de la República. 66. Voto y representación de los ciudadanos mexicanos en el extranjero. 67. Calendarios electorales. 68. Propaganda electoral y tiempo en los medios de comunicación. 69. Salarios de altos funcionarios del gobierno. 70. Relaciones entre los Poderes de la Unión. 71. Servicio profesional de carrera. 72. Modernización de la Administración Pública. 73. Fuerzas armadas nacionales y fuerzas públicas. 74. Períodos de sesiones del Congreso de la Unión. 75. Redistribución de facultades a los gobiernos locales. 76. Sede de los poderes federales. 77. Competencias de los municipios. 78. Transiciones administrativas.[59]

Fuente: elaboración propia

Los temas enunciados dentro de los cuatro ejes fundamentales deben articularse partiendo de que, con la reforma constitucional de junio de 2011, la definición de los acuerdos fundamentales para la gobernabilidad y la gobernanza, en primera instancia, debe orientarse a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ahora bien, con independencia del grado de coparticipación del Estado, el mercado y la sociedad en la agenda de la cogobernanza, no existe la menor duda de que el Estado debe asumir un rol protagónico en, al menos, las siguientes funciones primarias:

1. Protección de los derechos humanos.
2. Asuntos estratégicos de la sociedad: seguridad, relaciones exteriores, hacienda, justicia, orden, defensa, educación, bienestar, salud, medio ambiente.
3. Disminuir la volatilidad macroeconómica, con políticas fiscales contracíclicas y objetivos de inflación flexibles.
4. Corregir fallas de mercado por medio de comisiones antimonopolio, regulación financiera, inversión en infraestructura y en educación superior.
5. Regular el mercado laboral.
6. Políticas públicas preventivas y correctivas de la pobreza.

Es en este punto cuando cobran vigor las máximas enunciadas por Mannheim sobre el Estado preventivo:

En una sociedad planificada, el gobierno y la comunidad no son ya entidades separables. El verdadero sentido del control social es frenar las tendencias naturales del desarrollo, tendencias que si crecieran por sí solas podrían acarrear la opresión o el caos, trastornar el equilibrio de las fuerzas o perjudicar los intereses públicos. En una comunidad democrática el policía es un agente de la libertad cívica y no de la opresión, ya que el cumplir con la ley permite suprimir el crimen y el desarrollo de las tendencias destructivas. La interferencia legítima del Estado en la vida económica a través de su organización y de su poder regulador debería servir para mantener una producción máxima y controlar los monopolios arbitrarios. Las formas posibles de control son: la legislación, la administración, la representación y la participación.[190]

Asimismo, en el marco del Estado preventivo adquiere peculiar relevancia la reunión de los líderes del G-20 en Londres, en abril de 2009

[190] Manheim, Karl, *Libertad, poder y planeación democrática*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 160-161.

en el que acordaron reconocer lo evidente: una crisis global exige una solución global.[191]

Finalmente, en una cogobernanza hay que tomar en consideración a los jugadores con capacidad de veto cuyo consenso es necesario para un cambio del *statu quo.*[192]

2.3. Gobernabilidad, Nueva Gestión Pública y Gestión Estratégica

La Nueva Gestión Pública (NGP) se entiende como el conjunto de cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionen mejor. La NGP propone un enfoque gerencial de la Administración Pública cuya propuesta esencial es dar forma a una estructura administrativa descentralizada y desregulada, que fomente la iniciativa del personal y su compromiso con el logro de resultados, para lo cual se otorga al personal la capacidad de decisión y se le responsabiliza por el resultado.

---

[191] *"Una crisis global exige una solución global".* Nos enfrentamos al mayor reto para la economía mundial de la era contemporánea; una crisis que se ha agravado desde que nos reunimos la última vez, que afecta a la vida de las mujeres, hombres y niños de todos los países y todos los países deben aunar esfuerzos para resolverla. Una crisis global exige una solución global. Los grandes fallos en el sector financiero y en la regulación y la supervisión financieras fueron causas fundamentales de la crisis. La confianza no se recuperará hasta que no reconstruyamos la confianza en nuestro sistema financiero. Tomaremos medidas para crear un marco supervisor y regulador más fuerte y globalmente más coherente para el futuro sector financiero, que apoye un crecimiento mundial sostenible y cubra las necesidades de empresas y ciudadanos. Estamos decididos no sólo a restaurar el crecimiento, sino también a establecer las bases de una economía mundial justa y sostenible. Reconocemos que la crisis actual tiene un impacto desproporcionado para los más vulnerables en los países más pobres y reconocemos nuestra responsabilidad colectiva para mitigar el impacto social de la crisis y minimizar los daños a largo plazo que pueda sufrir el mundo. Reconocemos la dimensión humana que tiene la crisis. Nos comprometemos a apoyar a aquellos afectados por la crisis mediante la creación de oportunidades de empleo y mediante medidas de apoyo a los ingresos. Construiremos un mercado laboral justo y favorable para las familias, hombres y mujeres. *Documento íntegro de la cumbre de los líderes del G-20 tras la reunión de Londres,* el 2 de abril de 2009.

[192] Tsebelis, George, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas,* México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Su planteamiento central es que la descentralización y la eficiencia son interdependientes, en sentido contrario a la idea de que la centralización jerárquica y la reglamentación precisa son las condiciones de la eficiencia. Legalidad y eficiencia se distinguen y acaso distancian. En sus configuraciones específicas, la NGP se distingue por organizaciones orientadas a resultados más que a procedimientos (por procesos más que por funciones) y hacia los ciudadanos-clientes más que hacia los superiores inmediatos, la costo-eficiencia de las operaciones, la presupuestación por resultados, el establecimiento de agencias ejecutivas autónomas para fines públicos específicos, la contratación de organizaciones privadas y sociales para la prestación de determinados servicios públicos, el establecimiento de contratos particulares entre el superior y los funcionarios (entre el principal y los agentes) en sustitución de normas generales, los sistemas de medición y evolución del desempeño, el gobierno digital, etc.[193]

Los elementos primordiales de la NGP son:

- Observancia de economía, eficacia y eficiencia en las operaciones administrativas.
- Redimensionamiento de la estructura administrativa.
- Descentralización de las decisiones hacia mandos subalternos.
- Creación de agencias administrativas públicas descentralizadas, independientes y estructuradas de manera no burocrática.
- Distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la política que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas.
- Uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro de la Administración Pública y fuera de ella con el fin de favorecer tanto el desempeño eficiente de las unidades y personal como la libre elección de los usuarios de los servicios públicos. .
- Orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos.

[193] Aguilar Villanueva, Luis, *Op. cit.* (2007), p. 14.

- Énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público más que en la pura observancia de procedimientos.
- Implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño de la Administración Pública, que implican definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados, con el empleo de tecnologías de información, y que entre otras cosas puede abrir el camino a un nuevo patrón gerencial centrado en la información y en la evaluación.[194]

Para Geoffrey Shepherd, los elementos característicos primordiales de la NGP son:

a) Delegación de la toma de decisiones. La reducción de la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor discreción en los niveles inferiores de jerarquía permiten tomar decisiones adecuadas, ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.
b) Orientación hacia el desempeño. El cambio en la relación de responsabilidad, desde un énfasis en los insumos y el cumplimiento legal hacia un énfasis en los productos, provee incentivos que conducen a una mayor efectividad.
c) Orientación hacia el cliente. El informar y escuchar a los clientes del sector público le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados.
d) Orientación de mercado. Un mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados, por lo general a través de contratos de gestión y personal, la competencia entre los organismos públicos, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño.[195]

[194] Aguilar Villanueva, *Op. cit.* (2008), pp. 150-152.

[195] Shepherd, Geoffrey, "Administración Pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma", en Losada i Marrodán, Carlos (Editor), *¿De burócratas a gerentes?*, Washington, 1999, p. 78.

Con mayor concreción, Omar Guerrero caracteriza a la NGP con los siguientes elementos esenciales: el esfuerzo por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno;[196] el cambio hacia la privatización o cuasiprivatización, con un renovado énfasis en la subsidiaridad de la provisión de servicios; el desarrollo de la automatización en la producción y distribución de servicios, particularmente en tecnología informática; y el mayor desarrollo de una agenda internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de *policy,* los estilos de decisión y la cooperación internacional.[197]

---

[196] Oscar Oszlak relata con agudeza muchas visiones utópicas que han alimentado las fantasías de algunos representantes radicales de la NGP: "…Se han vendido todas las empresas públicas previamente existentes. Aunque se han formado algunos monopolios naturales en manos privadas, ninguna de las empresas privatizadas tiene motivos para operar fuera de las normas que dicta la sana competencia. Se ha desregulado totalmente el funcionamiento de los mercados y transferido al sector privado la prestación de todos los servicios públicos, incluyendo la recolección de basura, la gestión de fondos para jubilados y la reclusión de los delincuentes. Se han transferido a los gobiernos locales todas las responsabilidades de la gestión administrativa y se les ha otorgado la capacidad de recaudar sus propios recursos. Comités vecinales trabajan en estrecha colaboración con raleadas dotaciones de funcionarios municipales y ejercen un estrecho control sobre su gestión. El Estado nacional ha visto reducidas sus funciones a la administración de justicia, la defensa, las relaciones exteriores, la conducción del sistema educativo y la promoción de la salud. La defensa del medio ambiente, la investigación, el desarrollo regional y la promoción de exportaciones son ahora materia de gestión propia de las ONGs y empresas especializadas privadas. El número de Ministerios se ha reducido a cinco. La dotación de funcionarios, a la cuarta parte del número existente al comienzo de la reforma. Los pocos trámites que deben realizar los ciudadanos se procesan en pocos minutos utilizando modernos equipos computarizados. Son atendidos con deferencia por auténticos profesionales que han sido incorporados a través de un sistema de reclutamiento basado estrictamente en el mérito y que perciben retribuciones comparables a las del sector privado. Satisfechos ciudadanos cumplen estrictamente con sus obligaciones fiscales, que han sido reducidas como consecuencia del menor costo requerido para mantener al Estado. El mercado regula automáticamente la oferta y la demanda, los precios, el empleo, las tasas de interés y el valor de las divisas. Los empresarios, estimulados por las nuevas condiciones contextuales, invierten, producen y negocian estimulando el crecimiento económico. Mejora la distribución del ingreso y cada ciudadano, cada familia, está en condiciones de procurarse bienes y servicios a menor costo y gozar de mayor bienestar". Oszlak, Oscar, "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional,* México, INAP, 1992, p. 45-46.

[197] Guerrero, Omar, *Op. cit.,* p. 138.

Ahora bien, dado el énfasis de la NGP en el redimensionamiento de la Administración Pública, no debe soslayarse que, ubicada en el corazón de los Estados es el medio para dirigir la sociedad. Por ella, -señala Ricardo Uvalle-"se articulan proyectos de vida, se impulsa la vida económica, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad y se definen políticas de desarrollo y bienestar. Su tarea es básica, se refiere a lo que es la sociedad y hacia dónde quiere llegar".[198.]

Aludir al redimensionamiento de la Administración Pública obliga a no pasar por alto su legado humanista, su importancia histórica y su papel en la consolidación de la sociedad contemporánea; el redimensionamiento no es sólo un asunto de magnitudes organizacionales o funcionales a reducir. Un adelgazamiento indiscriminado produce en la Administración, como en los seres humanos, desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la vida o el poder. Reducir todas las partes puede generar incapacidades. Para adelgazar adecuadamente es preciso determinar precisamente qué sobra y dónde falta. En todo caso, es indispensable cuidar que el cerebro no se afecte, es decir, que la capacidad de decisión se conserve y la de acción se salvaguarde. En consecuencia, es necesario pugnar por un pensamiento estratégico que nos permita transitar de una Administración Pública tradicional a una moderna; de una Administración Pública autocrática a una democrática; de una Administración Pública centralizada a una descentralizada; de una Administración Pública corrupta a una honesta; de una Administración Pública burocrática a una eficiente; de una Administración Pública sobreregulada a una desregulada y simplificada; de una Administración Pública cerrada a una abierta; de una Administración Pública privatizada a una necesaria; de una Administración Pública de botín a una de servicio profesional de carrera. En suma, hacia una Administración Pública al servicio de la sociedad.

En los años sesenta del siglo XX se dio un fenómeno que combinaba el interés del sector público en la planeación y en la estrategia, con parámetros similares a los del sector privado. Su combinación -relata

[198] Uvalle Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, IAPEM, 1997, p. 160.

Aguilar Villanueva- fue considerada la fórmula del éxito. Sin embargo, como suele ocurrir con las modas intelectuales y administrativas, no se revisaron los resultados del ensamblaje. Si bien el aporte de la planeación consiste en otorgar a la estrategia el sentido de largo plazo y de largo aliento del que carece o parece carecer y en referirla a causas de mayor envergadura por encima de beneficios inmediatos, la planeación estratégica, empero, terminó por oscurecer o atenuar el sentido esencial de la estrategia, en la medida en que no destacaba con suficiente énfasis que el propósito de su ejercicio planificador de futuros deseados consistía en producir resultados que, por su calidad o excelencia, dieran superioridad a una empresa, organización pública, comunidad política o país frente a sus competidores, cuyas capacidades y alcances debían ser estudiados, y también en la medida en que afirmaba pero no demostraba que se requerían realmente horizontes de tiempo largo para estar en condiciones de obtener, preservar o incrementar un desempeño de calidad superior, aun si es razonable suponer que difícilmente una empresa o un gobierno o una sociedad pueden revertir sus deficiencias, construir sus capacidades, generar productos o situaciones de superior valor y ponerse a la cabeza en su campo de actividad sin acciones innovadoras sostenidas por un período largo de tiempo. En suma, el acoplamiento entre largo plazo y estrategia se agotaba al estabilizarse.[199]

Al respecto, Osborne y Gaebler sostienen que la planeación estratégica no garantiza que las decisiones sean correctas, sino sólo que se tomarán con previsión. Los planes mejor trazados descarrilan, particularmente en el gobierno, en el cual los líderes pueden seguir los movimientos de la planeación, pero continúan tomando decisiones en respuesta a presiones políticas.[200]

Llegados a este punto, cobra especial relevancia el enfoque prospectivo del FODA, es decir, el análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, es una herramienta de incalculable valor para prever alguno de los siguientes escenarios:[201]

---

[199] Aguilar Villanueva, Luis, *Op. cit.* (2008), pp. 248-249.

[200] Osborne, David, Gaebler, Ted, *Op. cit.,* p. 336.

[201] Una explicación detallada de este novedoso enfoque en Cervera Medel, Manuel, *FODA: un enfoque prospectivo,* México, UNAM, 2008.

- Rosa. La organización aprovecha mediante sus fortalezas excelentes oportunidades, no tiene amenazas ni debilidades significativas que puedan afectar sus objetivos.
- Verde. La organización tiene oportunidades y está trabajando en eliminar o reducir sus debilidades en función de aprovecharlas. Aunque enfrenta amenazas, sus impactos son manejables.
- Rojo. La organización pasa por momentos difíciles debido a sus debilidades que no le permiten controlar efectos adversos de las amenazas del entorno. Existen oportunidades, pero por el momento no puede aprovecharlas al concentrarse en defenderse de las amenazas.
- Negro. La organización enfrenta serias amenazas que aunadas a sus grandes debilidades y la falta de oportunidades pone a la misma en riesgo de sucumbir.

Como se ha visto al principio de este apartado, dada la complejidad caótica, es prácticamente imposible prever con precisión los futuros que son discontinuos con el pasado y son éstos los que realmente importan a una organización o un gobierno por los riesgos u oportunidades que representan para su pervivencia o su preeminencia. Falla la planeación estratégica al basarse en supuestos de información completa, sin márgenes de incertidumbre, que permiten el control racional del mundo. Un plan estratégico, en sí mismo no es más que una guía de acción y un marco de referencia para tomar decisiones. Para que un plan estratégico tenga una utilidad verdadera, se requiere acompañar por una dirección estratégica. En la realidad del sector público y del privado sobran los planes estratégicos y faltan los estrategas.

Al menos, en el sector privado se ha demostrado que es fundamental para la dirección estratégica dar seguimiento a la actividad de la organización para asegurar que se mantenga orientada ("enfocada", "alineada") hacia los objetivos centrales de valor estratégico, formulados en la visión, así como dar seguimiento a los entornos relevantes para ponderar las dificultades y facilidades que se presentan o avecinan y tomar decisiones oportunas. Para el cumplimiento de estas tareas esenciales,

los directivos cuentan con un conjunto probado de instrumentos o sistemas gerenciales específicos, como el *Balanced Scorecard,* que se han vuelto más integrados y equilibrados, en contraposición al exclusivo acento de antaño en los objetivos económicos y financieros de las organizaciones que terminaban por privilegiar objetivos de utilidad de corto plazo, carecían de visión estratégica y terminaban por perjudicar el posicionamiento sostenido de la empresa.[202]

2.4. Balanced Scorecard

En su célebre trabajo sobre *Balanced Scorecard,* Kaplan y Norton describen el valor de la era de la información con un diálogo hipotético: "Imagínese que entra en la cabina del piloto de un moderno avión y ve que allí hay un único instrumento. ¿Qué pensaría usted con respecto a viajar en ese avión, después de haber tenido la siguiente conversación con el piloto?

> *Pregunta: Me sorprende ver que maneja usted el avión con la ayuda de un sólo instrumento, ¿qué es lo que mide?*
> *Respuesta: la velocidad aérea. En este vuelo voy a trabajar sobre la velocidad en el espacio.*
> *P: Bien. La velocidad aérea parece importante. Pero ¿qué pasa con la altura? ¿no le ayudaría un altímetro?*
> *R: Durante los últimos vuelos trabajé sobre la altitud y soy bastante bueno con ella. Ahora he de concentrarme en una adecuada velocidad en el aire.*
> *P: Pero me doy cuenta de que ni siquiera tiene un indicador de combustible. ¿No sería útil tener uno?*
> *R: Tiene razón; el combustible es importante, pero no puedo concentrarme en hacer muchas cosas bien al mismo tiempo. Por lo tanto, en este vuelo me voy a centrar en la velocidad aérea. Una vez que consiga sobresalir tanto en la velocidad aérea como en la altura, tengo la intención de concentrarme en los siguientes vuelos, en el consumo de combustible.*[203].

---

[202] *Ibídem.*

[203] Kaplan, Robert S., Norton, David P. *Translating strategy into action. The Balanced Scorecard,* Boston, Harvard Business School Press, 1996, p. 1.

Evidentemente, ante la falta de esa información de crucial importancia, nadie en su cabal juicio tomaría ese vuelo. Dado que las instituciones tienen valor por fijar reglas del juego que mitigan la incertidumbre, en plena "era de la información" es necesario contar con sistemas integrados para arribar a un objetivo particular: el desarrollo del control de gestión y de su herramienta más importante, el Cuadro de Mando Integral.

El sistema integrado de información es definido como la unificación o fusión de un conjunto de reglas, normas, procesos, acciones y herramientas interrelacionados para comunicar un conocimiento.[204]

El concepto de *Tablero de Control* parte de la idea de configurar un tablero de información cuyo objetivo y utilidad básica es diagnosticar adecuadamente una situación. Puede ser definido como el conjunto de indicadores cuyo seguimiento periódico permite contar con un mayor conocimiento de la situación de la empresa o sector apoyado con nuevas tecnologías informáticas.[205]

Es aceptado aseverar que existen cuatro tipos genéricos de Tableros:

a) Tablero de control operativo. Permite hacer un seguimiento, al menos diario, del estado de situación de un sector o proceso de la empresa para poder tomar a tiempo las medidas correctivas necesarias. El tablero debe proveer la información que se necesita para entrar en acción y tomar decisiones operativas en áreas como las finanzas, compras, ventas, precios, producción, logística, etc.
b) Tablero de control directivo. Permite monitorear los resultados de la empresa en su conjunto y de los diferentes temas clave en que puede segmentarse. Está más orientado al seguimiento de indicadores de los resultados internos de la empresa en su conjunto y en el corto plazo de aproximadamente un mes.

[204] Ostengo, Héctor C., *Control de gestión. Desde el sistema integrado de información y hacia el Cuadro de Mando Integral,* Buenos Aires, Osmar D. Buyatti, Librería Editorial, 2006, p. 18.
[205] Ballvé, Alberto M., *Tablero de control. Información para crear valor,* Buenos Aires, Emecé, 2008, p. 71.

c) Tablero de control estratégico. Nos brinda la información interna y externa necesaria para conocer la situación y evitar llevarnos sorpresas desagradables importantes con respecto al posicionamiento estratégico y a largo plazo de la empresa.
d) Tablero de control integral. Provee información relevante para que la alta dirección pueda conocer la situación integral de su empresa. Engloba las tres perspectivas anteriores.

En todos los Tableros, después de la definición de la misión, visión, objetivos estratégicos, metas e indicadores clave, se deberá definir también:

a) Período del indicador.
b) Forma en la cual se puede abrir y clasificar la información para acceder a sucesivos niveles de desagregación, en tablas o matrices multidimensionales.
c) Frecuencia de actualización de los datos.
d) Referencia. La base sobre la que se desea el cálculo de las desviaciones.
e) Parámetro de alarma. Niveles por encima o por debajo de los cuales el indicador es preocupante.
f) Gráfico.
g) Responsable de monitoreo. Es quien debe informar al nivel superior cuando halla en uno o más indicadores alguna sorpresa desagradable.[206]

Peter Drucker aseguró que sólo tendrán éxito en los próximos años las organizaciones capaces de diagnosticar su salud global, para lo cual deberán tener incorporados sistemas permanentes de diagnóstico en los diferentes niveles. El Tablero de control es una herramienta invaluable para efectuar y actualizar diagnósticos. Ahora bien, en entornos cambiantes o de frecuentes crisis se debe contar con flexibilidad suficiente para dirigir con sistemas de mediciones de *performance* más dinámicos e informales.

[206] Ballvé, Alberto M., *Op. cit.* P. 73.

Un paso más adelante en los Tableros de control lo representa el *Balanced Scorecard (*BSC). Kaplan y Norton diseñaron una propuesta para gestionar las evaluaciones de desempeño a través de un sistema integrado. El BSC supone que ninguna medida por sí sola es adecuada para dirigir una compañía en todos los momentos.

El BSC es un sistema estratégico de gestión y una versión actualizada, mucho más completa y con mucho más valor agregado que la planeación por objetivos. No es un repuesto para el sistema de indicadores diario de una organización. Los indicadores del Cuadro de Mando se eligen para dirigir la atención de los directivos y los empleados hacia esos factores que se espera que conduzcan a avances competitivos en la organización.

El BSC, generalmente traducido como Cuadro de Mando Integral (CMI) tiene objetivos que se derivan de la visión y estrategia de una organización y contemplan la actuación de la propia organización desde cuatro perspectivas: la financiera, la del cliente, la del proceso interno y la de formación y crecimiento. Esas cuatro perspectivas proporcionan la estructura necesaria para el CMI.[207] Asimismo, el CMI es más que un sistema de medición táctico u operativo. Las empresas innovadoras lo utilizan como un sistema de gestión estratégica a largo plazo, y están utilizando el enfoque de medición del CMI para llevar a cabo procesos de gestión decisivos como:

1. Aclarar y traducir o transformar la visión y la estrategia.
2. Comunicar y vincular los objetivos en indicadores estratégicos.
3. Planificar, establecer objetivos y alinear las iniciativas estratégicas.
4. Aumentar el *feedback* y formación estratégica.[208]

"Si no puedes medirlo, no puedes gestionarlo", dice un nuevo *adagio* administrativo. El CMI proporciona a los tomadores de decisiones un amplio marco que traduce la visión y estrategia de una organización en un conjunto coherente de indicadores de actuación. Un buen CMI debe reflejar el modelo que está en la cabeza de los tomadores de decisiones

[207] Kaplan, Robert S., Norton, David P. *Op. cit.,* p. 8.
[208] Kaplan, Robert S., Norton, David P. *Op. cit.,* p. 10.

para poder comunicar e implementar la estrategia. La metáfora que se puede utilizar es la de un simulador de vuelo, no la de un panel de mandos de un avión al que equivale el Tablero de Control. Al igual que un simulador de vuelo, el CMI ha de incorporar el complicado conjunto de relaciones causa-efecto entre las variables críticas, incluyendo los adelantos, los retrasos y los bucles de *feedback* que describen la trayectoria y el plan de vuelo de la estrategia.

Por tanto, los conceptos de CMI y Tablero de Control Estratégico pueden integrarse para cubrir dos objetivos distintos cada uno. EL CMI, alinear a la organización detrás de un modelo de negocio; el Tablero, diagnosticar e informar.

> **The Balanced Scorecard should be used as a Communications, informing, and learning system, not a controlling system.**

Fuente: Kaplan y Norton, Kaplan, Robert S., Norton, David P. Translating strategy into action. The Balanced Scorecard, Boston, Harvard Business School Press, 1996, p. 10.

Las cuatro perspectivas del CMI permiten un equilibrio entre los objetivos a corto y largo plazo, entre los resultados deseados y los inductores de actuación de esos resultados, y entre las medidas objetivas, más duras, y las más suaves y subjetivas. Aunque la multiplicidad de indicadores en un CMI, aparentemente pueden confundir, los cuadros de mando construidos adecuadamente contienen una unidad de propósito, ya que todas las medidas están dirigidas hacia la consecución de una estrategia integrada.

- *La perspectiva financiera.* Incluye tres dimensiones fundamentales: rentabilidad, crecimiento y valor del accionista.
- *La perspectiva del cliente.* Incluye cuatro dimensiones importantes: tiempo, calidad, desempeño y servicio del producto y costo de propiedad.

- *La perspectiva interna.* Examina aquellos procesos y operaciones del negocio que influyen más directamente en la satisfacción del cliente. Esta perspectiva incluya a menudo tres dimensiones: tiempo del ciclo, calidad y productividad.
- *La perspectiva de innovación y aprendizaje.* Incluyen tres dimensiones primarias: innovación, aprendizaje y mejora operacional continua y activos intelectuales.

A veces se piensa que un CMI se caracteriza por las cuatro perspectivas mencionadas y que si éstas no están, entonces no es un CMI. Estas perspectivas son las más comunes, porque son aplicables en un gran número de empresas para organizar el modelo de negocio y estructurar los indicadores y la información. Pero no constituyen una condición necesaria para tener un CMI. A este respecto, es importante acotar, como lo han reconocido Kaplan y Norton, las cuatro perspectivas deben ser consideradas como una plantilla y no como un corsé o camisa de fuerza. No existe ningún teorema matemático que diga que las cuatro perspectivas son a la vez, necesarias y suficientes: "…aún no conocemos empresas que no utilicen las cuatro perspectivas, pero dependiendo de las circunstancias del sector y de la estrategia de la unidad de negocio, pueden necesitarse una, o más perspectivas adicionales.[209.]

En resumen, el diseño de un CMI es posible gracias a los siguientes pasos:

a) Misión, visión y valores. La estrategia de la organización sólo será consistente si se han conceptualizado esos elementos.
b) Perspectivas, mapas estratégicos y objetivos. Los mapas estratégicos son el conjunto de objetivos estratégicos que se conectan a través de relaciones causales. Los mapas estratégicos son el aporte conceptual más importante del CMI pues ayudan a entender la coherencia entre los objetivos estratégicos y permiten visualizar de manera sencilla y muy gráfica la estrategia de la empresa. Las perspectivas son las que se han visto anteriormente. De hecho,

[209] Kaplan, Robert S., Norton, David P. *Op. cit.*, p. 34.

las perspectivas pueden ser un elemento prescindible del CMI. Al fin y al cabo, lo importante es que los objetivos estratégicos reflejen la estrategia y que los indicadores sean adecuados para su seguimiento.

c) Propuesta de valor al cliente. Dado que el CMI ha de ser sencillo y fácilmente entendible, es clave seleccionar aquellos objetivos estratégicos de primer nivel que son prioritarios. Se trata de afirmar lo que distingue a nuestra organización ante los clientes, por ejemplo: liderazgo de producto; relación con el cliente, excelencia operativa, etc.
d) Indicadores y sus metas. Los indicadores son el medio que se tiene para visualizar si se está cumpliendo o no los objetivos estratégicos.
e) Iniciativas estratégicas. Son las acciones en las que la organización se va a centrar para la consecución de los objetivos estratégicos.
f) Responsables y recursos. Cada objetivo, indicador e iniciativa debe tener un responsable.
g) Evaluación subjetiva.

Ahora bien, hace falta hacer una advertencia, como señalan Kaplan y Norton, no es tan sencillo como parece. Muchos ejecutivos piensan que ya han logrado un CMI porque complementan los indicadores financieros con los no financieros, como la satisfacción del cliente y la cuota de mercado. Pero estos indicadores no financieros presentan muchos de los defectos de las medidas financieras tradicionales que se supone han de complementar. Otros problemas surgen, no de defectos de dentro del propio Cuadro de Mando, sino del proceso utilizado para implantar el concepto.

Beneficios y riesgos del CMI

Beneficios	Riesgos
• La fuerza de explicitar un modelo de negocio y traducirlo en indicadores facilita el consenso en toda la empresa, no sólo de la dirección, sino también de cómo alcanzarlo.	• Un modelo poco elaborado y sin la colaboración de la dirección es papel mojado, y el esfuerzo será en vano.

• Clarifica cómo las acciones del día a día afectan no sólo al corto plazo, sino también al largo plazo. • Una vez el CMI está en marcha, se puede utilizar para comunicar los planes de la empresa, aunar los esfuerzos en una sola dirección y evitar la dispersión. En este caso, el CMI actúa como un sistema de control por excepción. • También se puede utilizar como una herramienta para aprender acerca del negocio. En efecto, la comparación entre los planes y los resultados actuales ayuda al equipo de dirección a revaluar y ajustar tanto la estrategia como los planes de acción.	• Si los indicadores no se escogen con cuidado, el CMI pierde una buena parte de sus virtudes, porque no comunica el mensaje que se quiere transmitir. • Cuando la estrategia de la empresa está todavía en evolución, es contraproducente que el CMI se utilice como un sistema de control clásico y por excepción, en lugar de usarlo como una herramienta de aprendizaje. • Existe el riesgo de que lo mejor sea enemigo de lo bueno, de que el CMI sea perfecto, pero desfasado e inútil.

Fuente: Dávila, Antonio, *El Cuadro de Mando Integral.*[210]

¿Es aplicable el diseño de un CMI al Gobierno?, si. Ya hay experiencias de su aplicación al sector público. En Estados Unidos, por ejemplo, la *Procurement Executives Association* (PEA), asociación que congrega a directivos de los principales Departamentos del Gobierno Federal, recomendó la utilización generalizada del Cuadro de Mando Integral en las agencias públicas norteamericanas. En España, la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) está desarrollando una serie de documentos orientados a su implantación en ayuntamientos, universidades, instituciones sanitarias, entidades públicas e instituciones sin fines de lucro, entre otras.

Como sugieren Barros da Silva y Rodríguez González, la aplicación de una herramienta de carácter gerencial como el CMI podría servir como instrumento de implementación de un efectivo control de la actividad estatal, permitiendo conciliar los objetivos de perfeccionamiento (perspectiva de Innovación y crecimiento) y racionalización de los servicios públicos (perspectiva de los Procesos internos), con objeto de optimizar la utilización de los recursos con costes mínimos y, consecuentemente,

[210] Dávila, Antonio, "Nuevas herramientas de control. El Cuadro de Mando Integral", *Revista de Antiguos Alumnos,* Buenos Aires, IESE, septiembre de 1999, p. 42.

con menores déficits (perspectiva Financiera), dentro de un enfoque orientado a los resultados, es decir, procurando la maximización de la satisfacción de los ciudadanos (perspectiva de los Clientes). Además, por sus características de instrumento de control estratégico, parece ser adecuado para monitorizar la ejecución de los planes del gobierno y su comunicación a toda la máquina administrativa gubernamental, haciendo surgir nuevos CMI en los niveles inferiores de la Administración Pública alineados con el CMI original.[211]

Para la aplicabilidad de un CMI en el gobierno, algunos analistas consideran necesario suprimir, incluir, sustituir o desglosar perspectivas a fin de adecuar mejor el modelo a la realidad de la Gestión Pública. Bastidas y Feliu proponen un nuevo modelo de CMI introduciendo los siguientes cambios:

a) Tres perspectivas paralelas ocupando la más alta jerarquía en la estructura del CMI: Usuario, Comunidad y Perspectiva Medioambiental.
b) La Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento será sustituida por la Perspectiva Humana e incluirá los objetivos concernientes a la propuesta de valor para los recursos humanos de la organización.
c) La Perspectiva Financiera constituirá un medio para alcanzar los fines de las perspectivas anteriores y se medirá en términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad.
d) Dado que la Perspectiva Interna define los factores críticos del éxito, la entrega de valor por los proveedores se considerará una variable clave y la comparación con sus rivales más inmediatos podrá servir de método para impulsar la mejora y la innovación en los procesos.

[211] Barros da Silva Filho, Joao Batista; Rodríguez González, Ricardo, *Una nueva visión del Cuadro de Mando Integral para el Sector Público*, en http://www.observatorio-iberoamericano.org/Revista%20Iberoamericana%20de%20Contab%20Gesti%C3%B3n/N%C2%BA%204/Joao%20Batista%20Barros%20y%20Ricardo%20Rodr%C3%ADguez%20Gonz%C3%A1lez.pdf, consultado el 255 de marzo de 2009.

e) Se ha de integrar la planificación estratégica como un proceso indispensable de identificación de los actores (o *stakeholders*[212]), sus intereses, posibilidades de conflictos e influencias de poder.[213]

El propio Kaplan propuso adaptaciones a su modelo original para tener en cuenta las particularidades del sector público.[214] La lógica del modelo parte de la perspectiva de crecimiento y aprendizaje como un paso necesario para la mejora continuada de los procesos internos, siguiendo la misma lógica del modelo original del CMI para las empresas privadas; sin embargo, como resultado del perfeccionamiento de los procesos, se desencadenan efectos en tres perspectivas. De este modo, de la combinación de las perspectivas Financiera y de los Usuarios del modelo original surge un conjunto de tres nuevas perspectivas: Coste de los servicios, Beneficios de estos servicios y Legitimación política y social. En otras palabras, el perfeccionamiento de los procesos internos deriva en menores costes y mayor calidad de servicio para los usuarios (electores y contribuyentes) atendiendo a las expectativas de las autoridades responsables de la autorización del presupuesto del año siguiente (en general los parlamentos o consejos).

Por su parte, Batista da Silva y Rodríguez González presentan algunas adaptaciones relativas a las perspectivas del modelo original del CMI para adecuarlas a la realidad de las organizaciones públicas. A tal

[212] El término fue utilizado por primera vez por R. E. Freeman en su obra *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, para referirse a quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa. Estos grupos o individuos son los públicos interesados (*stakeholders*), que según Freeman deben ser considerados como un elemento esencial en la planificación estratégica de negocios. La traducción de esta palabra ha generado no pocos debates en foros de Internet, aunque son varios los especialistas que consideran que la definición más correcta de *stakeholder* es parte interesada, es decir, cualquier persona o entidad que es afectada por las actividades de una organización; por ejemplo, los trabajadores de esa organización, sus accionistas, las asociaciones de vecinos, sindicatos, organizaciones civiles y gubernamentales, etc.

[213] Bastidas, Eunice, Feliu, Vicente, "Una aproximación a las implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las Organizaciones del Sector Público", *Compendium,* diciembre de 2003, p. 39.

[214] Kaplan, Robert, "The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations", *Balanced Scorecard Report,* 15/11/1999, Boston, Harvard Business School Publishing, 1999, p. 15.

fin se introducen en el modelo dos nuevas perspectivas derivadas de las originales: la perspectiva de Gobernabilidad y la del Marco Legal.

- Perspectiva Financiera. En el sector privado esta perspectiva asume la cima jerárquica del CMI. De hecho hay una clara distinción entre los objetivos del sector privado y los del público a este respecto. Mientras el sector privado busca excedentes financieros y la maximización del valor de la empresa en el mercado, el sector público plantea como objetivos el equilibrio financiero y la maximización del bienestar de los ciudadanos. La perspectiva Financiera ostenta en las organizaciones públicas un papel de autorización o restricción del gasto, pero raramente constituirá el objetivo primario de su negocio. De hecho, los éxitos en las organizaciones públicas deben ser medidos en razón de cómo atienden a las necesidades de los ciudadanos. Así pues, dentro del gobierno, esta perspectiva enfatiza la eficiencia en costos, es decir, la habilidad para ofrecer máximo valor a la comunidad con el mínimo gasto. La perspectiva Financiera implica, que la institución pública debe asignar los recursos destinados a aquellos proyectos y acciones estratégicas que van a incidir directamente en los ciudadanos, de modo que su ausencia o mala aplicación impactará directamente en la calidad de los servicios y en la percepción de los ciudadanos, los cuales son en definitiva quienes financian la actividad estatal.

- Perspectiva de la Comunidad. Esta perspectiva contempla aspectos tales como la habilidad de la organización para proveer bienes y servicios de calidad, la efectividad con la que éstos son ofrecidos y sobre todo, la atención al cliente y su satisfacción. En las organizaciones públicas, al contrario que en las privadas, la perspectiva de los Clientes (ciudadanos) y demás *stakeholders* tiene preferencia sobre los aspectos financieros, pues en relación con dichos grupos, los organismos públicos deben tener enfoque diferente y mayores responsabilidades que las empresas del sector privado. La perspectiva de los clientes no puede ser contemplada simplemente como un objetivo de la acción gubernamental, sino

que es preciso también tener en cuenta el conjunto de grupos que influyen decisivamente en la orientación de las actividades públicas. Para la mayoría de los gobiernos e instituciones públicas esta perspectiva es la más importante debido a que la razón de ser de dichas instituciones consiste en servir al ciudadano.

- Perspectiva de los Procesos Internos. Esta perspectiva del Cuadro de Mando Integral centra su atención sobre las operaciones y actividades de la organización, lo que se puede definir como su "modo de hacer" y trata de monitorizar aquellas actividades que aumentan la percepción de valor por parte del cliente en relación con los bienes y servicios ofrecidos por la entidad; está profundamente relacionada con el concepto de eficiencia y en este sentido no difiere mucho del sector privado. Los procesos internos recogen la denominada "cadena de valor" que agrupa tres procesos principales: innovación, procesos operativos y servicio posventa. Innovar es esencial para atender a los cambios de demanda o a las necesidades de los ciudadanos y elevar su nivel de satisfacción; los procesos operativos implican la conjunción de los recursos necesarios para su utilización en la oferta de bienes y servicios públicos; por su parte, el mantenimiento de la atención a los ciudadanos una vez suministrado el servicio se asimila a la fase de posventa, la cual representa un elemento de *feedback*. Es evidente que esta perspectiva resalta aquellos procesos que pueden llevar a una mayor satisfacción de la comunidad atendida por el gobierno. Fundamentalmente esta perspectiva engloba los conceptos de "economía", "eficiencia", "eficacia" y "efectividad" complementados con el concepto de "excelencia"; ellos permiten definir diferentes indicadores básicos de medida de la gestión.

- Perspectiva de Innovación, Formación y Organización. Una primera cuestión que se plantea en relación con esta perspectiva originalmente descrita como "Innovación, formación y crecimiento" parte de la consideración de que si para las empresas privadas uno de sus objetivos más importantes es el crecimiento,

para las organizaciones públicas su equivalente consiste en la determinación de la correcta dimensión del sector público dentro de la economía y la vida de los ciudadanos; su importancia ha ido en aumento en razón de la crisis fiscal ya comentada, dando lugar a tendencias de mantenimiento o disminución de la intervención estatal (política de privatizaciones, reducción de impuestos, etc.), pero con una consecuente mejora en los diseños organizativos de la Administración Pública, dentro de un proceso que se ha denominado de Reforma del Estado. Esta perspectiva engloba la implantación de condiciones que promuevan la creatividad organizativa, la óptima gestión de la información y la potenciación de instrumentos de comunicación tanto interna como con el medio exterior, contexto en que se justifican, por ejemplo, inversiones en instrumentos de ofimática y telemática.

- Perspectiva de Gobernabilidad. Los planes de gobierno, los proyectos y las políticas públicas no pueden ser implementados en función de la simple voluntad de los gobernantes. Hoy día, con la facilidad de difusión de la información, estos planes y proyectos son conocidos incluso antes de que estén formalmente elaborados. Dependiendo de su importancia, pueden atraer el interés de los individuos, los grupos sociales, las organizaciones y los partidos políticos. Esta repercusión en el seno de la comunidad provoca cambios en el propio proceso de formulación de las iniciativas gubernamentales. La introducción de esta perspectiva viene a paliar una de las críticas hechas al modelo CMI, que es la no consideración de los *stakeholders* como grupos influyentes en los rumbos de las organizaciones. Evidentemente, se ha de tener en cuenta que esta perspectiva presenta mayor consistencia cuando estamos construyendo un CMI aplicable a la totalidad del gobierno, resultando en ocasiones menos significativa cuando nos referimos a una organización pública de forma aislada.

- Perspectiva del Marco Legal. Uno de los pilares del Estado de Derecho consiste en que los gobernantes deben actuar dentro de

los estrictos límites previstos por el ordenamiento jurídico vigente. Esta es una característica que se extiende a toda la esfera pública, constituyendo un rasgo destacado de su cultura. El principio de legalidad en la gestión pública adopta distintas formas en los diversos países; pero esencialmente implica que, al contrario de lo que ocurre en la gestión privada donde se puede hacer todo lo que no prohíbe la ley, en la gestión pública sólo es posible hacer lo que esté previamente autorizado. Esta perspectiva recoge una serie de fuertes condicionamientos de la acción gubernamental que se convierten en ocasiones en factores restrictivos o impedimentos para la concreción de planes y proyectos.

Finalmente, coincidimos con la identificación de la *Misión del Estado*, a partir de tres aspectos básicos, como propone el Doctor Uvalle:

1) Coordinar las capacidades individuales y colectivas para mejorar, asegurar y compartir las tareas relacionadas con la producción de bienes y servicios públicos, garantizando la certidumbre de los derechos de propiedad.
2) Fomentar las políticas de regulación, dado que estimulan sin sobresaltos la participación de los agentes económicos y sociales en los procesos del mercado.
3) Impulsar el bienestar social distante de la óptica que valora a los marginados y excluidos como actores receptivos de beneficios y no como agentes productivos, para remontar sus condiciones adversas de vida.[215]

Otro intento de diseñar perspectivas del CMI para las organizaciones gubernamentales fue hecho por las oficinas de la Presidencia de la República durante el sexenio 2000-2006, con la publicación de un documento llamado pomposamente "Reinventando los Gobiernos con apoyo de los tableros de comando y control (parte 1)". La revisión de ese documento deja claro que la anterior Administración no comprendió

[215] Uvalle Berrones, Ricardo, "Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública", *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales,* Universidad Autónoma del Estado de México, enero-abril, año 7, número 21, 2000.

la naturaleza y alcance del CMI. La anunciada "parte 2" no ha sido publicada.[216]

La conclusión al respecto es que las posibilidades de modificación del modelo originalmente planteado por Kaplan y Norton son innumerables. Atienden a las particularidades de cada caso y deben atender a aspectos conceptuales más que estructurales. Lo fundamental es el establecimiento de perspectivas que se ajusten más a la realidad de las organizaciones públicas, siempre manteniendo una relación lógica de causa y efecto, donde al final está el ciudadano a quien el Estado sirve.

[216] Las cuatro perspectivas se agruparon de la siguiente manera: Enfoque del impacto del gobierno al ciudadano. En esta perspectiva, el gobierno puede monitorear los indicadores definidos para evaluar la percepción y la calidad de los servicios y acciones de impacto directo a la población gobernada. Para la mayoría de los gobiernos e instituciones públicas ésta es la perspectiva más importante debido a que la razón de ser de estas instituciones es servir al ciudadano. Algunos ejemplos de indicadores típicos de esta perspectiva son; la cobertura de servicios de salud o educación, ingreso promedio del ciudadano, acceso a vivienda propia, denuncias realizadas por delitos cometidos, reducción de índices de mortalidad, índices de nutrición, índices de empleo, entre otros. Enfoque a los procesos y proyectos (gestión del gobierno). Esta perspectiva le permite monitorear y tomar decisiones al gobierno sobre el estatus de aquellos proyectos, obras o acciones que tendrán impacto directo hacia los servicios que ofrece a los ciudadanos. Indicadores típicos de esta perspectiva son: infraestructura disponible para servicios públicos de salud o educación, programas de promoción de inversión extranjera o para el campo, programas de vinculación laboral, servicios que ofrece el gobierno a través de Internet, etc. Enfoque a los recursos financieros y restricciones económicas. Esta perspectiva le permite a la institución pública monitorear el estado de las finanzas públicas y recursos destinados a aquellos proyectos y acciones estratégicas que habrán de incidir directamente en los ciudadanos. Y que la ausencia de éstos o la mala aplicación de los recursos impactarán directamente en los servicios y percepción de la ciudadanía. Ejemplos de indicadores de esta perspectiva son: presupuesto ejercido vs. El programado, programas con presupuesto combinado, ingresos o gastos extraordinarios, pagos a deuda pública, economía mundial, balanza comercial, entre otros. Enfoque al aprendizaje y crecimiento de la institución pública. Esta perspectiva, que puede ser la base de las perspectivas restantes, permite monitorear y evaluar directamente el interior del organismo público; enfocándose directamente al desarrollo y calidad de los servidores públicos. Algunos indicadores típicos de esta perspectiva son: servicio profesional de carrera, combate a la corrupción, tecnologías de la información, calidad e innovación, entre otros.

2.5. Agrupando indicadores de gobernabilidad.

En este apartado, se propone una agrupación de indicadores de gobernabilidad en función de sus tres factores principales: efectividad, estabilidad y legalidad-legitimidad. Tras cada indicador, entre paréntesis se anotan las siglas del especialista u organismo que las emplea.[217]

Desde luego, habrá indicadores que inciden simultáneamente en dos o más factores (la protección de los derechos humanos es un triple reto para la efectividad, la estabilidad y la legalidad; un gobierno dividido es un reto para la efectividad, como también lo es para la estabilidad y un indeclinable elemento de legitimidad), pero en lo posible, se evita su repetición.

A. Efectividad

- Protección de los derechos humanos (AA)
- Policía y seguridad pública (FFP)
- Combate al crimen organizado (AA)
- Combate a la pobreza (BM)
- Relación entre poderes (gobierno dividido) (IIG)
- Coaliciones sólidas y duraderas (AK)
- Gestión de conflictos sin recurrir a la violencia (AK)
- Poderes presidenciales y constricciones políticas (WH)
- Presencia o ausencia de vetos (JC)
- Eficacia y profesionalización del Congreso (FEM)
- Control gubernamental sobre las fuerzas armadas (FFP)
- Otorgamiento de servicios de salud y seguridad social (IL)
- Control de la corrupción (BM)
- Calidad regulatoria (BM)

[217] AA (Alejandro Anaya); AK (Atul Kohli); BM (Banco Mundial); CEPAL (Comisión Económica para Amérca Latina y el Caribe); DA (David Altman); FEM (Foro Económico Mundial); FFP (Fund for Peace); FH (Freedom House); HF (Heritage Foundation); IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance); IIG (Instituto Internacional de Gobernabilidad); IL (International Living); JC (Josep Colomer); JK (Jan Kooiman); JMC (John M. Carey); LB (Latinobarómetro); PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo); S&P (Standard and Poor´s); TI (Transparencia Internacional); WH (Witold Henisz).

- Calidad de las políticas públicas (BM)
- Calidad de la administración y de los servicios públicos (IIG/BM)
- Total de deuda externa como porcentaje del PIB (S&P)
- Apreciación/depreciación del tipo de cambio (S&P)
- Incremento en el PIB *per cápita* (PNUD)
- Descenso en la tasa de inflación anual (S&P)
- Protección al ahorro (IIG)
- Fomento a las actividades de mercado (IIG)
- Balance presupuestario como porcentaje del PIB (S&P)
- Cuenta corriente como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios (S&P)
- Prevención de la fuga de cerebros, migración de segmentos de la clase media productiva y otros exilios (FFP)
- Índice de desarrollo humano (PNUD)
- Situación de la economía informal (FFP)
- Desarrollo cultural (IL)
- Preservación y fomento a la infraestructura (IL)
- Política fiscal (BM)
- Derechos de propiedad (HF)
- Explotación de recursos naturales (PNUD)
- Incremento en la tasa de empleo y descenso en la de desempleo (OIT)
- Investigación y desarrollo científico y tecnológico (IIG)
- Protección a grupos vulnerables (IIG)
- Regulación de medios de comunicación (LB)

B. Estabilidad

- Impacto de la globalización (BM)
- Posición geoestratégica (IIG)
- Relaciones con otros países (AA)
- Estabilidad gubernamental (BM)
- Ausencia de violencia (BM)
- Tasas de asesinatos (BM)
- Presencia o ausencia de guerrilla y/o grupos paramilitares (FFP)
- Riesgo político/riesgo soberano (S&P)
- Prevención y corrección de la captura del Estado (BM)

- Población urbana vs. población rural. Presiones demográficas (FFP/CEPAL)
- Respeto a la pluralidad étnica, lingüística y religiosa (IIG)
- Movimientos masivos de refugiados o desplazados (FFP)
- Irritabilidad social por programas de austeridad (FFP)
- Nacionalismo vs. integración (FFP)
- Involucramiento de actores externos (IIG)
- Intervención de fuerzas armadas externas (FFP)
- Explosión demográfica (PNUD)
- Amenazas y riesgos por desastres y emergencias naturales (IL)
- Amenazas y riesgos por fenómenos perturbadores socioorganizativos.
- Contaminación y política ambiental (PNUD/IL)
- Gestión de los recursos hídricos (FFP)
- Costo de vida (IL)

C. Legalidad-legitimidad

- Cogobernanza (JK)
- Participación social (BM)
- Fortalecimiento del Estado de Derecho (BM)
- Impartición de justicia pronta, completa e imparcial (DA)
- Cumplimiento de leyes y reglamentos (BM)
- Combate a la impunidad (BM)
- Independencia judicial (BM)
- Control constitucional (BM)
- Protección de los derechos humanos (FFP)
- Combate al autoritarismo y a la represión (FFP)
- Transparencia (TI)
- Voz y rendición de cuentas (BM)
- Confianza (FFP)
- Tipo de elección presidencial (DA)
- Responsabilidad patrimonial del Estado (AA)
- Sistema electoral y participación en las jornadas electorales (IIG)
- Combate a los cacicazgos políticos (IIG)
- Federalismo/descentralización (IIG)

- Favoritismo en decisiones oficiales (FEM)
- Violencia y equidad de género (IDEA)
- Popularidad presidencial (DA)
- Reforma del Estado (BM)
- Cumplimiento de tratados internacionales (AA)
- Evaluaciones del Congreso y del Poder Judicial (AA)

En lo que se refiere a la ponderación de cada uno de los factores de la gobernabilidad (efectividad, estabilidad, legalidad/legitimidad), es factible elegir cada uno de sus indicadores y orientar las decisiones de política pública tendientes a su implementación. Para ponderar las decisiones, son útiles los métodos multicriterio. Los controles principales son: efectividad, estabilidad y legalidad/legitimidad, mientras que los secundarios se integran por los demás indicadores.

Existen diversos métodos de evaluación para la decisión (técnica de grupo nominal, técnica de impacto cruzado, técnica de evaluación de posibilidades, análisis costo-beneficio, análisis costo-efectividad, método Delphi, etc.) y entre ellos, para los fines de este trabajo, el método *Electra* tiene la virtud de manejarse con múltiples objetivos y multiplicidad de criterios de juicio. Este método permite la selección de proyectos, separa los proyectos aceptables de los que no lo son y sobre todo, jerarquiza los proyectos por orden de preferencia[218]. En un ejemplo, optamos por el factor efectividad, y de este, elegimos el indicador de eficacia y profesionalización del Congreso.

Acto seguido, se efectúa una "lluvia de ideas" acerca de cuáles podrían ser los proyectos o las opciones a trabajar y (teóricamente) hay seis opciones: a) Contar con estudios profesionales para ser candidato a Diputado; b) Incremento del salario de los Diputados; c) Cursos de actualización y Diplomados a Diputados; d) Reelección legislativa; e) Evaluación del Desempeño de los Diputados; f) Reducción de integrantes de la Cámara.

[218] Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 69 y sigs.

El siguiente paso corresponde a determinar cuáles serían los criterios de juicio o ponderación: a) Respaldo ideológico político; b) Viabilidad económica; c) Corrección legal; d) Viabilidad administrativa.[219]

A continuación se establece el peso o fuerza de criterio que se le asigna a cada uno:

a) Respaldo ideológico político = 5
b) Viabilidad económica = 2
c) Corrección legal = 2
d) Viabilidad administrativa = 1

Como paso previo al análisis de concordancias y discordancias es el establecimiento de calificaciones para cada una de las opciones a través de cada uno de los criterios. Una vez decidida la escala (que puede ser cualquiera) y el valor asignado, se puede aplicar el método. En este ejemplo la escala es de 0 a 20:

Tabla de valores

	C1 (Respaldo ideológico-político)	C2 (Viabilidad económica)	C3 (Corrección legal)	C4 (Viabilidad administrativa)
P1 (Estudios profesionales)	15	10	5	5
P2 (Incremento salarial)	2	2	2	2
P3 (Cursos y diplomados)	5	5	10	8
P4 (Reelección)	19	15	16	16
P5 (Evaluación del desempeño)	18	16	16	16
P6 (Reducción de integrantes)	18	20	15	16
F (C1)	5	2	2	1

[219] Ruiz Sánchez, *Manual para la elaboración de políticas públicas,* México, Plaza y Valdes, 2002, p. 21

La pregunta a continuación es si existe un criterio que supera a otro en todas las opciones. De ser así, el o los criterios superados se eliminan. En este caso, P1, P2 y P3 se eliminan. Se procede entonces al análisis de concordancia y de discordancia:

Concordancia

$$(P4, P5) = \frac{5+2+1}{10} = .8$$
$$(P4,P6) = \frac{5+2+1}{10} = .8$$
$$(P5, P4) = \frac{2+2+1}{10} = .5$$
$$(P5, P6) = \frac{5+2+1}{10} = .8$$
$$(P6, P4) = \frac{2+1}{10} = .3$$
$$(P6, P5) = \frac{5+2+1}{10} = .8$$

Tabla de concordancia

	P4	P5	P6
P4	-	.8	.8
P5	.5	-	.8
P6	.3	.8	-

En este ejemplo, P5 (evaluación del desempeño) y P6 (reducción de integrantes), tienen una máxima concordancia.

Discordancia

$$(P4, P5) = \frac{16-15}{20} = 0.05$$
$$(P4, P6) = \frac{20-15}{20} = 0.25$$
$$(P5, P4) = \frac{19-18}{20} = 0.05$$

$$(P5, P6) = \frac{20-16}{20} = 0.20$$

$$(P6, P4) = \frac{16-15}{20} = 0.05$$

$$(P6, P5) = \frac{16-15}{20} = 0.05$$

Tabla de discordancia

	P4	P5	P6
P4	-	0.05	0.25
P5	0.05	-	0.20
P6	0.05	0.05	-

En este ejemplo, P6 (reducción de integrantes), es opción preferible, toda vez que la discordancia debe tender a cero. La discordancia es la protección a las minorías que están en desacuerdo con alguna de las otras opciones.

La metodología *Electra* puede ser empleada para cada uno de los indicadores que integran los factores de gobernabilidad,

Por último, en lo que se refiere a la evaluación de los resultados de las políticas públicas adoptadas, existen diversas opciones:[220]

Mejoramiento social

Se trata de un marco teórico propuesto por Melvin M. Mark, Gary T. Henry y George Julnes, quienes entienden a la evaluación como un conjunto de actividades para tomar conciencia de las políticas implementadas para la satisfacción de necesidades humanas. El fin último de la evaluación es el mejoramiento social.[221]

[220] Diversos enfoques de evaluación en Kessler, Marie-Christine (coord.), *Evaluation des Politiques Publiques,* Paris, L´Harmattan, 1998.

[221] Mark, Melvin M., Henry, Gary T., Julnes, George, *Evaluation. An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Programs,* San Francisco, Jossey-Bass, 2000.

Modelo transdisciplinario

Coryn y Hattie proponen un modelo denominado *House of Evaluation* en el que se enfatiza que, de ser una herramienta, la evaluación se ha convertido en una disciplina, e incluso una transdisciplina, como la estadística y la ética.[222]

Evaluación de programas

William J. Fear propone una síntesis entre los modelos lógicos y la teoría organizacional, que servirá de fundamento a la validez, credibilidad e implementabilidad de una política pública.[223]

2.6. Variables dependientes e independientes

Una variable es un objeto, símbolo, proceso o característica no especificada de un conjunto dado, llamado, conjunto universal de la variable. Por ejemplo, sea "x" una variable cuyo universo es el conjunto {1,3,5,7,9,11,13}, luego entonces, "x" puede tener cualquiera de esos valores: 1,3,5,7,9,11 y 13. Es decir, en este ejemplo, "x" puede reemplazarse por cualquier entero positivo impar menor a 14. Para los efectos de este trabajo, el conjunto de variables de la gobernabilidad están enunciadas en páginas anteriores.[224]

Con referencia a la distinción entre variables dependientes e independientes, se debe partir de que dicha distinción es empleada para representar una relación de "causalidad" entre dos variables. Una variable dependiente como su nombre lo dice depende del valor de otra, por ejemplo:

$$y = x+3$$

[222] Coryn, Chris L.S., Hattie, John A., "The Transdisciplinary Model of Evaluation", *Journal of MultiDisciplinary Evaluation,* no. 4, June, 2006.

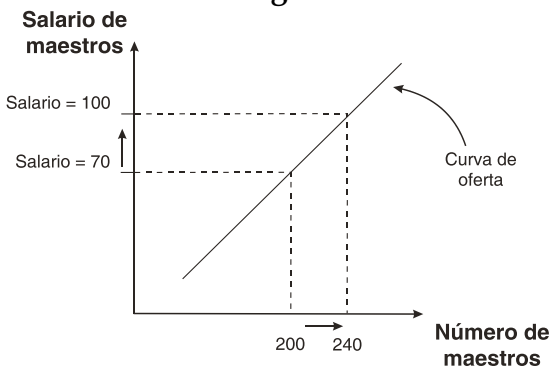
[223] Fear, William J., "Programme Evaluation Theory: The Next Step Toward a Synthesis of Logic Models and Organisational Theory", *Journal of MultiDisciplinary Evaluation,* no. 7, July, 2007.

[224] Vid. 2.5. *Supra.*

En esta expresión "y" se considera la variable dependiente ya q dependiendo el valor de "x" es el resultado de "y". Con el mismo ejemplo "x" sería la variable independiente ya que no requiere de una variable adicional para obtener su valor. Así, el objeto, símbolo, proceso o característica que modifica su estado con la modificación de la variable independiente, se llama variable dependiente. Por ejemplo, la luz es una variable independiente, mientras que la sensación luminosa de un objeto es, precisamente, la variable dependiente.

Por tanto, la variable independiente determina, en mayor o menor medida, el valor de la variable dependiente. La variable independiente es causa de la variable dependiente, que a su vez, es el efecto. Por ejemplo, la efectividad causa que haya buena gobernabilidad. En este caso, la efectividad es la variable independiente, mientras que la buena gobernabilidad es la variable dependiente. No obstante, la determinación de los nexos de causalidad en contextos complejos y caóticos, pueden dificultar la identificación de variables dependientes e independientes. El reto estriba entonces, en identificar la relación de dependencia y la dirección de dicha relación entre las variables. En otro ejemplo, en una gráfica, la variable dependiente se representa por "x" y se representa en el eje horizontal, mientras que la variable independiente se representa por "y" y se representa en el eje vertical. En una "curva de oferta", la oferta de maestros es una variable dependiente del salario, que es la variable independiente:

Figura 1.



¿Cuáles son, pues, las variables dependientes e independientes de la gobernabilidad?, partamos de los tres indicadores básicos de gobernabilidad: efectividad, estabilidad y legalidad/legitimidad. Estos tres son variables dependientes de otras variables de las que son efecto:

Variable dependiente	Variables independientes
Efectividad	✓ Protección de los derechos humanos Policía y seguridad pública ✓ Combate al crimen organizado ✓ Combate a la pobreza ✓ Relación entre poderes (gobierno dividido) ✓ Coaliciones sólidas y duraderas ✓ Gestión de conflictos sin recurrir a la violencia ✓ Poderes presidenciales y constricciones políticas ✓ Presencia o ausencia de vetos ✓ Eficacia y profesionalización del Congreso ✓ Control gubernamental sobre las fuerzas armadas ✓ Otorgamiento de servicios de salud y seguridad social ✓ Control de la corrupción ✓ Calidad regulatoria ✓ Calidad de las políticas públicas ✓ Calidad de la administración y de los servicios públicos ✓ Total de deuda externa como porcentaje del PIB ✓ Apreciación/depreciación del tipo de cambio ✓ Incremento en el PIB per cápita ✓ Descenso en la tasa de inflación anual ✓ Protección al ahorro ✓ Fomento a las actividades de mercado ✓ Balance presupuestario como porcentaje del PIB ✓ Cuenta corriente como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios ✓ Prevención de la fuga de cerebros, migración de segmentos de la clase media productiva y otros exilios ✓ Índice de desarrollo humano ✓ Situación de la economía informal ✓ Desarrollo cultural ✓ Preservación y fomento a la infraestructura ✓ Política fiscal ✓ Derechos de propiedad ✓ Explotación de recursos naturales ✓ Incremento en la tasa de empleo y descenso en la de desempleo ✓ Investigación y desarrollo científico y tecnológico ✓ Protección a grupos vulnerables ✓ Regulación de medios de comunicación.

Estabilidad	✓ Impacto de la globalización ✓ Posición geoestratégica ✓ Relaciones con otros países ✓ Estabilidad gubernamental ✓ Ausencia de violencia ✓ Tasas de asesinatos ✓ Presencia o ausencia de guerrilla y/o grupos paramilitares ✓ Riesgo político/riesgo soberano ✓ Prevención y corrección de la captura del Estado ✓ Población urbana vs. población rural. Presiones demográficas ✓ Respeto a la pluralidad étnica, lingüística y religiosa ✓ Movimientos masivos de refugiados o desplazados ✓ Irritabilidad social por programas de austeridad ✓ Nacionalismo vs. integración ✓ Involucramiento de actores externos ✓ Intervención de fuerzas armadas externas ✓ Explosión demográfica ✓ Amenazas y riesgos por desastres y emergencias naturales ✓ Amenazas y riesgos por fenómenos perturbadores socioorganizativos. ✓ Contaminación y política ambiental ✓ Gestión de los recursos hídricos ✓ Costo de vida
Legalidad/legitimidad	✓ Cogobernanza ✓ Participación social ✓ Fortalecimiento del Estado de Derecho ✓ Impartición de justicia pronta, completa e imparcial ✓ Cumplimiento de leyes y reglamentos ✓ Combate a la impunidad ✓ Independencia judicial ✓ Control constitucional ✓ Protección de los derechos humanos ✓ Combate al autoritarismo y a la represión ✓ Transparencia ✓ Voz y rendición de cuentas ✓ Confianza ✓ Tipo de elección presidencial ✓ Responsabilidad patrimonial del Estado ✓ Sistema electoral y participación en las jornadas electorales ✓ Combate a los cacicazgos políticos ✓ Federalismo/descentralización ✓ Favoritismo en decisiones oficiales ✓ Violencia y equidad de género ✓ Popularidad presidencial ✓ Reforma del Estado ✓ Cumplimiento de tratados internacionales ✓ Evaluaciones del Congreso y del Poder Judicial

Fuente: Elaboración propia

¿Una variable puede ser, a su vez, dependiente e independiente? Consideramos que sí. Y en el mismo ejemplo visto anteriormente, si la gobernabilidad es la variable dependiente de la efectividad. Ésta, a su vez, es la variable dependiente de la presencia o ausencia de vetos, que se erigen como variable independiente. Y sucesivamente, los vetos son variable dependiente de una catástrofe geológica, como un terremoto o una erupción volcánica, que surgen como variables independientes. Por tanto, debemos ser escrupulosos y en la identificación de variables dependientes e independientes, no perder de vista que, en todo caso, todas forman parte no de una "jerarquía", sino más bien, de una "holoarquía".[225]

[225] Cabe recordar que la noción de "jerarquía" fue introducida en el siglo VI para referirse a nueve órdenes celestiales que incluyen a los serafines y querubines en la parte superior de la escala, y a los arcángeles y ángeles en la inferior. Se trataba, pues, de un orden celestial escalonado. No obstante, a los largo de los siglos, los órdenes celestiales fueron trasladados a los órdenes de poder político. Tal como se emplea actualmente en la teoría de sistemas, una jerarquía es simplemente una escala de órdenes de sucesos de acuerdo a su capacidad holística. En cualquier secuencia de desarrollos, lo que es totalidad en un estadio se hace parte de un todo mayor en un estadio siguiente. Por ejemplo, una letra es parte de una palabra completa, que es parte de una frase completa, que a su vez es parte de un párrafo completo, y así sucesivamente...estar incluido en el estar incluido. Arthur Koestler acuñó el término "holón" para referirse a aquellos que, siendo una totalidad en un contexto, es simultáneamente una parte en otro contexto. En consecuencia, la jerarquía normal es simplemente un orden de holones crecientes que representan un aumento de totalidad y capacidad integradora. Esta es la razón por la que la jerarquía es un concepto tan central en la teoría de sistemas, la teoría de las totalidades. La jerarquía convierte las acumulaciones en totalidades, fragmentos inconexos en redes de interacción mutua. Cuando se dice que "el todo es mayor que la suma de sus partes", este "mayor" significa "jerarquía". Para los teóricos de sistemas, la jerarquía es el principio estructural fundamental. Con frecuencia, en este contexto, las jerarquías se dibujan como una serie de círculos concéntricos o esferas "figuras dentro de figuras". Las redes jerárquicas se despliegan necesariamente de forma secuencial o por niveles. Por ejemplo, primero deben tener moléculas para después tener células, y luego órganos, y finalmente organismos complejos: todas ellas no aparecen en escena simultáneamente. El crecimiento se da por etapas y éstas, obviamente están escalonadas en orden lógico y cronológico, así se integra y robustece la red jerárquica. Como se ha apuntado, la jerarquía implica que hay holones que son más importantes y dominantes. En cambio, en la hetearquía, ningún elemento parece ser más importante y dominante; cada uno contribuye de manera más o menos igualitaria a la salud de la totalidad del sistema. Ahora bien, debido a que el mundo está dispuesto jerárquicamente, precisamente por contener campos dentro de campos dentro de campos, es por lo que las cosas pueden resultar mal. Una disrupción en un campo puede reverberar a través de todo el sistema. Cuando un holón muestra una patología dentro de un sistema, lo mejor es extirpar aquél holón que ha "usurpado" su posición en el sistema general. No obstante, la existencia de jerarquías patológicas no condena la existencia de las jerarquías en general. El punto primordial es que en una jerarquía patológica, un holón asume el dominio en detrimento de los demás. Este holón no asume que es ambas cosas, el todo y la parte, asume que es la totalidad. También se puede presentar la patología opuesta, en la hetearquía patológica, un

2.7. La metáfora del *Disk Jockey*. El cuadro

Entre los jóvenes es obvio que, al contrario de lo que suele suceder con los adultos, la masa atrae. Esto quizá suceda porque el instinto que les incita a reforzar la función individuo es menos poderoso que el que les empuja a fundirse en la masa y desindividualizarse. El efecto masa impide no sólo la expresión de la función individuo, sino también que el sentido visual domine a los otros en la percepción del espacio y la posibilidad de entablar un trato conversacional fluido. En todo ello abunda también el ambiente luminoso y acústico que ponía en marcha el disk jockey. *Su altísimo volumen y las ráfagas de flashes fuerzan a que los sujetos abandonen el control de sus sentidos y perciban como mejor puedan.*

J. Ángel Verruga.[226]

Un *disk jockey*, comúnmente abreviado como "DJ", es el encargado de escoger, poner y mezclar la música, grabada en discos, en fiestas, "antros", radio, etc. Aunque la práctica empezó con discos de vinilo, puede llamarse DJ a quien ambienta con música mediante cualquier otro sistema de reproducción, o a través de secuenciadores electrónicos. Actualmente algunos DJ utilizan sistemas de discos compactos. El DJ ejecuta su trabajo en función de dos o más pistas preestablecidas, es decir, sobre canciones ya elaboradas por artistas que producen sus propios discos. El DJ trabaja sobre la base de éstas, pudiendo variarlas según las posibilidades de su mezclador, en el caso de tener herramientas integradas o externas como loop, sampler, efectos varios etc.

Algunos DJ también elaboran sus propios discos de trabajo, y el equipamiento básico utilizado habitualmente puede incluir giradiscos (Tornamesa), mesa de mezclas (Consola o Mixer) y auriculares, y pueden

holón pierde su valor e identidad distintivos; no asume que es ambos, la totalidad y la parte, asume que es la parte; meramente una hebra en la red, no tiene valor intrínseco. Toda vez que las jerarquías y la hetearquías están compuestas por holones -siguiendo a Koestler-, tal vez sea más apropiado, en adelante, referirse a holoarquías, en las que su mayor sutileza estriba recortar tanto a la jerarquía como a la hetearquía extremas, patológicas". Cfr. Wilber, Ken, *Sexo, ecología, espiritualidad,* Madrid, Gaia, 2005, p. 49.

[226] Bergua, J. Ángel, *La socialidad lúdica juvenil. Sobre cómo los jóvenes erosionan el orden sociocultural instituido cuando se divierten,* en http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_088_06.pdf , consultado el 12 de junio de 2009.

estar presentes micrófonos, reproductor de CD, samplers, procesadores de efectos, secuenciadores, y ordenadores. Lo que se mantiene invariable es la mesa de mezclas o mixer, sin la cual no se podría mezclar, ya que permite la conjunción graduada y armónica de las dos señales de audio, ecualizándolas (subiendo o atenuando grupos de frecuencias) a fin de dar distintos matices al sonido (calor, brillo, etc.). Y regulando el volumen de cada canal, etc. Es responsabilidad del DJ mantener la fiesta, discoteca y "el ambiente" al máximo; mantener el ritmo, y cuando hay que bajarlo, bajarlo paulatinamente.

En la jerga del DJ hay ciertos conceptos fundamentales:

- *Groove*, que implica crear un ambiente continuo y progresivo de baile mediante la conexión coordinada de música contenida en varios discos o fuentes. Para crear un groove continuo, el recurso más común es adecuar la velocidad de tempo de la canción próxima al tempo de la que está sonando, de manera que no hay interrupciones ni cambios de ritmo en el baile. La creación o mantenimiento de un groove tiene un alto factor estético, por lo que un buen DJ es aquél que sabe escoger los mejores temas, en el mejor momento, o de la forma más original.
- *Breakbeat,* que es una de las técnicas más antiguas para crear un groove. Normalmente utilizando dos discos iguales se hace repetir continuamente una serie de compases escogidos de una canción, con el fin de crear un ritmo insistente y bailable, llamado loop.
- *Remix*, que es una técnica derivada del breakbeat y el groove, consistente en transformar una canción a base de añadirle otras pistas, sobre todo rítmicas, para darle otro aspecto. Generalmente se busca convertir canciones para la pista de baile y mejore la calidad de música para que las personas escuchen una misma a capella pero con diferentes ritmos o diferentes ritmos con una a capella. Este trabajo comúnmente se hace en el estudio de grabación, mediante el reversionado de los masters de las canciones originales, con samplers y otros secuenciadores electrónicos, pero es también practicado en la mesa del DJ.

Antes de emprender el intento de elaborar los prolegómenos para un CMI para la gobernanza y la gobernabilidad, desde una óptica estatal, será conveniente hacer los siguientes planteamientos acerca de:

A) Enfoque estratégico.

- ¿Conocemos claramente cuáles son los segmentos *targets* de la sociedad civil y el mercado, en los cuales se deben enfocar los esfuerzos del Estado?
- ¿Tenemos un claro conocimiento de las necesidades de la sociedad civil y el mercado, para cada uno de dichos segmentos targets?
- ¿Conocemos nuestros puntos de ventaja o desventaja competitiva desde la perspectiva de interacción de la sociedad civil y el mercado?
- ¿Monitoreamos periódicamente las capacidades de otras democracias afines?
- ¿Conocemos claramente las necesidades de los servidores públicos?
- ¿Mantenemos herramientas y metodologías que nos permiten determinar las principales tendencias (impulsores y bloqueadores) que afectarán la gobernanza y la gobernabilidad?
- ¿Tenemos claramente identificados los principales retos estratégicos del Estado?
- ¿Tenemos claramente identificada la propuesta de valor diferenciada que se proveerá a la sociedad civil y al mercado?
- ¿Tenemos claramente identificado, graficado y comunicado el modelo de cogobernanza que tendremos para entregar consistentemente dicha propuesta de valor para la sociedad civil y el mercado?

B) Traslado hacia el CMI

- ¿Tenemos información sobre el desempeño de nuestros procesos, tanto claves, como de apoyo?
- ¿Poseemos datos sobre el desempeño de los actores estratégicos?

- ¿Realizamos análisis comparativos de la gobernanza y la gobernabilidad en otras latitudes para identificar nuestra posición comparativa?
- ¿Tenemos claramente identificadas nuestras principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas[227] a través del análisis del desempeño de nuestros procesos y el desempeño de los actores estratégicos?
- ¿Nuestro FODA tiene un enfoque prospectivo?
- ¿Tenemos claramente definidas y documentadas la visión, misión y valores centrales para la gobernanza y la gobernabilidad?
- ¿Los principales retos estratégicos, la propuesta de valor diferenciada para la gobernanza y la gobernabilidad, consistentes con la visión y la misión, son trasladados al mapa estratégico?
- ¿Para cada uno de los objetivos estratégicos, definimos un grupo de indicadores claves del desempeño, con una clara definición operativa que incluye: frecuencia de medición, fuente de captura de datos, responsables, etc.?
- ¿Para cada uno de los indicadores claves del desempeño, describimos metas de corto y largo plazo?
- ¿Tenemos identificadas inductores, iniciativas y proyectos concretos de cómo vamos a conseguir dichas metas?
- ¿Para cada una de las iniciativas planteadas, tenemos descritos cronogramas de implementación, con fechas, recursos y responsables identificados?

C) Sincronización y despliegue

- ¿Tenemos una clara determinación y documentación de los procesos que componen nuestra cadena de valor (procesos claves y de apoyo)?
- ¿Tenemos definidas y documentadas las relaciones Estado-sociedad-mercado en cuanto a: entradas, proveedores, actividades, salidas, actores y sus requisitos?
- ¿Para cada uno de los procesos de la cadena de valor, tenemos identificados: objetivos, metas, e iniciativas?

[227] Cervera Medel, Manuel, *FODA: un enfoque prospectivo,* México, UNAM, 2008.

- ¿Los objetivos, metas, indicadores e iniciativas de los procesos de la cadena de valor, son adecuadamente priorizados?
- ¿Los objetivos, metas, indicadores e iniciativas de los procesos de la cadena de valor, son adecuadamente sincronizados "entre sí", de manera de garantizarse coordinación y flujo continuo?
- ¿Los objetivos, metas, indicadores e iniciativas para la gobernanza y la gobernabilidad están adecuadamente sincronizados con los de la sociedad y el mercado?
- ¿Nuestros presupuestos están directamente relacionados con el apoyo de los objetivos, metas, indicadores e iniciativas definidas a nivel de la organización y procesos?
- ¿Los objetivos, metas, indicadores e iniciativas de los mandos medios y supervisores son definidos a través de un proceso de *cascadeo* (causa-efecto) de desde el nivel directivo?
- ¿Tenemos claramente alineadas las actividades y funciones claves de nuestro trabajo diario con los objetivos, metas, indicadores e iniciativas para la gobernanza y la gobernabilidad?

D) Cultura de ejecución

- ¿Tenemos un calendario de mediciones, que nos permite monitorear y documentar sistemáticamente los indicadores claves del desempeño?
- ¿Tenemos un sistema de evaluación, control, determinación de causas y refinamiento de las principales metas de la organización y de nuestros procesos?
- ¿Los actuales sistemas de información (software y hardware) nos proveen los datos y estadísticas necesarios para controlar objetivos, metas, indicadores, iniciativas y recursos?
- ¿Contamos con un sistema de evaluación, control, determinación de causas y refinamiento de las principales metas para la gobernanza y la gobernabilidad?
- ¿Acciones correctivas son definidas e implementadas cuando el desempeño de los procesos, estrategia y personales no están de acuerdo a las metas trazadas?

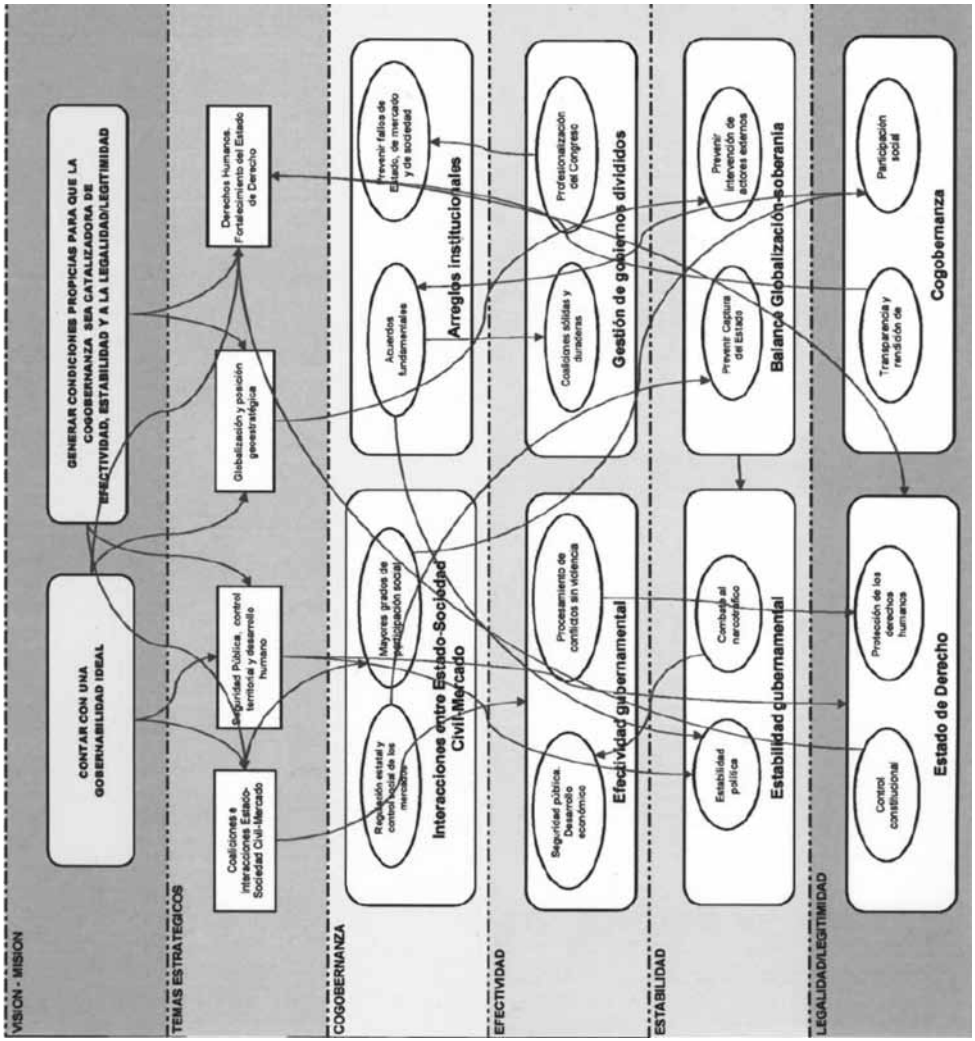
- ¿Se cuenta con una clara definición de las competencias para apoyar el logro de la estrategia, los objetivos y las metas a todo nivel?
- ¿La evaluación del desempeño está claramente conectadas con los objetivos, metas e iniciativas claves del CMI?
- ¿Los actores estratégicos comunican la visión, estrategia y objetivos y la refuerzan continuamente para apoyar el logro de una cultura de ejecución?

En esta parte, nos circunscribimos a la integración del "mapa estratégico", que, eventualmente, podría servir de utilidad para la definición de:

- *Objetivos*. Determinando la perspectiva, objetivos estratégicos, indicadores, inductores e iniciativas.
- *Iniciativas*. Determinando la evaluación de impacto.
- *CMI*. Con las perspectivas, objetivos estratégicos, indicadores y establecimiento de metas.
- *Tablero*. Con el reporte de indicadores y sus semáforos,
- *Gráficas de metas vs. logros.*
- *Fichas de definición de objetivos.* Añadiendo conceptualización y responsables.
- *Ficha de definición de indicadores.* Precisando al responsable de medición, fórmula de cálculo, fuente de verificación, frecuencia de medición y atributos del indicador.
- *Ficha de definición de iniciativas*. Anotando qué se va a hacer; por qué se va a hacer, dónde se va a hacer; cuándo se va a hacer; quién lo va a hacer; cómo se va a hacer y cuánto va a costar.

Reporte gráfico del indicador.

El objetivo de las ilustraciones que se presentan a continuación es únicamente mostrar gráficamente las interacciones que se presentan entre las variables de la gobernabilidad, así como la incidencia cruzada entre las más relevantes.


VISION - MISION
CONTAR CON UNA GOBERNABILIDAD IDEAL
GENERAR CONDICIONES PROPICIAS PARA QUE LA COGOBERNANZA SEA CATALIZADORA DE EFECTIVIDAD, ESTABILIDAD Y A LA LEGALIDAD/LEGITIMIDAD
TEMAS ESTRATEGICOS
Coaliciones e interacciones Estado-Sociedad Civil-Mercado
Seguridad Pública, control territorial y desarrollo humano
Globalización y posición geoestratégica
Derechos Humanos. Fortalecimiento del Estado de Derecho
COGOBERNANZA
Interacciones entre Estado-Sociedad Civil-Mercado
Regulación estatal y contractual de los mercados
Mayores grados de participación social
Arreglos institucionales
Acuerdos fundamentales
Prevenir fallos de Estado, de mercado y de sociedad
EFECTIVIDAD
Efectividad gubernamental
Seguridad pública. Desarrollo económico
Procesamiento de conflictos sin violencia
Gestión de gobiernos divididos
Coaliciones sólidas y duraderas
Profesionalización del Congreso
ESTABILIDAD
Estabilidad gubernamental
Estabilidad política
Combate al narcotráfico
Balance Globalización-soberanía
Prevenir Captura del Estado
Prevenir intervención de actores externos
LEGALIDAD/LEGITIMIDAD
Estado de Derecho
Control constitucional
Protección de los derechos humanos
Cogobernanza
Transparencia y rendición de
Participación social

Objetivo Estrategico:	Acuerdos fundamentales
Indicador:	
Inductor :	
Iniciativa:	Generar condiciones para coadyuvar a la gobernanza, la efectividad, la estabilidad y a la legalidad/legitimidad

PERSPECTIVA	OBJETIVO ESTRATEGICO	INDICADOR	INDUCTOR	INICIATIVA
01: COGOBERNANZA	Regulación estatal y control social de los mercados	Actividades de mercado regulables/Actividades de mercado totales	Estado, sociedad y mercado	La mano visible de la justicia social versus la mano invisible del mercado
01: COGOBERNANZA	Mayores grados de participación social	Participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas/Políticas públicas totales	Estado, sociedad y mercado	Incrementar los mecanismos de participación social
01: COGOBERNANZA	Acuerdos fundamentales	Temas en los que hay acuerdo/Temas totales	Estado, sociedad y mercado	Foros, consulta, observatorios
01: COGOBERNANZA	Prevenir fallos de Estado, de mercado y de sociedad	Fallos corregidos/fallos totales	Estado, sociedad y mercado	Monitoreo permanente
02: EFECTIVIDAD	Seguridad pública. Desarrollo económico	Metas alcanzadas en estas materias/metas totales	Estado	Políticas públicas
02: EFECTIVIDAD	Procesamiento de conflictos sin violencia	Conflictos resueltos sin violencia/conflictos totales	Estado y sociedad	Dialogo, concertación
02: EFECTIVIDAD	Coaliciones sólidas y duraderas	Actores en coaliciones/actores totales	Estado y sociedad	Acuerdos fundamentales
02: EFECTIVIDAD	Profesionalización del Congreso	Legisladores profesionalizados/legisladores totales	Estado	Reelección legislativa/profesionalización de los legisladores.
03: ESTABILIDAD	Estabilidad política	Decisiones gubernamentales implemenadas/decisiones gubernamentales totales	Estado, sociedad y mercado	Pacto para la gobernabilidad
03: ESTABILIDAD	Combate al narcotráfico	Desarticulación de carteles/carteles totales	Estado y sociedad	Aplicación irrestricta de la ley. Fuerzas policiacas y militares eficaces
03: ESTABILIDAD	Prevenir Captura del Estado	Actividades en las que se erradica la captura del Estado/captura del Estado total	Estado, sociedad y mercado	Detectar y sancionar la captura del Estado
03: ESTABILIDAD	Prevenir intervención de actores externos	Control estatal del territorio/total del territorio nacional	Estado	Soberanía para prevenir fallos de Estado
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Control constitucional	Políticas públicas constitucionales/total de políticas públicas	Estado	Fortalecimiento del control constitucional preventivo
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Protección de los derechos fundamentales	Derechos fundamentales eficazmente garantizados/derechos fundamentales totales	Estado y sociedad	Efectos generales a las sentencias de amparo. Mayor fuerza vinculante a las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Transparencia y rendición de cuentas	Control y evaluación de las organizaciones/organizaciones totales	Estado y sociedad	Acceso a la información y evaluacón al Estado, la sociedad y el mercado. Responsabilidad patrimonial
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Participación social	Políticas públicas con participación social/políticas públicas totales	Estado y sociedad	Mayores niveles de participación de la sociedad civil

Inicio
Anterior
Siguiente
Zoom
Consultas
Actualizar
Borrar Evaluacion

		IA: Impacto Alto			0.50	IM: Impacto Medio			0.30	IB: Impacto Bajo			0.20	IN: Impacto Nulo			0.00
		La mano visible de la justicia social versus la mano invisible del mercado	Incrementar los mecanismos de participación social	Foros, consulta, observatorios	Monitoreo permanente	Políticas públicas	Diálogo, concertación	Acuerdos fundamentales	Reelección legislativa/profesionalización de los legisladores.	Pacto para la gobernabilidad	Aplicación irrestricta de la ley. Fuerzas policiacas y militares eficaces	Detectar y sancionar la captura del Estado	Soberanía para prevenir fallos de Estado	Fortalecimiento del control constitucional preventivo	Efectos generales a las sentencias de amparo. Mayor fuerza vinculante a las recomendaciones de	Acceso a la información y evaluación al Estado, la sociedad y el mercado. Responsabilidad	Mayores niveles de participación de la sociedad civil
PERSPECTIVA	OBJETIVO ESTRATEGICO	59%	59%	44%	50%	54%	53%	63%	20%	61%	61%	49%	48%	36%	25%	33%	51%
01: COGOBERNANZA	Regulación estatal y control social de los mercados	IA	IM	IM	IA	IM	IM	IA	IN	IN	IN	IA	IB	IB	IB	IN	IB
01: COGOBERNANZA	Mayores grados de participación social	IA	IA	IA	IM	IM	IA	IA	IB	IA	IB	IM	IB	IB	IN	IA	IA
01: COGOBERNANZA	Acuerdos fundamentales	IA	IA	IA	IM	IM	IA	IA	IB	IA	IM	IB	IM	IA	IN	IB	IA
01: COGOBERNANZA	Prevenir fallos de Estado, de mercado y de sociedad	IA	IM	IM	IM	IM	IM	IM	IN	IM	IB	IM	IA	IB	IN	IN	IB
02: EFECTIVIDAD	Seguridad pública. Desarrollo económico	IM	IM	IM	IM	IM	IM	IM	IN	IA	IB	IM	IA	IN	IM	IN	IB
02: EFECTIVIDAD	Procesamiento de conflictos sin violencia	IN	IB	IN	IN	IN	IA	IB	IN	IN	IA	IN	IN	IM	IN	IN	IB
02: EFECTIVIDAD	Coaliciones sólidas y duraderas	IM	IB	IB	IN	IM	IA	IA	IN	IA	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IB
02: EFECTIVIDAD	Profesionalización del Congreso	IN	IM	IN	IM	IB	IB	IB	IA	IM	IB	IN	IN	IN	IN	IN	IM
03: ESTABILIDAD	Estabilidad política	IM	IM	IM	IM	IM	IM	IA	IB	IA	IA	IA	IA	IM	IM	IM	IM
03: ESTABILIDAD	Combate al narcotráfico	IB	IB	IB	IM	IM	IN	IN	IN	IN	IA	IB	IB	IN	IN	IN	IB
03: ESTABILIDAD	Prevenir Captura del Estado	IA	IM	IB	IM	IM	IB	IB	IN	IM	IB	IA	IA	IN	IN	IN	IB
03: ESTABILIDAD	Prevenir intervención de actores externos	IN	IN	IN	IB	IM	IN	IM	IN	IM	IA	IM	IA	IN	IN	IN	IN
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Control constitucional	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IN	IM	IM	IA	IB	IN	IA	IA	IA	IN
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Protección de los derechos fundamentales	IM	IM	IN	IM	IM	IN	IB	IN	IM	IA	IB	IB	IA	IA	IM	IM
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Transparencia y rendición de cuentas	IA	IA	IB	IM	IM	IM	IM	IB	IM	IM	IB	IN	IN	IN	IA	IM
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Participación social	IM	IA	IA	IM	IA	IM	IA	IN	IM	IM	IB	IB	IB	IB	IM	IA

Zoom | Actualizar | Borrar

PERSPECTIVA	OBJETIVO ESTRATEGICO	INDICADOR	ESTABLECIMIENTO DE METAS																
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
01: COGOBERNANZA	Regulación estatal y control social de los mercados	Actividades de mercado regulables/Actividades de mercado totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
01: COGOBERNANZA	Mayores grados de participación social	Participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas/Políticas públicas totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
01: COGOBERNANZA	Acuerdos fundamentales	Temas en los que hay acuerdo/Temas totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
01: COGOBERNANZA	Prevenir fallos de Estado, de mercado y de sociedad	Fallos corregidos/fallos totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
02: EFECTIVIDAD	Seguridad pública. Desarrollo económico	Metas alcanzadas en estas materias/metas totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
02: EFECTIVIDAD	Procesamiento de conflictos sin violencia	Conflictos resueltos sin violencia/conflictos totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
02: EFECTIVIDAD	Coaliciones sólidas y duraderas	Actores en coaliciones/actores totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
02: EFECTIVIDAD	Profesionalización del Congreso	Legisladores profesionalizados/legisladores totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
03: ESTABILIDAD	Estabilidad política	Decisiones gubernamentales implemenadas/decisiones gubernamentales totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
03: ESTABILIDAD	Combate al narcotráfico	Desarticulación de carteles/carteles totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
03: ESTABILIDAD	Prevenir Captura del Estado	Actividades en las que se erradica la captura del Estado/captura del Estado total	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
03: ESTABILIDAD	Prevenir intervención de actores externos	Control estatal del territorio/total del territorio nacional	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Control constitucional	Políticas públicas constitucionales/total de políticas públicas	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Protección de los derechos fundamentales	Derechos fundamentales eficazmente garantizados/derechos fundamentales totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Transparencia y rendición de cuentas	Control y evaluación de las organizaciones/organizaciones totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Participación social	Políticas públicas con participación social/políticas públicas totales	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10

REPORTE DE INDICADORES

Zoom | Anterior | Inicio

Actualizar | Ficha Indicadores | Graficar | Evaluar | Grabar | Borrar Historial | Grabar Historial

Reporte Completo | Reporte Indicador | Exportar Hoja

Indicador: **Políticas públicas con participa**

Borrar Escalas

Perspectiva	Objetivo Estrategico	Indicador	Semaforos: Peligro	Precaucion	Meta	Resultado Actual
01: COGOBERNANZA	Regulación estatal y control social de los mercados	Actividades de mercado regulables/Actividades de mercado totales	6.00	8.00	10	6.4
01: COGOBERNANZA	Mayores grados de participación social	Participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas/Políticas públicas totales	6.00	8.00	10	8
01: COGOBERNANZA	Acuerdos fundamentales	Temas en los que hay acuerdo/Temas totales	6.00	8.00	10	8
01: COGOBERNANZA	Prevenir fallos de Estado, de mercado y de sociedad	Fallos corregidos/fallos totales	6.00	8.00	10	7
02: EFECTIVIDAD	Seguridad pública. Desarrollo económico	Metas alcanzadas en estas materias/metas totales	6.00	8.00	10	5
02: EFECTIVIDAD	Procesamiento de conflictos sin violencia	Conflictos resueltos sin violencia/conflictos totales	6.00	8.00	10	5
02: EFECTIVIDAD	Coaliciones sólidas y duraderas	Actores en coaliciones/actores totales	6.00	8.00	10	5
02: EFECTIVIDAD	Profesionalización del Congreso	Legisladores profesionalizados/legisladores totales	6.00	8.00	10	5
03: ESTABILIDAD	Estabilidad política	Decisiones gubernamentales implemenadas/decisiones gubernamentales totales	6.00	8.00	10	7
03: ESTABILIDAD	Combate al narcotráfico	Desarticulación de carteles/carteles totales	6.00	8.00	10	5
03: ESTABILIDAD	Prevenir Captura del Estado	Actividades en las que se erradica la captura del Estado/captura del Estado total	6.00	8.00	10	5
03: ESTABILIDAD	Prevenir intervención de actores externos	Control estatal del territorio/total del territorio nacional	6.00	8.00	10	7
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Control constitucional	Políticas públicas constitucionales/total de políticas públicas	6.00	8.00	10	8
04: LEGALIDAD/LEGITIMIDAD	Protección de los derechos fundamentales	Derechos fundamentales eficazmente garantizados/derechos fundamentales totales	6.00	8.00	10	8

CAPÍTULO 3.

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA EN MÉXICO

3.1. Introducción

En septiembre de 1990, en ocasión del coloquio organizado en nuestro país por la revista *Vuelta,* Mario Vargas Llosa consideró a México como una "dictadura perfecta". Durante el debate *El siglo XX: la experiencia de la libertad,* transmitido en vivo por el sistema de televisión por cable, originalmente destinado a hablar acerca de Europa del Este, y ante el estupor de los organizadores, Vargas Llosa hizo las siguientes consideraciones:

- Yo no creo que se pueda exonerar a México de esa tradición de dictaduras latinoamericanas.
- La dictadura perfecta no es el comunismo. No es la URSS. No es Fidel Castro. La dictadura perfecta es México.[228]
- Tiene las características de la dictadura: la permanencia, no de un hombre, pero sí de un partido. Y de un partido que es inamovible. No creo que haya en América Latina ningún caso de sistema de dictadura que haya reclutado tan eficientemente al medio intelectual, sobornándole de una manera muy sutil.
- Tan es dictadura la mexicana, que todas las dictaduras latinoamericanas desde que yo tengo uso de razón han tratado de crear algo equivalente al PRI.[229]

En su oportunidad, Octavio Paz intentó -sin resultados- matizar estas declaraciones poco usuales para la época, y acotó: "…Lo de México no es dictadura, es un sistema hegemónico de dominación, donde no han existido dictaduras militares. Hemos padecido la dominación

[228] Pese al impacto durable de estas declaraciones, no fue Vargas Llosa el primero en calificar como dictadura al sistema político mexicano. En 1978, a propósito de la visita a nuestro país del Rey de España, tras el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países, la página editorial del diario español *ABC* consideró que "El sistema político de México es una Monarquía de corte absolutista en la que el pueblo asesina simbólicamente al Monarca cada seis años. México es un caso elocuente de dictadura en trance de amortización". *ABC*, 17 de noviembre de 1978, p. 2.

[229] "Vargas Llosa: México es la dictadura perfecta", *Diario El País*, 1 de septiembre de 1990.

hegemónica de un partido. Esta es una distinción fundamental y esencial".[230]

A raíz de estas declaraciones, Vargas Llosa abandonó el país (o fue conminado a hacerlo). Un par de años después ratificó su posición en torno al sistema político mexicano:

> *Creado en 1929 por el general Plutarco Elías Calles, el Partido Revolucionario Institucional estabilizó una sociedad donde, desde las convulsiones revolucionarias de 1910, los asuntos políticos se dirimían a balazos, y se posesionó de un Estado al que, a partir de entonces, modela y administra en su provecho, confundido con él de una manera tan sutil como las tres famosas personas en la Santísima Trinidad. Para todos los efectos prácticos, México es ahora el PRI, y lo que no es el PRI, incluidos sus más enérgicos críticos e impugnadores, también sirve, de una manera misteriosa, genial y horripilante, a perpetuar el control del PRI sobre la vida política y la sociedad mexicana. Durante mucho tiempo, el PRI fabricaba y subsidiaba a sus partidos de oposición, de manera que esos extraordinarios happenings de la vida del país -las elecciones- tuvieran cierto semblante democrático. No niego que este sistema haya traído algunos beneficios a México, como una estabilidad que no han tenido otros países latinoamericanos y librarlo de la anarquía y brutalidad del caudillismo militar. Y es, también, un hecho que, gracias a la revolución y la política educativa seguida desde entonces, México ha integrado su pasado prehispánico al presente y avanzado en el mestizaje social y cultural más que ningún otro país del continente (incluido Paraguay). Pero las desventajas son enormes. En seis décadas y media de hegemonía absoluta, el PRI no ha sido capaz de sacar a México del subdesarrollo económico -pese a los gigantescos recursos de que su suelo está dotado- ni de reducir a niveles siquiera presentables las desigualdades sociales, que son allí todavía más feroces que en muchos países de América Latina. En cambio, la corrupción resultante de este monopolio político ha sido internalizada por las instituciones y la vida corriente de una manera que no tiene parangón, lo que ha creado uno de los más irreductibles obstáculos para una genuina democratización del país.*[231]

Y en marzo de 2011, al impartir una conferencia magistral en la Ciudad de México intitulada "*Cultura y Democracia*", el Premio Nobel

[230] *Ibídem.* Acaso la síntesis de mayor precisión acerca del coloquio la hizo Félix de Azúa: "Creo que el congreso mexicano ha elaborado una lista de buenos y malos y entre estos últimos incluye a Heidegger como apólogo del nazismo. Si alguien realmente ha dicho eso, la lista de los malos, o mejor de los imbéciles, se ha quedado corta, pues debía incluir a todos los congresistas".

[231] Vargas Llosa, Mario, "La dictadura perfecta", *Diario El País*, 10 de junio de 1992.

de Literatura rectificó: "Creo que me equivoqué porque la dictadura no era tan perfecta, la prueba es que la dictadura al final se transformó en democracia, una democracia todavía imperfecta, desde luego, como lo son todas las democracias latinoamericanas".

Y en la misma vertiente de Vargas Llosa, el cineasta Luis Buñuel, en sus Memorias, hace una puntual exposición de su percepción acerca del *antiguo régimen:*

> *Un refugiado chileno ha dado de México una definición graciosa: "Es un país fascista atenuado por la corrupción" Algo hay de verdad, sin duda. El país parece fascista por la omnipotencia del presidente. Cierto que no es reelegible bajo ningún pretexto, lo que le impide convertirse en un tirano, pero durante los seis años de su mandato hace exactamente lo que quiere…A este exceso de poder -llamémoslo "dictadura democrática"- se añade la corrupción…Lástima. Sin eso, la Constitución mexicana, una de las mejores del mundo, podría permitir una democracia ejemplar en América Latina.*[232]

Si bien, las exposiciones históricas de Vargas Llosa y Luis Buñuel parecen acertadas, es necesario recordar que el dictador, desde la República romana, era un instrumento que, sin estar sujeto al concurso de ninguna otra instancia, adopta disposiciones que puede ejecutar inmediatamente, es decir, sin necesidad de otros medios jurídicos para solucionar una crisis o situación de emergencia tales como una guerra externa o una rebelión interna. Y, coincidiendo con Stammer, una dictadura implica el control ilimitado del poder estatal por parte de un individuo, entre cuyas características se identifica: a) el exclusivismo y la arbitrariedad en el ejercicio del poder; b) la supresión o limitación de los vínculos jurídicos del poder político; c) la eliminación o restricción sustancial de las libertades; d) la agresividad e impulsividad en la adopción de decisiones, y e) el empleo de medios despóticos del control político y social.[233]

---

[232] Buñuel, Luis, *Mi último suspiro,* Madrid, Plaza y Janes, 1994, pp. 120-121.

[233] Stammer, Otto, "Dictaduras", en *Enciclopedia de Ciencias Sociales,* Madrid, Aguilar, pp. 658-664, 1968.

Por tanto, como se verá en el presente capítulo, el sistema político mexicano no fue, propiamente, una dictadura, sino más bien un régimen autoritario que le dio características peculiares y sólidas a la gobernabilidad mexicana posrevolucionaria.

En el primer capítulo de esta investigación, sugerimos definir a la gobernabilidad como la capacidad de un gobierno para conformar las coaliciones necesarias para implementar decisiones políticas, siendo sus factores característicos mínimos, las coaliciones, la estabilidad y la efectividad. Por su parte, concebimos a la gobernanza como el conjunto de instituciones (reglas del juego) derivadas de las interacciones entre actores estratégicos. También sugerimos que, de entre los tres modos de gobernanza identificados por Kooiman, el que ofrece mayor viabilidad es la cogobernanza, con sus tres componentes de identidad: convocatoria, coordinación y corresponsabilidad.

En el segundo capítulo, apoyándonos en la teoría de sistemas, proponemos la identificación de las variables dependientes e independientes de la gobernabilidad, para reflejarlas en un *Cuadro de Mando,* una herramienta que podría ser de utilidad para analistas y tomadores de decisiones.

El objetivo del último capítulo es, a la luz de una somera exposición histórica, identificar la posición ubicada por nuestro país, en términos de gobernanza y gobernabilidad, partiendo de que si bien, en estos momentos es incorrecto pensar en México como un "Estado fallido", también se encuentra muy distante de la "gobernabilidad ideal".

Comenzamos por exponer el devenir histórico del sistema político mexicano, desde sus orígenes en el desorden post-independentista y la consolidación de una gobernanza jerárquica autoritaria con una gobernabilidad normal, que caracterizó al "viejo régimen", hasta nuestros días, en los que se pondera si la mejor gobernanza para el país es la gobernanza jerárquica (gobernación) o la cogobernanza, en la que los distintos actores estratégicos asumen roles coordinadamente.

Tras decantarnos a favor de la cogobernanza, se identifican diversas instituciones que consideramos indispensables como punto de partida para consolidar dicha cogobernanza y estabilizar a México en los cauces de una gobernabilidad normal.

3.2. Los orígenes en el desorden post-independentista

Se ha dicho que el orden es un bien público que debe ser cuidadosamente construido y administrado. North, Summerhill y Weingast sostienen que las constituciones sustentadas en un consenso social, que limitan el alcance de la política, protegen los derechos de los ciudadanos y les proporcionan alguna esfera de participación en el *status quo,* son menos proclives a experimentar desorden que las constituciones que discriminan contra grupos particulares que, de este modo, pueden sentirse tentados a usar la violencia para romper dicho *status quo.* La perspectiva de estos autores sugiere que los gobiernos que restauran el orden de forma autoritaria es más probable que transgredan sistemáticamente los derechos de sus oponentes. Debido a que los ciudadanos de estos regímenes no tienen medios para acordar cómo debieran reforzarse los derechos de los ciudadanos, los derechos universales no pueden ser supervisados. Esto permite al régimen reprimir a algunas partes de la sociedad mientras retiene el apoyo de otras. Observan los autores citados que los regímenes autoritarios que han restaurado el orden normalmente reprimen a sus oponentes; por ejemplo, en los numerosos gobiernos de México tras su independencia.[234]

A mediados del siglo XIX, tras la independencia, la presencia de una alta inestabilidad y violencia políticas distinguió a Latinoamérica, especialmente la América española, de los Estados Unidos. Mientras que éstos disfrutaban de una serie de arreglos duraderos que proveían de estabilidad y protegían los mercados de la prelación, la mayoría de Hispanoamérica irrumpió en guerras fraticidas. Esta inestabilidad impuso varios tipos de costes. Se desviaron recursos de la actividad económica que fueron canalizados hacia los ejércitos de los caudillos

[234] North, Douglass C., et. al., *Op. cit.,* pp. 23-24.

y una consecuencia importante de esto, es que hizo imposible el establecimiento de instituciones que pudieran brindar los beneficios privados esperados de la inversión a la vez que beneficios sociales.[235]

Entre los temas más importantes en la historia política de Hispanoamérica en ese período era la dificultad encontrada para establecer nuevos Estados viables. La mayoría de estados en Hispanoamérica eran incapaces de restablecer la legitimidad de la autoridad como la que disfrutaba la corona española antes de 1808, y un problema profundo que enfrentaban las élites hispanoamericanas fue el de construir sistemas políticos que pudieran establecer una autoridad efectiva y duradera. El primero, y el más duradero de los problemas fue el de la reconstrucción de una autoridad legítima en ausencia del Rey.[236]

En México, la Independencia no propició las condiciones para la estabilidad. El vacío de la autoridad dejado por la corona generó una gran agitación y las dimensiones de conflictos potenciales y verdaderos eran múltiples. La Iglesia y el ejército lucharon por mantener su supremacía. El fenómeno del caudillismo -sostiene North-, donde un hombre fuerte de la región compite militarmente por el control del Estado, ejemplificado en nuestro país por Santa Anna, resultó perverso. Sosteniendo este patrón de inestabilidad había una ausencia completa en la toma de decisiones autónomas y de gobierno. Así, en los años que siguieron a la Independencia, no hubo un acuerdo sobre la base fundamental de la organización política, económica y social. En consecuencia, no se llegó a un acuerdo sobre la forma básica de los derechos y privilegios, de las instituciones políticas, y de los fines legítimos de los estados. Más aún, a menudo no se estaba de acuerdo en quiénes deberían ser ciudadanos.[237]

Al respecto, un retrato claro de la estructura social en el México entre 1821 y 1857 la ofrece Fernando Escalante en *Ciudadanos imaginarios:*

---

[235] North, Douglass C., et. al., *Op. cit.,* p. 35.

[236] Safford, Frank, "Politics, Ideology and Society", en Bethell, Leslie, *Spanish America alter Independence, c. 1820 - c. 1870,* New York, Cambridge University Press, 1987, p. 56.

[237] North, Douglass C., et. al., *Op. cit.,* p. 47.

• *Campesinos.* Es el estrato social más numeroso de la época; muestran una actitud hostil hacia el Estado y guardan con recelo su autonomía. Los campesinos buscan y prefieren los vínculos personales con hacendados o caciques, con quienes suelen mantener relaciones de reciprocidad, mientras que el Estado suele aparecer más como una amenaza que como garantía. Esa actitud de los campesinos frente al Estado generó no pocos dolores de cabeza a la élite política, cuyo objetivo era conformar un estado nacional.

• *Hacendados.* Poseen una "moralidad señorial". Pretendían ser "señores" y no tan sólo ricos. Creaban y defendían su espacio de dominio propio y particular donde su autoridad personal no tuviese competencia. Como informal, su dominio podía ser arbitrario, pero también aspiraba a ser justo (dentro de cierta definición, nada moderna, por supuesto); mantenía una estrecha e intensa reciprocidad con la comunidad sobre la que mandaba. Es posible detectar un rasgo importante de la moral pública señorial que hermana en un aspecto a hacendados y campesinos: ese "recelo permanente frente a la autoridad formal".

• *Ejército.* Es importante reparar en las dificultades para la constitución de un ejército regular, elemento indispensable para lograr el monopolio de la violencia legítima.[238] La falta de recursos económicos aunada a la ausencia de un compromiso moral de los soldados para con el ejército, generaron no pocos problemas. Fueron múltiples las ocasiones en las que los soldados desertaron ante la falta de recursos y, asimismo, no fueron pocos los casos de soldados que asaltaron tiendas o ranchos para lograr sobrevivir. Adicionalmente, los militares no tenían una filiación ideológica clara. Entre los antiguos insurgentes, en los

[238] *Under the general heading of organized violence, the agents of states characteristically carry on four different activities: 1. War making: Eliminating or neutralizing their own rivals outside the territories in which they have clear and continuous priority as wielders of force, 2. State making: Eliminating or neutralizing their rivals inside those territories, 3. Protection: Eliminating or neutralizing the enemies of their clients, 4. Extraction: Acquiring the means of carrying out the first three activities, war making, state making, and protection. Tilly, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime*", in Evans, Peter, et. al., *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 181.

primeros tiempos, Bravo era Escocés y Guerrero era Yorkino; entre los antiguos realistas, Santa Anna era liberal o conservador según hiciera falta. Arista era conservador frente a Gómez Farías y liberal frente a Almonte. Todos ellos eran entre sí rivales por puntos de principios en ocasiones, y por ambiciones personales las más de las veces. No era infrecuente que algún general cambiara de bando después de recibir una jugosa partida; la compra de lealtades se constituyó en un recurso político muy socorrido. Además, se generó un campo propicio para la corrupción, que es, por cierto, otro rasgo característico del ejército en aquél período. Todo esto ofrece una imagen más o menos clara de la moralidad pública de los militares de la época: no existía el compromiso de contribuir a la constitución de la nación. A diferencia de campesinos y hacendados, quienes compartían la aversión a la autoridad formal, los altos mandos militares veían en el Estado un instrumento adecuado para lograr beneficios particulares.

• *Empresarios y comerciantes.* Si bien su participación en política fue esporádica y no pareció constituirse en una práctica más o menos común sino hasta el Porfiriato, el Estado representaba para este grupo un instrumento útil para lograr beneficios privados. Con estrategias diversas, algunos de ellos aprovecharon los conflictos políticos para enriquecerse.

• *Élite política.* Durante el período, siempre fueron pocos los políticos de alguna importancia. Se les ve turnarse los puestos, pasar de un ministerio a otro, o repetir en el mismo hasta una docena de ocasiones. Ni siquiera hacia el final del siglo pasaban de cien los que contaban en la política nacional. Pero incluso sumado a los muchos políticos ocasionales y de segundo orden, se trató en todo tiempo de una élite bastante reducida: propietarios, clérigos, oficiales, letrados y profesionistas urbanos.[239]

[239] Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana. Tratado de moral pública, México*, Colegio de México, 1993, pp. 150 y sigs.

En síntesis:

Campesinos	Hacendados	Ejército	Empresarios/ Comerciantes	Élite política
Actitud hostil hacia el Estado. Guardan con recelo su autonomía.	Creaban y defendían su espacio de dominio propio y particular donde su autoridad personal no tuviese competencia.	A diferencia de campesinos y hacendados, quienes compartían la aversión a la autoridad formal, los altos mandos militares veían en el Estado un instrumento adecuado para lograr beneficios particulares.	El Estado representaba para este grupo un instrumento útil para lograr beneficios privados.	Se trató en todo tiempo de una élite bastante reducida: propietarios, clérigos, oficiales, letrados y profesionistas urbanos, etc.

Fuente: Escalante Gonzalbo, Fernando, *op. cit.*

Como puede apreciarse, con este mosaico, no es difícil inferir que el declive del viejo sistema impulsó nuevos conflictos que el naciente Estado fue incapaz de resolver. A lo largo del territorio, los intentos de crear nuevas instituciones republicanas chocaron con los fundamentos políticos del viejo orden. Bajo el sistema de la corona, los derechos se garantizaban a los individuos y a los grupos sobre la base de los lazos personales con la Corona. El resultado fue que se otorgaron grandes extensiones de tierras a los individuos ricos y a la Iglesia; derechos y privilegios al ejército y una larga serie de monopolios locales que iban desde la producción al comercio de larga distancia.

Las nuevas constituciones republicanas, a menudo modeladas siguiendo a la de Estados Unidos, amenazaron intereses corporativos. Los feudos de quienes ostentaban derechos y privilegios llevaron a algunos, si no a la mayoría, a luchar por mantenerlos. Durante el proceso de independencia y después, no surgió ningún sistema de creencias compartidas, y en su lugar emergieron profundos conflictos políticos. Los choques entre grupos diversos inevitablemente llevaron al conflicto, a menudo violento. La incapacidad para resolver las contradicciones

implicó una considerable incertidumbre sobre los derechos económicos y políticos, la estructura de la producción económica y la vida cotidiana. La ausencia de un sistema de creencias compartidas implicó que los cargos políticos no se enfrentaron a una población dispuesta y capaz de poner límites a su comportamiento. Así pues -puntualiza North-, más que limitar las intervenciones en el conflicto político, las nuevas constituciones los exacerbaron.

Así, la falta de acuerdo sobre los derechos básicos y la estructura política implicó que virtualmente todo derivara en intervenciones.[240] Bajo estas circunstancias, los principios de los beneficios de captura de renta rindieron su familiar implicación: cuando la vida de los ciudadanos, las familias y las fuentes de subsistencia están en juego, éstos están dispuestos a destinar grandes cantidades de recursos de sus actividades productivas a defender a sus familias y posesiones. El resultado fue el desorden político y este marco explica la emergencia de guerras fraticidas, la organización política local caudillista, y la contracción económica creciente.[241]

Cada uno de los actores que hemos visto en la primera mitad del siglo XIX, incluyendo a la iglesia tenía su forma predominante de acción política. El ejército prefería el plan y el pronunciamiento. No eran estos medios necesariamente conducentes a la violencia armada, tampoco eran exclusivos del ejército, pues los usaron también los cabildos. Las clases políticas locales monopolizaban la representación política en el Congreso nacional y, para ello, se valían de la manipulación que permitía el sistema de elecciones indirectas impuestas en estos territorios de ultramar por la Constitución de Cádiz de 1812, la cual fue modelo a seguir para los constituyentes de 1823-1824 en materia electoral, así como en todo lo relativo a la organización interna del Poder Legislativo.

Las clases políticas locales no surgieron con la consumación de la Independencia: con ellas sólo consolidaron una situación previa de dominio económico y social local o regional, asumiendo el control

[240] North, Douglass C., et. al., *Op. cit.*, p. 53.
[241] *Ibídem.*

político sobre territorios bien caracterizados, que formarían los estrados de la federación. Los pueblos echaban mano, vía el cabildo, del acta de adhesión a planes y pronunciamientos, puestos a circular por el ejército o por ayuntamientos de ciudades importantes. La extensión de los ayuntamientos a todos los pueblos de Nueva España por mandato de la Constitución gaditana de 1812 otorgó a numerosas poblaciones esa tradicional arma política municipal: el voto corporativo a favor o en contra de tal o cual causa. La Iglesia usaba el sermón y el fervorín para la manipulación política de temas religiosos. Su fuerza estaba en la manipulación de las creencias y de la fe que utilizaba en el terreno político poniéndola junto a esas creencias como víctimas cuando los liberales de la primera hora tomaban alguna medida contra la Iglesia como corporación. La Iglesia, sostiene Medina Peña, resultaba formidable como adversaria si, y sólo si, lograba formar una coalición con el ejército y los pueblos en contra de las clases políticas locales, como fue el caso en 1835 cuando se impuso la solución centralista o, como en la década de los sesenta, cuando lo hizo con la mayor parte del ejército y el gobierno de Napoleón III.[242]

3.3. Los albores de la República

Los poderes del Estado sostuvieron agrios conflictos en los albores de la República. En diciembre de 1833, la legislatura del Estado de México acusó ante la Cámara de Diputados del Congreso General a varios ministros de la Suprema Corte de que algunas de sus resoluciones habían atropellado las atribuciones soberanas que la Constitución local atribuía a ese Estado. Los Ministros de la Primera Sala del más alto tribunal fueron suspendidos de sus cargos y la Suprema Corte se quedó sin *quórum*.[243]

La disputa más importante entre actores durante la primera mitad del siglo XIX versó sobre el tipo de régimen -federalismo o centralismo-

[242] Medina Peña, Luis, "El primer sistema político mexicano", en Florescano, Enrique (coord.), *La política en México,* México, Taurus, 2007, pp. 53-55.

[243] Salgado Ledesma, Eréndira, *Poderes en conflicto,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, pp. 7 y sigs.

simplemente porque los dos actores principales, ejército y clases políticas locales tenían intereses encontrados en lo que respecta a la forma de gobierno. En 1835, cuando se impuso el centralismo, gracias a la triple alianza entre Iglesia, pueblos y ejército, se configuró una relación entre actores propia de una gobernanza jerárquica, aunque con una gobernabilidad endeble.

La Revolución de Ayutla en contra de Santa Anna, permitió el acceso a la política nacional a una serie de liberales, más pragmáticos y con experiencia en los gobiernos locales. Estos liberales vieron a la Constitución y a las leyes como instrumentos de transformación de la sociedad, como los medios para inducir una modernidad que giraba en torno a la creación del ciudadano moderno y la transformación de la economía colonial heredada. El quehacer de los liberales se circunscribió a dos estrategias sucesivas y fundamentales: promulgar leyes y constituciones que dieran las reglas para cambiar económica y socialmente a la sociedad tradicional y, después, tras restaurar la República, establecer un sistema político que le diera viabilidad al régimen y estabilidad al país.[244]

3.4. La República Juarista y Porfirista

Se puede afirmar que la gobernanza jerárquica mexicana del siglo XIX la instauraron Juárez y Porfirio Díaz, respectivamente. Juárez, al vencer en las elecciones de 1867 divisó que uno de sus más grandes problemas sería la vieja querella entre el Congreso y el Ejecutivo.[245]

---

[244] Medina Peña, Luis, *Op. cit.,* p. 60.

[245] En la dialéctica *poder-oposición,* a la negación de la oposición por parte del poder, corresponde la negación del poder por parte de la oposición. La posición es el enemigo que no aspira al poder, sino que tiene entonces, como misión fundamental, aniquilar al mismo poder y a su base legitimadora. El Estado constitucional requiere el pluralismo político, no sólo para un control mutuo entre el Gobierno y la oposición democrática, sino también para evitar las desigualdades políticas y el proceso de deformación de la conciencia cívica. La expresión del pluralismo político permite la igualdad y convivencia de mayorías y minorías con un alto grado de consenso en torno a los valores constitucionales que sustentan la democracia y la conciencia cívica. Ramos Torres, Daniel, *Gobierno y oposición democrática,* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999.

Era natural, reflexiona Krauze, que tras la experiencia santanista, el Constituyente del 57 hubiese depositado un poder omnímodo en el legislativo a costa del ejecutivo y el judicial. Pero Juárez, Lerdo e Iglesias, querían evitar el otro extremo: la hegemonía del Congreso sobre el Ejecutivo, que había sepultado tanto a Morelos como a Iturbide. Además, a ese desequilibrio entre los poderes era atribuible el desorden que había privado en el país en los años veinte, cuando Mora y Alamán lamentaban la "dictadura de los muchos". En opinión de los juaristas, el Congreso creado por la Constitución no era más que una convención permanente. Había que modificar su relación con el Ejecutivo, dando a éste un derecho de veto con dos tercios de la Cámara, restringiendo las facultades del Congreso para convocar a períodos extraordinarios y creando, como en los Estados Unidos, una cámara alta. Juárez no logró que el Congreso admitiera estas reformas, pero tampoco le hicieron falta: a partir de 1867 la situación del país reclamó el uso de nuevas facultades extraordinarias y suspensión de garantías que el presidente solicitó y obtuvo. Respetándola formalmente, siguió gobernando sin la Constitución.[246]

De hecho, al morir Juárez en 1872 estaba en uso de sus poderes de emergencia. En cincuenta de los ciento veinte meses que duró la República restaurada, el gobierno actuó con facultades extraordinarias, y si bien es cierto que el Ejecutivo tuvo que negociar con el Congreso por primera vez en su historia, todas las iniciativas de Benito Juárez sobre poderes de emergencia (facultades extraordinarias y leyes de plagiarios) fueron aprobadas. Ciertamente, algunos de los términos originales fueron modificados en el proceso, pero en general el empleo de poderes de excepción no le fue negado a Juárez por los congresos constitucionales. Siempre logró contar con una mayoría parlamentaria y por esa razón no se dio un enfrentamiento abierto entre poderes.[247]

---

[246] Krauze, Enrique, Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910), México, Tusquets editores, 1998, p. 285.

[247] Aguilar Rivera, José Antonio, "Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867-1872", en Casar, María Amparo, Marván, Ignacio, (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus, 2002, p. 39.

Toda vez que el presidente se enfrentaba a la amenaza de que llegara a constituirse un Congreso con mayoría opositora que llevara las tensiones entre los poderes federales a una franca ingobernabilidad, la solución que propuso una nutrida corriente política era reformar la ley fundamental para reintroducir el Senado de la República en el marco de una serie de iniciativas orientadas a fortalecer el poder presidencial y disminuir la conflictividad entre las regiones y la federación.[248] El presidente Lerdo de Tejada impulsó el restablecimiento del Senado, cuyo debate se sintetizó en tres aspectos:

i) La necesidad de establecer la representación de los Estados en el Poder Legislativo.
ii) El Senado debía integrarse como una cámara revisora que permitiera la maduración de las leyes que se promulgaran, pero que también limitara a la Cámara de Diputados.[249]
iii) El Senado tendría la facultad de intervención federal.

El restablecimiento del Senado en 1874, sostiene Luna Argudín, fue promovido, sin duda, por el presidente, pero ello no implicaba que la representación popular se hubiera convertido en fiel ejecutora de los deseos del Ejecutivo, sino que se trató de una paulatina confluencia de corrientes políticas divergentes. El Senado se convirtió en un nuevo punto de equilibrio al modificar la relación entre el Ejecutivo y el Congreso como resultado de los cambios introducidos en la estructura institucional. Con objeto de que el Senado pudiera fungir como cámara moderadora de los diputados y como brazo de intervención federal, de-

[248] De hecho, la República Restaurada sólo tuvo un gobierno dividido durante tres meses, en 1871, cuando se formó una coalición parlamentaria entre los grupos lerdista y porfirista, que se conoció como La Liga o La Fusión y que protagonizó una exacerbada fricción entre la nueva mayoría oposicionista y el presidente. Este enfrentamiento se expresó en la negativa del Congreso a otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo y con ello a suspender garantías individuales en los estados sustraídos del orden constitucional. Asimismo, La Liga bloqueó una importante iniciativa presentada por Juárez: la reglamentación del artículo 116 constitucional relativo al auxilio federal.

[249] Debe recordarse que el sistema unicameral se instituyó en el constituyente de 1856-57 con el argumento de que el Congreso tenía dos funciones básicas: gobernar por medio de la generación legislativa y fungir como convención revolucionaria que cambiara las estructuras sociales del país con la formación de leyes.

bía integrarse mediante dos supuestos: con una mayoría gobiernista y con experimentados parlamentarios que buscaran madurar la legislación.[250]

Le correspondería a Porfirio Díaz construir el primer sistema político mexicano cuando, a partir de los años ochenta del siglo XIX, consiguiera superar los "ismos" (lerdismo, juarismo, iglesismo) que se le oponían. Una vez logrado esto, Díaz estableció claramente los tramos de competencias políticas, principalmente en materia electoral. Dejó a los gobernadores la conciliación interna entre los grupos políticos y la integración de los poderes judicial y legislativo estatales, no así las sucesiones a la gubernatura. Díaz se reservó la designación de los candidatos federales al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a las relaciones del Congreso Federal con el presidente de la República, en términos generales, contribuyeron a la estabilización del nuevo régimen y, por esa vía, a la supervivencia política de Díaz.[251]

También Díaz aplicó fórmulas eficaces para mantener el control sobre el Ejército y la Iglesia. Adicionalmente los pueblos encontraron acomodo en el sistema político, si bien casi nada querían, salvo mantener la explotación colectiva de la tierra, lo cual se les respetó.[252]

A diferencia de otros gobiernos precedentes, el de Díaz logró su legitimidad no en las urnas sino en la práctica cotidiana: en su capacidad para pacificar al país e imponer orden en todo el territorio. No obstante, la certidumbre que logró se limitaba al actuar de su propio gobierno y, por tanto, fue una legitimidad pasajera, atada a la persona y su desempeño y no a una institución permanente.[253]

[250] Luna Argudín, María, "Entre la soberanía de los Estados y la salud pública: el restablecimiento del Senado (1872-1876), en Casar, María Amparo, Marván, Ignacio, (coord.), *Op. cit.,* pp. 60-62.

[251] Rodríguez Kuri, Ariel, "Los diputados de Tuxtepec: la administración de la victoria", en Casar, María Amparo, Marván, Ignacio, (coord.), *Op. cit.,* pp. 79 y sigs.

[252] Medina Peña, Luis, *Op. cit.,* pp. 65-66.

[253] Rubio, Luis, Jaime, Edna, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 29.

Con una gobernanza jerárquica claramente estratificada, Porfirio Díaz construyó una sólida gobernabilidad, y se ha dicho que lo único que le faltó a su régimen para tener una gobernabilidad casi ideal, fue la creación de un partido de gobierno que consolidara alianzas y legitimidad en todo el país. Su epitafio político, la entrevista con James Creelman, paradójicamente, también fue el canto del cisne de la incipiente gobernabilidad mexicana de finales del siglo XIX y principios del XX:

> *He esperado pacientemente porque llegue el día en que el pueblo de la República Mexicana esté preparado para escoger y cambiar sus gobernantes en cada elección, sin peligro de revoluciones armadas, sin lesionar el crédito nacional y sin interferir con el progreso del país. Creo que, finalmente, ese día ha llegado. Doy la bienvenida a cualquier partido oposicionista en la República Mexicana. Si aparece, lo consideraré como una bendición, no como un mal. Y si llegara a hacerse fuerte, no para explotar sino para gobernar, lo sostendré y aconsejaré, y me olvidaré de mí mismo en la victoriosa inauguración de un gobierno completamente democrático en mi país.*[254]

3.5. La gobernanza jerárquica tras la Revolución de 1910

A partir de la Revolución de 1910 se configuró un sistema político que facilitó la cohesión societaria alrededor del Estado bajo la dirección de una élite política disciplinada y cohesionada. Ésta adoptaba los grandes objetivos de la gran gesta revolucionaria: justicia y cambio social, con lo que creaba un supuesto vínculo con las masas y los grandes conglomerados. Así, el régimen político mexicano basó su legitimidad en la propia Revolución. Fue democrático en el sentido de ser consecuencia de una guerra civil en la que participaron directamente las masas populares, el pueblo en sí y por sí. La guerra la hicieron las masas aunque no la hayan ganado, y el Estado que se instituye en Querétaro en 1917 se funda en una alianza con esas mismas masas.

Dicha masa es puntal indiscutible del régimen, por tanto, si una democracia significaba el gobierno del pueblo, que mejor ejemplo que un Estado erigido y sostenido por las masas, por el pueblo mismo. Por

[254] Entrevista Díaz-Creelman, en http://www.bibliotecas.tv/zapata/bibliografia/indices/entrevista_diaz_creelman01.html, consultado el 3 de marzo de 2009.

ello se puede caer en una confusión de los términos: el Estado mexicano fue legítimo porque fue un Estado popular, fundado en el pueblo; pero ello no quiere decir que fuera democrático.[255]

A grandes rasgos, la gobernanza jerárquica con amplios márgenes de gobernabilidad se basó en un Estado autoritario que contaba con gobiernos electos (aunque sin posibilidad alguna de fiscalizar los procesos electorales), y un sistema acotado de libertades. Estos componentes aseguraron una larga y sorprendente estabilidad política, porque el país tenía un nivel de conflicto relativamente controlado ya que el gobierno podía decidir cuándo y cómo utilizar distintas dosis de violencia, mientras se acotaba la capacidad de la sociedad para protestar frente al quehacer gubernamental.[256]

Si el inicio de la Revolución mexicana está más o menos claro, su final ya no.[257] En términos políticos, la posrevolución no significa de ninguna manera un cambio de régimen, sino simplemente una etapa diferente: la consolidación del régimen posrevolucionario. Si el porfiriato fue una dictadura personal autoritaria, el régimen emanado de la Revolución se transformó en un autoritarismo institucionalizado.[258]

Es sabido que desde su inicio, la administración de Madero transitó con dramática rapidez, de la crisis de gobernabilidad a la crisis de Estado. Es sabido también que antes de la "Decena Trágica", una junta del Senado, en la que participaron León de la Barra, Emilio Rabasa, José Castellot y otros ocho senadores, intentó convencer al Presidente y al Vicepresidente de renunciar "por el bien del país", después de haber pactado con Félix Díaz, Manuel Mondragón y los conjurados de la Ciudadela. Por su parte, una importante facción de la Cámara de Diputados negoció con Victoriano Huerta la aceptación de aquellas renuncias e intentó legitimar el orden de facto que se instauró el 19 de febrero de 1913.

[255] Báez Silva, Carlos, *Op. cit.,* p. 50.
[256] Schmidt, Samuel, *Op. cit.,* pp. 48.
[257] Meyer, Lorenzo, "La posrevolución mexicana: caracterización e interpretación de las formas de control político autoritario", en Florescano, Enrique (coord.), *Op. cit.* 117.
[258] Meyer, Lorenzo, *Op. cit.*, p. 118.

3.6. Estabilidad, eficacia y legitimidad del sistema postrevolucionario

La estabilidad política postrevolucionaria se puede medir con diversos indicadores. El más evidente y característico es el de continuidad. Fue el inicio de los veinte, en mayo, cuando un movimiento armado puso por última vez fin a una presidencia. En adelante, los cambios de gobierno se llevaron a cabo de acuerdo con el calendario y de esta manera, el grupo que formalmente asumió el poder bajo el liderazgo de Venustiano Carranza en 1917 pudo transmitirlo con éxito a uno de los suyos durante los siguientes 83 años. Se trató de una situación única en América Latina y con muy pocos paralelos, en el resto del mundo durante ese período.

La gobernanza jerárquica tuvo un soporte considerable en el corporativismo, tal como fue entendido por Álvaro Obregón en marzo de 1928 cuando dijo:

> "Hemos terminado el período de la tragedia; ya no será necesario que los campesinos vuelvan a ofrecer su sangre para conquistar con la violencia lo que está escrito en nuestras leyes. Bastará con que los campesinos, los obreros, la clase media, todas las fuerzas del país que estén enroladas en la misma ideología revolucionaria seleccionen su personal para que los represente en los puestos públicos y exijan conscientemente las responsabilidades que asuman al aceptar sus altas investiduras. Las clases adineradas, por las facilidades que su posición económica les brinda, no necesitan de ese apoyo del Estado (el brindado para que las masas se organicen, se defiendan y resuelvan sus problemas); ellas tienen bastantes elementos para proteger y defender sus intereses y sólo deben exigir el amparo que a sus intereses y a sus personas les otorgan nuestras leyes".[259]

El "Maximato" consolidó a la gobernanza jerárquica con una gobernabilidad normal. Durante el periodo comprendido entre la salida de Calles de la presidencia y el ascenso de Cárdenas (1928-1934) hubo tres gobiernos, dos de ellos interinos y un tercero producto de una elección. Paralelamente se consolidó el primer instrumento político de cohesión vinculado al Estado: el Partido Nacional Revolucionario (PNR), y el general Calles se convirtió en el "Jefe Máximo" de los revolucionarios,

[259] Obregón, Álvaro, *Discursos*, tomo II, México, Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar, 1932, p. 328.

cubriendo con su función en el ejercicio del poder una fase de tránsito entre el caudillo político-militar y el partido de masas. No obstante, con la Guerra Cristera también se presentó un escenario de déficit de gobernabilidad.

La continuidad institucional y, sobre todo, la de importantes reglas no escritas pero observadas por el grueso de los actores políticos casi no varió durante ese largo período. En términos generales, el sistema se basó en una presidencia con pocos límites, pero sin posibilidad alguna de reelección. Se trató de una presidencia basada en un partido de Estado que, a su vez, quedó firmemente asentado en organizaciones de masas rígidamente controladas y subordinadas al presidente. De hecho, en la política de masas afianzada en el cardenismo, estaban representadas casi todas las fuerzas sociales importantes: campesinos, pequeños propietarios y pequeños empresarios, obreros y trabajadores sindicalizados en general, la burocracia estatal, organizaciones de profesionales y, por un tiempo, el ejército mismo. Fuera del partido, pero igualmente sujeto a la disciplina presidencial estaba el gran capital industrial, comercial y financiero (también organizado corporativamente), cuya fortuna dependía menos del mercado y más de una buena relación con la élite política.[260]

Asimismo, para solventar su efectividad, el Estado se aferró, al menos, al discurso político de dos grandes metas: el desarrollo económico y la justicia social. Era prioritaria la creación de riqueza, aunque su redistribución nunca llegaría, pese a un crecimiento anual promedio del 6%, que solventó, asimismo, el optimismo del discurso oficial, el del "milagro económico mexicano".

En síntesis, durante este período, la legitimidad del sistema político mexicano tiene su fuente en una ideología revolucionaria sujeta a interpretaciones coyunturales, con un objetivo bien definido: una política de masas (consistente en el control, contención y movilización de las mismas) desarrollada por el Estado, así como la necesidad de la unidad

[260] Meyer, Lorenzo, "El sistema político y la gobernabiidad mexicana", en Schmidt, Samuel, *La capacidad de gobernar en México*, México, Aguilar, 1997, p. 78.

nacional como justificación para el control y represión de los conflictos sociales y, sobre todo, políticos, apoyada tanto en la vaga ideología revolucionaria, que enterraba en un mismo panteón a Villa, junto a Carranza y Calles, por ejemplo, como en la necesidad práctica de que los diferentes grupos de la sociedad no se enfrentaran; finalmente, el crecimiento económico del país apoyado sobre todo por el régimen político generó la masificación de la expectativa de mejoramiento social y económico.[261]

Entre 1940 y 1952 se consolidó el sistema político. Cárdenas, en lugar de decantarse por Francisco J. Múgica, impulsó al General Ávila Camacho, manteniendo la lealtad del ejército y garantizando la continuidad del aparato político y sus reglas. Para 1946, Miguel Alemán llegó a la presidencia gracias a su control sobre el aparato político del Estado, incluyendo a gobernadores, dirigentes de sindicatos, líderes de la burocracia, directores de periódicos, etc. Es decir, contaba con el respaldo de actores estratégicos clave.

Mitigando los impactos de las divisiones internas encabezadas por el General Miguel Henríquez Guzmán, principalmente mediante el control del gobierno y su partido sobre las organizaciones de masas y sobre el ejército, Adolfo Ruiz Cortines se convirtió en presidente en 1952.

En suma, entre 1940 y 1952, el principal problema enfrentado por el sistema político fue el de las pugnas internas, pero el triunfo del presidencialismo sobre los descontentos internos hizo que tras cada victoria adquiriera mayor fuerza y apuntalara los cimientos de la disciplina partidista.

Entre 1952 y 1968 hubo un control eficaz sobre los procesos políticos nacionales por parte de la presidencia de la República. Durante ese período, el presidencialismo pudo negociar o imponerse sobre todos los actores importantes del proceso político mexicano. Entre 1950 y 1960, la fuente de legitimidad del sistema político no provenía de las fuentes

[261] Báez Silva, Carlos, *Op. cit.*, p. 72.

formales -los procesos electorales-, sino de una combinación de éxito económico, con los remanentes del nacionalismo revolucionario más la preservación de una independencia relativa frente al gobierno de los Estados Unidos, y una ausencia de opciones políticas reales. Es en esta época cuando se fincan los objetivos del "desarrollo estabilizador": crecer más rápido, detener la inflación, elevar el ahorro, elevar la inversión, mejorar la productividad, aumentar los salarios reales, mejorar la participación de los asalariados y mantener el tipo de cambio.

Uno de los grandes fundamentos de la gobernabilidad mexicana en el marco de la gobernanza jerárquica fue la gran coalición política. Por mucho tiempo, el PRI fue un cimiento más que suficiente para brindar estabilidad a la Presidencia mexicana. En sí misma, la Presidencia resumía todas las instancias importantes de toma de decisiones y tareas de gobierno: las propias del Poder Ejecutivo, desde luego, pero gracias a sus poderes metaconstitucionales e inconstitucionales, también las sustantivas de los poderes Legislativo y Judicial así como las de gobiernos locales (estatales y municipales), además de tener en sus manos los hilos centrales del desarrollo económico y social.

Los hechos de octubre de 1968 y junio de 1971, respectivamente, propiciaron una deslegitimación del sistema frente a sectores clave de las clases medias y, finalmente, mostraron los extremos antidemocráticos y los límites de la tolerancia a los cuestionamientos del sistema político. Hubo también una inquebrantable lección histórica: un Estado que se sostiene mediante el uso de la fuerza es, simplemente, un Estado insostenible en un mayor o menor lapso. Toda dominación requiere, para sobrevivir, de ser justificada o, lo que es lo mismo, legitimada.

Entre 1970 y 1976, el modelo mexicano de sustitución de importaciones se estaba agotando, y con él, se agotaba también la eficacia del Estado. Son los tiempos de la denominada "guerra sucia" y de la demagogia.[262] Tras los acontecimientos violentos, el sistema político emanado de la Revolución perdió la legitimidad para el uso de la fuerza

[262] Ilustrativo de este período presidencial es el clásico de Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.

y, gradualmente, se quebrantó su liderazgo ideológico. Asimismo, el viejo régimen fue objeto de grandes presiones por su falta de legitimidad y esto orientó, principalmente, la reforma política de 1977 que creó la representación proporcional en la Cámara de Diputados, aun bajo un férreo dominio del PRI. El sucesor de Echeverría, como candidato único, había ganado las elecciones con el 100 por ciento de la votación nacional, pero los empeños del lopezportillismo por regenerar la legitimidad del "nacionalismo revolucionario" falló por una combinación de falta de oficio y corrupción, más una baja tan pronunciada como inesperada en el precio mundial del petróleo, lo que dejó al sistema político de la gobernanza jerárquica con una precaria eficacia (moneda devaluada, enorme deuda externa y la necesidad de pedir ayuda a Estados Unidos para evitar una moratoria) y con un franco déficit de gobernabilidad.

3.7. La cláusula de gobernabilidad de 1986

El 18 de noviembre de 1923 se había promulgado en Italia la Ley no. 2444, mejor conocida como la *legge Acerbo,* porque fue impulsada por el legislador Giacomo Acerbo, a instancias de Benito Mussolini. Dicha legislación implicó una reforma crucial al sistema electoral italiano que allanó el camino a la instauración del fascismo. Dispuso la *legge* que "la lista que hubiese obtenido la mayoría relativa de votos y por lo menos el 25 por 100 de los emitidos válidamente conseguiría los dos tercios de los puestos en la Cámara, mientras que el tercio restante se distribuiría proporcionalmente entre las minorías.[263]

Esta reforma, de acuerdo con Sabbatucci, significó un ejemplo clásico de "suicidio de una asamblea a representativa", similar al del *Reichtag* que en marzo de 1933 le otorgó plenos poderes a Hitler, o a la Asamblea Nacional francesa que le entregó el control del país a Pétain en 1940.[264]

[263] El también conocido como "premio a la mayoría", no fue necesario porque en las elecciones de abril de 1924, la fórmula encabezada por Mussolini obtuvo el 61.3% de los votos.

[264] Sabbatucci, Giovani, "Il suicidio della classe dirigente liberale. La legge Acerbo 1923-1924, en *Italia Contemporanea,* no. 174, marzo de 1989, pp. 57-80.

Con propiedad, puede afirmarse que la *legge Acerbo* es el ancestro de la denominada "cláusula de gobernabilidad", que fue retomada por el régimen mexicano a mediados de los años ochenta. Su justificación radicaba en la finalidad de asegurar al partido mayoritario la toma unilateral de decisiones, es decir, el diseño e implementación de políticas públicas, para una mayor gobernabilidad. Lo anterior a través de la asignación adicional de diputados en número suficiente para garantizar la mayoría absoluta en el cuerpo legislativo, con lo que se impedía que la alianza de los partidos minoritarios rebasaran la capacidad decisoria del partido mayoritario.

A partir de 1977, a instancias de la reforma electoral, se empezó a desarrollar un sistema mixto para la conformación de la Cámara de Diputados al introducirse las listas adicionales proporcionales, es decir, de los cuatrocientos diputados que a partir de ese año integraban dicho órgano legislativo, se elegían trescientos diputados de mayoría relativa y cien de representación proporcional. Gracias a esto se dio un ascenso significativo de los partidos minoritarios, ya que la Cámara de Diputados se constituyó en el único espacio en el que pudieron estar representados.

Nueve años después, en 1986, el gobierno, tratando de prever circunstancias adversas en los resultados electorales, presentó una iniciativa al artículo 54 constitucional para importar en nuestro sistema jurídico la *legge Acerbo.* La iniciativa hizo las siguientes consideraciones:

> *(…)*
> *En su sentido más moderno, la democracia es no solamente el Gobierno de la mayoría; es también la protección a la minoría, el juego auténtico jurídicamente tutelado entre una y otra, para permitir a la minoría aspirar eficazmente a hacerse mayoría y a la mayoría, efectivamente ejercer las atribuciones y servir las responsabilidades del poder público. Ni la impotencia de la minoría ni la parálisis de la mayoría, responde a una auténtica democracia, esta es; antes bien, juego entre contrarios reconciliados periódicamente como resultado de una voluntad popular eficaz.*
> *(…)*
> *El Gobierno de la República comparte la demanda de que el pluripartidismo se mantenga como la expresión democrática más eficaz del régimen político mexicano y se procure vigorizar la vida y participación de las organizaciones políticas en la*

contienda por el ejercicio del poder público. El primer requisito para cumplir este propósito, estriba en acrecentar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios, sin detrimento de mecanismos que aseguren, como resultado de la expresión electoral, la conformación de una clara y firme mayoría, en el órgano político representativo por excelencia, que es la Cámara de Diputados. De ahí la necesidad de establecer un mecanismo ágil, flexible y eficaz, que elimine los riesgos tanto de sobrerrepresentación de las mayorías, como de pulverización de la voluntad popular; riesgos que resultan de los aspectos negativos sea de la representación mayoritaria, sea de la representación proporcional pura.
(…)
Las reformas hoy propuestas mantienen el sistema electoral mixto que permite la integración de una mayoría efectiva para que opere un Gobierno estable y eficaz, sin que se produzca una distorsión extrema entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidas; de la misma manera, hace posible la representación de corrientes políticas nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de la voluntad popular, o a la polarización de fuerzas políticas.

Era de esperarse que el Dictamen del Legislativo tuviese plena concordancia con la iniciativa presidencial, claro síntoma de la gobernabilidad en las arenas de la gobernanza jerárquica:

(…)
Las reformas propuestas tienden a la integración de una mayoría efectiva, condición de un gobierno estable y eficaz, sin que se genere una distorsión extrema entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidas. La propuesta presidencial hace posible la representación de corrientes políticas nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de voluntad popular, o la pulverización de fuerzas políticas.

Lo fundamental en la "cláusula de gobernabilidad" fueron los incisos C y D de la fracción IV del artículo 54 constitucional:

Artículo 54.
(…)
IV… las normas para la asignación de curules son las siguientes:
(…)
c) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

d) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

Una gobernabilidad en fase de consolidación por la Administración del Presidente Salinas le dio un nuevo matiz a la cláusula de gobernabilidad, como se aprecia en la iniciativa de reformas constitucionales de 1990:

(…)
El sistema electoral que se propone en esta iniciativa constituye la adecuación a esta realidad de las reglas de la contienda política, a fin de que todos los partidos políticos accedan en condiciones de igualdad a la atribución de diputados. La competividad real existente trae consigo la derogación de los esquemas diseñados específicamente para las minorías que rigieron en el pasado. Por otra parte, los mecanismos y las fórmulas establecidos para garantizar espacios a las minorías, provocarían mayores distorsiones en la representatividad general del sistema, en el caso de que persistieran para futuras elecciones.

Debe considerarse que un sistema electoral, además de promover los mecanismos para la integración de la representación política, debe asegurar el eficaz cumplimiento de los objetivos de los órganos de gobierno.
(…)
Para evitar que el sistema electoral mixto produzca tanto distorsiones en la estructura de partidos políticos, como disfunciones en las tareas y trabajos de la Cámara, en la fracción IV del precepto que se comenta, se establecen las reglas a las que se sujetará el otorgamiento de las constancias de asignación. La primera regla dispone que en ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos por cualquiera de los dos principios electorales; la segunda consiste en que si ningún partido obtiene más de la mitad de los miembros de la Cámara por ambos principios, al que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 35% de la votación nacional, le serán otorgados diputados por representación proporcional en el número necesario hasta alcanzar la mayoría absoluta.

Nuestro sistema electoral incorpora un mecanismo que en otras democracias se hace efectivo con fórmulas diversas, pero que permite configurar en el órgano legislativo una mayoría consistente, capaz de traducirse en un ejercicio eficaz de las funciones de gobierno.

La reforma de 1990 al artículo 54 constitucional se redactó de la siguiente manera:

> Artículo 54.
> (…)
>
> IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:
>
> c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley;

Porque nunca fue utilizada, y sumamente impopular, en 1993, la cláusula de gobernabilidad terminó su fugaz y ominosa existencia, por iniciativa del Ejecutivo Federal:

> *(…)*
> *La reforma del Estado ha iniciado una nueva relación entre sociedad y gobierno, más democrática, fincada en el diálogo y en el respeto a la Ley. De igual manera, existe la posibilidad de que un partido que logre porcentajes de votación sustanciales, pueda, por la vía de la representación proporcional, acceder hasta el 70% en la composición de la Cámara, lo que permitiría dar por sí solo, las dos terceras partes y, consecuentemente, la posibilidad de reforma constitucional por un sólo partido político.*
>
> *Este mecanismo de integración cameral ha sido motivo de reflexiones y cuestionamientos, si se consideran los límites anteriores porque parece inconveniente para algunos, el que un partido, por sí solo, en las condiciones de votación que la ley señala, pueda dar una precaria mayoría en la Cámara de Diputados. Para otros, este principio tiene una plena justificación, porque se afirma que es una garantía para la sociedad que en esas condiciones precarias de predominio político, algún partido pueda hacer gobierno en la Cámara de Diputados. En los límites superiores las reflexiones van en el sentido de impedir la posibilidad de que un solo partido, independientemente de la importancia de su votación, puede por sí solo, dar mayoría calificada en la Cámara de Diputados.*

Es importante decir que no es correcta la aseveración que habla de la representación exacta de los votos por el número de diputados que componen la Cámara, porque el sistema no es de representación proporcional total, es un sistema mixto de mayoría y de representación proporcional.

Consecuentemente, las estrategias de participación política partidaria, las plataformas y los candidatos, se adecuan a las características del sistema. De todas maneras, la posibilidad teórica de que un sólo partido pueda dar las dos terceras partes de la Cámara existe aun en la ley todavía en vigor. Por esa razón, la propuesta que aquí se presenta, erradica completamente los requerimientos inferiores en la composición de la Cámara, es decir, la llamada cláusula de gobernabilidad.

Se incluye así un debate que, con razón o sin ella, no ha permitido dar claridad a la existencia de estos principios, aun cuando en términos de la Cámara de Diputados, nunca hayan sido aplicados. La reforma va más allá, porque incide en cuestiones que podrían ocurrir de no aplicarse la reforma que se propone, esto es, que un partido, por la fuerza de sus votos, pueda eventualmente alcanzar las dos terceras partes en la integración de la Cámara. La propuesta imposibilita que este supuesto se dé en la práctica, es decir, establece claramente que un partido político, de hoy en adelante, por sí solo no podrá reformar la Constitución.

El artículo 54 constitucional tuvo entonces una nueva estructura, con la supresión de la cláusula de gobernabilidad:

Artículo 54.
(…)

IV. En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios.
(…)

VI. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios; y

Así, en 1993 se realizaron las modificaciones constitucionales para hacer de la pluralidad un valor fundamental en la toma de decisiones políticas del Congreso General. En la integración de la Cámara de Diputados se suprimió la cláusula de gobernabilidad y fue reducido

de 350 a 315,[265] el número máximo de curules que un partido político podía tener por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Para mayor énfasis, una tesis del Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación disipó las dudas eventuales:

> **CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD. EL SISTEMA ASÍ CONOCIDO, QUE ASEGURABA EN LOS CONGRESOS LEGISLATIVOS LA GOBERNABILIDAD UNILATERAL DEL PARTIDO POLÍTICO MAYORITARIO, FUE MODIFICADO DESDE 1993, AL CULMINAR UNA SERIE DE REFORMAS CONSTITUCIONALES QUE TIENDEN A CONSOLIDAR EL SISTEMA DEMOCRÁTICO, ADOPTANDO EL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD MULTILATERAL QUE, POR REGLA GENERAL, OBLIGA A BUSCAR EL CONSENSO DEL PARTIDO MAYORITARIO CON LOS MINORITARIOS (INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA DE LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 41, 52, 54 Y 116 CONSTITUCIONALES).**
>
> A partir de 1963 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido importantes reformas, principalmente en sus artículos 41, 52, 54 y 116, que en el sistema político electoral han tenido la finalidad de lograr una mayor participación de los partidos políticos en la vida democrática del país. Dentro de esa directriz, respaldada por las fuerzas populares, se introdujo, primero, la figura de los "diputados de partido", que permitía destinar un número determinado de escaños en el Congreso de la Unión a los partidos que hubiesen obtenido un porcentaje mínimo de votación nacional en las elecciones. Esta apertura evolucionó posteriormente al sistema de representación proporcional, con lo cual se logró el pluralismo político, dentro del cual tuvieron oportunidad de hacerse oír, en las Cámaras legislativas, todas las corrientes ideológicas de significación. No obstante, aún existía la llamada "cláusula de gobernabilidad" que consistía, básicamente, en otorgar al partido mayoritario que no había alcanzado el cincuenta y uno por ciento de los escaños, los representantes necesarios para asegurar esta mayoría, resultando así un sistema de gobernabilidad unilateral o unipolar, pues aunque en el seno del órgano legislativo se oyeran las voces de las minorías, el partido mayoritario, de antemano, tenía garantizado el triunfo

[265] En 1996, a instancias de la denominada entonces como "reforma electoral definitiva", el artículo 54 constitucional dispuso que ningún partido político puede contar con más de 300 diputados por ambos principios.

de sus iniciativas, dictámenes y mociones. Dicho sistema de gobernabilidad unilateral fue modificado en 1993, pues a raíz de las reformas de ese año al artículo 54 constitucional, ya sólo puede subsistir por excepción, dado que la regla general del sistema actual es la gobernabilidad multilateral, que privilegia el consenso entre las diversas fuerzas políticas, tanto mayoritarias como minoritarias, como una fórmula que pretende consolidar el sistema democrático mexicano. Éstos son los valores que, según se deduce, resguardan las mencionadas reformas constitucionales, conforme a su interpretación teleológica.

Precedentes: Acción de inconstitucionalidad 13/2000. Diputados integrantes de la Cuadragésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 7 de mayo de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de mayo en curso, aprobó, con el número 73/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de mayo de dos mil uno.[266]

A partir de la promulgación de esta reforma toda decisión fundamental para el país que tenga rango constitucional, debe contar invariablemente con el apoyo de legisladores de más de un partido político. La erradicación de la cláusula de gobernabilidad fue un paso de gran importancia hacia los gobiernos de coalición, hacia la cogobernanza.

Aunado a las reformas estructurales, tras los terremotos de septiembre de 1985, el gobierno de la República quedó afásico y la sociedad civil se posicionó en la arena política nacional como nunca antes. El partido hegemónico vio disminuida su capacidad de gestión y el apoyo social al presidencialismo perdió fuerza (el fin de la reforma agraria, la inutilidad del sindicalismo para defender el valor real de los salarios, la indefensión de la micro, pequeña y mediana empresa ante el cambio de modelo económico y la competencia externa dieron como resultado una erosión de la legitimidad presidencial).

[266] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIII, Mayo de 2001, Página: 625, Tesis: P./J. 73/2001.

En 1988 se articularon la crisis económica, la crisis política y la crisis social. Fueron características de la crisis económica: sobreendeudamiento, desinversión, especulación, crecimiento nulo o negativo, hiperinflación. En la crisis política: desarticulación de las alianzas internas del PRI, erosión de los controles políticos corporativos, problemas de legitimidad electoral. Por su parte, la crisis social se resentía en: disminución en los niveles de vida, desarrollo de la economía informal, aumento en la migración, desempleo abierto y crisis en las expectativas.

La denominada "caída del sistema" durante las elecciones de 1988 deslegitimó definitivamente al proceso electoral federal. La sucesión de Carlos Salinas sería la última en operar bajo las viejas reglas del régimen autoritario. No obstante, el Ejecutivo Federal intentó recuperar la legitimidad mediante "golpes espectaculares" contra sus enemigos internos y con la creación de una política social que buscaba, al menos, paliar los efectos de la pobreza. Asimismo, se abandonó el llamado "nacionalismo revolucionario" propuesto por de la Madrid, y se buscó un acuerdo internacional de libre comercio. Por tanto, se infiere que en gran medida, la administración 1988-1994 buscó la legitimidad en el exterior.[267] La tecnocracia controló a la Administración Pública, y mediante el respaldo de lo que quedaba del PRI, del apoyo estadounidense, de empresarios, de los medios de comunicación y de la Iglesia católica, se había reinstaurado la gobernanza jerárquica con una gobernabilidad casi normal. No obstante, 1994, con la resistencia zapatista y diversos asesinatos políticos como el del candidato del PRI a la Presidencia de la República, cambió el horizonte de la gobernabilidad.[268]

La eficacia tecnocrática se esfumó con la crisis de finales de 1994, y sin legitimidad económica y con precaria legitimidad política, la presidencia de Ernesto Zedillo tenía dificultades para controlar a su círculo más cercano.

---

[267] Un análisis detallado en Concha Cantú, Hugo A, "La legitimidad del Estado mexicano", en González, María del Refugio, López Ayllón, Sergio (editores), *Transiciones y diseños institucionales,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p. 343 y sigs.

[268] Sobre 1994, el "año violento", Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994,* México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 276-299.

3.8. De la reforma electoral de 1996 a nuestros días

La reforma electoral de 1996, tuvo un profundo impacto para la democratización del país por lo que es posible afirmar que significa un corte temporal entre el *viejo régimen de cogobernanza autoritaria* emanado de la Revolución de 1910, y un nuevo régimen de *cogobernanza democrática.* Los ejes de la reforma de ese año fueron:

i) La revisión de la estructura y de las funciones de los dos órganos electorales (la autoridad administrativa y la jurisdiccional).
ii) La renovación de las condiciones de la competencia.
iii) Establecimiento de nuevas reglas para integrar al Poder Legislativo (particularmente al Senado).
iv) La reforma al régimen de gobierno del Distrito Federal.[269]

En 1997, el hasta entonces partido hegemónico, perdió el control de la capital de la República y de la Cámara de Diputados. La estocada final a la era del autoritarismo posrevolucionario llegó en julio de 2000, cuando las elecciones federales fueron ganadas por el Partido Acción Nacional. El hecho de que el PRI perdiera la presidencia de la República legitimó tanto a la elección como al Instituto Federal Electoral, así como a toda la estructura y legislación detrás de éste.

Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, fue un factor que favoreció a la legitimidad y abonó a la cogobernanza, el balance de la administración 2000-2006 se sustenta, principalmente, en la incapacidad gubernamental para construir consensos en torno a un nuevo pacto social favorable a la reforma democrática del Estado. Algunas de las razones fueron:

[269] Cfr. Córdova, Lorenzo, "La reforma electoral y el cambio político en México", en Zovatto, Daniel, Orozco Henríquez, José de Jesús (Coords.) *Reforma política y electoral en América Latina* 1978-2007, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 653-704.

- Debilidad del sistema de partidos y falta de acuerdos parlamentarios, que aumentaron las dificultades para gobernar con el ejecutivo y legislativo divididos, producto de las votaciones del 2 de julio de 2000.
- Inexperiencia del Partido Acción Nacional (PAN) en las negociaciones con grupos intermedios de la sociedad, tanto en lo que se refiere a la definición de estrategias neocorporativas, como en lo que respecta a las formas de conciliación de las múltiples formas de autorregulación social que se impulsan desde la sociedad civil.
- Minusvalorización del proyecto de reforma del Estado y reforma constitucional, como elementos centrales de la transición política, pues cultura partidaria subordinó la reforma a las necesidades programáticas de los partidos y no a políticas de Estado.[270]

Las elecciones federales de 2006 se llevaron a cabo en un contexto de alta tensión y fue resuelto a favor del candidato del PAN (35.89%), con un margen muy estrecho sobre la coalición encabezada por el Partido de la Revolución Democrática, (PRD) (35.31%). Para que el Ejecutivo Federal librara una inminente crisis de gobernabilidad, se encontraba con un largo trecho por recorrer en materia de legitimidad, estabilidad y eficacia.

Aunque el conflicto post electoral de 2006 amainó, resulta evidente que un sistema político que aspira al desarrollo integral y equitativo dentro de un esquema de modernidad no puede funcionar en ausencia de un marco legal que efectivamente rija sobre la ciudadanía y los procesos políticos no sólo porque el gobierno cuente con la capacidad y disposición de hacerlo cumplir, sino porque goce de amplia legitimidad entre la población y los actores políticos.[271] y la legitimidad actual debe obedecer, cuanto menos, a dos factores: a) el acceso democrático al poder público y, b) el ejercicio limitado y controlado del mismo. En

[270] Preciado Coronado, Jaime, "La gobernabilidad democrática en el México post-priísta", en Barros Valero, Javier, Preciado Coronado, Jaime, et. al., *Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México,* Paris, UNESCO, 2002, p. 24.

[271] Rubio, Luis, Jaime, Edna, *Op. cit.,* p. 41.

consecuencia, desde 2007, los ejes de la más reciente reforma electoral son los siguientes:

i) Nuevas reglas en las condiciones de la competencia.
ii) Una nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y a la televisión.
iii) Reducción de los tiempos de campaña y regulación de las "precampañas".
iv) Nueva integración y facultades para las autoridades electorales.

Siete décadas del siglo XX duró el predominio del antiguo régimen. En ese lapso se creó un sistema político que durante decenios fue la admiración de muchos, incluso receta para otros países latinoamericanos. Encarnó a un Estado que logró resolver el dilema histórico entre estabilidad política y transmisión pacífica del poder, a la vez que desarrollaba una poderosa gobernanza jerárquica con gobernabilidad normal. No obstante, el desdén a la competencia democrática, la corrupción y la pérdida de legitimidad, control y eficacia, entre otros factores, minaron su persistencia en el poder. La gran paradoja actual es que los primeros dos gobiernos no priístas no lograron consolidar el fin del régimen priista sino su revigorización.

A la luz de los acontecimientos suscitados durante la última década, es posible concluir que cuando el margen de triunfo de un político electo es reducido, la legitimidad de la victoria puede ser cuestionada. Cuando el político electo es el Presidente, esto pone en riesgo su capacidad para gobernar al país. Si se comparan las elecciones presidenciales de 2000 en Estados Unidos (Gore v. Bush) y de México en 2006 (Calderón v. López Obrador), resulta evidente que la amenaza a la legitimidad es mayor en países con una historia relativamente corta de elecciones "limpias". Una segunda vuelta de votación catalizaría la legitimidad en los casos en los que una gran parte de la población considere que el ganador de la primera ronda sólo aseguró su triunfo gracias a que sus opositores dividieron su apoyo entre varios candidatos perdedores. Sin embargo, en el caso en el que un país está auténticamente polarizado entre dos o más bloques de un tamaño similar (como la izquierda y la derecha), la

introducción de una segunda vuelta podría no tener un impacto de gran importancia sobre la legitimidad.

Por tanto, para un "gobierno de coalición", serían saludables los acuerdos generales, estableciendo con claridad y de manera pública los principales compromisos y reformas.[272]

Los días del *viejo régimen* de la gobernanza jerárquica autoritaria con un presidencialismo omnipotente han tocado a su fin. En las últimas décadas la presidencia mexicana se ha desprendido del control sobre áreas clave de su dominio tradicional. El país se alejó lentamente de un Ejecutivo intervencionista que ejercía poderes metaconstitucionales, a un Ejecutivo constreñido, reducido a su papel formal. Las elecciones de 2000 eliminaron las tres condiciones (un gobierno unificado, una fuerte disciplina dentro del partido mayoritario y el liderazgo presidencias del PRI) que permitían al presidencialismo mexicano existir y prosperar.[273]

En las siguientes páginas se identifican los factores que caracterizan a la gobernanza y a la gobernabilidad actuales en nuestro país, comenzando por la polémica surgida en torno al concepto de "Estado fallido".

[272] Cfr. Woldenberg, José, *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos, México, Cal y Arena*, 2006, p. 46.

[273] Dresser, Denise, "México: del predominio del PRI a una democracia dividida", en Domínguez, Jorge I., Shifter, Michael, eds., *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina,* México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 356-357.

3.9. El debate sobre el Estado fallido

Somalia became the modern world's closest approximation of Hobbes's state of nature, where life was indeed nasty, brutish, and short. To call it even a failed state was generous. The Democratic Republic of the Congo is a failed state. So is Zimbabwe. But those places at least have national armies and national bureaucracies, however corrupt. Since 1991, Somalia has not been a state so much as a lawless, ungoverned space on the map between its neighbors and the sea.

Jeffrey Gettleman[274]

Somalia es el ejemplo más dramático de lo que se tiende a denominar como "Estado fallido". Se ha dicho en diversos foros, ante la escalada incesante de violencia en nuestro país que vamos rumbo a ser un "Estado fallido". ¿Qué tan veraz es esta aseveración?

Comencemos por identificar el concepto de Estado fallido en sentido general, en el que suele haber acuerdo en caracterizarlo como aquél que ha perdido el monopolio de la fuerza y no controlan el territorio.[275] Ahora bien, -siguiendo con la exposición de Patricia Moncada-, mientras que un Estado fuerte se caracteriza por su buen desempeño en todos y cada uno de los bienes políticos, el Estado débil refleja un perfil mixto: mantiene el monopolio de la fuerza y la autoridad, controla el territorio, proyecta autoridad a lo largo del mismo y ni el gobierno ni el Estado son ilegítimos. Sin embargo, aloja tensiones entre grupos culturalmente diversos que podrían dar lugar a conflictos del tipo "violencia dentro del Estado" y sus indicadores económicos, políticos y de violencia delatan problemas en la provisión de bienes. De manera que si los indicadores de desempeño económico, político y de violencia separan al Estado débil del fuerte, el hecho de conservar el monopolio de la fuerza y la autoridad, controlar el territorio y gozar de legitimidad los aproxima.[276]

[274] Gettleman, Jeffrey, "The Most Dangerous Place in the World", *Foreign Policy*, March/April 2009.

[275] Moncada Roa, Patricia, "El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso", en Rotberg, Robert I., *et al. Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*, Colombia, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad javeriana, Instituto Pensar, 2007, p. 48.

[276] Moncada Roa, Patricia, *op. cit.*, p. 129.

Por su parte -prosigue Moncada-, mientras que la naturaleza del Estado *débil* es la crisis generalizada, la del Estado *fracasado* es la anarquía interna. Mientras que en los casos de crisis generalizada o debilidad el Estado retiene su papel de proveedor exclusivo de los bienes políticos, en las situaciones de anarquía interna o fracaso. El Estado ha cedido o perdido parte de ese papel a actores no estatales. Mientras que en los casos de debilidad los ciudadanos mantienen el vínculo de obediencia así como las expectativas y demandas de seguridad con el Estado, en las situaciones de fracaso los han trasladado hacia los actores no estatales que ahora comparten con el Estado el papel de proveedores de bienes políticos.

En el Estado *fallido* la anarquía interna ya se ha instalado, la capacidad económica y fiscal de maniobra es mínima, ha sido consumida por la violencia. Mientras que en los Estados en vías de fracasar el Estado todavía está ahí, en el Estado fallido ya no es así.[277] Finalmente, el vacío de autoridad, que es la naturaleza del *colapso* y que implica operar bajo la ley de la jungla o ley del más fuerte, es lo que identifica a este tipo de Estado de los fracasados. En el Estado colapsado predominan las fuerzas entrópicas o, como sostiene Rotberg, un Estado *colapsado* es una versión extrema y rara de un Estado *fallido.* Muestra un vacío de autoridad, es una expresión meramente geográfica, un agujero negro en el cual ha caído una entidad política fracasada.[278]

En el *Reporte Índigo* no. 99 se incluyó un amplio reportaje sobre el "Estado Fallido", en el que identifican los siguientes factores característicos:

i) Un Estado Fallido es el último de una serie de procesos que arrancan con la infiltración de la delincuencia en el Estado. Luego sube de nivel, cuando hay un proceso de "feudalización" del territorio.

[277] *Ibídem.*

[278] Rotberg, Robert I., "El fracaso y el colapso de los Estados-Nación. Descomposición, prevención y reparación, en Rotberg, Robert I., *et al. Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso,* Colombia, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad javeriana, Instituto Pensar, 2007, p. 172.

ii) Grandes zonas del Estado empiezan a ser controladas por la delincuencia organizada.
iii) Hay muchos responsables, no sólo los gobiernos. También están los empresarios que muchas veces tomaron dinero fácil y no supieron medir las consecuencias de algunos actos. De igual manera es responsabilidad de muchos medios de comunicación porque no informaron oportunamente de la situación que se venía. De los académicos por llamar "alarmistas" a quienes preveían la situación actual. De los políticos porque hubo graves procesos de financiamiento ilícito en las campañas políticas que han pasado, y que se vale todo con el fin de ganar. Y de la sociedad civil que no supo entender hacia dónde íbamos.[279]

El País Semanal, en su edición del 1º de marzo de 2009 incluye un reportaje titulado "Ciudad Juárez. 1.5 millones de habitantes. Cinco muertes violentas al día. Viaje al rincón más peligroso del mundo".[280] "Ocho muertos son sólo ocho líneas en cualquier periódico mexicano. Solo si el muerto respondía en vida a un nombre famoso -un general condecorado o el jefe de un cartel principal- o si las causas de su muerte resultaron extraordinarias -lo cocinaron después de asesinarlo o lo ejecutaron tras construir un túnel para pasar droga-, sólo entonces puede optar el difunto al raro honor de un titular en la portada de un periódico nacional. Un país donde el narcotráfico se lleva por delante a más de 6,000 personas al año no tiene más remedio que ir apilando tanto sufrimiento en la fosa común de las medias columnas, un pequeño trozo de papel escondido en una página par de un periódico de provincias".[281]

En el semanario *Stratfor* del 13 de mayo de 2008, George Friedman señala que México está atravesando una severa espiral de violencia ante la proliferación de muchos grupos armados muy bien organizados, que no solo combaten entre sí, sino también en contra del gobierno.

[279] *Reporte Índigo,* no. 99, http://www.reporteindigo.com/web/reporte/edicion99/, consultado el 4 de marzo de 2009.
[280] Ordán, Pablo, "Ciudad Juárez. 1.5 millones de habitantes. Cinco muertes violentas al día. Viaje al rincón más peligroso del mundo", *El País Semanal,* 1º de marzo de 2009, pp. 36-45.
[281] Ordán, Pablo, *Op. cit.,* p. 40.

Adicionalmente, los cárteles utilizan al gobierno como un instrumento en contra de otros carteles. Un fenómeno similar al que ocurrió con el gobierno fallido de Chicago durante la *Ley Seca*, y si Al Capone hubiera tenido la capacidad de imponer sus operaciones en Washington, los Estados Unidos habrían sido un Estado fallido.[282]

Es importante destacar -agrega *Stratfor*- que no está hablando de corrupción, que existe en todos los gobiernos del mundo, sino de un quiebre sistemático en el que el gobierno no es simplemente influenciado por la delincuencia, sino un instrumento de la delincuencia. El Estado se vuelve incapaz en su función primordial de garantizar la paz y su incapacidad no es evidente únicamente en el infructuoso combate a la delincuencia organizada sino que, directamente, alevosamente o por equivocación, el Estado comete crímenes (no se ve lejano el día en que el Estado mexicano reciba la denominación de "establecimiento", del mismo modo en el que las FARC de Colombia se han referido al gobierno de Álvaro Uribe). El actual Estado mexicano no es fallido aún (aunque durante los siglos 19 y principios del 20 hubo una tradición de gobiernos fallidos), pero tiene el riesgo de serlo. Esto es importante por tres factores primordiales:

i) México es un país enorme, con más de 110 millones de habitantes.
ii) México tiene una gran economía, la 14ª a nivel mundial.
iii) Comparte el *libre comercio* y una amplia frontera con la mayor potencia del mundo.

Por tanto, si México se convierte en un Estado fallido, advierte *Stratfor*, habrá serias repercusiones geopolíticas. No se trata únicamente de un asunto de criminalidad, el principal foco de tensión, para los Estados Unidos, será la frontera con México.[283]

[282] Chicago had a failed city government. The resources available to the Chicago gangs were limited, however, and it was not possible for them to carry out the same function in Washington. Ultimately, Washington deployed resources in Chicago and destroyed one of the main gangs. But if Al Capone had been able to carry out the same operation in Washington as he did in Chicago, the United States could have become a failed state. Friedman, George, "Mexico: on the Road to a Failed State?", *Stratfor*, may 13, 2008.

[283] There are economic incentives for the cartels to extend their operations into the United States. With those incentives comes intercartel competition, and with that competition

Mayor revuelo provocó en nuestro país el estudio del *United States Joint Forces Command* denominado *Joint Operating Environment*, del 25 de noviembre de 2008. En su apartado sobre los Estados fallidos alerta sobre el riesgo de colapsos súbitos:

> *"…There is one dynamic in the literature of weak and failing states that has received relatively little attention, namely the phenomenon of "rapid collapse." For the most part, weak and failing states represent chronic, long-term problems that allow for management over sustained periods. The collapse of a state usually comes as a surprise, has a rapid onset, and poses acute problems. The collapse of Yugoslavia into a chaotic angle of Warring nationalities in 1990 suggests how suddenly and catastrophically state collapse can happen - in this case, a state which had hosted the 1984 Winter Olympics at Sarajevo, and which then quickly became the epicenter of the ensuing civil war..."*

La conclusión es devastadora:

> *"…In terms of worst-case scenarios for the Joint Force and indeed the world, two large and important states bear consideration for a rapid and sudden collapse: Pakistan and Mexico… The Mexican possibility may seem less likely, but the government, its politicians, police, and judicial infrastructure are all under sustained assault and pressure by criminal gangs and drug cartels. How that internal conflict turns out over the next several years will have a major impact on the stability of the Mexican state. Any descent by Mexico into chaos would demand an American response based on the serious implications for homeland security alone".*[284]

Adicionalmente, *Forbes* cerró 2008 con la publicación del artículo "*The Next Disaster*", referente a México y a los sucesos que marcaron el

comes pressure on U.S. local, state and, ultimately, federal government and police functions. Were that to happen, the global implications obviously would be stunning. Imagine an extreme case in which the Mexican scenario is acted out in the United States. The effect on the global system economically and politically would be astounding, since U.S. failure would see the world reshaping itself in startling ways. Failure for the United States is much harder than for Mexico, however. The United States has a gross domestic product of about $14 trillion, while Mexico's economy is about $900 billion. The impact of the cartels' money is vastly greater in Mexico than in the United States, where it would be dwarfed by other pools of money with a powerful interest in maintaining U.S. stability. The idea of a failed American state is therefore far-fetched. Friedman, George, *Op. cit.*, pp. 3-4.

[284] www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf, consultado el 21 de enero de 2009.

final de ese año: el desastre aéreo en el que perdió la vida el Secretario de Gobernación; los asesinatos de los comandantes policiacos Edgar Millán y de Roberto Velasco Bravo, entre otros. Tras referir "la disolución de México, narcoterror, colapso de los precios del petróleo y caos económico", se hace referencia a la peculiarmente dramática situación en el norte del país, y el balance fundamental del reporte es que los cárteles del narcotráfico están ganando la guerra.[285]

[285] Bogan, Jesse, et. al. "The Next Disaster", *Forbes Magazine,* http://www.forbes.com/forbes/2008/1222/073.html, consultado el 5 de marzo de 2009. Es sabido que al final de la Segunda Guerra Mundial, el gobierno norteamericano a través del *Federal Bureau of Narcotics* se propuso actuar seriamente contra el ingreso de drogas a Estados Unidos provenientes, entre otros países, de México. Para entonces el noreste de México, especialmente el estado de Sinaloa y de manera especial el municipio de Badiraguato, se consolida de manera indiscutible como la región de mayor cultivo de adormidera y tráfico de opio. Para 1945, el Departamento del Tesoro norteamericano aseguraba que Irán, India y México eran los principales proveedores del opio consumido en su país y que el final de la guerra podría traer un aumento de la demanda. A principios de ese año el cónsul norteamericano en Mazatlán reportó a sus superiores que el gobernador de Sinaloa era parte de la red del narcotráfico y que cuando las autoridades destruían plantíos de amapola se trataba de los que pertenecían a los competidores del mandatario. El asesinato del gobernador, el coronel Rodolfo T. Loaiza en 1944, tuvo su explicación en una disputa por el control del narcotráfico. Para 1947, los traficantes se modernizaban y ya disponían de aviones para introducir la droga a Estados Unidos. Desde entonces, en Estados Unidos se propuso como solución básica la erradicación de los plantíos de drogas en México, especialmente en Sinaloa. Ante las presiones, el gobierno mexicano pidió al norteamericano que fuera Washington quien diseñara el plan maestro para lograr la meta. El cónsul mexicano en Phoenix, Arizona, en 1947 propuso, sin éxito, que se contestara a las críticas norteamericanas que: "ninguna culpa tiene México de que haya tantos viciosos en los EUA". Era el principio de la tesis mexicana que ponía en la demanda norteamericana y no en la oferta mexicana la raíz del mal. A inicios de 1948 el Departamento del Tesoro de Estados Unidos contraatacó y se propuso disipar los rumores de que era el crimen organizado norteamericano el que financiaba a los narcotraficantes mexicanos. Al contrario, se dijo, quienes patrocinaban el ilícito eran "mexicanos prominentes". No se debía aceptar que ambos gobiernos fueran igualmente corresponsables del mal; para la autoridad norteamericana la responsabilidad era de México. Para 1950 hay una "época de oro" en la relación México-Estados Unidos en el área del narcotráfico porque prácticamente el gobierno mexicano aceptó todas las demandas de Washington en este campo. Sin embargo, en los 1960 la demanda de drogas aumentaría considerablemente en Estados Unidos y el ciclo se repetiría pero con una fuerza mucho mayor hasta llegar a lo que es hoy. En los años 40, el problema parecía controlable y eso fue lo que hizo el régimen priista: lo controló, no lo resolvió. Al cambiar el régimen en el 2000, lo que quedaba del control priista se perdió, el panismo no supo o no quiso actuar entonces a fondo y el problema le ha estallado ahora -nos ha estallado- hasta llegar al punto de amenazar la viabilidad del Estado. Meyer, Lorenzo, "¿Responsables? Todos", *Reforma,* 5 de marzo de 2009.

Por su parte, George W. Grayson en su libro *Mexico. Narco-Violence and a Failed State?* publicado en 2010, advierte que es extremadamente difícil, probablemente imposible, erradicar a los carteles de la droga y que la fuerza del crimen organizado, combinado con la ineficacia de la acción estatal, colocan a México en los linderos del *Estado fallido*.[286] Finalmente, también en 2010, el rotativo satírico *The Onion* publicó una nota satírica cuyo título no podía ser más elocuente: "*Los 111 millones de mexicanos murieron durante un tiroteo entre cárteles rivales*".

Estado fallido es un término polémico, que califica de esta manera a un Estado débil en el cual el gobierno tiene poco control práctico sobre su territorio. Ciertamente, el término es ambiguo. Por ejemplo, si se toma de forma literal, un Estado fallido sería aquel en el que no hay un gobierno efectivo, al contrario de un gobierno dictatorial que acapara y utiliza todo el poder. Con esto se quiere decir que un país "tiene éxito" si mantiene un monopolio en el uso legítimo de la fuerza física dentro de sus fronteras. Cuando este monopolio está quebrantado (por ejemplo, por la presencia dominante de señores de la guerra, de milicias, del narco, o de terrorismo), la misma existencia del Estado llega a ser dudosa, y el país se convierte en un Estado que ha fallado o Estado fallido. La dificultad de determinar si un gobierno mantiene "un monopolio en el uso legítimo de los medios de la fuerza" (que incluye los problemas de la definición de "legítimo") es uno de los factores que no permiten dejar claro cuando un Estado se puede determinar fallido.

El término también se utiliza en el sentido de un Estado que se ha hecho ineficaz (es decir, tiene control nominal militar y policial sobre su territorio, solamente en el sentido de no tener grupos armados desafiando directamente la autoridad del Estado) y no puede hacer cumplir sus leyes uniformemente debido a las altas tasas de criminalidad, corrupción extrema, un extenso mercado informal, burocracia impenetrable, ineficacia judicial e interferencia militar en la política.

[286] Cfr. Grayson, George W., *Mexico. Narco-Violence and a Failed State?*, New Jersey, Transaction Publishers, 2010, pp. 267 y sigs.

Desde 2005, *Fund for Peace* integra el índice de Estados fallidos, que en su versión más reciente, incluye a casi 180 países, evaluados mediante el empleo de doce indicadores sociales, económicos y políticos:

A. *Indicadores sociales:* 1) Presiones demográficas, 2) Movimiento masivo de refugiados o desplazamientos internos, creando situaciones complejas de emergencia humanitaria, 3) Legados de venganza o paranoias de grupo, y 4) Deserciones crónicas y sostenidas.
B. *Indicadores económicos*: 5) Desarrollo económico asimétrico, 6) Crisis económica severa.
C. *Indicadores políticos:* 7) Criminalización y/o deslegitimación del Estado, 8) Deterioro progresivo de los servicios públicos, 9) Suspensión o aplicación arbitraria de la ley y violación de derechos humanos, 10) Los aparatos de seguridad operan como un "Estado dentro del Estado", 11) Incremento en facciones de élites, y 12) Intervención de otros Estados o de actores políticos externos.

Para cada uno de los doce indicadores, existe un rating del 0 al 10, siendo 0 el de menor intensidad, es decir, el más estable, mientras que 10 es el de mayor intensidad, es decir, el menos estable. El marcador total es la suma de los doce indicadores, en una escala del 0 al 120. El índice utiliza distintos colores, que distinguen situaciones de alerta, o críticas, hasta estables y sustentables, siendo estas últimas, identificadas con un verde intenso.

Una de las conclusiones de mayor contundencia de *Fund for Peace* es que alrededor de 2 mil millones de personas en el mundo viven en países que atraviesan un riesgo significativo de colapsar (Estados inseguros e inestables, atacados por el terrorismo, el crimen organizado, proliferación de armas, emergencias humanitarias, degradación ambiental y extremismos políticos, principalmente). Veamos las ubicaciones de varios países, incluyendo a México en el lugar 98:

Índice de Estados fallidos de Fund for Peace, 2012

	TOTAL	Demographic pressures	Refugees and IDP's	Group Grievance	Human Flight	Uneven Development	Poverty and Economic Decline	Legitimacy of the State	Public Services	Human Rights	Security Apparatus	Factionalized Elites	External Intervention
1) Somalia	114.9	9.8	10.0	9.6	8.6	8.1	9.7	9.9	9.8	9.9	10.0	9.8	9.8
2) Congo	111.2	9.9	9.7	9.3	7.4	8.9	8.8	9.5	9.2	9.7	9.7	9.5	9.6
3) Sudán	109.4	8.4	9.9	10.0	8.3	8.8	7.3	9.5	8.5	9.4	9.7	9.9	9.5
7) Haití	104.9	9.5	8.1	7.0	8.8	8.6	9.5	9.3	9.3	7.7	8.2	9.0	9.7
14) Nigeria	101.1	8.4	6.5	9.7	7.6	8.9	7.5	9.1	9.1	8.6	9.2	9.8	6.6
97) Sao Tomé	73.9	6.8	4.0	4.8	7.6	6.1	7.4	6.7	6.7	4.6	5.8	6.3	7.0
98) México	73.6	6.0	4.2	5.8	6.2	7.5	5.7	6.6	6.1	6.2	7.7	5.2	6.4
158) UK	35.3	2.8	3.0	4.7	2.4	3.9	3.7	1.9	2.6	2.1	3.0	3.6	1.6
159) USA	34.8	3.3	2.6	3.9	1.3	5.1	3.4	2.6	2.7	3.5	1.9	3.6	1.0
160) Portugal	34.2	3.1	1.8	2.3	2.9	3.7	5.3	2.0	3.8	3.0	1.9	1.4	3.0
173) Norway	23.9	2.3	1.8	3.6	1.5	1.8	2.4	0.8	1.7	2.2	3.0	1.2	1.6
176) Sweden	21.3	2.6	2.6	1.0	1.8	1.9	1.6	0.8	1.8	1.6	2.5	1.8	1.3
177) Finland	20.0	2.2	1.9	1.4	2.6	1.3	2.9	0.8	1.8	1.4	1.3	1.2	1.2

Fuente: The Fund for Peace, *The Failed States Index, 2012*.

Como puede apreciarse, México, ubicado a media tabla, con una puntuación de 73.6 parece lejos aún de ser un Estado fallido[287] como Somalia (114.9), pero más lejos aún parece de gozar de una gobernabilidad "escandinava" (20.0, en el caso de Finlandia).

Ahora bien, lo controvertible del concepto *Estado fallido* deriva de las implicaciones políticas y militares de etiquetar a un país como "fallido". Las proclamaciones y las leyes de su gobierno pueden no ser tomadas en cuenta, y en algunos casos la acción violenta se puede emprender dentro de las fronteras del "Estado fallido" por agentes de otros países;

[287] En corresponsal del diario *El País* en México relató como "durante una hora y tres minutos, Patricia Espinosa, Secretaria de Relaciones Exteriores trató de demostrar con datos en la mano que, pese a su sangriento día a día, México no es un Estado fallido" (17 de enero de 2009). El Estado mexicano todavía controla la mayor parte del territorio. Sin embargo, la situación se empaña cuando se piensa en ciudades e instituciones en donde la presencia del Estado es testimonial porque quienes controlan los hilos del poder son los narcos. Aguayo, Sergio, "¿México fallido?", *El País,* 6 de febrero de 2009.

tal acción tiene naturalmente una legalidad altamente dudosa. Para Noam Chomsky el término "Estado fallido" se popularizó por su uso en Estados Unidos a partir de los 1990. El que Washington declarara fallido un Estado equivalía a considerarlo incapaz de ejercer su soberanía y marcarlo como problema (Afganistán o Somalia, por ejemplo). Así, el "Estado fallido" resultó simplemente la antítesis del "Estado ilustrado". Chomsky acepta que no hay forma satisfactoria de definir lo fallido de un Estado pero propone dos indicadores: a) el predominio de un claro desdén por las normas legales internas e internacionales y b) una falta de capacidad o voluntad de la autoridad para proteger a los ciudadanos de la violencia y la destrucción.[288] El anterior Embajador de Estados Unidos en México tiene una conocida reputación como experto en "Estados fallidos" .[289]

Lorenzo Meyer, por su parte, sostiene que, como en otros campos, lo fallido depende del color del cristal con que se mire. Si se toman las estadísticas de los delitos cometidos en México en los últimos años, incluida la "cifra negra" (el cálculo de delitos cometidos pero no denunciados, y que va del doble al cuádruplo de los denunciados), la conclusión sería inquietante: en 2001 el 14 por ciento de los hogares mexicanos fueron víctimas de delincuentes. Desde entonces, las cifras deben haber aumentado y mucho, lo que llevaría a concluir que en México el Estado está fallando cada vez más en el cumplimiento de su deber esencial -garantizar la vida y bienes de los ciudadanos-. Si se toma el punto de vista de Chomsky -la falta de capacidad o voluntad de la

[288] Chomsky, Noam, *Failed States. The abuse of Power and the Assault on Democracy,* New York, Holt Paperbacks, 2006. En este libro, Chomsky critica a los gobiernos de Estados Unidos que repetidas veces se han arrogado el derecho de intervenir militarmente, imponiendo sanciones y regímenes en los "Estados fallidos" alrededor del globo.

[289] En la edición de *Foreign Affairs* de agosto de 2005, Carlos Pascual publicó un artículo en coautoría con Stephen Krasner intitulado *Addressing Failure State,* que comienza con la siguiente aseveración: "*In today's increasingly interconnected world, weak and failed states pose an acute risk to U.S. and global security. Indeed, they present one of the most important foreign policy challenges of the contemporary era. States are most vulnerable to collapse in the time immediately before, during, and after conflict. When chaos prevails, terrorism, narcotics trade, weapons proliferation, and other forms of organized crime can flourish. Left in dire straits, subject to depredation, and denied access to basic services, people become susceptible to the exhortations of demagogues and hatemongers".*

autoridad para proteger a sus ciudadanos de la violencia y lo relativo del estado del Estado de derecho-, la conclusión sería la misma. En suma, si el mexicano no es ya un "Estado fallido", cada vez se parece más a uno y no se ve que los responsables estén a la altura del problema.[290]

Muchos de los críticos de la noción de Estado fallido, alegan que es una maniobra imperialista de los Estados Unidos, de una forma más para erigirse como policía del mundo, una violación de la soberanía de los países y una legalización de posibles invasiones y ocupaciones estadounidenses en países pequeños y débiles, que puedan estar en contra de sus intereses. Puede tomarse como ejemplo a la inclusión de la nada débil Corea del Norte como un Estado fallido, a pesar de que su gobierno establece un gran control sobre sus habitantes, lo que pone en contradicho la idea de incluir en la lista como peligrosas aquellas naciones que no tienen un control estable sobre su territorio.

Eso no quiere decir -afirma Jesús Silva-Herzog Márquez- que la crisis mexicana sea trivial. Que los problemas mexicanos no lo coloquen

[290] Meyer, Lorenzo, "Si no es, parece", *Reforma,* 5 de febrero de 2009. Otra forma de enfocar el problema sería comparar a México consigo mismo y ver hasta qué punto se ha progresado o retrocedido en la búsqueda de un mejor país en los últimos años o decenios. ¿De la Revolución de 1910, qué vamos a celebrar en el 2010? En materia de equidad, la falla del Estado mexicano es hoy enorme e inocultable. Por lo que se refiere a la seguridad pública, el deterioro es tan claro como grave. Hace medio siglo, los aparatos de seguridad tenían bajo control a los grupos criminales pero hoy ese aparato es claramente impotente para frenar a los cárteles del narcotráfico que operan en todo el país y que han expandido su campo de acción fuera de nuestras fronteras. En el 2008, la cifra de asesinatos atribuidos a narcotraficantes fue el doble del 2007 y en este año el promedio mensual indica un aumento cuantitativo y cualitativo, pues hoy el crimen organizado se da el lujo de torturar y asesinar hasta a los generales del Ejército. Aquí nadie puede dejar de reconocer una falla fundamental, catastrófica. Es justamente la incapacidad de los aparatos mexicanos de seguridad para enfrentar al crimen organizado -incapacidad producto de su falta de preparación profesional pero, sobre todo, de su enorme corrupción- lo que más preocupa a las autoridades norteamericanas, y lo que explica que al norte del Bravo se plantee abiertamente la posibilidad de calificar al mexicano como un "Estado fallido". Para Estados Unidos su seguridad requiere en México autoridades capaces de garantizar el orden interno por la vía que sea, autoritaria o democrática. Y es esa capacidad lo que se está perdiendo. De ahí artículos como el de Forbes o declaraciones como la del director saliente de la CIA, Michael Hayden, que al entregar su puesto advirtió que el incremento de la violencia en México era ya un foco rojo que la nueva administración norteamericana debía atender.

en la federación de estados fallidos no significa que su Estado funciona bien y eficazmente, que garantiza el orden, que respeta puntualmente sus reglas y que provee servicios de buena calidad a toda su población. La crisis del Estado mexicano es seria y los peligros que corremos, si el gobierno fracasa, son enormes. Nuestro Estado es endeble e ineficaz. Está penetrado por intereses particulares y por las fuerzas del crimen. No es capaz de garantizar la legalidad ni la tranquilidad pública en todo el territorio del país y en algunas regiones, ha sido abiertamente rebasado por las mafias.

Pero eso habla de la penuria, no del fracaso del Estado en el sentido que se utiliza en los foros internacionales. Si por algo es absurda la noción del "Estado fallido" es precisamente porque lo que conviene al crimen organizado es esta debilidad estatal. Las organizaciones criminales viven, se reproducen, se enriquecen porque hay un Estado. La prosperidad de nuestras mafias depende de un Estado que existe pero que es débil. Para que el crimen organizado florezca es indispensable una estructura gubernamental corrompible pero, hasta cierto punto, presente. México no es un Estado fallido ni camina hacia allá. Padece un Estado inaceptablemente débil, impregnado por el delito y profundamente ineficaz.[291]

El espacio estatal ha sido exitosamente capturado por intereses privados. Los árbitros, los órganos de la neutralidad, las instituciones de Estado actúan en buena medida como apoderados de intereses particulares. Un liberalismo antipolítico parece confirmar involuntariamente las tesis políticas de Marx: el Estado como garante del interés particular. El cuadro muestra dos gravísimos fracasos del poder político. Fracaso del Estado que establece el orden; fracaso del Estado que canaliza el interés general. A la impotencia del Estado frente a los criminales, habrá que agregar la abulia del Estado frente a los poderosos.[292]

---

[291] Silva-Herzog Márquez, Jesús, "¿Estado fallido?", *Reforma*, 2 de febrero de 2009.

[292] Silva-Herzog Márquez, Jesús, "Estado débil y dependiente", *Reforma*, 16 de febrero de 2009.

En el siguiente cuadro se propone un apocalíptico escenario de Estado fallido:

Un escenario de Estado fallido

- Al aterrizar en el Aeropuerto internacional, el primer formato que se debe llenar incluye el nombre, el domicilio y el calibre del arma.
- Más de dos décadas sin un gobierno. El que rige desde hace 20 años es un denominado "gobierno de transición".
- El gobierno únicamente tiene el control de algunas cuadras alrededor del Palacio de Gobierno.
- Más del 75% de los miembros del ejército han desertado con sus armas y sus uniformes.
- En todo el territorio del país hay un espléndido caldo de cultivo para la proliferación de "señores de la guerra", piratas, secuestradores, insurgentes fanáticos, sicarios, jóvenes sin empleos pero con muchas balas.
- Hambre, mortalidad infantil, desempleo y sequía.
- No hay zonas verdes y los hospitales apenas tienen gasa para atender las heridas.
- La delincuencia organizada tiene el control de armas reservadas al ejército, carreteras, muelles, pistas de aterrizaje, Internet y líneas telefónicas.
- Individuos son asesinados por unas cuantas monedas.
- Mujeres son violadas y maltratadas impunemente.
- Tropas de una potencia extranjera patrullan las fronteras, y más acá.
- Entre 30 y 50 mil personas mueren por año, violentamente.
- Muchos edificios presentan agujeros de bala.
- La psique nacional atraviesa por un severo trastorno de estrés post-traumático.
- Es extremadamente difícil identificar a los líderes del país, si es que existen. El poder público, la sociedad civil y el mercado parecen estar afásicos.
- Cada miembro de la prensa extranjera que cubre los principales acontecimientos locales, debe contratar a un considerable número de pistoleros, para su propia protección.
- Toda una generación de ciudadanos no tiene la menor experiencia acerca de lo que es un gobierno, y menos, cómo funciona.
- La ley y la estabilidad son tan sólo conceptos abstractos en un contexto en el que la palabra final la tiene una ametralladora.

Fuente: elaboración propia

La anterior es la descripción de la Somalia actual, el Estado más fallido del mundo.[293] México parece estar atravesando una severa crisis

[293] Paradójicamente, la anarquía somalí es más ordenada que el gobierno somalí. De hecho, desde principios de los años 90, que no hay gobierno, hasta nuestros días, Somalia ha mejorado más que sus vecinos en expectativa de vida, salud, acceso a telecomunicaciones y recursos hídricos. Es tremendo pero cierto sugerir que en estos años, los intentos por establecer un gobierno en Somalia son, precisamente, los que han generado el caos. Alentadoramente, en 2012, Somalia ha trazado una *hoja de ruta* para la reinstauración del orden constitucional.

de gobernabilidad, en los términos de su caracterización en este trabajo. Hay vastas zonas del país en franca ingobernabilidad, pero al menos, al momento de editar este trabajo, aún se ve lejos en el horizonte la crisis de Estado, y más lejos aún al tan mencionado Estado fallido. No obstante, lenta y persistentemente los escenarios más desalentadores se aproximan a nosotros.

Finalmente, bajo una perspectiva crítica en torno al concepto de Estado fallido, puede afirmarse que, si entre los individuos debe regir la máxima *quod tibi fieri non vis, alteri ne feceris,*[294] en cambio, parecería que entre los Estados rige lo contrario: *quod tibi fieri non vis, id alteri tu feceris.*[295] En *Parerga y Paralipomena*, Schopenhauer, al analizar esos dos apotegmas a la luz de la doctrina del derecho y la política concluye:

> *"Si no quieres ser sometido, somete de vez en cuando al vecino, tan pronto como su debilidad te de ocasión de ello…. Esa máxima maquiavélica sigue siendo una máscara para el afán de rapiña mucho más decorosa que el transparente remiendo de las mentiras más palpables en los discursos presidenciales; unas mentiras que terminan en la conocida historia del conejo que hubo de atacar al perro. En el fondo cada Estado considera a los demás una guarida de ladrones que caerá sobre él en cuanto tenga oportunidad".*[296]

3.10. Contrastando los indicadores

Ya se ha visto la posición de México en el ranking de los Estados fallidos, ahora bien, ¿esta ubicación tiene su correspondencia con otros indicadores como los de desarrollo humano, gobernabilidad y calidad de vida? Para este contraste, nos circunscribimos a tres países: Finlandia (el Estado menos fallido), Somalia (el más fallido) y México, así como los que en su caso, se ubiquen en primera y última posiciones.

---

[294] No hagas a otro lo que no quieras que se te haga a ti.
[295] Haz a otros lo que no quieras que se te haga a ti.
[296] Schopenhauer, Arthur, *Parerga y Paralipomena,* volumen II, Madrid, Trotta, 2009, p. 260.

i) Calidad de vida.

International Living elabora anualmente su índice de calidad de vida. En su edición más reciente evalúa a 192 países en base a nueve indicadores con sus respectivas ponderaciones: costo de vida, cultura y ocio, economía, medio ambiente, libertades, salud, infraestructura, seguridad y clima. 100 es la puntuación ideal para cada indicador.

	Finlandia	México	Somalia
Costo de vida	57	77	78
Cultura y ocio	73	93	5
Economía	52	48	21
Medio ambiente	69	57	45
Libertades	100	75	0
Salud	85	74	8
Infraestructura	68	24	30
Seguridad	100	81	36
Clima	76	99	16
Total	69	67	28

En los niveles inferiores, hay plena coincidencia, el Estado más fallido es también el de menor calidad de vida del mundo. México tiene niveles bajos en su economía e infraestructura, pero queda ubicado dentro de la primera mitad de la tabla, gracias a su clima y su oferta cultural. Hay en cambio, treinta países con mejor calidad de vida que Finlandia (entre ellos, Estados Unidos, Francia, Mónaco, España y Argentina). Estados Unidos es el país con mayor calidad de vida del mundo y supera a Finlandia en diversos indicadores.

ii) Desarrollo humano.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo integra su Informe de desarrollo humano, tomando como indicadores fundamentales: esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetización de los adultos, tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria y PIB *per cápita*.

En la parte inferior de la tabla, la República Democrática del Congo ocupa el último lugar con un índice de 0.286. Somalia no se encuentra ponderada en el informe general, y tan sólo en un anexo hay indicadores básicos de otros estados miembros de las Naciones Unidas (Corea del Norte, Islas Marshall, Mónaco, Nauru, Tuvalu, San Marino y Somalia). La esperanza de vida al nacer en Somalia es de 51.2 años, mientras que en Congo es de 48.4 años. Los años esperados de escolarización en Somalia son 2.4, por 8.2 en Congo.

México se ubica en el lugar 57, dentro de los países de alto desarrollo humano, con un índice de 0.770, inferior al 0.771 de Bulgaria, pero superior al 0.768 de Panamá.

Entre los países de desarrollo humano "muy alto", Noruega es el país con mayor índice, con 0.943. Finlandia, el Estado menos fallido del mundo, en la posición 22, con 0.882.

iii) Gobernabilidad.

El Banco Mundial ha integrado un conjunto de indicadores agregados de gobernanza y gobernabilidad que incluyen a más de 200 países y se basan en más de 350 variables recogidas de docenas de instituciones en todo el mundo. Como se ha visto, dichos indicadores cubren las siguientes seis voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción.[297] Hay coincidencia entre las respectivas ubicaciones de Finlandia, México y Somalia en estos indicadores, como sus correspondientes ubicaciones en el ranking de Estados fallidos. Finlandia sólo es superado por Noruega es voz y rendición de cuentas, por un margen estrecho.

[297] La defensa conceptual del modelo de medición del Banco Mundial está en Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, y Mastruzzi, Massimo, *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics,* Washington, The World Bank, 2007.

	Voz y rendición de cuentas	Estabilidad política	Efectividad gubernamental	Calidad regulatoria	Estado de derecho	Control de la corrupción
Finlandia	97.2	94.3	99.5	99.0	100	98.1
México	52.1	22.6	61.7	58.9	33.6	44.5
Somalia	2.4	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0

Fuente: *The Worldwide Governance Indicators Project*

3.11. Instituciones fundamentales para la gobernabilidad y la cogobernanza

Durante un largo periodo, México se caracterizó por la extrema centralización de los poderes políticos en manos del Ejecutivo Federal, el mayor exponente de la gobernanza jerárquica. Sin embargo, desde mediados de los años noventa, los controles y contrapesos impuestos a la discrecionalidad del Ejecutivo son una realidad. La reforma constitucional de 1994 otorgó una mayor independencia a la Suprema Corte y, desde 1997, la representación del partido político del Presidente en el Congreso ha sido más acotada. Los controles y contrapesos que ejercen los poderes de muchos actores institucionales contribuyen a la consolidación de la cogobernanza no sólo al limitar el abuso de poder por parte de cualquiera de ellos, en especial del Presidente, sino a hacer de la toma de decisiones, un proceso más horizontal.

Habiendo identificado en el capítulo anterior las variables dependientes e independientes de la gobernabilidad, a continuación, enunciaremos las que, desde nuestra perspectiva, resultan fundamentales para consolidar la efectividad, la estabilidad, la legitimidad y la cogobernanza.

1) Controversias constitucionales.[298] A mediados de los 90, se llevaron a cabo una serie de modificaciones constitucionales y legales tendientes a que los poderes de la Unión se desempeñen como contrapesos más efectivos. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue objeto de una profunda transformación que la convirtió en un verdadero fiel de la balanza en este sistema de frenos y contrapesos.

[298] Como acotación previa, entre el folclor y la realidad, Ambrose Bierce asegura la existencia de una curiosa y añeja obra llamada *The Lunarian Astonished* (El Selenita Perplejo, Pfeiffer & Co., Boston, 1803), que contiene un dialogo que, más de dos siglos después de haber sido publicado, sigue siendo emblemático en la discusión sobre el control constitucional, el equilibrio y la división de poderes: LUNARIAN: *Then when your Congress has passed a law it goes directly to the Supreme Court in order that it may at once be known whether it is constitutional?* (Selenita.--Entonces, cuando vuestro Congreso ha aprobado una ley, ¿va inmediatamente a la Suprema Corte para que dictamine si es constitucional?) TERRESTRIAN: *O no; it does not require the approval of the Supreme Court until having perhaps been enforced for many years somebody objects to its operation against himself - I mean his client. The President, if he approves it, begins to execute it at once.* (Terrícola.--¡Oh no! la ley no necesita la aprobación de la Suprema Corte. A veces pasan años antes de que un abogado la objete en nombre de su cliente. Si el Presidente la aprueba, entra en vigor en el acto.) LUNARIAN: *Ah, the executive power is a part of the legislative. Do your policemen also have to approve the local ordinances that they enforce?* (Selenita-- Ah, el Poder Ejecutivo es parte del Legislativo. ¿Y la policía también debe aprobar los edictos que hace cumplir?) TERRESTRIAN: *Not yet – at least not in their character of constables. Generally speaking, though, all laws require the approval of those whom they are intended to restrain*. (Terricola.-- Todavía no...En términos generales, sin embargo, todas las leyes exigen la aprobación de aquellos a quienes se proponen reprimir.) LUNARIAN: *I see. The death warrant is not valid until signed by the murderer*. (Selenita.-- Ya veo. La sentencia de muerte no es válida hasta que no la firma el asesino.) TERRESTRIAN: *My friend, you put it too strongly; we are not so consistent*. (Terrícola.-- Amigo mío, usted exagera. No somos tan coherentes.) LUNARIAN: *But this system of maintaining an expensive judicial machinery to pass upon the validity of laws only after they have long been executed, and then only when brought before the court by some private person – does it not cause great confusion*? (Selenita-- Pero este sistema de mantener una costosa maquinaria judicial que sólo se pronuncia sobre la validez de las leyes mucho después de que han empezado a ejecutarse, y sólo en el caso de que un ciudadano particular las someta a la Corte, ¿no provoca una gran confusión?) TERRESTRIAN*: It does*. (Terrícola-- Así es, en efecto.) LUNARIAN: *Why then should not your laws, previously to being executed, be validated, not by the signature of your President, but by that of the Chief Justice of the Supreme Court?* (Selenita-- ¿Por qué entonces no hacer convalidar las leyes por la Suprema Corte, antes que por el Presidente?) TERRESTRIAN: *There is no precedent for any such course*. (Terricola-- Porque ese sistema no tiene precedente.) LUNARIAN: *Precedent. What is that?* (Selenita-- ¿Qué es un precedente?) TERRESTRIAN: *It has been defined by five hundred lawyers in three volumes each. So how can any one know?* (Terrícola-- Algo que ha sido definido por trescientos juristas a razón de tres volúmenes cada uno. ¿Cómo podríamos saberlo?)

Como sugiere Miguel Orozco Gómez, las controversias constitucionales son un tópico que, pudiera pensarse, raya en los límites del derecho y la política, porque tiene que ver con la resolución de conflictos entre órganos del Estado, porque en la resolución de controversias constitucionales se equilibra la ya de por sí difícil relación entre derecho y política.[299] De ese modo, la controversia constitucional es una herramienta técnica para la decisión judicial que, por tanto, se vuelve una herramienta jurídica de resolución de conflictos que, en buena medida, son de orden político. La controversia constitucional nació con ese objetivo en 1917 y fue establecida para dirimir los conflictos que surgieran entre los órganos de gobierno y, más aún, entre los poderes del Estado. Sin embargo, no fue sino hasta finales del siglo XX que adquirió la fuerza que hoy tiene.[300]

La controversia constitucional es el mejor exponente de lo que en el primer capítulo referíamos como las condiciones jurídicas de la legitimidad. De acuerdo con la definición aportada por el Ministro Juventino V. Castro, las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.[301]

[299] Orozco Gómez, Miguel, *Procedimientos constitucionales: controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Porrúa, 2004, p. 37.

[300] Orozco Gómez, Miguel, *Op. cit.,* p. 37.

[301] Castro, Juventino V., *El Artículo 105 constitucional,* México, Porrúa, 1997, p. 61. Al respecto, el artículo 105 de la CPEUM dispone, respecto de las controversias constitucionales: Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre: a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; c) El

Ahora bien, aún cuando las controversias constitucionales están concebidas fundamentalmente como procesos de resolución de conflictos entre órdenes u órganos normativos, es preciso destacar que no todos los casos terminan con la asignación de competencias. Esto se debe a que en ocasiones el conflicto materia de la controversia puede limitarse a un problema de mera legalidad. Por ello, debe decirse que la función realizada por la Suprema Corte es, en general, de control de la regularidad jurídica y, sólo en ciertos casos, de control específico de la regularidad constitucional. En términos generales, la competencia para la resolución de las controversias compete al Pleno de la Corte, pudiendo intervenir las Salas cuando no proceda el examen de las cuestiones de constitucionalidad propuestas.[302]

Adicionalmente, se puede recurrir a un sistema teórico comparativo de tres escenarios políticos y electorales en los que opera de manera diversa la controversia constitucional:

Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d) Un Estado y otro; e) Un Estado y el Distrito Federal; f) El Distrito Federal y un municipio; g) Dos municipios de diversos Estados; h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. Por su parte, El artículo 46 constitucional dispone: "Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores. A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante la Cámara de Senadores, quien actuará en términos del artículo 76, fracción XI, de esta Constitución. Las resoluciones del Senado en la materia serán definitivas e inatacables. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer a través de controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores.

[302] *Ibídem.*

i) Escenario autoritario de partido hegemónico y predominio del Ejecutivo sin gobierno dividido. Bajo un régimen de partido hegemónico o sin pluralismo democrático, las controversias constitucionales serían consistentemente un instrumento semántico sin aplicación práctica en la administración de justicia debido al dominio político, electoral, social, económico e institucional de un grupo o partido político, o bien, debido al predominio del Poder Ejecutivo respecto de los otros dos poderes.

ii) Escenario de alternancia o transición con gobiernos divididos incipientes. Lo que se observa en el funcionamiento de las controversias constitucionales es una carencia de fluidez, claridad y rapidez procesales, que se complica con la existencia de discusiones y debates públicos entre las partes oficialmente enfrentadas así como un cuestionamiento sobre la falta de imparcialidad de los ministros o magistrados encargados de conocer y resolver las propias controversias que proviene de la existencia de inclinaciones partidistas o ligas de padrinazgo político en los nombramientos o designaciones de ministros o magistrados de las cortes supremas so salas constitucionales que impiden, a su vez, la imparcialidad o neutralidad en la administración de justicia en materia de controversias constitucionales. Este sería el escenario más difícil y riesgoso para el funcionamiento de las controversias constitucionales, pues se requiere de una gran madurez, visión e imparcialidad tanto de las primeras generaciones de jueces encargados de resolver las propias controversias, como de las partes involucradas y también del personal que integra los cuerpos judiciales que administran la justicia constitucional, con el fin de evitar la politización de asuntos esencialmente jurídicos.

iii) Escenario de madurez institucional integral con tradición de gobiernos divididos cíclicos. En este escenario ideal se da una madurez plena de instituciones políticas y electorales democráticas, elecciones transparentes organizadas por instituciones imparciales y consolidadas, gobiernos divididos cíclicos, y opinión pública y medios maduros y conocedores de la temática que facilita un funcionamiento terso, claro y procesalmente ágil de la controversia

constitucional, que es conducida por un carril institucional fundamentalmente jurídico y no politizado.[303]

Gracias a las controversias constitucionales, la Suprema Corte ha logrado una mayor amplitud de intervención, sin que esto implique que la pretensión de nuestro máximo tribunal sea tomar una actitud de activismo judicial mal entendido, ni que pretenda resolver todos los conflictos de orden nacional que puedan planteársele sino, en primer término, velar por la supremacía constitucional.[304]

2) *Acciones de inconstitucionalidad.* Esta figura se instauró en nuestro país por las reformas de 1994, aunque se han identificado antecedentes que se remontan al Acta de Reformas de 1847. Como lo apunta Fix-Fierro, las acciones de inconstitucionalidad forman parte de las "garantías constitucionales", es decir, de los instrumentos jurídicos, de carácter esencialmente procesal, que tienen por objeto la reparación del orden constitucional cuando ha sido violado o desconocido, así como la evolución y adaptación de sus normas a la realidad.[305] Tienen su origen en el modelo europeo-kelseniano de control constitucional, en el que se contemplan procedimientos especiales para "declarar la inconstitucionalidad de nuevas leyes",[306] de ahí que las acciones abstractas de inconstitucionalidad se desvinculen de las controversias concretas. En varios países europeos, su instauración obedeció a la necesidad de que

[303] De Andrea S, Francisco José, "La controversia constitucional: piedra angular de la justicia constitucional en la era de los gobiernos divididos y el renacimiento del federalismo en México", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Zaldívar, Lelo de Larrea, Arturo, *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho,* tomo VIII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2008, pp. 532-533.

[304] Orozco Gómez, Miguel, *Op. cit,* p. 41.

[305] Fix-Fierro, Héctor, "Acciones de inconstitucionalidad", *Enciclopedia Jurídica Mexicana,* Tomo I, A-B, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 73.

[306] Tienen que ser nuevas leyes porque la acción de inconstitucionalidad se tiene que promover dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la norma en el *Diario Oficial de la Federación.*

las minorías parlamentarias pudieran impugnar las disposiciones aprobadas por la mayoría.[307]

Juventino V. Castro define a las acciones de inconstitucionalidad como los procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible

[307] En lo concerniente a esta figura jurídica, la CPEUM dispone: Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (…) II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea. f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o el tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.[308]

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una tesis jurisprudencial para precisar las diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones e inconstitucionalidad, de la siguiente manera:

> **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.**
>
> Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y

[308] Castro, Juventino V., *Op. cit.*, p. 121.

actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.

Precedentes: Controversia constitucional 15/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 71/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, tesis P./J. 83/2001 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA".[309]

El objeto de la acción de inconstitucionalidad es diáfano: declarar la inconstitucionalidad de nuevas normas, declaratoria que en su caso, leva a la invalidación de la misma. La norma cuya inconstitucionalidad se impugna, se examina a la luz de lo dispuesto por la Constitución general para determinar si aquélla la contraría o no. En caso de que la Suprema Corte llegue a la convicción de que no es contraria a la Constitución, se confirma su validez; en caso de que llegue a la convicción de que sí es contraria a lo dispuesto en la norma fundamental, se declara la invalidez.

[309] Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, Agosto de 2000, p. 965, tesis P./J. 71/2000, jurisprudencia, Constitucional.

En restricto sentido, no hay contención y puede apreciarse en este tipo de jurisdicción más que una verdadera actividad jurisdiccional y más que un verdadero juicio respecto a un objeto, la actividad de un legislador negativo. El Congreso actúa como legislador positivo, como creador de normas; la Corte lo hace como invalidador de ellas, como legislador negativo.[310]

En cuanto a la materia, las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden interponerse para impugnar leyes en sentido formal y material, así como los tratados internacionales que haya aprobado el Senado, y ratificado, promulgado y publicado el Ejecutivo Federal.

3) *Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos.* El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma de mayor trascendencia a la Constitución Política, desde su promulgación, en 1917, cuando el texto fundacional de nuestro ordenamiento jurídico incorporó por vez primera a los derechos sociales. El artículo 1º conlleva implicaciones de indudable calado para la gobernanza y la gobernabilidad, al disponer en sus tres primeros párrafos: "*En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. 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. 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*

[310] Hernández Chongs Cuy, Ma. Amparo, Olvera López, Juan José, "El Artículo 105 Constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coord., *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.-Porrúa, Tomo II, México, 2003, p. 1021.

consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

En consecuencia, debe repararse en que 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 (control de convencionalidad y principio pro persona), y en que 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.

Un aspecto crucial, estrechamente vinculado con la gobernabilidad, es la facultad conferida a la Suprema Corte para la revisión inmediata y de oficio de los decretos expedidos por el Ejecutivo a propósito de la restricción o suspensión de derechos y garantías. Al respecto, la Corte deberá pronunciarse con la mayor prontitud en torno a su constitucionalidad y validez. El artículo 29 constitucional acota que en los decretos que se expidan para restringir o suspender el ejercicio de los derechos y las garantías, no podrán restringirse ni suspenderse las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. Especialmente, este artículo constituye una lápida a la gobernanza jerárquica.

A propósito de la reforma en materia de Derechos Humanos, el 23 de abril de 2012, el Ejecutivo Federal expidió diversos protocolos para reglamentar el *uso legítimo de la fuerza:*

i) Secretaría de la Defensa Nacional. *Directiva que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*. (Dispone que el personal militar en el ejercicio de sus funciones, en todo momento respetará

y protegerá los Derechos Humanos y sus Garantías, y que en su interacción con los particulares o funcionarios públicos, los integrantes del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, observarán una conducta de respeto).

ii) Secretaría de Marina. *Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho*. (Dispone que los objetivos del uso legítimo de la fuerza son: hacer cumplir la Ley; evitar la violación de derechos humanos de las personas y garantizar el restablecimiento de la paz y orden público; mantener la vigencia del Estado de Derecho; salvaguardar el orden y la paz pública; evitar la toma, destrozos o incendio de la propiedad pública o privada y de instalaciones o infraestructura destinados a los servicios públicos; garantizar el normal funcionamiento de servicios públicos y el libre tránsito de personas y bienes, y disuadir mediante el racional despliegue de la fuerza a personas que participan de manera violenta en conflictos que comprometen el mantenimiento de la paz y el orden público).

iii) Secretaría de Seguridad Pública. *Acuerdo 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública*. (Dispone que el uso de la fuerza necesaria se destinará a neutralizar y a controlar conductas que generen amagos de violencia y que tengan propensión a causar daños a la integridad de otras personas o a la de los elementos de los cuerpos policiales federales).

iv) Secretaría de Seguridad Pública. *Acuerdo 05/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para poner a disposición de las autoridades competentes a personas u objetos*.

v) Procuraduría General de la República. *Acuerdo A/078/12 de la Procuraduría General de la República, por el que se establecen*

las directrices que deberán observar los servidores públicos para la debida preservación y procesamiento del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito.

vi) Procuraduría General de la Republica. *Acuerdo A/079/12 de la Procuraduría General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos de la institución para la detención y puesta a disposición de personas.*

vii) Procuraduría General de la Republica. *Acuerdo A/080/12 de la Procuraduría General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza.* (Dispone que se entenderá por actividades que vulneran los derechos humanos: tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; acción realizada por un servidor público que con motivo de sus atribuciones, infrinja a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o una confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada. Acota que "no se considerará tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad". Asimismo, considera como uso legítimo de la fuerza la aplicación racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos de técnicas, tácticas y métodos de sometimiento por los cuerpos policiales sobre las personas que oponen resistencia a una detención que se lleva a cabo en cumplimiento del deber, ya sea que se trate de algún caso de flagrancia, caso urgente o en ejecución de una orden judicial o que se emplee en casos de legítima defensa.

4) *Presidencialismo o Parlamentarismo.* Se considera que nuestro país, con una democracia en ciernes, no está en condiciones de sustituir al presidencialismo sino de renovarlo. Al respecto, Dieter

Nohlen hace referencia a un "semi-presidencialismo", en el que el presidente sigue siendo la figura de mayor gravitación política, y el objetivo sería flexibilizar las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, medio para contribuir a una mayor gobernabilidad. La renovación puede referirse a prácticas políticas y/o reformas institucionales. La modalidad más destacada sería la práctica de consensuar políticas públicas entre ambos poderes y, en función de su materialización, pensar en cambios de tipo institucional con consecuencias en la actitud de los actores políticos que lo faciliten.[311] El medio más propicio para esto -sugiere Nohlen- sería proveer al presidente con un apoyo firme y mayoritario en el parlamento. Sin embargo, la capacidad de formar mayorías unicolores en el parlamento se perdió en México precisamente en el proceso mismo de la transición a la democracia.[312] Así, las propuestas más convincentes para alcanzar mayor gobernabilidad democrática preservando la estructura presidencial del sistema de gobierno son:

i) La formación de coaliciones parlamentarias en apoyo a la acción de gobierno, facilitando institucionalmente la formación de alianzas electorales con vocación mayoritaria.
ii) La institucionalización de la figura del primer ministro (o jefe de gabinete) en apoyo al presidente, asumiendo tareas de concertar políticas públicas con el parlamento, es decir, de conseguir o erigir mayorías parlamentarias *ad hoc* o más firmes en el tiempo.

Ambas propuestas no son excluyentes, sino complementarias, pueden interrelacionarse de alguna manera, de modo que una de ellas sea la condición previa para la materialización de la otra.[313] En esta dirección, Carbonell sugiere que el jefe de gabinete sería el encargado

[311] Nohlen, Dieter, *Derecho y política en su contexto,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008, p. 110.
[312] Nohlen seguramente no ha reparado en la funesta *cláusula de gobernabilidad.*
[313] *Ibídem.*

de asistir con regularidad, en nombre del Poder Ejecutivo, a las sesiones del Congreso para contestar preguntas e interpelaciones.[314]

Adicionalmente, se sugiere abolir la regla de la no reelección en el Poder Legislativo, por ser una condición necesaria para el ejercicio de la responsabilidad y la rendición de cuentas, para que el electorado pueda expresar periódicamente su juicio sobre el desempeño de su representante.

5) *Reelección legislativa y evaluación.* En 1933, Plutarco Elías Calles promovió una serie de cambios a la Constitución que prohibieron la reelección consecutiva de diputados federales, senadores, diputados locales y presidentes municipales, y obligó a los políticos a buscar nuevamente esos cargos tras un periodo de espera igual a la duración del mandato.[315.] Como parte de esas enmiendas, se extendió el período de diputados y senadores; el de los primeros pasó de dos a tres años y el de los segundos de cuatro a seis.[316]

Los cambios constitucionales que prohibieron la reelección consecutiva en el Congreso, las legislaturas estatales y los ayuntamientos municipales respondieron a lo que Calles considerada como la mayor amenaza que se cernía sobre el régimen fundado en el Partido Nacional

[314] Cfr. Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004, p. 91. Otros autores proponen, en la misma línea, la creación de una "Secretaría de Relaciones Interorgánicas", cuya función sería la de servir como enlace del Poder Ejecutivo con el Congreso de la Unión. El titular sería ratificado por ambas Cámaras, mismas que podrían también removerlo. Habría un subsecretario encargado de la relación con la Cámara de Diputados y otro para el Senado

[315] Nacif, Benito, "El Congreso Mexicano en el siglo XX", *Gran Historia de México Ilustrada*; Tomo V; México, CONACULTA-INAH, 2002.

[316] En la Constitución de 1917, el artículo 59 tenía el siguiente texto: "Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección". Con la reforma de 1933, el precepto quedó como sigue: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes".

Revolucionario (PNR): la exclusión de grupos y movimientos políticos que aún no se integraban al PNR. Calles era partidario de una política de apertura e integración, pues era la única forma de evitar las divisiones internas; todos los revolucionarios debían tener cabida dentro del PNR. Para Calles, la base de la política de puertas abiertas era la continua renovación de las personas en los cargos públicos. La renovación de las personas facilitaba la de las ideas, desplazaba las lealtades de los individuos a las instituciones y apaciguaba el conflicto de ambiciones en torno a los cargos públicos, fuente de división al interior del PNR.

Desde luego, el beneficiario inmediato de la reforma constitucional fue el Partido. Calles supo anticipar que al hacer obligatoria la rotación de personal en el Congreso, los dirigentes del PNR tendrían mayor libertad para hacer las listas de candidatos. Pero no sólo eso; al forzar a los legisladores a buscar un nuevo cargo conforme se aproximaba el fin de su mandato los hacía completamente dependientes de la dirigencia nacional su partido. En otras palabras, con la no reelección consecutiva, el PNR podía establecer controles más efectivos sobre quienes llegaban al Congreso y determinar quiénes eran premiados con mejores cargos una vez que terminaba la Legislatura.[317]

En 1964, con la iniciativa para reformar el artículo 59 de la Constitución, aprobada por la Cámara de Diputados, se dio el primer intento por modificar las medidas antirreeleccionistas introducidas en 1933. Este acontecimiento representó también uno de los raros casos de parálisis legislativa producida por diferencias entre las dos cámaras del Congreso durante el periodo de dominio político del PRI. El caso tuvo lugar cuando el Senado rechazó una iniciativa que habilitaba a los diputados federales para competir por la reelección en el período inmediato, estableciendo un límite máximo de dos períodos al número de veces que una misma persona podía ocupar el cargo de diputado federal.

[317] Arellano, David, "Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en Arellano, David, Egaña, Rodrigo, Oszlak, Oscar, et. al., *Retos de la profesionalización de la función pública*; Caracas, CLAD, 2003, pp. 161-212.

La iniciativa recibió el respaldo de todos los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, antes de ser turnada al Senado para su revisión. De hecho, los partidos de oposición estaban a favor de eliminar por completo las restricciones a la reelección y permitir el desarrollo de la carrera parlamentaria en México. Así lo proponía la iniciativa que presentó el diputado Vicente Lombardo Toledano, líder del Partido Popular Socialista (PPS). La versión de la iniciativa que la comisión dictaminadora envió al pleno y que la Cámara de Diputados aprobó fue mucho más moderada, pues limitaba la reelección a sólo dos períodos, pero consiguió el apoyo de la fracción parlamentaria del PRI. La iniciativa, sin embargo, despertó controversia en la opinión pública. Los diputados fueron acusados de buscar "eternizarse en sus cargos", aunque la iniciativa sólo les permitía un máximo de seis años.

La Comisión del Senado encargada de dictaminar la iniciativa recomendó mantener el artículo 59 tal como estaba. El dictamen fue probado sin discusión por un Senado en el que los partidos opositores no tenían ningún representante y la iniciativa se regresó a la Cámara de Diputados. Los partidos de oposición propusieron enviar por segunda vez la misma iniciativa al Senado. Sin embargo, después de un acalorado debate en el pleno de la Cámara de Diputados; el PRI decidió retirar la iniciativa y archivarla en comisiones argumentando que era muy adelantada para su época. La decisión fue un acto de deferencia a la autoridad del Senado y una demostración embarazosa de disciplina partidaria, pues en la práctica los diputados del PRI terminaron votando en contra de una iniciativa que ellos mismos habían propuesto.

Aparentemente, existen condiciones para afirmar que "el futuro ha llegado". No es fácil, empero, abordar de reelección en un país que durante más de ocho décadas ha tenido como referente emblemático a la Revolución, cuyo lema fue "Sufragio efectivo, no reelección". Si bien, la lucha revolucionaria se libró en contra de la reelección del Presidente de la República, este principio se extendió a los diputados y senadores en 1933.

No obstante, las circunstancias son muy distintas a las que imperaban durante el *Maximato*, y la imposibilidad de la reelección inmediata de diputados y senadores se ha convertido en una de las restricciones que más afectan la capacidad de influencia del Poder Legislativo en la orientación política de México, y ha desequilibrado las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a favor del primero.

Muchos argumentos se han esgrimido contra la reelección legislativa; los de mayor peso son los que aducen al enquistamiento en los cargos; al empeño de permanecer a toda costa en una posición de poder político; a la posibilidad de que promueva tendencias oligárquicas de los partidos políticos, y al consecuente abuso de prácticas clientelares.

Aún reconociendo que el principio de no reelección tiene un fuerte asidero en la forma de pensar del común de la población, consideramos que este rechazo se refiere en gran medida a la elección del Presidente de la República, y en mucho menor grado a la de los Legisladores. Asimismo, el principio de no reelección ha impedido la conformación de una carrera parlamentaria consecutiva en la misma institución,[318] que de manera similar se establece en la Administración Pública Federal, con la legislación sobre el servicio profesional de carrera, así como en el Poder

[318] La Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título Cuarto establece las disposiciones básicas concernientes al servicio civil para el apoyo parlamentario en el Senado de la República, en los siguientes términos: "Artículo 114. 1. *Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el Servicio Civil de Carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un centro de capacitación y formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la mesa directiva, la que designará al titular de dicho centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el Estatuto. 2. La Comisión de Estudios Legislativos elaborará el proyecto de estatuto del Servicio Civil de Carrera del Senado, que será aprobado por el pleno".* En consecuencia, el *Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores* (D.O.F., 22 de noviembre de 2002) está orientado al desarrollo y profesionalización de los Servidores Públicos de Carrera que correspondan a las ramas de apoyo parlamentario y administrativo del Senado de la República. "Artículo 115. 1. *Los miembros del Servicio Civil de Carrera serán considerados trabajadores de confianza, y sus relaciones laborales se regirán conforme a lo establecido por la fracción XIV del apartado B del artículo 123 de la Constitución, por esta ley y por los ordenamientos respectivos. A efecto de que reciban las prestaciones de seguridad social, se celebrarán los convenios respectivos con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."*

Judicial de la Federación con su carrera judicial, y en los organismos constitucionales autónomos, como el Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral.

El Poder Legislativo ocupa un espacio central en la vida democrática, en consecuencia, las Cámaras deben constituirse como el eje fundamental de la vida política nacional, y un aspecto central para el fortalecimiento del Congreso reside en la posibilidad de reelección por parte de sus integrantes. Un Congreso fuerte no puede entenderse sin Cámaras profesionales y expertos a sus temas. Asimismo, otras posturas a favor sostienen que la reelección generaría un incentivo en el legislador que lo llevaría a ser *accountable,* a la responsabilidad pública, a la rendición de cuentas, a volver a su Distrito a explicar su conducta y, finalmente, a capitalizar políticamente su acción legislativa y, en su caso, a ser reelecto.

Por otro lado, la reelección permitiría que los legisladores adquirieran experiencia legislativa y desarrollaran una carrera parlamentaria consecutiva,[319] lo que posibilitaría la profesionalización de los miembros del Congreso[320] y el surgimiento de memoria institucional en el órgano representativo.[321.]

[319] Velasco Gamboa, Emilio, *Ascenso Parlamentario y Reelección Legislativa*, http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030825212232.html, consultado el 14 de febrero de 2009.

[320] "...La prohibición de la reelección se ha convertido en un obstáculo para la institucionalización del Congreso, y aunque hay una tasa variable de legisladores que ya lo han sido anteriormente, la mayoría son novicios, lo que obliga a una curva de aprendizaje de los nuevos legisladores e introduce discontinuidades en el trabajo del Congreso..." Ugalde, Luis Carlos, "La opción: reinventarse", *Revista Proceso*, 31 de agosto de 2003.

[321] Lujambio, Alonso, "De la hegemonía a las alternativas: Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México", *Política y Gobierno*; Primer Semestre; 1995; p. 68.

Principales ventajas de la reelección legislativa consecutiva

a) Una relación más directa entre los electores y sus representantes. Con la reelección, los diputados y senadores tendrían que regresar, necesariamente, a los distritos en que fueron postulados, explicar su conducta y hacerse nuevamente de la confianza y el voto de la ciudadanía; se generaría así un incentivo para llevar a cabo una labor legislativa más eficaz y activa, y una relación mucho más estrecha con los representados.
b) Fortalece la responsabilidad de los congresistas. Si el legislador quiere reelegirse, entonces deberá ofrecer cuentas al electorado, dar explicaciones de su actuación y de sus decisiones.
c) Profesionalización de los representantes del Congreso. Ante la complejidad de los asuntos públicos y de las tareas propiamente legislativas, se torna indispensable una mayor especialización en el trabajo parlamentario. Un legislador responsable y reelecto acumula experiencia, conoce la materia, se especializa en algunos campos de la acción parlamentaria y, principalmente, fortalece a las instituciones, y
d) Favorece la independencia del Congreso frente al Ejecutivo.

Fuente: elaboración propia

Por último, este tema ocupó un lugar en las discusiones de la Comisión de Estudios para la reforma del Estado,[322] que sugirió los matices y límites que debieran imprimirse a la reelección consecutiva en los siguientes términos:

- Se considera una propuesta factible, adecuada al momento político que se vive en el país.
- Aunque existen diferencias en cuanto al modelo de reelección que se debe adoptar, se coincide en considerar que el contacto de los legisladores con sus representados es necesario con el fin de informar de su gestión a la opinión pública y generar una base de apoyo para el propio representante.
- Se estima conveniente establecer reglas de cabildeo que garanticen transparencia en las relaciones entre el Congreso e intereses externos.
- Una propuesta con mandatos limitados sería permitir nuevamente que los legisladores se reelijan de forma inmediata con un límite de

[322] UNAM, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, 2001, p.193.

doce años; constreñir la posibilidad de reelección a los legisladores electos por mayoría relativa en distritos uninominales; en caso de que un diputado de representación proporcional aspirara a reelegirse, deberá competir por un distrito de mayoría relativa.

- Una propuesta con mandatos indefinidos implica que los legisladores de mayoría relativa podrán ser reelectos indefinidamente; los diputados de representación proporcional sólo podrán aspirar a una sola reelección, pudiendo competir posteriormente para un distrito de mayoría.
- Los senadores de representación proporcional no podrán ser reelectos.

Ahora bien, para la instauración de la reelección consecutiva, resultan de vital importancia los aspectos concernientes al control y a la evaluación del desempeño.

Se debe reconocer que el sistema electoral democrático no está diseñado para controlar a los legisladores, sino para elegirlos. Concomitantemente, los mecanismos de control político existentes de los cuales disponen los ciudadanos para controlar al Gobierno son todavía insuficientes e ineficientes. Formalmente, en los regímenes democráticos los ciudadanos tienen la capacidad para controlar a los gobiernos a través de las elecciones. Sin embargo, no existe ninguna institución que obligue a los políticos a sostener efectivamente su programa electoral, pero tampoco las metas de política (crecimiento, inflación, empleo, déficit, etc.) que propuso en su campaña electoral o en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por su parte, diversos analistas coinciden en señalar que una vez otorgado el voto, a los ciudadanos no les queda más remedio que esperar el cumplimiento de sus preferencias gracias a la buena voluntad de las autoridades.[323.] En efecto, los representantes electos no están obligados, por ninguna institución, a seguir instrucciones precisas, porque sus

[323] "...El pueblo es una pura creación de la ley: la ley lo convoca para las elecciones y una vez cumplido ese acto lo disuelve como tal". Hans Kelsen, citado por José Nun, *La Rebelión del Coro*, Buenos Aires, Nueva Visión; 1989; p. 61.

propuestas de campaña fueron generales y ambiguas. Pero sobre todo, los ciudadanos una vez que emiten su voto, no disponen de ningún instrumento para sancionar al Gobierno si incumple sus promesas.

Esto es así porque los diversos sistemas electorales tienen efectos sobre los votantes, hacia adelante y hacia atrás, que generan importantes distorsiones en los mecanismos de control y rendición de cuentas en las democracias. Hacia adelante, los partidos y los candidatos hacen propuestas políticas durante las campañas electorales, y explican (más bien, magnifican) los efectos que dichas políticas pueden acarrear sobre el bienestar de los ciudadanos. Por su parte, los votantes eligen las propuestas que desean que el gobierno aplique. Los mandatos electorales incumplidos por el gobierno sólo pueden ser "castigados" por los votantes hasta el siguiente periodo electoral. Hacia atrás, el incumplimiento de compromisos de los programas de partidos o políticos sólo tendrá efectos electorales e influirán en las decisiones de los votantes en el siguiente periodo, pero los ciudadanos tampoco tendrán en estas nuevas elecciones ninguna institución democrática que garantice que su preferencia electoral se convertirá en un mandato efectivamente cumplido.

La deficiencia del sistema electoral para controlar a los gobernantes puede ser aminorada si se logra establecer un sistema de control o de rendición de cuentas. La gran ventaja de la rendición de cuentas estriba en ser una institución que permite a los ciudadanos emitir juicios sobre el gobierno a lo largo del periodo para el cual fue electo y no sólo al final de una administración o periodo legislativo.

En este caso, existen incentivos establecidos institucionalmente (no discrecionales) para que los ciudadanos y los políticos se involucren en un proceso de evaluación del Congreso, porque los políticos esperan recibir el apoyo de los votantes y los ciudadanos esperan ver cumplidas sus expectativas de bienestar. Para ello, desde luego, se requiere que el sistema político contemple la posibilidad de la reelección[324], ya que

[324] Ayala Espino, José, "Políticas de Estado y arreglos institucionales para el desarrollo en México", *Revista Instituciones y Desarrollo*, no. 9, Barcelona, 2001, pp. 203-228.

la permanencia en el cargo sería un poderoso incentivo para que un político o un burócrata mejoren su trabajo y cumplan sus promesas. Asimismo, la rendición de cuentas puede generar una compatibilidad de incentivos, es decir el interés del político coincidiría, en buena medida, con el interés del elector. Por supuesto, para que ello ocurra se requieren ciertas condiciones, por ejemplo, los votantes deben ser capaces de: asignar claramente la responsabilidad del desempeño legislativo; retirar de la responsabilidad a los partidos que no cumplan, y recompensar y castigar a los servidores públicos[325] por los resultados que generan en diferentes áreas del gobierno.

En la actualidad se ha puesto el acento en la formación y representación de las identidades y los intereses colectivos, pero se ha descuidado el control necesario de la tarea realizada, y si bien el sentimiento generalizado es que hay una muy baja y pobre productividad legislativa, hasta el momento no se cuenta con datos fehacientes para poder corroborarlo.

En consecuencia, no sólo se podría realizar una más efectiva y eficaz tarea legislativa, sino también optimizar los recursos destinados a tal fin, si los mecanismos "formales" de control intra-gubernamental, funcionaran correctamente, ya que quedarían en evidencia muchas de las falencias presentes. Pero este grave problema de "deficiencia" del control, no solamente afecta al buen funcionamiento cotidiano de la democracia sino que tiene un impacto muy importante en las elecciones, ya que impide que funcionen como una asignación de premios o castigos y no puede ser ejercido eficientemente por la población debido a la falta de información sistematizada y, muchas veces, lisa y llanamente "por falta de información".

[325] "...Un servidor público debe ser un decidido oportunista. Aún cuando parezca tener cierta ideología, ésta no debe estar relacionada a su personalidad, sino a su "posición". Dicho por el político y alto funcionario japonés de entreguerras, Hisatzune Sakomizu. Su sentido algo cáustico del humor, o del realismo, lo llevó a decirle, en 1944, a un influyente miembro de la Corte imperial que deseaba hacer caer al gabinete del belicista general Tojo, que la única vía posible para conseguir eso era "gobernar lo peor posible". Citado en Di Tella, Torcuato; Diccionario del Político Exquisito, Emecé, Buenos Aires, 1998, p. 194.

Adicionalmente, la ruptura de los lazos tradicionales de identificación política va acompañada de un creciente desinterés, cuando no rechazo, a la política, muchas veces porque la ciudadanía no cree que su voto pueda modificar en algo la situación dada (nuevamente, no puede "premiar o castigar" a sus candidatos). Este proceso se evidencia, por ejemplo, en la creciente abstención que se registra en los procesos electorales intermedios en nuestro país.

En este marco, y de acuerdo con un documentado estudio elaborado por la *Fundación Novum Milenium,*[326] cobra especial relevancia el control que pueden ejercer los propios ciudadanos en un sistema democrático. La delegación de autoridad operada frente a la imposibilidad de ejercer el poder de forma directa reclama inevitablemente una mayor transparencia y eficacia en la elección y rendición de cuentas de los representantes.

En la práctica, en nuestro país no existe propiamente una democracia representativa, ni participativa, sino delegativa. Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el poco alcance, la debilidad y la baja densidad de las instituciones políticas existentes. El lugar de esas instituciones queda ocupado por otras prácticas no formalizadas pero firmemente arraigadas como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción. Las elecciones en este tipo de democracias son un acontecimiento sumamente emotivo, en el cual las apuestas son muy altas: los candidatos compiten por la oportunidad de gobernar virtualmente exentos de todo tipo de restricción, salvo las impuestas por relaciones de poder desnudas, no institucionalizadas. Luego de la elección se espera que los votantes (delegadores) vuelvan a ser una audiencia pasiva; complaciente de lo que hacen los Poderes de la Unión.

Pero esta situación no conduce hacia una cogobernanza ni hacia un verdadero desarrollo político; por ello es esencial para la profundización democrática promover la participación ciudadana responsable y

[326] Fundación Novum Milenium, Seguimiento al desempeño de los senadores nacionales argentinos durante su labor legislativa 2000-2001, www.iigov.org, consultado el 15 de agosto de 2005.

fortalecer el rol fiscalizador que pueden llevar a cabo los propios ciudadanos, sobre la base de sus derechos fundamentales utilizando los mecanismos legales existentes.

Los mecanismos de control social proveen al Estado de una herramienta eficaz para maximizar su rendimiento. Además, estos mecanismos convierten al principal cliente de las organizaciones públicas, el ciudadano, en agente de control de gestión. También supone la voluntad de contribuir a la legitimidad de las instituciones democráticas, a través de un aumento de la participación ciudadana en los asuntos públicos. En suma, la participación es la raíz base de la representación política, como el mecanismo a través del cual las sociedades democráticas contemporáneas, resuelven los problemas asociados al ejercicio de las funciones de gobierno.

Para Adam Przeworski los electores adoptan dos criterios fundamentales a la hora de elegir a sus representantes. El primero se denomina responsabilidad prospectiva, y hace referencia a la elección efectuada en función de un análisis a futuro sobre lo que los políticos se comprometen a hacer. La segunda, responsabilidad retrospectiva, estaría dada por el análisis de lo que los políticos hicieron en el pasado. La adopción de este último criterio por parte de los ciudadanos es lo que permitiría que el voto cobre significado en tanto mecanismo de control.

No obstante, es necesario tener en cuenta que el voto no responde a análisis absolutamente racionales, como parecerían ser el prospectivo y el retrospectivo, sino que también se encuentra condicionado por factores emocionales, coyunturales, ideológicos, históricos y culturales, que no deben ser pasados por alto.

La generalizada insatisfacción de la comunidad con la clase política nos lleva a reconocer la necesidad de avanzar hacia otros instrumentos e instancias a través de los que el voto se vea complementado con espacios e instancias de opinión, control y evaluación de la acción gubernamental, por parte de los ciudadanos.

Es necesario crear formas complementarias de participación ciudadana que permitan superar la superficialidad de la mecánica electoral. Tenemos que diseñar mecanismos mediante los cuales los representados puedan evaluar y controlar a sus representantes y exigir de ellos respuestas adecuadas y responsabilidad en el cumplimiento del mandato por ellos conferido.

- La rendición de cuentas tiene tres amplios objetivos:
- Explicación/estimación de los objetivos e intenciones de la política;
- Explicación/estimación del desempeño y de los resultados;
- Explicación y la estimación de la probidad y la integridad.

El análisis de las posibilidades para la reelección consecutiva de los legisladores se debe hacer, primordialmente, trabajando en los dos últimos objetivos, midiendo el desempeño y los resultados, así como también tratando de encontrar un patrón justo de probidad e integridad.

Es imperativo, en consecuencia, fomentar la cultura de la evaluación, cuya importancia se resume, cuanto menos en:

- Clarificar la actuación pública.
- Transparentar la aplicación de recursos.
- Racionalizar el uso de recursos.
- Orientar la acción.
- Detectar desviaciones.
- Reforzar los mecanismos de actuación.
- Generar juicios sobre la actuación.
- Establecer niveles de desempeño.
- Prevenir acciones de corrupción, y
- Legitimar la acción pública.[327]

Es creciente el interés ciudadano por fiscalizar detalladamente lo que ocurre en sus Legislaturas. Aumentan, asimismo, las iniciativas por monitorear el desempeño de los representantes en el ejercicio de sus

[327] Mejía Lira, José, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 16.

funciones. Es necesario que cada representante sea objeto de escrutinio permanente durante el transcurso de sus funciones.

Como proemio para evaluar el desempeño de cada representante,[328] y con el propósito de que el electorado pueda hacer elecciones y reelecciones consecutivas reflexivas e informadas, se necesitan los siguientes elementos básicos:

- Edad.[329.]
- Perfil profesional y nivel de estudios.[330]
- Declaraciones patrimoniales, erogaciones, sueldos, gastos de asignación, etc.[331.]
- Cantidad de Asesores por Legislador.
- Cantidad de Legisladores por Partido Político.
- Año de asunción del mandato, Partido político y cargos anteriores.[332]

¿Qué es más importante, la representación o la eficacia?, ¿la congruencia política de los Legisladores o su capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias?, ¿la disciplina partidista o el voto de conciencia? Estas interrogantes podrían ofrecer respuestas encontradas, no obstante, sostenemos que, en principio, la evaluación del desempeño de los Legisladores podría quedar orientada hacia la utilización de los siguientes indicadores:

---

[328] La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal concibe la evaluación del desempeño como el método mediante el cual se miden, tanto en forma individual como colectiva, los aspectos cualitativos y cuantitativos del cumplimiento de las funciones y metas asignadas a los servidores públicos, en función de sus habilidades, capacidades y adecuación al puesto.

[329] A efecto de identificar su composición generacional.

[330] A efecto de ubicar el origen social y las redes potenciales de vinculación y reclutamiento hechas por el partido político.

[331] A efectos de transparencia.

[332] Aquí se incluye información concerniente al ingreso de militancia al partido político, con el propósito de ubicar que tan noveles son los integrantes, así como su posible tendencia dentro del grupo parlamentario al que pertenezca. También se incluye información concerniente a la trayectoria parlamentaria para identificar patrones de movilidad y continuidad legislativa.

- Asistencia a Sesiones.[333.]
- Participación en Sesiones.
- Pertenencia a Comisiones.
- Productividad.[334]
- Influencia.[335.]
- Congruencia política.[336.]

¿Qué instancia evaluará? Podría ser un *Poder Ciudadano,* con dos escenarios:

i) Sin reelección en el Congreso de la Unión: premiando o castigando con el sufragio al nuevo candidato del Partido Político del legislador que haya sido evaluado.

---

[333] Escuetamente, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, dispone lo siguiente: **Artículo 47.** *El senador o diputado que por indisposición u otro grave motivo no pudiere asistir a las sesiones o continuar en ellas, lo avisará al Presidente por medio de un oficio o de palabra; pero si la ausencia durase más de tres días lo participará a la Cámara para obtener la licencia necesaria*. **Artículo 50.** *Cuando un miembro de la Cámara deje de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada, la Secretaría hará que se publique el nombre del faltista en el Diario Oficial y esta publicación seguirá haciéndose mientras continuare la falta.*

[334] Este indicador presenta la ventaja de cuantificar el ritmo de actividad legislativa. Su desventaja estriba en que no mide la calidad y congruencia de las iniciativas aprobadas. No obstante, medir la productividad arroja información útil para indagar el ritmo y la fuente de la actividad del Congreso y de cada Legislador. A este indicador se pueden vincular los siguientes subíndices: cantidad de proyectos presentados; tipo de proyectos y cantidad de proyectos aprobados.

[335] La influencia legislativa no es sinónimo de buenas leyes para el desarrollo del país. Un Congreso en general, y un Legislador en particular pueden ser muy influyentes sin que sus decisiones tengan un impacto positivo en la población. En particular, el grado de influencia sale a flote a finales de cada año, cuando están en juego las decisiones fiscales y presupuestarias. La influencia puede incluir la capacidad del Congreso para rechazar o modificar iniciativas del Ejecutivo, así como el respaldo ciudadano al Congreso en general, y a los Legisladores en particular.

[336] Es importante evaluar la proximidad de los Legisladores con los postulados de su partido tomando como base el sentido del voto de los Legisladores en las resoluciones del Congreso. Este indicador es útil porque mide qué tan predecible es el comportamiento y sentido de la votación de un Grupo parlamentario en general, o de un Legislador en particular.

ii) Con reelección en el Congreso de la Unión: premiando o castigando con el sufragio al Legislador que pretende su reelección consecutiva.

Como referente de comparación, existe una instancia ciudadana *ad-hoc* para evaluar la calidad del desempeño del Poder Legislativo, de manera similar a una propuesta costarricense que instituyó en ese país la *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad del Poder Legislativo*.[337]

Como otras en su género, esta instancia consiste en una serie de indagaciones, pruebas e informes que, al ser contrastados con ciertos estándares de evaluación, permite llegar a juicios fundados sobre el cumplimiento de ciertos objetivos o requisitos. Pero en este caso, dado su carácter ciudadano, tiene una doble implicación:

- Es una evaluación hecha por y para los ciudadanos.
- La participación social debe estar presente en las distintas fases de realización de la Auditoría: diseño de los estándares de evaluación; la recolección de información; la evaluación de los resultados obtenidos y la difusión del informe final.

En su vertiente metodológica, la Auditoría Ciudadana u Observatorio Ciudadano debe combinar una perspectiva inductiva y otra deductiva. Inductiva porque los estándares se construyen a partir de los criterios que tienen los ciudadanos participantes acerca de cuáles son las propiedades de un Congreso de alta calidad. Deductiva porque estos criterios acordados por los ciudadanos deben ser congruentes con ciertos requisitos teóricos concernientes a la evaluación del desempeño. Por tanto, los estándares de calidad deben ser establecidos por consenso. Es factible que no haya acuerdos en todos los aspectos, pero es importante que sólo se trabaje con aquellos en los que se logró consenso. Eventualmente, si se considera un asunto como relevante y no se ha logrado el acuerdo pueden acordarse otros criterios de decisión (votación calificada, arbitraje, etc.).

[337] Vargas, Jorge, *Proyecto de Estado Nación. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*: San José: Editorama, 2001, www.estadonacion.or.cr, consultado el 7 de agosto de 2005.

En cuanto a los resultados de la evaluación, en la evaluación global que se haga del Legislador, se puede clasificar su desempeño desde sobresaliente hasta insatisfactorio:

- Sobresaliente-satisfactorio: podría recibir promociones e incentivos de diversa índole, para continuar y mejorar aún más el camino andado.
- Insatisfactorio: con un desempeño corregible (elaborar un plan de corrección y capacitación), o un desempeño incorregible (analizando la posible separación del cargo).

Desde luego, los resultados de la evaluación estarían a disposición de todo interesado, en todos los medios electrónicos pertinentes.

Como se ha visto en este apartado, la relación entre Poderes es uno de los elementos de mayor impacto sobre la gobernanza y la gobernabilidad. Dado que el choque entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo parece ser el tipo de crisis que con mayor frecuencia se registra en América Latina,[338] y máxime cuando hay Presidentes que no cuentan con mayorías legislativas a su favor,[339] es imprescindible pugnar por las condiciones e incentivos que generen entre ambos coaliciones sólidas y duraderas.

No obstante, a falta de dichos incentivos, el Poder Legislativo, por sí mismo, puede consolidar su excelencia y profesionalismo como uno de

[338] Al parecer, es la época de oro del efecto *gridlock (*con el veto mutuo entre actores políticos a las diversas políticas), que podría acarrear como consecuencia, la época del efecto *pork-barrel spending* (con la captura de la política pública, o "captura del Estado" por grupos de interés.). Para profundizar en el papel de actores estratégicos con capacidad de veto*,* Thorston, G. y Nitzscke, T., "Politics and policy in the 103rd and 104th Congresses: Evaluating the Effects of Divided Government in the Postreform Era", *Congress and the Presidency,* vol. 27, 2000-I, Spring.

[339] El Presidente de México entre 2006 y 2012 no contó, ni lejanamente, con la mayoría absoluta de escaños, sino con un poco más del 30%, cifra que no le alcanza, entre otras circunstancias, para tener el control de la política económica en el país. Ahora bien, esta situación no es tan preocupante, si la comparamos con el kafkiano 7% del Expresidente de Brasil, Fernando Collor de Mello, quien con toda facilidad fue defenestrado de su cargo.

los pilares del Estado. Las elecciones por sí mismas no funcionan como un sistema de asignación de premios y castigos y el control no puede ser ejercido por la población debido a la falta de información sistematizada y/o por falta de información. Es así como:

- La imposibilidad de acceder en la práctica a la información imposibilita, entorpece y hasta evita la posibilidad de ejercer algún tipo de control ciudadano
- La información disponible se encuentra dispersa y carente de cualquier tipo de sistematización.
- La información disponible no ofrece un índice o estadística que rinda o dé cuenta de la labor de cada Legislador.

Rumbo a una posible reelección consecutiva, es necesario elevar el nivel de funcionamiento y actividad de nuestros legisladores, quienes tendrán que acreditar periódicamente su desempeño al interior del Congreso y, principalmente, permitirá conocer a ciencia cierta, qué realiza el legislador en función de representar los intereses por los cuales fue electo.

Debemos remarcar, empero, que la mayor proliferación de proyectos y/o leyes no es sinónimo de buen desempeño, ya que en algún punto podríamos observar cierta "volatilidad normativa". La misma daría cuenta de que no es necesario tener tantas normas sino la calidad de ellas, mejorando los mecanismos institucionales que aseguren su cumplimiento y una correcta lectura de la realidad que asegure su validez y la respuesta que tal norma debe brindar a una situación real en función de la eficacia. Esto quiere decir que el siguiente paso del control ciudadano de la labor legislativa será atender la calidad de los proyectos que elaboren los representantes del pueblo.

Sobre este aspecto, con frecuencia, se juzga al Congreso exclusivamente por la cantidad de leyes aprobadas, como si San Lázaro fuera una fábrica de dulces. El desempeño legislativo es más que la aprobación de leyes...se debe evaluar a través de tres funciones: representar; legislar (presentar iniciativas, elaborar dictámenes, producir buenas leyes y

rechazar malas leyes) y controlar al Ejecutivo (fiscalización, presupuesto, cuenta pública, comparecencias). Y esas tres funciones se pueden evaluar en cuatro ámbitos de acción: los legisladores en lo individual; las comisiones; los grupos parlamentarios y el pleno.

Por último, todos los documentos relativos al trabajo legislativo como la agenda; las iniciativas de ley; y los reportes internos de comités y comisiones, deben hacerse públicos al mismo tiempo que se distribuyan para efectos oficiales. Asimismo, el registro unipersonal de los votos de las sesiones plenarias, de comisiones y comités, en las que se adopten todo tipo de decisiones de interés público, debe ser archivado y puesto a disposición del público, para que el elector pueda verificar si el legislador de su distrito o circunscripción vota a favor o en contra de sus intereses sectoriales. Del mismo modo, se debe incentivar y facilitar la asistencia del público en general a las sesiones de las Cámaras.

Otro elemento de destacada importancia para la transición de la gobernanza jerárquica hacia la cogobernanza es el fortalecimiento de la participación social.

6) *Participación social. Confianza y consenso.* La participación de la sociedad, uno de los elementos primordiales de la cogobernanza, va mucho más allá de la participación electoral. No puede negarse el valor de los votos, sostiene Schmidt, para la construcción del consenso y la legitimidad, y por ello es preocupante el deterioro y el desprestigio de la política, que ha provocado el alejamiento de la sociedad de las urnas. Es importante, sostiene, convencer tanto a los individuos como a los actores sociales sobre la importancia de su participación para fortalecer el consenso y la legitimidad, pero entiéndase bien, no nos referimos a éstos como cheques en blanco que el gobierno puede utilizar, sino como elementos de cohesión social que permiten articular un proyecto de nación.[340] La participación implica asumir la pertenencia social y política y la capacidad de exigir. Hay que considerar que un amplio sector de la sociedad desconoce los contenidos y alcances de la Constitución

[340] Schmidt, Samuel, *Op. cit.*, pp. 45.

y de las leyes que aseguran su protección, lo que la ubica en una posición de desventaja respecto a otros actores.[341]

En la transición de la gobernanza jerárquica a la cogobernanza, la raíz base estriba en la preparación de los ciudadanos para que conozcan y sepan defender sus derechos y decidan actuar en el ámbito de sus preferencias. La preparación del individuo para la cogobernanza implica su preparación para manejar información, exigir cuentas, quejarse, organizarse y participar en las cuestiones cotidianas que impactan o pueden impactar su vida, o participar en aquellos temas que le son preciados. Si el legado del antiguo régimen autoritario fue el conformismo, en cambio, para la construcción y consolidación de una verdadera cogobernanza se debe promover una verdadera participación y responsabilización social en el diseño e implementación de políticas públicas.

A este respecto, Canto Chac señala que la participación social en las políticas públicas constituye no sólo una necesidad para la racionalización de la acción pública, sino una opción del modelo de democracia que se quiera construir y que impacta directamente la estructura y la capacidad del gobierno de la sociedad.[342]

Tradicionalmente, suele pensarse que la participación ciudadana está asociada exclusivamente con mecanismos de la democracia directa como el referéndum y el plebiscito, habitualmente más vinculados con la política que con las políticas. No obstante, la participación puede pretender al menos, los siguientes resultados: a) la incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; b) la transformación del orden social y político y, finalmente, c) la exigibilidad de los derechos ciudadanos y humanos en general.[343]

La participación social se puede dar en diferentes niveles y en diversas fases de las políticas públicas (agenda, análisis de alternativas, decisión, aplicación, evaluación):

[341] *Ibídem.*

[342] Canto Chac, Manuel, "Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas", en Calva, José Luis, *democracia y gobernabilidad. Agenda para el desarrollo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 140.

[343] Canto Chac, Manuel, *Op. cit.*, p. 145.

i) Información. Tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental, condición básica para hacer posible cualquier tipo de participación.
ii) Consulta. Esto es, cuando además de proporcionar información, el gobierno consulta a los ciudadanos, sea a través de reuniones, visitas o entrevistas en el terreno a través de las que el gobierno se entera de las propuestas y de la opinión de la ciudadanía sobre aspectos específicos de la acción pública.[344]
iii) Decisión. Cuando las consultas no se quedan sólo en emitir una opinión, sino cuando ésta es obligatoria para quien realiza la consulta. El plebiscito y el referéndum son las formas más conocidas, aunque existen otras más novedosas, como el presupuesto participativo.[345]
iv) Asociación. Implica que la iniciativa también puede estar en las organizaciones de la ciudadanía que acuerdan o contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada cual en el ámbito de sus responsabilidades, participando en consecuencia en las diversas etapas de la política.[346]
v) Delegación. Se establece cuando un gobierno delega a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos. En los últimos años se han venido acumulando experiencias en el campo de la salud preventiva, la educación y las iniciativas productivas, entre muchas otras.[347]

[344] En México, la existencia de los consejos consultivos es prevista en legislaciones en los ámbitos federal, estatal y municipal. Su principal limitación es que sus resoluciones no son vinculantes. La consulta, a nivel del Plan Nacional de Desarrollo es falaz.
[345] En Brasil existen los Consejos Gestores de Políticas Públicas para áreas específicas de la acción pública (educación, salud, niños, adolescentes, entre otros), y en ellos se encuentran representados los diferentes sectores concernidos en la política pública: usuarios, organizaciones civiles y funcionarios, que no solamente son consultados, sino que deliberan las opciones, diseñan las estrategias, presupuestan y supervisan, con la posibilidad de llevar ante la autoridad judicial al funcionario que se niegue a cumplir con lo acordado.
[346] En la capital de la República Mexicana destacó el programa de mejoramiento de la vivienda impulsada por la Coalición Hábitat México, junto a organizaciones sociales como la UPREZ, las que a partir de su iniciativa convencieron al gobierno de la ciudad de las ventajas de su propuesta.
[347] El ejemplo es la conversión, aunque ha sido vista más como un mecanismo de cooptación.

vi) Control. Se trata del control de las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización de la ciudadanía, lo que por un lado se relaciona con la evaluación y por otro, con diversas formas de escrutinio sobre la acción del sector público.[348]

La tipología anterior, se ha resumido en el primer capítulo de esta investigación en tres niveles fundamentales: *convocatoria, coordinación y corresponsabilidad.*

Los intentos de las organizaciones sociales por influir en las políticas gubernamentales no son nuevos. Hace unos cuantos años que estos intentos se han hecho más sistemáticos. Las acciones de protesta configuraron una parte importante de la vida de las organizaciones civiles en México y en América Latina. En los ochenta se formaron las grandes coordinadoras y frentes sectoriales que operaron principalmente como gestoras de demandas reivindicativas. Estas luchas de los sectores populares que habían sido centrales, perdieron eficacia política y simbólica en la mitad de los ochenta y especialmente en los noventa. Entonces, una parte del descontento social va a canalizarse hacia la arena electoral, con grandes movilizaciones en torno a los partidos de oposición. Una parte de las ONGs no se incorpora a esta fase política partidaria y decide mantener autonomía del Estado y de los partidos. Un grupo de organizaciones se articularon en el marco de los derechos humanos y políticos; esto dotó de identidad al movimiento ciudadano y los situó como actores, no neutrales pero sí imparciales, comprometidos con la democracia. La tendencia a partir de los noventa fue la formación de redes temáticas, nacionales, de organizaciones pluriclasistas e intersectoriales. Existieron organizaciones participantes de redes que pusieron el acento en la búsqueda de una mayor incidencia en las decisiones sobre políticas sociales, a través de la elaboración de propuestas alternativas procurando contribuir al bienestar social, combatir la pobreza o comprometiéndose con el desarrollo social justo y equitativo.[349] Hoy en día, resulta evidente el impacto de la participación social organizada mediante la utilización de las redes sociales.

[348] *Ibídem.*

[349] Blanco Velasco, María Isabel, "Gobernabilidad y participación ciudadana. Sociedad civil y gobierno panista", en Barros Valero, Javier, Preciado Coronado, Jaime, et. al., *Op. cit.*, p. 27.

En nuestro país, la participación social está regulada a nivel constitucional en los siguientes preceptos:

Artículo 9	Artículo 26	Artículo 35	Artículo 41
No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.	El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.	Son prerrogativas del ciudadano: (…) III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.	Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa

Fuente: Elaboración propia

Reglamentaria del artículo 26 constitucional, la Ley de Planeación (D.O.F., 5 de enero de 1983), no llega más que al segundo nivel de participación, como se refleja en sus artículos 20 y 20 bis:

- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas.
- Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.
- Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

Un nivel más adelantado de participación social se aprecia en la *Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004.[350]

[350] En la exposición de motivos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil se destacó: *En las últimas décadas los ciudadanos se han organizado de forma autónoma para colaborar voluntaria, activa y solidariamente, en la atención de los que menos tienen, promoviendo acciones y proyectos orientados a superar carencias sociales y a procurar bienes y servicios socialmente necesarios. El surgimiento de estas nuevas fuerzas sociales ha transformado la relación gobierno-sociedad. Nuestro país no escapa al panorama mundial descrito. Hoy México cuenta con un vigoroso y creciente número de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el bienestar social, cuyas acciones deben ser fomentadas por el Estado, reconociendo la experiencia y capacidad filantrópica que dichas organizaciones han adquirido en años de trabajo directo con la población menos favorecida económica y socialmente, así como en el desarrollo sustentable y la promoción de los derechos humanos, entre otras. Es por eso que se hace necesario crear un marco legal que fortalezca el papel de dichas*

Para efectos de la Ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, objeto de fomento son las siguientes:

i) Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;
ii) Apoyo a la alimentación popular;
iii) Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;
iv) Asistencia jurídica;
v) Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
vi) Promoción de la equidad de género;
vii) Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;
viii) Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;
ix) Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;
x) Promoción del deporte;
xi) Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;
xii) Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;
xiii) Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
xiv) Fomento de acciones para mejorar la economía popular;
xv) Participación en acciones de protección civil;

---

organizaciones en el bienestar colectivo; plantee una nueva relación entre el Estado y la sociedad, marcada por la legalidad y la corresponsabilidad, despliegue las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente y, desde luego, reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles en el marco de la planeación democrática del desarrollo nacional. Esta ley es de naturaleza de fomento y por lo tanto no regula la estructura jurídica y las modalidades de constitución que actualmente ya están contenidas en diversos ordenamientos jurídicos, tales como las de carácter civil, mercantil, social y financiero.

xvi) Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;
xvii) Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;
xviii) Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y
xix) Las que determinen otras leyes.

Para los efectos de esta ley, las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos:

i) Inscribirse en el Registro.
ii) Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta.
iii) Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades.
iv) Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable.
v) Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.
vi) Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que establezcan las disposiciones jurídicas en la materia.
vii) Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables.
viii) Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en la Ley.
ix) Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos.

x) Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades.
xi) Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere la Ley.
xii) Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

No puede inferirse, empero, que esta Ley sea el ejemplo de un paradigma de cogobernanza, máxime que la mano del Estado a través de la instauración de registros y estímulos, da un sutil sesgo de cooptación.

Ahora bien, un adecuado enfoque sobre la participación social en las políticas públicas no puede prescindir de la ponderación de sus limitaciones en México, o las que podrían ser denominadas como *fallas de sociedad*:[351]

- Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación.
- Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas.
- Se vuelve ocasión de captura de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales.

[351] Como se ha dicho en el primer capítulo, no toda la sociedad civil es bella, transparente y despojada de poderes e intereses ocultos. La sociedad civil muestra asimetrías y luchas de poder en su seno y que sigue siendo necesario destacar el malentendido de reducir a la sociedad civil a las organizaciones no gubernamentales. Es indispensable despojar a la noción de sociedad civil de connotaciones ineludiblemente positivas y funcionales a la democracia, desagregando el análisis en la búsqueda de los condicionantes y propiedades que caracterizan la dinámica de la sociedad civil como lo que es: más que un actor colectivo, una estructura/arena de relaciones sociales donde despliegan su presencia actores y grupos sociales sin capacidad de acción colectiva (no actores), muchas veces con intereses e ideologías en pugna.

- Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes.
- Propicia la informalización de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada.
- Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas.
- Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

Así, el tejido de organizaciones sociales que son capaces de generar agendas, diagnósticos, movimientos, exigencias, y que logran hacer visibles sus reivindicaciones, influyen o modelan la agenda pública, hacen avanzar sus causas. Se trata del tejido que expresa las muy diversas necesidades latentes en una sociedad masiva, moderna, contradictoria. Y en ese sentido, no es un espacio idílico sino la cristalización de las pulsiones que coexisten en una sociedad. Por definición es plural y por ello en ese espacio también se producen y reproducen conflictos de todo tipo -ideológicos, económicos, sociales, religiosos- y en nuestro país sigue siendo frágil y desequilibrada. Es decir, tenemos un déficit de organización y participación social, pero al mismo tiempo existen agentes poderosos cuya influencia se manifiesta todos los días. . Por un lado encontramos amplias capas de ciudadanos que simple y llanamente no participan en ninguna actividad colectiva medianamente relevante, y por el otro, la influencia concentrada de unas cuantas organizaciones de la sociedad civil. Tenemos -advierte Woldenberg- una franja muy grande de la sociedad desorganizada y que por ello no gravita en los asuntos públicos, y otra hiperactiva y poderosa.[352]

No parece haber duda de que, como apunta Blanco Velasco, el reto para la sociedad civil es incidir en la definición de políticas públicas, participando en las instancias de discusión pública con el gobierno para impulsar los programas que den alternativas a las problemáticas definidas colectivamente. Así podrían recibir impulso las organizaciones que se dedican no sólo a realizar acciones de asistencia sino también de capacitación, producción, o prestación de servicios diversos. Una tarea

[352] Woldenberg, José, *Op. Cit.*, p. 72.

pendiente sería lograr la vinculación entre organizaciones similares o que realicen acciones complementarias, para romper con el aislamiento. Esto ayudaría a reforzar los tejidos sociales o dicho de otra manera, el capital social requerido para enfrentar los problemas del desarrollo. En esta dinámica se detecta una tendencia hacia la integración de redes, que a su vez se interrelacionan con otras redes y que se abren a una pluralidad cada vez mayor que converge en determinados acuerdos. La estrategia que parece perfilarse, en algunas organizaciones civiles, se ubica entre la resistencia y la participación en acciones con el gobierno, promoviendo la articulación de agendas y de propuestas ciudadanas que fortalezcan la capacidad de incidencia en las políticas públicas, en los planes de gobierno y en los presupuestos.[353]

Finalmente, existe una serie de conflictos en torno a la participación social que, de no resolverse o mitigarse, minarían a la cogobernanza:

i) Conflictos de intereses. Se fundamentan en la pugna que tienen los actores para satisfacerlos. Usualmente los actores estatales encuentran en los procesos una oportunidad para instaurar sus programas y recoger mediante la legitimidad que va ganando el Estado por su presencia, un voto de obediencia de los actores comunitarios. Los actores comunitarios, en su mayoría representantes de organizaciones barriales o sectoriales, contemplan la oportunidad para resolver problemas tales como el desempleo, la carencia de vivienda, las dificultades para acceder a la educación formal, entre otros. Los actores que identifican a las organizaciones sin ánimo de lucro son los que en su mayoría y en forma histórica han aportado el mayor número de recursos económicos a estos procesos y prevén la oportunidad para situar un ideario ideológico y fundamentar su gestión social. El actor empresarial o privado con ánimo de lucro concurre por la llamada "responsabilidad social", pero además porque le permite acceder a garantías tributarias, búsqueda de un terreno seguro para la inversión o para la alianza estratégica. Los actores políticos de

[353] Blanco Velasco, María Isabel, *Op. cit.*, p. 38.

corte tradicional encuentran una oportunidad para garantizar la cuota electoral, para ponerse al Apia con los problemas sociales que luego serán objeto de campaña y para afianzar sus vínculos comunitarios, así como mantener los controles de partido. Los que son independientes encuentran una oportunidad para cimentar el ideario político.

ii) Conflictos de información. Se presentan porque al estar institucionalizados los roles de los actores que allí confluyen, se tiene una expectativa del papel que deben cumplir y en la práctica se evidencia un desfase en el ejercicio del rol. Del Estado se espera que, en primer lugar, sea orientador de los procesos técnicos, facilite el acceso a recursos públicos y acerque efectivamente al ciudadano con el servidor público. De los actores privados, sean ONGs o empresas, su cooperación técnica y financiera es esperada en asuntos puntuales y materiales. Del sector empresarial se espera que haga viable la economía social. De los actores comunitarios o de base se espera su capacidad para movilizar a todos los demás actores de base, a sus organizaciones y colaboración desinteresada en el proceso. En cuanto a los actores políticos se espera que incluyan en sus programas de gobierno, o de candidatura, o que ejerzan presión en materia de políticas que recojan los consensos que en los procesos de planeación participativa se logran. Propiamente, este esquema es el epítome de la cogobernanza.

iii) Conflictos de relación. Se presentan fundamentalmente porque al desplegarse un liderazgo que predomina como situacional, dependiendo del momento en el que se encuentra el proceso de planeación, del nivel de planeación que se haga, del conocimiento o no del territorio y de la capacidad para moverse dentro de la maquinaria política, los actores del proceso chocan con la forma inadecuada en que algunos de ellos ejercen el liderazgo, esto es, desconocen los principios democráticos implícitos y buscan hacer usufructo personal sacrificando los acuerdos que se han elaborado sobre el bien común (desvío de recursos, actuación con fines clientelistas, etcétera).

iv) Conflicto de valores. En tanto se tengan creencias que en determinado momento actúen como obstaculizadores en el trabajo

interinstitucional, intergrupal e intersectorial (por ejemplo, el actor comunitario es pasivo y perezoso, el estatal es burocrático e ineficiente, el empresarial es mezquino y las ONGs hacen usufructo para obtener recursos de cooperación, etcétera).

v) Conflicto estructural. Relacionado con el choque que se presenta entre la cultura de la cogobernanza que los procesos de planeación participativa promueven y en los que se redimensiona a la ciudadanía, el valor del Estado, las estructuras políticas, la rendición de cuentas, los valores de la democracia, etc., y la cultura de la gobernanza jerárquica que en el ejercicio político ha promovido el clientelismo, el caudillismo y la fidelidad a un partido por tradición.[354]

Hoy la sociedad civil tiene grados de autonomía respecto del Estado mucho mayores que los del pasado, cuando desde el poder se le encuadraba y sometía. Hace cuarenta o treinta años, las principales organizaciones obreras y campesinas, los sectores medios y populares, vivían integrados al aparato estatal por vía del partido hegemónico, o su expresión era débil y marginal. Hoy, el archipiélago de organizaciones civiles de todo tipo no sólo se ha multiplicado sino que su autonomía en relación con el Estado también se ha fortalecido: organizaciones feministas, de derechos humanos, ecologistas, demandantes de seguridad, grupos vulnerables, junto a sindicatos de diversas orientaciones, agrupaciones agrarias, populares, de vecinos, más periódicos y publicaciones, organizaciones empresariales, asociaciones políticas, medios de comunicación masiva, redes sociales, etc., integran una trama compleja, diversa, por supuesto cargada de intereses particulares, pero que en conjunto han dejado de ser el espejo del Estado o, peor aún, sus correas de transmisión.

Adicionalmente, la sociedad tiene mayor acceso a la información que se genera en el gobierno, gracias a la formalización e institucionalización del derecho a la información en la Ley Federal de Transparencia y Acceso

[354] Gómez Hernández, Rubby Esperanza, "Conflictos inherentes a la planeación participativa en la construcción de gobernabilidad democrática", en Gómez Tagle, Erick, Ocampo Banda Luis, *Gobernabilidad en crisis. Delito, conflicto y violencia en América Latina*, Colombia, Insumisos Latinoamericanos, 2005, pp. 78-79.

a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002.

Ahora bien, es un error pensar que entre el Estado y la sociedad civil hay un juego de suma cero. Al contrario, un Estado democrático fuerte es la mejor garantía para el fortalecimiento de la sociedad civil, en un contexto de cogobernanza. Sin un Estado eficaz, legítimo y representativo. La sociedad civil no encuentra el sustento para alcanzar muchas de sus expectativas y hacer realidad buena parte de sus reclamos. Y son una sociedad civil fuerte y demandante, las instituciones estatales pueden naufragar en su propia inercia autorreferencial.[355]

Las raíces fundamentales de la cogobernanza se encuentran en la confianza y en el consenso.

La *confianza* es tan real como los cristales, pero con matices distintos. Mientras que estos últimos son representantes de la realidad objetiva, aquella es representante de la realidad subjetiva. Esto significa que, mientras el cristal puede ser visto desde el exterior, a través de la investigación objetiva, empírica y científica, la confianza resuena desde el interior, como parte de la conciencia y de la experiencia inmediata. El cristal tiene una localización simple, es decir, una localización en el mundo empírico, pero la confianza carece de localización simple porque no se encuentra en el espacio físico, sino en el espacio emocional, en el espacio mental y en el espacio cognitivo.[356.] Por tanto, es imposible cuantificar, medir y representar a la confianza como un dato estadístico.

Ahora bien, para identificar la ubicación de la confianza, son valiosas las aportaciones que, con distintos matices, ofrecen eruditos como Ken

[355] *Ibídem.*

[356] Estos son espacios intencionales, no espacios extensionales. De ese modo, podemos tocar una roca, un edificio, una familia o un ecosistema (todos ellos tienen localización simple), pero no podemos tocar el amor, la envidia, la alegría, la compasión o la confianza. Wilber, Ken, *Breve Historia de Todas las Cosas,* Barcelona, Kairós, 1997.

Wilber;[357] Sir Karl Popper,[358] y Jürgen Habermas;[359] sin olvidar, por supuesto, la trascendental trilogía de Immanuel Kant.[360]

Francis Fukuyama por su parte, define la confianza como la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes y compartidas por todos los miembros de dicha comunidad.[361] Esta aseveración parece hacernos transbordar nuestra ruta hacia los pilares del neoinstitucionalismo, y reconociendo la concepción tradicional de las instituciones como una creación humana para mitigar las incertidumbres que surgen en la interacción como consecuencia de la complejidad social y de las limitaciones de nuestras mentes para procesar excesiva información, podemos estar de acuerdo con Niklas Luhmann quien afirmó:

> *"…Mostrar confianza es comportarse como si el futuro fuera cierto...la confianza va más allá de la información que recibe del pasado y se arriesga definiendo el futuro. La complejidad del mundo futuro se reduce por medio del acto de la confianza (que) sirve*

[357] Wilber sugiere que el núcleo de la modernidad fue la diferenciación existente entre el arte, la moral y la ciencia (entre el "yo", el "nosotros" y el "ello"). Mientras que el "yo" se refiere, entre otros aspectos, a la conciencia, la subjetividad, el yo y la expresión de uno mismo, la conciencia vivida irreductible e inmediata; el relato en primera persona; el "nosotros" abarca la ética, la moral, las concepciones y visiones del mundo, los contextos comunes, la cultura; el significado intersubjetivo, la comprensión mutua, la adecuación y la justicia; el relato en segunda persona. Finalmente, el "ello" se refiere a la ciencia, la tecnología, la naturaleza objetiva, las formas empíricas (incluyendo el cerebro y el sistema social), la verdad proposicional, exterioridades objetivas de los individuos y de los sistemas; el relato en tercera persona. Wilber, Ken, *El matrimonio entre el alma y los sentidos. Ciencia y religión,* Barcelona, Kairós, 1999, pp. 97-98.

[358] Popper elaboró su Tesis de los tres mundos: subjetivo ("yo"), cultural ("nosotros") y objetivo ("ello"). Popper, Karl, Eccles, John C., *The self and its brain,* London, Routledge ed., 1977.

[359] Habermas, con sus tres pruebas de validez, nos habla de la sinceridad subjetiva ("yo"), el ajuste intersubjetivo ("nosotros") y la verdad objetiva ("ello"). Habermas, Jürgen, "The Analitical Theory of Science and Dialectics", en Adorno, Theodor, et al., *The Positivist Dispute in German Sociology*. New York, Harper & Row, 1976.

[360] *La crítica de la razón pura* (la ciencia objetiva), *La crítica de la razón práctica* (la moral), y *La crítica del juicio estético* (el juicio estético y el arte). Por cierto, el budismo con el Buda, el Dharma y el Sangha, contempla con el ojo del espíritu estos tres mundos.

[361] Fukuyama, Francis, Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad, Buenos Aires, Atlántida, Buenos Aires, 1996.

para superar el elemento de incertidumbre que se experimenta como la imposibilidad de predecir el cambio de un objeto".[362]

En suma, la confianza es una institución informal que mitiga la incertidumbre.

Frédéric Bastiat (1801-1850) en su feroz crítica a la colonización bosquejó un retrato psicológico, impreciso pero bastante completo, de la sociedad latina con sus variados rasgos: carácter estatista de la propiedad, sobrevalorización del Estado, rechazo del intercambio, espíritu de clientelismo y dependencia, colonialismo agresivo, conquista de mercados reservados, temor a la competencia; en pocas palabras: la sociedad de desconfianza.[363]

En todo caso, la confianza tiene una naturaleza francamente inestable, una mentira puede trastornar enteramente la confianza, y por su valor simbólico, demasiados pequeños errores y exposiciones falsas pueden desenmascarar el verdadero carácter de alguien o algo, a menudo con un rigor implacable.[364.]

Algunos estudiosos de la confianza consideran que ésta es uno de los "tesoros escondidos" del capital social. Así, el clima de confianza existente entre los miembros de una sociedad incide simultáneamente en diversos aspectos, como el grado de cohesión social; las expectativas mutuas; el nivel de pleitismo (cuanto mejor es el clima de confianza, menores los costos en que una sociedad incurre para crear instancias arbitradoras y sancionadoras de conflictos), y, desde luego, la capacidad de concertación entre Estado y sociedad civil.[365]

---

[362] Luhmann, Niklas, *Confianza,* México, UIA-Anthropos, 1996, pp. 15, 33 y 36.

[363] Peyrefitte, Alain, *La sociedad de la confianza,* Santiago de Chile, Edit. Andrés Bello, 1996, pp. 381-389.

[364] Luhmann, Niklas, *Op. cit.,* p. 49.

[365] Kliksberg, Bernardo, Sulbrandt, José, *América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social,* Instituto Internacional de Gobernabilidad; Barcelona, 1999.

Finalmente, la investigación comparada demuestra que la confianza incide fuertemente en el desarrollo económico, el desarrollo social, la estabilidad política, y la gobernabilidad democrática. De ese modo, existe correlación econométrica importante entre el clima de confianza y las normas de cooperación cívica por un lado, y el crecimiento económico de mediano y largo plazo, por el otro,[366] y hay fuerte correlación a nivel comparado internacional entre el clima de confianza y factores como la eficiencia judicial, la ausencia de corrupción, la calidad de la burocracia, y el pago de los impuestos.[367]

Con referencia al *consenso,* Przeworski ofrece diversas hipótesis para fomentarlo, en relación con la correlación de fuerzas:

- Una correlación de fuerzas igualitaria que además es reconocida como tal por los actores, arroja una situación en extremo hostil para arribar un consenso institucional; cuanto y más si las preferencias que las partes profesan son intensas y contrapuestas (centralistas vs. federalistas, por citar un ejemplo de nuestro pasado). En este caso todo puede pasar, incluso la guerra civil. Tal como ocurrió a lo largo de nuestro siglo XIX.
- Una correlación de fuerzas claramente desigual y esto es conocido por las partes. En este caso, las constituciones tienden a diseñarse para servir a un grupo, partido o alianza. Lejos de ser documentos imparciales y neutrales, que representen verdaderos acuerdos en los que cada una de las partes ceda ciertas cosas para obtener otras tantas a cambio, los arreglos institucionales que emana de esta configuración de fuerzas buscan asignar el poder para servir a los intereses del grupo que ha salido victorioso de la lucha política. Estas constituciones durarán hasta que la configuración de fuerzas existente se mantenga. El México posrevolucionario cabe perfectamente en esta categoría.

[366] Knack, Stephan, Keefer, Philip, "Does social capital have an economic payorff?. A cross country investigation", *Quarterly Journal of Economics*, November, vol. 11, no. 4, 1997.

[367] La Porta, R., López de Silanés, F., Shleifer, A., Vishny, R., "Trust in large organizations", *American Economic Association papers and proceedings*, may, 1997.

- Los actores no conocen cuál es el balance de fuerzas existente, esto es, no conocen qué actor será fuerza mayoritaria o qué actor o actores serán fuerzas minoritarias en la democracia. Éste es el mejor escenario posible para el establecimiento de un equilibrio constitucional óptimo y estable a lo largo del tiempo. En este caso cada una de las fuerzas políticas buscará instituciones que den garantías en contra de la adversidad política temporal, en contra de ciclos de opinión desfavorables, en contra de cambios de alianzas contrarias a sus intereses. Así, los actores políticos calcularán que existe cierta probabilidad de que cada uno resulte ser una fuerza minoritaria en un momento dado, por lo que tendrán incentivos para introducir en las constituciones reglas que aumenten el poder de negociación de las minorías y diversos frenos y contrapesos constitucionales que debiliten el poder de las mayorías.[368]

7) *Poder ciudadano.* Uno de los retos más significativos para la cogobernanza y para la gobernabilidad, además de los gobiernos divididos, es la existencia de sectores minoritarios de la población que gozan de influencia política y financiera suficiente para incidir en la formulación de políticas públicas.

Este problema, al que se le denomina "captura del Estado" se refiere a las actividades que personas, grupos o empresas, en los sectores público y privado, llevan a cabo para influir, a su favor, en el diseño y formulación de leyes, regulaciones, decretos u otras políticas gubernamentales, otorgando beneficios ilícitos o poco transparentes a funcionarios de gobierno; otras acciones pueden incluir amenazas de levantamientos armados, huelgas o "vigilantismo".

Por captura del Estado, Kaufmann y Hellman entienden los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos -con carácter privado- a los funcionarios públicos. Al tratar el problema de la captura del Estado, se centran en las complejas interacciones entre las empresas

[368] Rubio, Luis, Jaime, Edna, *Op. cit.*, pp. 107-108.

y el Estado, destacando, sobre todo, la importancia de los mecanismos mediante los cuales las empresas procuran influir en las decisiones que adopta el Estado para obtener ventajas concretas, a menudo imponiendo barreras a la competencia. Esta influencia indebida genera ganancias muy concentradas para ciertas empresas poderosas, con un alto costo socioeconómico. Dado que estas empresas aprovechan su influencia para bloquear reformas que pudieran reducir esas ventajas, la captura del Estado ha dejado de ser sólo un síntoma, para convertirse en una causa fundamental de la mala gestión de gobierno.

Desde esta óptica, la economía queda atrapada en un círculo vicioso en el cual las reformas de las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión de gobierno, se ven obstaculizadas por una colusión entre empresas poderosas y funcionarios públicos o líderes políticos que cosechan enormes ganancias privadas si se mantiene la administración deficiente. Si bien casi todas las formas de corrupción tienden a modificar la manera en que se implementan las leyes, normas o reglamentos actuales en beneficio del que paga el soborno, la captura del Estado se refiere a los esfuerzos para influir en la manera en que se forman dichas leyes, normas o reglamentos. Los sobornos a los parlamentarios al "comprar" sus votos para que se sancionen determinadas leyes, los sobornos a funcionarios públicos para que aprueben normas o decretos favorables a intereses creados concretos o los sobornos a los jueces para que influyan en las decisiones de los tribunales son ejemplos clásicos de una corrupción a gran escala mediante la cual las empresas pueden obtener ventajas para ellas gracias a las distorsiones en el marco jurídico y reglamentario de la economía.[369]

La captura del Estado es el resultado de diversas prácticas, entre las que se encuentran: facilidades otorgadas a algunas empresas nacionales en procesos de privatización; uso de comodines del sector privado dentro de las élites públicas encargadas del diseño y elaboración de políticas de mercado; apoyo gubernamental para restringir la entrada

[369] Kaufmann, Daniel, Hellman, Joel, *La captura del Estado en las economías en transición*, en http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf, consultado el 12 de marzo de 2009.

de competidores extranjeros al campo nacional, y una estructura empresarial de altos mandos basada en lazos familiares.

Ante un escenario en el que prolifera la captura del Estado, parece primordial, tanto la acción del propio Estado para prevenirlo y detenerlo, así como el fortalecimiento de la influencia del ciudadano en la toma de decisiones. Esto se puede lograr con un fortalecimiento en sus capacidades, o con la creación, a nivel constitucional, de un *Poder Ciudadano*.

El *Poder Ciudadano* sería independiente y sus órganos gozarían de autonomía funcional, financiera y administrativa. Tendría a su cargo la prevención de la captura del Estado así como, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado; e, igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo. También tendría a su cargo la organización de los procesos electorales así como los mecanismos contenciosos correspondientes.

8) *Reparación del daño y consolidación de la responsabilidad patrimonial del Estado*. Finalmente, para la consolidación de la cogobernanza, la responsabilidad patrimonial del Estado tiene que fortalecerse en nuestro país. Durante siglos imperó la idea de la irresponsabilidad absoluta del Estado, como lo ilustra el principio formulado por los juristas ingleses, pero común a todo Occidente, según el cual *the king can do not wrong* (el rey no puede hacer ilícito). No obstante, el surgimiento del Estado de Derecho y del principio de legalidad que conlleva permitió la admisión de la idea de la responsabilidad del Estado, cuya importancia enfatizó una sentencia del Tribunal Supremo Español, de 1983.[370]

[370] "...Conviene no olvidar que la entronización de la responsabilidad civil de la Administración Pública, sobre todo la del Estado, ha representado la máxima conquista, en la configuración del moderno Estado de derecho, ya que hasta fechas recientes,

En opinión de Marienhoff, la responsabilidad estatal en el campo del derecho público, por sus actos o hechos dañosos, es una consecuencia lógica del complejo de principios propios del Estado de Derecho.[371] No es concebible una cogobernanza con un Estado de Derecho irresponsable. Lo contrario implicaría un contra sentido. Estado de Derecho y responsabilidad son, en este orden de ideas, conceptos correlativos. Tal responsabilidad existe cualquiera que sea el órgano estatal -Legislativo, Ejecutivo o Judicial- causante del agravio, pues cualquiera de esos órganos, al actuar, lo hace en nombre del Estado, a cuya estructura pertenece. Cualquier diferencia que hubiere en cuanto a la calidad de la lesión o daño causado por la actuación estatal, o en la manera de hacer efectiva la pertinente responsabilidad, en nada altera el fundamento "general" de la responsabilidad extracontractual del Estado. No hay, pues, un fundamento "específico" para la responsabilidad del "Estado-Administrador", del "Estado-Legislador" o del "Estado-Juez": el fundamento esencial es siempre el mismo.[372]

De todos los tipos de responsabilidad en que puede incurrir el Estado con motivo de la actividad de sus órganos esenciales, desde el punto de vista cuantitativo, la actividad administrativa reviste la mayor importancia, pues la Administración Pública es la instancia que, por la índole de sus funciones y actividades, está más en contacto con los administrados, derivando de ello la posibilidad de que el roce de intereses, al causar "daño", genere responsabilidad extracontractual del Estado hacia los administrados o particulares.

La actividad administrativa, contrariamente a lo que ocurre con la actividad legislativa y con la actividad jurisdiccional, es inmediata: la realizan y llevan a cabo los propios órganos administrativos; en cambio, el legislador y el juez, por principio, no ejecutan por sí sus propias decisiones, sino que le requieren su cumplimiento a la Administración. Además, la actividad de la Administración es práctica. Finalmente, la

contemporáneas, lo propio de los entes soberanos era que se impusieran a todos sin compensación".

[371] Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Buenos Aires, Abelledo-Perrot, 1980, p. 701.

[372] Marienhoff, Miguel S., *Op. cit*, pp. 702-703.

actividad de la Administración es permanente o continua, en tanto que la legislación y la justicia son actividades intermitentes o discontinuas. Todas estas características de la actividad de la Administración Pública aumentan la posibilidad de que su ejercicio cause daños y que de ahí derive una responsabilidad hacia los particulares o administrados.

Existe consenso en que la responsabilidad extracontractual del Estado por actos de la Administración comprende también a los respectivos comportamientos o conductas de los órganos Legislativo y Judicial. No obstante, la responsabilidad patrimonial del Estado establecida a nivel constitucional mexicano en su artículo 113, se refiere exclusivamente a actos administrativos, dejando fuera tanto la responsabilidad estatal por su actividad legislativa y por su actividad jurisdiccional, así como la responsabilidad patrimonial por actos cometidos por los organismos constitucionales autónomos.[373]

Al respecto, se ha planteado el problema de definir si el Estado debe responder por los daños que cause por la expedición de una ley. A este respecto, la solución tradicional ha sido la de sostener la irresponsabilidad del Estado por este concepto, salvo cuando la ley misma consagra la indemnización por los daños que ella cause. En opinión de Librado Rodríguez, esta irresponsabilidad del Estado legislador, se ha fundamentado en dos argumentos principales. El primero de ellos es una reminiscencia de la idea de soberanía, aplicada en este caso al legislador. Así, se ha dicho que siendo el legislador el poder soberano y teniendo en cuenta que él expresa la voluntad popular, no es posible reclamar al Estado por las consecuencias de esa voluntad. Por otra parte, el carácter esencialmente general de la ley impide que se presente la especialidad del daño, que es una de las condiciones para que este sea reparable, de manera que los daños causados por el legislador son cargas públicas que deben soportar todos aquellos a quienes se refiere la ley.[374.]

[373] Artículo 113 constitucional, segundo párrafo: "La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes".

[374] Rodríguez R. Libardo, *Derecho Administrativo,* Bogotá, Temis, 1998, p. 390.

Sin embargo, en los últimos tiempos, ya fuere por la afirmación indudable del Estado de Derecho, ya por la mayor explicitación constitucional, o bien por la ligereza parlamentaria, el tema parece afirmarse. Es obvio que no se alude a la responsabilidad moral, histórica o política de los legisladores frente al pueblo que los ha elegido, en los casos de defraudación de confianza, apartamiento del mandato o del programa del partido. Mas bien, nos referimos al mal ejercicio, o ejercicio irregular de la función legislativa,[375] por apartamiento de la norma constitucional, por sancionar leyes que violan o contrarían la Constitución.[376]

En consecuencia, el Estado, en ejercicio de sus poderes de legislación, puede lesionar el derecho de los habitantes. Adicionalmente, puede surgir responsabilidad patrimonial en caso de una reforma constitucional que, si implicare un agravio a principios esenciales contenidos en la Constitución originaria, resultaría viciada de inconstitucionalidad.

También se ha planteado el problema consistente en determinar si el Estado debe responder por los daños causados con ocasión del ejercicio de la actividad jurisdiccional. Esta inquietud también ha sido dominada tradicionalmente por la idea de irresponsabilidad, con fundamento, aunque criticable y no muy claro, en la noción de soberanía y en la autoridad de cosa juzgada que caracteriza las decisiones jurisdiccionales.

En el otro lado de la moneda, se sostiene que el Estado es responsable por las consecuencias de sus actos judiciales erróneos en el ámbito penal. Apoya a este sector la experiencia legislativa francesa desde 1895, cuando el Estado francés había previsto la indemnización en el caso de

[375] Es muy ilustrativo el caso francés (*La Fleurette,* de 1938*),* citado como el que vino a cambiar la jurisprudencia y marcó el inicio, en el país galo, del reconocimiento de la responsabilidad por los actos legislativos. Se trataba de una prohibición, por ley, de la fabricación y venta de un producto bajo un determinado nombre, por razones de interés general; empero, se reconoció que el producto no era nocivo. El Consejo de Estado condenó al Estado francés a indemnizar, "porque las consecuencias del acto debían ser soportadas por la comunidad toda".

[376] Mosset Iturraspe, Jorge, *Responsabilidad por daños, Tomo III,* Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1999, p. 482.

que un condenado resultara inocente como consecuencia de un proceso de revisión, y en 1970 se extendió esa posibilidad de indemnización a los perjuicios causados por una detención preventiva injustificada.[377]

En un sentido análogo a lo que expusimos tratándose de las funciones administrativa, legislativa y judicial, el Estado debería responder patrimonialmente por la actividad irregular de los organismos constitucionales autónomos.

En consecuencia, y en armonía con los sistemas regionales protectores de derechos humanos, en los que la *reparación del daño* ocupa un lugar relevante en sus diversas resoluciones, y con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, la redacción que se propone al segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sería la siguiente:

> *Artículo 113.-*
> *(…)*
> *La responsabilidad del Estado por violaciones a los Derechos Humanos, con motivo de irregularidades en su actividad ejecutiva, legislativa, judicial, así como de sus organismos constitucionales autónomos, será objetiva y directa. Las personas afectadas tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.*

[377] En Latinoamérica, existen algunos ejemplos constitucionales a nivel local. El artículo 12 de la Constitución de la Provincia de la Pampa (Argentina) dispone que: las víctimas de errores judiciales en materia penal tendrán derecho a reclamar indemnización del Estado. La ley reglamentará los casos y el procedimiento correspondiente. Y el artículo 9 de la Constitución de la Provincia de Santa Fé (Argentina) establece que cuando prospere el recurso de revisión por verificarse la inocencia del condenado, la Provincia indemniza los daños que se le hubieren causado. Un caso peculiarmente interesante es la *Ley 270* Estatutaria de la Administración de Justicia de Colombia, cuyo Título IV se denomina *De la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios y empleados judiciales.*

3.12 ¿Afuera del Estado?

I refuse to join any club that would have me as a member.

Groucho Marx

Se ha visto en este capítulo un cúmulo de instituciones (derechos humanos, acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, parlamentarismo, reelección legislativa y evaluación, participación social, poder ciudadano y responsabilidad del Estado) que consideramos de fundamental importancia para la consolidación de la cogobernanza y para preservar a nuestro país en los causes de una gobernabilidad *normal.* En lo conducente, hemos efectuado propuestas para optimizar el impacto catalizador de estas instituciones.

Idios en griego, significa "propio". *Idiotez* era el término por el cual los antiguos griegos llamaban a los ciudadanos que, como tales, poseían derechos, pero que no se ocupaban de la política de sus *polis*, es decir, se trataba de personas aisladas que ignoraban asuntos públicos, sin nada que ofrecer a los demás y obsesionados por las pequeñeces de su casa y sus intereses privados. Un idiota era quien no se metía en política, preocupado tan sólo en lo suyo, incapaz de ofrecer nada a los demás.

Es inconcebible una cogobernanza si la sociedad permanece afuera de los asuntos públicos. Un amplio sector de la población vive en una relación de "exterioridad" con el Estado. En efecto, la enorme y creciente magnitud de la llamada economía informal, el peso económico y laboral igualmente creciente de las redes de narcotráfico y de la delincuencia y el monto enorme de las remesas de los emigrantes son, entre otros, factores que nos indican que enormes áreas del mercado y millones de ciudadanos trabajan y sobreviven al margen de la ley y de las instituciones, sin pagar impuestos y sin recibir servicios. La única relación cotidiana de carácter universal que se suele tener con el Estado nacional es el uso del servicio de la educación pública básica, y aún en eso hay enormes desigualdades de calidad y acceso. Los servicios de salud son precarios y la mayoría de la población está fuera de los

programas e instituciones de salud pública. Para una buena cantidad de ciudadanos, la policía y la seguridad pública o bien son inexistentes o bien son elementos a los cuales hay que temer o con quienes hay que negociar de manera privada. Los servicios básicos como la luz y el agua tienen que pagarse y por tanto no pueden concebirse en realidad como un verdadero servicio público, sino como una relación mercantil.[378]

No cabe duda de que en nuestro país se necesita, del lado del gobierno una manifestación clara, eficaz y legítima de sus capacidades para gobernar, del lado del mercado una mayor corresponsabilidad social, y del lado de la sociedad, una mayor participación en los asuntos públicos.

Para consolidar a la cogobernanza, o si se prefiere, a la gobernanza coordinada, hablando con la propiedad de la Grecia clásica: no se puede ser idiota. La coparticipación y la corresponsabilidad es lo que se necesita en México.

[378] Olvera, Alberto, "Hacia una nueva conjunción entre política y sociedad", en Florescano, Enrique (coord.), *Op. cit.,* pp. 272-273.

CONCLUSIONES

1. Es preciso distinguir entre las nociones de *gobierno* (conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y, asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones), *government* (institución responsable del gobierno de una sociedad), *governing* (acción de gobernar del gobierno mismo), *gobernabilidad* y *gobernanza*.

2. La gobernabilidad es la capacidad de un gobierno para conformar las coaliciones necesarias para implementar decisiones. Sus variables dependientes son: efectividad, estabilidad y legitimidad.

3. A partir de la manera en la que se da la presencia o ausencia de coaliciones necesarias para implementar decisiones con efectividad, estabilidad y legitimidad, hemos propuesto la identificación de la calidad de la gobernabilidad: a) gobernabilidad ideal; b) gobernabilidad normal; c) déficit de gobernabilidad; d) crisis de gobernabilidad; e) ingobernabilidad, f) crisis de Estado; g) Estado fallido.

4. La gobernanza es el conjunto de instituciones derivadas de las interacciones entre actores estratégicos.

5. La gobernanza puede presentarse en alguno de los siguientes modos: *autogobernanza* (sistemas autoreferenciales, cerrándose a las interferencias ambientales), *gobernanza jerárquica* (la solución de problemas es atributo exclusivo del gobierno y la creación de oportunidades se deja a la mano invisible del mercado, con fronteras infranqueables) y, *cogobernanza* (los actores interactúan, cooperando, coordinándose, en corresponsabilidad). En este sentido, lo que tradicionalmente se ha considerado como gobernabilidad (como atributo del gobierno), se asemeja más al "modo jerárquico" de la gobernanza. Lo que tradicionalmente se ha considerado como gobernanza (como reivindicación de la sociedad civil) en la categorización de Jan Kooiman, se ubicaría, llanamente, como "cogobernanza".

6. Para la Administración Pública la gobernabilidad es un indicador importante, sobre todo partiendo de la identificación de sus factores esenciales, a saber, la presencia de coaliciones solidas y duraderas, la efectividad de la actividad gubernamental y su capacidad de procesar los conflictos sociales sin recurrir a la violencia. En escenarios de *gobernabilidad ideal,* o de *buena* gobernabilidad, la Administración Pública, como ejercicio del poder desde las instituciones, cristaliza y se fortalece por la confianza social depositada en ella. Concomitantemente, la gobernabilidad precisa de una Administración Pública sólida y efectiva para sostenerse y preservarse. La Administración Pública, como pilar de la vida asociada, toma decisiones colectivas, distribuye recursos y determina el orden de prioridades que definen su acción en la sociedad. Por ello, es la institución más comprometida con el interés general, el bienestar compartido y el logro de la equidad para evitar que la desigualdad social y económica se convierta en un corrosivo que fulmine la existencia del orden político.

7. La Administración Pública es importante para la gobernanza porque articula el conjunto de objetivos y prioridades comunes para toda la sociedad, asimismo, le imprime coherencia a la pluralidad de intereses. La Administración Pública también es necesaria en la articulación y funcionamiento de lo que Longo ha denominado "ejes vertebradores de la gobernanza". Esto es, la Administración Pública puede intervenir en la articulación de los arreglos institucionales que imperan en la gobernanza. La gobernanza también requiere de una Administración Pública sensible, receptiva y eficaz a las demandas de la sociedad, con capacidad para estructurarlas y darles cauce coherente y articulado. Mediante la gobernanza, la sociedad civil y la Administración Pública se rigen por la corresponsabilidad. Y este atributo se nutre de una Administración Pública incluyente, democrática y responsable, que considera al ciudadano como contribuyente, como consumidor, como cliente, como evaluador y como elector. La gobernanza contribuye a recuperar el elemento político en la Administración Pública. La Administración Pública es el eje vertebrador que vincula a la gobernanza y a la gobernabilidad en sus respectivas interdependencias.

8. La gobernanza no es un *enfoque* que apareció para suplantar al *enfoque* de la gobernabilidad. Tampoco consideramos que la gobernanza deba ser considerada como la arena exclusiva de la sociedad civil, que, al igual que el Estado y el mercado, falla.

9. Hemos propuesto una agrupación de variables dependientes e independientes de la gobernabilidad. Asimismo, se proponen los elementos de un mapa estratégico para la gobernanza y la gobernabilidad. Para estos efectos nos hemos apoyado en la *Teoría General de Sistemas*.

10. La cogobernanza abarca al Estado, pero lo trasciende pues incluye también a las entidades del sector privado y de la sociedad civil. Estas tres instancias son de importancia crucial para sostener el desarrollo humano. El Estado crea un ámbito político y jurídico propicio. El mercado genera empleos e ingresos, y la sociedad civil facilita la interacción política y social, movilizando grupos para su participación en las actividades económicas, sociales y políticas. La cogobernanza se basa en la constructiva interacción entre esas tres instancias. En la cogobernanza, las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil son factores fundamentales que determinan si un país está en condiciones de crear y mantener oportunidades equitativas para todos sus habitantes. La cogobernanza no puede ser considerada como un sistema cerrado.

11. La cogobernanza surtirá efectos positivos en la efectividad, la estabilidad y la legitimidad, pilares de la gobernabilidad, en la medida en que los actores efectúen sus interacciones en un marco de consenso con base en acuerdos fundamentales.

12. Los acuerdos fundamentales entre Estado, mercado y sociedad tendrían que generar consensos y certidumbre, al menos, en los siguientes ejes: *seguridad y Estado de Derecho* (supremacía y carácter universal de los derechos humanos; seguridad pública y combate a la delincuencia organizada; combate al narcotráfico; eliminación del principio de relatividad de las sentencias de amparo; reforma

al sistema de procuración de justicia; autonomía del Ministerio Público; consolidación del sistema penal acusatorio; libertad de conciencia y libertad religiosa; designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de titulares de los OCA´s; suscripción y cumplimiento de tratados), *derechos sociales* (políticas preventivas y correctivas de pobreza; no discriminación y atención a grupos vulnerables; educación pública; educación básica, media y superior; investigación científica y tecnológico; empleo y salarios; salud, medio ambiente sano, seguridad social, trabajo; acciones colectivas; política cultural; marco jurídico de las organizaciones de la sociedad civil; derecho a la información y libertad de expresión; transparencia y rendición de cuentas; respeto a la multietnicidad y multiculturalidad); *aspectos económicos, financieros y recursos naturales* (desarrollo industrial; pequeñas y medianas empresas; competitividad; desarrollo regional; reforma fiscal; órgano descentralizado de recaudación; atribuciones del Banco Central; inventario de recursos naturales; desarrollo sostenible; política energética; recursos hidráulicos; cambio climático; intervención del Estado en la economía; competencia económica; presupuesto de egresos; estructura hacendaria de la Federación; desarrollo nacional y cooperación internacional; redefinición de la soberanía y responsabilidad global); *forma de gobierno* (participación ciudadana; forma de gobierno; revocación del mandato presidencial; cultura política democrática; fiscalización sobre el ingreso y gasto de los partidos políticos; derechos políticos; candidaturas ciudadanas; segunda vuelta electoral; reelección legislativa; responsabilidad patrimonial del Estado; redimensionamiento del Congreso; ratificación del gabinete por el Poder Legislativo; previsión para el caso de falta del presidente de la República; voto y representación de los ciudadanos mexicanos en el extranjero; calendarios electorales; propaganda electoral y tiempo en los medios de comunicación; salarios de altos funcionarios del gobierno; relaciones entre los Poderes de la Unión; servicio profesional de carrera; modernización de la Administración Pública; fuerzas armadas nacionales y fuerzas públicas; períodos de sesiones del Congreso de la Unión; redistribución de facultades a los gobiernos locales; sede de los

poderes federales; competencias de los municipios; transiciones administrativas).

13. Los temas enunciados dentro de los cuatro ejes fundamentales deben articularse partiendo de que, con la reforma constitucional de junio de 2011, la definición de los acuerdos fundamentales para la gobernabilidad y la gobernanza, en primera instancia, debe orientarse a la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

14. Las variables dependientes de la gobernabilidad (efectividad, estabilidad, legitimidad) son desagregadas en sus correspondientes variables independientes. En este contexto, consideramos que una variable puede ser, a su vez, dependiente e independiente. Y si la gobernabilidad es la variable dependiente de la efectividad, ésta, a su vez, es la variable dependiente de la presencia o ausencia de vetos, que se erigen como variable independiente. Y sucesivamente, los vetos son variable dependiente de una catástrofe geológica, como un terremoto o una erupción volcánica, que surgen como variables independientes. Por tanto, debemos ser escrupulosos y en la identificación de variables dependientes e independientes, no perder de vista que, en todo caso, todas forman parte no de una "jerarquía", sino más bien, de una "holoarquía".

15. A partir de la identificación de las variables dependientes e independientes de la gobernabilidad, hemos propuesto su agrupación en un Cuadro de Mando Integral.

16. México tuvo sus orígenes republicanos en el desorden postindependentista. Así, en sus albores, el Estado mexicano era incapaz, tanto de restablecer la legitimidad de la autoridad como la que disfrutaba la corona española antes de 1810, como de construir un sistema político que pudieran establecer una autoridad efectiva y duradera.

17. La disputa más importante entre actores durante la primera mitad del siglo XIX versó sobre el tipo de régimen -federalismo o centralismo- simplemente porque los dos actores principales, ejército y clases políticas locales tenían intereses encontrados en lo que respecta a la forma de gobierno. En 1835, cuando se impuso el centralismo, gracias a la triple alianza entre Iglesia, pueblos y ejército, se configuró una relación entre actores propia de una gobernanza jerárquica, aunque con una gobernabilidad endeble.

18. Se puede afirmar que la gobernanza jerárquica mexicana del siglo XIX la instauraron Juárez y Porfirio Díaz, respectivamente. La gobernanza jerárquica con amplios márgenes de gobernabilidad se basó en un Estado autoritario que contaba con gobiernos electos (aunque sin posibilidad alguna de fiscalizar los procesos electorales), y un sistema acotado de libertades. Estos componentes aseguraron una larga y sorprendente estabilidad política, porque el país tenía un nivel de conflicto relativamente controlado ya que el gobierno podía decidir cuándo y cómo utilizar distintas dosis de violencia, mientras se acotaba la capacidad de la sociedad para protestar frente al quehacer gubernamental.

19. A partir de la Revolución de 1910 se configuró un sistema político que facilitó la cohesión societaria alrededor del Estado bajo la dirección de una élite política disciplinada y cohesionada. Ésta adoptaba los grandes objetivos de la gran gesta revolucionaria: justicia y cambio social, con lo que creaba un supuesto vínculo con las masas y los grandes conglomerados. Así, el régimen político mexicano basó su legitimidad en la propia Revolución.

20. La estabilidad política postrevolucionaria se puede medir con diversos indicadores. El más evidente y característico es el de continuidad. Fue el inicio de los veinte, en mayo, cuando un movimiento armado puso por última vez fin a una presidencia. En adelante, los cambios de gobierno se llevaron a cabo de acuerdo con el calendario y de esta manera, el grupo que formalmente asumió el poder bajo el liderazgo de Venustiano Carranza en 1917 pudo transmitirlo con éxito a uno de los suyos durante los siguientes 83 años.

21. La reforma electoral de 1996, tuvo un profundo impacto para la democratización del país por lo que es posible afirmar que significa un corte temporal entre el *viejo régimen de cogobernanza autoritaria* emanado de la Revolución de 1910, y un nuevo régimen de *cogobernanza democrática.*

22. Los días del *viejo régimen* de la gobernanza jerárquica autoritaria con un presidencialismo omnipotente han llegado a su fin. En las últimas décadas la presidencia mexicana se ha desprendido del control sobre áreas clave de su dominio tradicional. El país se alejó lentamente de un Ejecutivo intervencionista que ejercía poderes metaconstitucionales, a un Ejecutivo constreñido, reducido a su papel formal.

23. México parece lejos aún de ser considerado como un *Estado fallido* como Somalia, pero más lejos aún parece de gozar de una gobernabilidad "escandinava", como la de Finlandia.

24. Bajo una perspectiva crítica en torno al concepto de Estado fallido, puede afirmarse que, si entre los individuos debe regir la máxima *quod tibi fieri non vis, alteri ne feceris*[379], en cambio, parecería que entre los Estados rige lo contrario: *quoid tibi fieri non vis, id alteri tu feceris*.[380] En el fondo, parecería asimismo que cada Estado considera a los demás una guarida de ladrones que caerá sobre él en cuanto tenga oportunidad.

25. Al contrastar el *Índice de Estados Fallidos* con otros indicadores (calidad de vida, desarrollo humano y gobernabilidad), concluimos que México tiene prácticamente la misma calidad de vida que Finlandia, el Estado menos fallido del mundo. Así no hay correlación necesaria entre la calidad de vida y la falibilidad de un Estado. Del mismo modo, Finlandia dista de ser el país con el mayor índice de desarrollo humano, encabezado por Noruega. Por tanto, no hay correlación necesaria entre desarrollo humano y la falibilidad de un Estado. En

[379] No hagas a otro lo que no quieras que se te haga a ti.
[380] Haz a otros lo que no quieras que se te haga a ti.

cambio, hay plena coincidencia entre el índice de Estados Fallidos con los indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial. Por lo que existe correlación entre la gobernabilidad y la infalibilidad de un Estado.

26. Las instituciones para la consolidación de la gobernabilidad y la cogobernanza en las que se propone dar atención prioritaria son: controversias constitucionales; acciones de inconstitucionalidad; derechos humanos; reelección legislativa y evaluación del Congreso; participación social; poder ciudadano; reparación del daño y consolidación de la responsabilidad patrimonial del Estado.

27. México necesita, del lado del gobierno una manifestación clara, eficaz y legítima de sus capacidades para gobernar, del lado del mercado una mayor corresponsabilidad social, y del lado de la sociedad, una mayor participación en los asuntos públicos.

FUENTES

Achard, Diego y Flores, Manuel, *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina,* PNUD-FCE, México, 1997.

Acosta Silva, Adrián, *Perspectivas del debate a veinte años del Reporte de la Comisión Trilateral*, http://www.uacj.mx/Publicaciones/noesis/adrian.htm, 24 de mayo de 2007.

Acuña, Carlos Hugo, "Estrategias y reformas político-institucionales para incrementar la capacidad de gobierno en democracia", Informe de Conclusiones, *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,* Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre de 2008.

Aguayo, Sergio, "*¿México fallido?",* El País, 6 de febrero de 2009.

Aguilar Rivera, José Antonio, "Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867-1872", en Casar, María Amparo, Marván, Ignacio, (coord.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997,* México, Taurus, 2002.

Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

----------, *La hechura de las políticas,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

----------, *Problemas públicos y agenda de gobierno,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

----------, *La implementación de las políticas,* Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

----------, "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza", *Revista Reforma y Democracia,* no. 39, CLAD, Caracas, octubre de 2007.

---------- , *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2008.

Adame Goddard, Jorge, "Sociedad", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana,* tomo VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2004.

Aguilera García, Luis, *Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI,* http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/aguilera1_310802.htm, 15 de agosto de 2008.

Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio,* FCE, México, 2004.

Altman, David, "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa e lectura", *Revista Instituciones y Desarrollo,* nos. 8 y 9, 2001, Barcelona, España.

Anaya González, Lorena, "La búsqueda de la gobernanza: ¿un fin o un medio de las políticas públicas?", *Revista del IAPEM,* México, no. 69, enero-abril de 2008.

Ancira, Andrea, *Gobernabilidad democrática en América Latina,* OEA, Secretaría de Cumbres de las Américas, octubre de 2003.

Araujo, Xiomara, *Una revisión básica sobre conceptos y teorías de gobernabilidad, http://www.saber.ula.ve/db/ssaber/Edocs/pubelectronicas/geoensenanza/vol9num2/articulo5.pdf* , 24 de mayo de 2007.

Arbós, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial,* Siglo XXI Editores, México, 2005.

Arce Tena, Carlos A., *La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo;* México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Arellano, David, "Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?", en Arellano, David, Egaña, Rodrigo y Oszlak, Oscar, et. al., *Retos de la profesionalización de la función pública*; Caracas, CLAD, 2003.

Arndt, Christiane, Oman, Charles, *Uses and abuses of governance indicators,* OECD, Paris, 2006.

Ayala Espino, José, *Instituciones para mejorar el desarrollo,* FCE, México, 2003.

----------, "Políticas de Estado y arreglos institucionales para el desarrollo de México", *Revista Instituciones y Desarrollo,* nos. 8 y 9, 2001, Barcelona, España.

---------- , *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Báez Silva, Carlos, *Estado y gobernabilidad en México,* Tesis profesional para obtener el Título de maestro en Ciencia Política, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Baghel, C. L, Kumar, Yogendra, *Good Governance. Concept and Approaches,* Kanishka Publishers, Distributors, India, 2006.

Ballvé, Alberto M., *Tablero de control. Información para crear valor,* Buenos Aires, Emecé, 2008.

Banco Interamericano de Desarrollo, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina,* Washington, 2003.

Banco Mundial, *Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y fracasos,* Mundi Prensa, México, 1999.

----------, *El Estado en un mundo en transformación,* Washington, 1997.

Bárcena Zubieta, Arturo y Herrera García, Alfonso, "Veto al presupuesto y dogmática constitucional. Un comentario a propósito de la controversia constitucional 109/2004", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Zaldívar, Lelo de Larrea, Arturo, *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho,* tomo VIII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2008.

Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas,* CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Barros Da Silva Filho, Joao Batista y Rodríguez González, Ricardo, *Una nueva visión del Cuadro de Mando Integral para el Sector Público,* en http://www.observatorio-iberoamericano.org/Revista%20Iberoamericana%20de%20Contab%20Gesti%C3%B3n/N%C2%BA%204/Joao%20Batista%20Barros%20y%20Ricardo%20Rodr%C3%ADguez%20Gonz%C3%A1lez.pdf, consultado el 255 de marzo de 2009.

Barros Valero, Javier y Preciado Coronado, Jaime, et. al. "Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México", *Documentos de debate no. 60,* UNESCO, Paris, 2002.

Bastidas, Eunice, FELIU, Vicente, "Una aproximación a las implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las Organizaciones del Sector Público", *Compendium,* diciembre de 2003,

Beck, Don Edward, COWAN, Christopher C. *Spiral Dynamics. Mastering values, leadership, and change,* Blackwell Publishing, Australia, 2006.

Beltrán Jaramillo, Jesús Mauricio, *Indicadores de Gestión,* Bogotá, 3R Editores, 1999.

Bergua, J. Ángel, *La socialidad lúdica juvenil. Sobre cómo los jóvenes erosionan el orden sociocultural instituido cuando se divierten,* en http://www.reis.cis.es/REISWeb/PDF/REIS_088_06.pdf, consultado el 12 de junio de 2009.

Berlinski, Julio, *Dimensiones del comercio de servicios,* Instituto di Tella-Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2002.

Blanco Velasco, María Isabel, "Gobernabilidad y participación ciudadana. Sociedad civil y gobierno panista", en Barros Valero, Javier, Preciado Coronado, Jaime, et. al., *Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México,* París, UNESCO, 2002.

Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político,* FCE, México, 2006.

Boeninger, Edgardo, *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad,* Santiago, Editorial Andrés Bello, 1997.

Bogan, Jesse, et. al. "The Next Disaster", *Forbes Magazine,* http://www.forbes.com/forbes/2008/1222/073.html, consultado el 5 de marzo de 2009.

Bohm, David, *La totalidad y el orden implicado,* Barcelona, Kairós, 1989.

Borjón Nieto, José Jesús, *Caos, orden y desorden en el sistema monetario y financiero internacional,* Plaza y Valdés, México 2002.

Brage Camazano, Joaquín, "Derecho procesal constitucional, México, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional,* no. 1, enero-junio de 2004.

Brenner, Saul, Whitmeyer, Joseph M., *Strategy on the United States Supreme Court,* New York, Cambridge University Press, 2009.

Bronowski, Jacob, *The origins of knowledge and imagination,* Yale University, 1979.

Buñuel, Luis, *Mi último suspiro,* Madrid, Plaza y Janes, 1994.

Burki, Shahid y Perry, Guillermo E., *La larga marcha. Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe,* Banco Mundial, Washington, 1998.

Caivano, Roque J., *Arbitraje,* Buenos Aires, Ad-Hoc, 2000.

Calhoun, John C., *Disquisición sobre el gobierno,* Madrid, Tecnos, 1996.

Camou, Antonio, "Gobernabilidad y democracia", *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática,* Instituto Federal Electoral, México, 1997.

Campos, Ricardo, *Gobernación y ética pública,* Géminis Editores, México, 1999.

Camps, Victoria, "Ética del Buen Gobierno", en Giner, Salvador, Sarasa, Sebastián (edits.), *Buen gobierno y política social,* Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

Canto Chac, Manuel, "Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas", en Calva, José Luis, *democracia y gobernabilidad. Agenda para el desarrollo,* México, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

Cantú Escalante, Jesús, Ruiz Valerio, José Fabián, "Gobernabilidad democrática: algunas propuestas de política pública para el debate", en González Aréchiga, Bernardo (coord.), *Políticas públicas para el crecimiento y la consolidación democrática 2006-2012,* México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2006.

Capra, Fritjof, *La trama de la vida,* Anagrama, Barcelona, 1998.

Cardoso, Fernando Henrique, "Estado, comunidad y sociedad en el desarrollo social", en *Revista de la CEPAL,* agosto de 1997.

Casar, María Amparo, Marván, Ignacio, (coord.), *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997,* CIDE-Taurus, México, 2002.

Castelazo, José R., *Administración Pública: una visión de Estado,* México, INAP, 2007.

Carbonell, Miguel, et. Al. (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América latina,* UNAM-ITAM-Siglo XXI Editores, México, 2002.

----------, "Derecho Constitucional", *Enciclopedia Jurídica Mexicana,* tomo VIII, México, UNAM, Porrúa, 2004.

----------, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2004.

Casas, Juan Antonio, et. al., *Toward Health and Human Development,* http://bases.bireme.br/bvs/equidad/Chapter15.pdf , 15 de agosto de 2008.

Cervera Medel, Manuel, *FODA: un enfoque prospectivo,* México, UNAM, 2008.

Chomsky, Noam, *Failed States. The abuse of Power and the Assault on Democracy,* New York, Holt Paperbacks, 2006.

Cima, Consorcio Iberoamericano De Investigaciones De Mercados Y Asesoramiento, *Barómetro de Gobernabilidad,* Colombia, 2003.

Colombo, Paolo, *Gobierno. Léxico de política,* Nueva Visión, Buenos Aires, 2003.

Comisión de las Comunidades Europeas, "Integración, Gobernanza y Unión Europea: El Libro Blanco", *Revista Instituciones y Desarrollo,* no. 10, 2001, Barcelona, España,

Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, *Conclusiones y propuestas,* UNAM, México, 2001.

Concha Cantú, Hugo A, "La legitimidad del Estado mexicano", en González, María del Refugio, López Ayllón, Sergio (editores), *Transiciones y diseños institucionales,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000.

Coppedge, Michael, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", *Revista Síntesis,* no. 22, Sociedad Editorial Síntesis, S.A., Madrid, 1994.

Córdova, Lorenzo, "La reforma electoral y el cambio político en México", en Zovatto, Daniel, Orozco Henríquez, José de Jesús (Coords.) *Reforma política y electoral en América Latina* 1978-2007, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

Coryn, Chris L.S., HATTIE, John A., "The Transdisciplinary Model of Evaluation", *Journal of MultiDisciplinary Evaluation,* no. 4, June, 2006.

Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar,* México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.

Cossío Díaz, José Ramón, "Artículo 105", en VV. AA., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada,* t. IV, 17ª. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003.

---------- , "Artículo 105 Constitucional", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coord., *Derecho Procesal Constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.-Porrúa, Tomo II, 2003.

Cracogna, Dante, *Cuestiones fundamentales de la Teoría pura del Derecho,* México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 1998.

Crick, Bernard, *En defensa de la política,* Tusquets editores, Barcelona, 2001.

Crozier, Michel J., Huntington, Samuel P. y Watanuki, Joji, *The Crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission,* New York University Press, New York, 1975.

Cruz, César Nicandro, *Gobernabilidad y governance democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional,* http://www.iigov.org/dhial/?p=23_05 , 24 de mayo de 2007.

Cumbre Iberoamericana, *Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa,* declaración de Viña del Mar, 1997.

Dahl, Robert, "La toma de decisiones en una democracia: la Suprema Corte como creadora de políticas nacionales", en *Tribunales constitucionales y democracia,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

Dahrendorf, Ralf, *The Modern Social Conflict: The Politics of Liberty Completely Revised Second Edition*, Transaction Publishers, USA, 2008.

---------- *En busca de un nuevo orden: una política de la libertad para el Siglo XXI*, Paidos, España, 2005.

----------. *Después de la democracia,* Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

----------, "Effectiveness and Legitimacy: on the "Governability of Democracies", *The Political Quarterly,* UK, Vol. 51, Issue 4, October, 1980.

Dávila, Antonio, "Nuevas herramientas de control. El Cuadro de Mando Integral", *Revista de Antiguos Alumnos,* Buenos Aires, IESE, septiembre de 1999.

De Andrea S, Francisco José, "La controversia constitucional: piedra angular de la justicia constitucional en la era de los gobiernos divididos y el renacimiento del federalismo en México", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Zaldívar, Lelo De Larrea, Arturo, *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho,* tomo VIII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2008.

De Aquino, Tomás, *Del gobierno de príncipes,* Materiales de cultura y divulgación política clásica, México, 1993.

Deloya Cobián, Guillermo, *El Estado de Derecho en México,* Porrúa, México, 2007.

Dezerega Cáceres, Víctor, *Gobernabilidad: aseguramiento estratégico de la gestión gubernamental,* Dezerega y Asociados, Consultores, Caracas, Venezuela, 2005.

Dictamen del Comité Económico y Social Sobre "El Papel y la Contribución de la Sociedad Civil Organizada en la Construcción Europea", (1999/C 329/10), Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 19 de noviembre de 1999. Consultado en http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:329:0030:0038:ES:PDF el 22 de marzo de 2009.

Di Tella, Torcuato, Chumbita, Hugo, et. al., *Diccionario de ciencias sociales y políticas,* EMECÉ, Buenos Aires, 2001.

---------- , *Diccionario del Político Exquisito,* Emecé, Buenos Aires, 1998

Domínguez, Jorge I., Shifter, Michael (ed.), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina,* FCE, Colombia, 2003.

Dresser, Denise, "México: del predominio del PRI a una democracia dividida", en Domínguez, Jorge I., Shifter, Michael, eds., *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina,* México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio,* Ariel, Barcelona, 1995.

Elizondo Mayer-Sierra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México,* CIDE-FCE, México, 2006.

Entrevista Díaz-Creelman, en http://www.bibliotecas.tv/zapata/bibliografia/indices/entrevista_diaz_creelman01.html, consultado el 3 de marzo de 2009.

Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la república mexicana. Tratado de moral pública,* México, Colegio de México, 1993.

Este País, "Un retrato de la gobernabilidad en México", *Revista Este País,* no. 172, México, julio de 2005.

Entelman, Remo, *Teoría de conflictos,* Gedisa, Barcelona, 2005.

Evans, Mark, "El Elitismo", en Marsh, David, Stoker, Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política,* Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Fear, William J., "Programme Evaluation Theory: The Next Step Toward a Synthesis of Logic Models and Organisational Theory", *Journal of MultiDisciplinary Evaluation,* no. 7, July, 2007.

Feldman, Eduardo, *A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida,* http://www.iigov.org/revista/?p=7_05 , 24 de mayo de 2007.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica,* México, FUNDAP, México, 2002.

Fix-Fierro, Héctor, López Ayllón, Sergio, "Legitimidad contra legalidad, dilemas de la transición jurídica", en Carbonell, Miguel, y Vázquez. Rodolfo (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina,* México, UNAM-ITAM-Siglo XXI Editores, 2002.

---------- , "Acciones de inconstitucionalidad", *Enciclopedia Jurídica Mexicana,* Tomo I, A-B, México, Porrúa-UNAM, 2004.

Flisfisch, Ángel, "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana de Sociología,* año L, no. 3, México, julio-septiembre de 1989.

Florescano, Enrique (coord.), *La política en México,* Taurus, México, 2007.

Friedman, George, *The next 100 years. A Forecast for the 21st Century,* New York, Doubleday, 2009.

Fukuyama, Francis, *Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad,* Buenos Aires, Atlántida, Buenos Aires, 1996.

Fusades (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social), "La gobernanza: una perspectiva compleja", *Boletín de Estudios Legales,* no. 84, diciembre de 2007, San Salvador.

Gettleman, Jeffrey, "The Most Dangerous Place in the World", *Foreign Policy,* March/April 2009.

Glaser, Daryl, "La Teoría Normativa", en MARSH, David, STOKER, Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política,* Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Godefroy, Frédéric, *Dictionnaire de l'ancienne langue française et de tous ses dialectes du IXe au XVe siècle: composé d'après le dépouillement de tous les plus importants documents manuscrits ou imprimés qui se trouvent dans les grandes bibliothèques de la France et de l'Europe.... Tome quatrième,* Paris, 1885.

Gómez Hernández, Rubby Esperanza, "Conflictos inherentes a la planeación participativa en la construcción de gobernabilidad democrática", en Gómez Tagle, Erick, Ocampo Banda Luis, *Gobernabilidad en crisis. Delito, conflicto y violencia en América Latina,* Colombia, Insumisos Latinoamericanos, 2005.

González-Aréchiga, Bernardo (coord.), *Políticas públicas para el crecimiento y la consolidación democrática 2006-2012,* ITESM, México, 2006.

González Uribe, Héctor, *Teoría Política,* México, Porrúa, 1989.

Goodson, Lee, "Creating an Index of State Failure Likehood", *American Political Science Association Annual Meeting,* Washington, 2000.

Governatori, Jean Marc, *Vivre c´est possible. 207 propositions pour une nouvelle société,* Le courrier du livre, Paris, 2006.

Grayson, George W., *Mexico. Narco-Violence and a Failed State?,* New Jersey, Transaction Publishers, 2010.

Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Gurr, Ted, «Psychological Factors in Civil Violence», *World Politics,* 20, New Jersey, 1968.

Habermas, J. "Nuestro breve siglo"; *revista Nexos*; México; Agosto de 1998.

----------, "The Analitical Theory of Science and Dialectics", en Adorno, Theodor, et al., *The Positivist Dispute in German Sociology*. New York, Harper & Row, 1976.

Hay, Colin, "Estructura y actuación (Agency)", en Marsh, David, Stoker, Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política,* Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Hegel, G. W. Friedrich, *El concepto del Estado,* Materiales de cultura y divulgación política clásica, México, 1993.

Heredia Vargas, Raimundo, *Gobernabilidad: una aproximación teórica,* thtp://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043429.pdf , 24 de mayo de 2007

Hernández Chong Cuy, Ma. Amparo, Olvera López, Juan José, "El Artículo 105 Constitucional y la redefinición de la Suprema Corte d Justicia de la nación como estabilizadora del poder público", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coord., *Derecho Procesal*

Constitucional, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.-Porrúa, Tomo II, México, 2003.

Hewitt de Alcántara, Cynthia, *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad,* http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantaraspa.html , 24 de mayo de 2007.

Hirst, Paul, "Democracy and Governance", en Pierre, Jon (ed.), *Debating Governance. Authorithy, Steering and Democracy,* New York, Oxford University Press, 2006.

Hitters, Juan Carlos, "El derecho procesal constitucional", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, coord., *Derecho Procesal Constitucional*, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C.-Porrúa, Tomo I, 2003.

Ibarra Palafox, Francisco, "El Leviatán encadenado o la legitimidad de la violencia estatal", en Medina Mora, Eduardo (coord.), *Uso legítimo de la fuerza,* México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2008.

Ivancich, Norberto, "Legitimidad", en S. di Tella, Torcuato, et. al., *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas,* Buenos Aires, Emecé, 2001.

Kaplan, Robert S., Norton, David P. *Translating strategy into action. The Balanced Scorecard,* Boston, Harvard Business School Press, 1996.

----------, "The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations", *Balanced Scorecard Report,* 15/11/1999, Boston, Harvard Business School Publishing, 1999.

Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, et. Al., *Governance Matters VII:Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007,* World Bank, Washington, 2008.

----------, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004,* World Bank, Washington, 2005.

----------, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002,* World Bank, Washington, 2003.

----------, *Governance Matters IV: New Data, New Challenges,* World Bank, Washington, 2005.

----------, *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2005,* World Bank, Washington, 2006.

----------, *Governance Redux: The empirical challenge,* World Bank, Washington, 2006.
----------, *Governance Indicators: Where Are We?, Where Should We Be Going?,* World Bank, Washington, 2007.
----------, "Diez Mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción", *Finanzas y Desarrollo,* Washington, septiembre de 2005.
----------, "La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción", *Finanzas y Desarrollo,* Washington, junio de 2000.
----------, *On measuring governance: framing issues for debate,* World Bank, Washington, 2007.
----------, *The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics,* World Bank, Washington, 2007.
----------, *La captura del Estado en las economías en transición,* en http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf , consultado el 12 de marzo de 2009.
----------, *Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008,* World Bank, Washington, 2009.
Kelsen, Hans, "La garantía jurisdiccional de la Constitución", en *Anuario jurídico,* Vol. I, México, UNAM, 1974.
Kessler, Marie-Christine (coord.), *Evaluation des Politiques Publiques,* Paris, L´Harmattan, 1998.
Khalil, Elias L. *Adam Smith and Three Teories of Altruism,* en http://www.cairn.info/revue-recherches-economiques-de-louvain-2001-4-page-421.htm , consultado el 23 de enero de 2009.
Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José, *América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social,* Instituto Internacional de Gobernabilidad; Barcelona, 1999.
Knack, Stephen, *Aid dependence and the quality of Governance. A cross-country empirical analysis,* World Bank, Washington, 2000.
----------, "Does social capital have an economic payorff?. A cross country investigation", *Quarterly Journal of Economics*, November, vol. 11, no. 4, 1997.
Kohli, Atul, *Democracy and discontent, India's Growing Crisis of Governability,* Cambridge University Press, United States, 1990.
Kooiman, Jan, "Gobernar en gobernanza", *Revista Instituciones y Desarrollo,* no. 16, Instituto Internacional de Gobernabilidad, España, 2004.

----------, *Governing as Governance,* SAGE Publications, London, 2006.

----------,"Governance and Governavility", en Osborne, Stephen, *The new public governance?,* New York, Routledge, 2010.

Krauze, Enrique, *Siglo de caudillos. Biografía política de México (1810-1910),* México, Tusquets editores, 1998.

La Porta, R., López de Silanés, F., Shleifer, A., Vishny, R., "Trust in large organizations", *American Economic Association papers and proceedings*, may, 1997.

Larriqueta, Daniel, *Manual para gobernantes,* Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 2000.

Lechner, Norbert, "La (problemática) innovación de la sociedad civil", *Perfiles Latinoamericanos,* diciembre, número 005, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1994.-

----------, *Cultura política y gobernabilidad democrática,* serie Conferencias Magistrales, no. 1, México, IFE, 2003.

Le Galés, Patrick, "Regulation, gouvernance et territoire", en Comaille, J. y Jobert, B. (dirs.), *La régulation politique* à *paraître,* Paris, Presses de Sciences Po., 1993. Citado por Ruano de la Fuente, José Manuel, "la gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública,* Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

Lerdo de Tejada, Sebastián, *El lobbyng en México,* Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Locke, John, *De la disolución del gobierno,* Materiales de cultura y divulgación política clásica, México, 1993.

Lombardo Aburto, Horacio, "Gobierno", en *Enciclopedia Jurídica Mexicana,* Tomo IV, México, Porrúa, UNAM, 2004.

Longo, Francisco, "Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana", *Revista del CLAD. Reforma y Democarcia,* Caracas, no. 46, febrero de 2010.

López Noriega, Saúl, *Democracia, poder y medios de comunicación,* México, Konrad Adenauer Stiftung-Fontamara, 2009.

Lozano González, Corazón Raquel, "Institucionalismo, gobernanza y sociedad civil", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.,* no. 72, enero-abril de 2009.

Luhmann, Niklas, *Sistemas sociales,* Alianza editorial, Barcelona, 1998.

Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana,* Océano, México, 2000.

---------- , "De la hegemonía a las alternativas: Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México", *Política y Gobierno*; Primer Semestre; 1995.

Luna Argudín, María, "Entre la soberanía de los Estados y la salud pública: el restablecimiento del Senado (1872-1876), en Casar, María Amparo, Marván, Ignacio, (coord.), *Op. cit.,* pp. 60-62.

Mannheim, Karl, *La reforma de la política,* Materiales de cultura y divulgación política clásica, México, 1993.

Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo,* Tomo IV, Buenos Aires, Abelledo-Perrot, 1980.

Mark, Melvin M., HENRY, Gary T., Julnes, George, *Evaluation. An Integrated Framework for Understanding, Guiding, and Improving Policies and Programs,* San Francisco, Jossey-Bass, 2000.

Marsh, David, Stoker, Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política,* Alianza Editorial, Madrid, 1997.

Mazarr, Michael J., *Mexico 2025. The challenges of the new millennium,* The Center for Strategic and International Studies, Washington, 1999.

Medellín Torres, Pedro, *Gobernabilidad y globalización en América Latina. El difícil camino de la gobernabilidad democrática,* http://www.iigc.org/documentos/?p=1_0092 , 24 de mayo de 2007.

Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado,* FCE, México, 2006.

----------, "El primer sistema político mexicano", en FLORESCANO, Enrique (coord.), *La política en México,* México, Taurus, 2007.

Mejía Lira, José, *El control en la implantación de la política pública,* Plaza y Valdés, México, 1993.

----------, *La evaluación de la gestión y las políticas públicas,* Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Mette Kjaer, Anne, *Governance,* Polity Press, Cambridge, 2007.

Meyer, Lorenzo, "El sistema político y la gobernabilidad mexicana", en Schmidt, Samuel, *La capacidad de gobernar en México,* México, Aguilar, Nuevo Siglo, 1997.

---------- , "La posrevolución mexicana: caracterización e interpretación de las formas de control político autoritario", en Florescano, Enrique (coord.), *Op. cit.* 117.

---------- , "¿Responsables? Todos", *Reforma,* 5 de marzo de 2009.

---------- , "Si no es, parece", *Reforma,* 5 de febrero de 2009.

Miklos, Tomás, et. Al., *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción,* Limusa, México, 2008.

Millán B., Julio A., Alonso Concheiro, Antonio (coords.), *México 2030. Nuevo siglo, nuevo país,* México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Moncada Roa, Patricia, "El fenómeno de la debilidad y el fracaso del Estado: un debate inconcluso y sospechoso", en Rotberg, Robert I., *et al. Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso,* Colombia, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad javeriana, Instituto Pensar, 2007.

Montaigne, Michel de, *Gobierno de la voluntad,* Materiales de cultura y divulgación política clásica, México, 1993.

Montoya Martín Del Campo, Alberto (coord.), *México hacia el 2025,* México, Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, 2004.

Mosset Iturraspe, Jorge, *Responsabilidad por daños, Tomo III,* Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1999.

Muñoz Ledo (Coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas,* México, UNAM, 2001.

Nacif, Benito, "El Congreso Mexicano en el siglo XX", *Gran Historia de México Ilustrada*; Tomo V; México, CONACULTA-INAH, 2002.

Nino, Carlos, "Utilitarismo", en S. di Tella, Torcuato, et. al., *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas,* Buenos Aires, Emecé, 2001.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y gobernabilidad,* working paper no. 63, Barcelona, Institut de Ciences Politiques i Socials, 1992.

---------- , "Jurisdicción constitucional y consolidación de la democracia", en *Tribunales constitucionales y democracia,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

---------- , *Derecho y política en su contexto,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2008.

Nonet, Philippe, Selznick, Philip, *Law and Society in transition: Toward Responsive Law,* New York, Harper Torch Books, 1978.

North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico,* FCE, México, 1993.

----------, "Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América", *Revista Instituciones y Desarrollo,* nos. 12-13, 2002, Barcelona, España.

Obregón, Álvaro, *Discursos,* tomo II, México, Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar, 1932.

O´Leary, Rosemary, Straussman, Jeffery, "El impacto de los tribunales sobre la gestión pública", en Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública, su situación actual,* México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Olvera, Alberto, "Hacia una nueva conjunción entre política y sociedad", en Florescano, Enrique (coord.), *La política en México,* Taurus, México, 2007.

Ordán, Pablo, "Ciudad Juárez. 1.5 millones de habitantes. Cinco muertes violentas al día. Viaje al rincón más peligroso del mundo", *El País Semanal,* 1º de marzo de 2009.

Orozco Gómez, Miguel, *Procedimientos constitucionales: controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad,* México, Porrúa, 2004.

Osborne, David, Gaebler, Ted, *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público,* México, Gernika, 1994.

Ostengo, Héctor C., *Control de gestión. Desde el sistema integrado de información y hacia el cuadro de mando integral,* Buenos Aires, Osmar D. Buyatti, Librería Editorial, 2006.

Oszlak, Oscar, "Estado y sociedad: ¿nuevas reglas del juego?, *Revista del CLAD*; octubre de 1997.

---------- , "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, Bernardo (comp.), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional,* México, INAP, 1992.

Padovani, Claudia, "*Global Governance Analysis and Democracy: From Output to Outcome, A Theoretical Approach to WSIS*", http://programs.ssrc.org/itic/publications/knowledge_report/memos/padovanimemo.pdf. , 19 de septiembre de 2008.

Pascual, Carlos, Krasner, Stephen, "Addressing State Failure", *Foreign Affairs,* USA, july/august, 2005.

Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", en Bobbio, Mateucci, Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política,* México, Siglo XXI Editores, 1988.

---------- , "Gobernabilidad y calidad de la democracia", en Giner, Salvador, Sarasa, Sebastián (edits.), *Buen gobierno y política social,* Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

Peters, B. Guy, "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", *Revista Reforma y Democracia,* no. 39, CLAD, Caracas, octubre de 2007.

Peyrefitte, Alain, *La sociedad de la confianza,* Santiago de Chile, Edit. Andrés Bello, 1996.

Pierre, Jon, Guy Peters, B., *Governance, Politics and the State,* Palgrave Macmillan, London, 2000.

----------, *Debating Governance. Authorithy, Steering and Democracy,* Oxford University Press, New York, 2006.

Polymeris, Andreas, *Internet como sistema social autopoiético,* en http://74.125.95.132/search?q=cache:OKx3ECdBI9cJ:www.inf.udec.cl/~apolymer/InfSo/AutopInternet.pdf+ley+autopoiesis&hl=es&ct=clnk&cd=5&gl=mx , consultado el 23 de enero de 2009.

Popper, Karl, Eccles, John C., *The self and its brain,* London, Routledge ed., 1977.

Prats, Joan, "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", *Revisa Instituciones y Desarrollo*, no. 7, noviembre de 2000, Barcelona, España.

---------- , "Modos se gobernación de las sociedades globales", Cerrillo i Martínez, Agusti (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia,* Madrid, INAP, 2005, pp. 162-163.

Prats, Joan Oriol, *El concepto y el análisis de la gobernabilidad,* http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=184501&art=184669 , 24 de mayo de 2007.

Preciado Coronado, Jaime, "La gobernabilidad democrática en el México post-priísta", en Barros Valero, Javier, Preciado Coronado, Jaime, et. al., *Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México,* Paris, UNESCO, 2002.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible,* PNUD, Nueva York, 1997.

----------, *Gobernabilidad democrática,* PNUD, Nueva York, 2001.

----------, *Informe sobre desarrollo humano 2009,* PNUD, Nueva York, 2009.

Ramos Torres, Daniel, *Gobierno y oposición democrática,* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999.

Rawls, John, *Teoría de la justicia,* Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Red y Sistema Latinoamericano de Información y Conocimiento Sobre Gobernabilidad, *Indicadores clave de gobernabilidad democrática,* http://www.e-local.gob.mx. , 24 de mayo de 2007.

Rhodes, R. A. W., "Governance and Public Administration", en PIERRE, Jon (ed.), *Debating Governance. Authorithy, Steering and Democracy,* New York, Oxford University Press, 2006.

Rial, Juan, "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay", *Revista Mexicana de Sociología,* no. 2, abril-junio de 1988.

Rodríguez Kuri, Ariel, "Los diputados de Tuxtepec: la administración de la victoria", en Casar, María Amparo, Marván, Ignacio, (coord.), *Op. cit.,* pp. 79 y sigs.

Rodríguez R. Libardo, *Derecho Administrativo,* Bogotá, Temis, 1998.

Rodrik, Dani, *Four simple principles for democratic governance of globalization,* http://www.demglob.de/rodrikpaper.html , 8 de agosto de 2004.

Romo y García, Jesús, "Reflexiones sobre los fundamentos de los indicadores", *Boletín de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica,* Vol. 4, núm. 1, México, 2008.

Rotberg, Robert I., "El fracaso y el colapso de los Estados-Nación. Descomposición, prevención y reparación, en Rotberg, Robert I., *et al. Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y*

sospechoso, Colombia, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad javeriana, Instituto Pensar, 2007.

Ruano de la Fuente, José Manuel, "la gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública,* Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

Rubio, Luis y Jaime, Edna, *El acertijo de la legitimidad. Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo,* México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

----------, et. al., *México 2025: el futuro se construye hoy,* México, CIDAC, 2005.

Ruiz Gutiérrez, Felipe A.; *Teoría analógica físico-social;* México, edición del autor; México; 1980.

Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la elaboración de políticas públicas,* Plaza y Valdés, México, 2002.

Ruz Varas, Norma Teresa, *Funcionalidad de la vida moderna: el nexo entre Estado, espacio público y gobernanza*, Tesis para obtener el grado de Maestra en Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.

Sabbatucci, Giovani, "Il suicidio della classe dirigente liberale. La legge Acerbo 1923-1924, en *Italia Contemporanea,* no. 174, marzo de 1989

Safford, Frank, "Politics, Ideology and Society", en Bethell, Leslie, *Spanish America alter Independence, c. 1820 - c. 1870,* New York, Cambridge University Press, 1987.

Salas, Juan Francisco, *El Índice Riesgo-País,* http://www.cinterac.com.ar , 16 de marzo de 2007.

Saldomando, Ángel, *Medir la gobernabilidad. ¿Quimera o instrumento de trabajo?,* http://www.iigc.org/documentos/?p=4_0117 , 24 de mayo de 2007.

Salgado Ledesma, Eréndira, *Poderes en conflicto,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, *Magistratura constitucional en México. Elementos de juicio,* México, UNAM, 2005.

Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y reforma del Estado en México,* INAP, México, 1998.

----------, *Gestión Pública y Governance,* México, IAPEM, 2002.

----------, *Usos de la gobernabilidad y la gobernanza. Una manera de diferenciarlas,* artículo proporcionado por el autor.

Sanders, David, "El análisis conductista", en Marsh, David, Stoker, Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política,* Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Santana Rabell, Leonardo, "Gobernanza democrática y los retos para la Administración Pública contemporánea", *Revista IAPEM,* México, no. 76, mayo-agosto de 2010.

Scartazzini, Giovanni Andrea, Enciclopedia Dantesca; dizionario critico e ragionato di quanto concerne la vita e le opere di Dante Alighieri, Vol. 1, Milano, Ulrico Hoepli, 1896-1899.

Schellenberg, J., *The science of conflict,* Nueva York y Oxford, Oxford University Press, 1982.

Schmidt, Samuel, *México: la nueva gobernabilidad,* Cuadernos de Metapolítica, México, 2005.

Schopenhauer, Arthur, *Parerga y Paralipomena,* volumen II, Madrid, Trotta, 2009.

Shepherd, Geoffrey, "Administración Pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma", en Losada I Marrodán, Carlos (Editor), ¿De burócratas a gerentes?, Washington, 1999.

Silva-Herzog Márquez, Jesús, "¿Estado fallido?", *Reforma,* 2 de febrero de 2009.

---------- , "Estado débil y dependiente", *Reforma,* 16 de febrero de 2009.

---------- (coord.). *La capacidad de gobernar en México,* Aguilar, México, 1997.

Smith, Martin, "El pluralismo", en Marsh, David, Stoker, Gerry (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política,* Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Smouts, Marie-Claude, "The Proper Use of Governance in International Relations", *International Social Science Journal,* Vol. 50, no. 155, 1998.

Solá, Amadeu, "La traducción de governance", *Punto y coma,* número 65, en http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm, consultado el 15 de agosto de 2008.

Stammer, Otto, "Dictaduras", en *Enciclopedia de Ciencias Sociales,* Madrid, Aguilar, 1968.

Stoker, Gerry, *El buen gobierno como teoría: cinco propuestas*, http://www.unesco.org/issj/rics155/stokerspa.html , 24 de mayo de 2007.

Stuart Mill, John, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1965.

Suárez Casanova, Alejandro, *Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales,* Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia,* Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.

Tassoni, Alessandro, *Annotazioni sopra il Vocabolario degli Accdemici Della Crusca,* Venezia, Appreso Marino Rossetti, 1698.

Teubner, Gunther, *Law as an Autopoietic System,* UK, Blackwell, 2003.

Tilly, Charles, "War Making and State Making as Organized Crime", in Evans, Peter, et. al., *Bringing the State Back In,* Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

The Failed States Index 2012, en http://bit.ly/MlYOMW , consultado el 18 de junio de 2012.

Thorston, G. Y Nitzscke, T., "Politics and policy in the 103rd and 104th Congresses: Evaluating the Effects of Divided Government in the Postreform Era", *Congress and the Presidency,* vol. 27, 2000-I, Spring.

Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo,* Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

Torres O., Christian, "Instrumentos de gobernabilidad democrática en la actual pluralidad política mexicana", *Revista Ciencias Sociales online,* Septiembre de 2005, Vol. II, no. 2, Universidad de Viña del Mar, Chile.

Tsebelis, George, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas,* México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado", *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,* 7-10 de noviembre de 2006.

----------, La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y el Estado, en UVALLE BERRONES, Ricardo (coord.), *Sociedad, ciudadanización y Estado democrático,* México, INAP, 2001, p. 10.

----------, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea,* México, IAPEM, 1997, p. 160.

----------, "Estado, economía y democracia", *Revista del IAPEM,* México, no. 60, enero-abril de 2005.

----------, *Nuevas racionalidades de la gestión pública,* México, IAPEM, 2010.

----------, *Perspectiva de la Administración Pública contemporánea,* México, IAPEM, 2007.

----------, *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública,* México, IAPEM, 2003.

----------, *La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública,* México, IAPEM, 2005.

----------, "Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública", *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales,* Universidad Autónoma del Estado de México, enero-abril, año 7, número 21, 2000.

Valentino, Guillermo, *Riesgo país, riesgo soberano y riesgo de deuda privada,* Documento de trabajo sobre Macro y Microeconomía, Buenos Aires, 2003.

Van Kersbergen, Kees, Van Waarden, Frans, "Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy", *European Journal of Political Research*, Volume: 43, Issue: 2, March 2004, Oxford, UK.

Vargas Hernández, José G. *Crisis de gobernabilidad institucional y transición fallida del régimen político del Estado mexicano,* http://www.iigc.org/documentos/?p=1_0095 , 24 de mayo de 2007.

Vargas, Jorge, *Proyecto de Estado Nación. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*: San José: Editorama, 2001, www.estadonacion.or.cr, consultado el 7 de agosto de 2005.

Vargas Llosa, Mario, "La dictadura perfecta", *Diario El País,* 10 de junio de 1992.

Velasco Gamboa, Emilio, *Ascenso Parlamentario y Reelección Legislativa*, http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030825212232.html, consultado el 14 de febrero de 2009.

Vidal-Beneyto, José, "Gobernabilidad y gobernanza", *Diario El País,* 3 de abril de 2005.

Villarreal, René, *Hacia una nueva economía de mercado institucional y participativa,* Ediciones Castillo, México, 1998.

Von Bertalanfy, Ludwig, *Teoría General de los Sistemas,* F.C.E., 1995.

Wilber, Ken, *Sexo, ecología, espiritualidad,* Madrid, Gaia, 2005.

---------- , *Una teoría de todo,* Barcelona, Kairós, 2002.

---------- , *Breve Historia de Todas las Cosas,* Barcelona, Kairós, 1997.

---------- , *El matrimonio entre el alma y los sentidos. Ciencia y religión,* Barcelona, Kairós, 1999.

Woldenberg, José, *Después de la transición, Gobernabilidad, espacio público y derechos,* México, Cal y Arena, 2006.

World Bank, *A decade of measuring the quality of governance,* Washington, 2006.

Yanacopulos, Helen, "Patterns of Governance: The Rise of Transnational Coalitions of NGO´s", *Global Society,* Vol. 19, no. 3, July 2005.

iapem

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

Eruviel Ávila Villegas
Presidente Honorario

CONSEJO DIRECTIVO 2013-2016

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Quezada Aranda
Tesorero

Martha Hilda González Calderón
Carlos Alberto Acra Alva
Alejandro Castro Hernández
Gilberto Cortés Bastida
Benjamín Fournier Espinosa
Marcelo Martínez Martínez
Apolinar Mena Vargas
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
José Alejandro Vargas Castro
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

PRESIDENTE: Mauricio Valdés Rodríguez

SECRETARIO EJECUTIVO: Roberto A. Rodríguez Reyes

CENTRO DE PROSPECTIVA GUBERNAMENTAL: Celia Martínez Paulín

CENTRO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO: Gabriela Salazar González

CENTRO DE DELEGACIONES REGIONALES: Jessica Castillo Pérez

CENTRO DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN: Raiza Dayar Mora

DIRECCIÓN GENERAL DE LA EGAMex: Rafael Manuel Navas Camacho

COMITÉ EDITORIAL

Presidente: Guillermina Baena Paz

Vocales: Julián Salazar Medina
Roberto Moreno Espinosa
Miguel Ángel Márquez

México,
ni dictadura perfecta
ni Estado fallido

Se terminó de imprimir en febrero de 2015 en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

En esta obra de Alejandro Anaya nos provoca, tal como ha provocado el término de Estado fallido, de aceptarlo. Parafraseando a Vargas Llosa –el creador del concepto dictadura perfecta- si es un Estado fallido, finalmente la dictadura no era tan perfecta.

Pero es la mente creadora y la pluma experimentada del autor, la que nos lleva a la reflexión desde el origen de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza para así entender cómo se da un Estado fallido, surgido de una dictadura perfecta; conceptos ambos, que son interdependientes.

La temática inspiró al autor su tesis de Doctor en Administración Pública. De ahí que aborde con precisión los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Para identificarlas, recurre primero a su clarificación y para distinguirlas en el caso de México, recurre al análisis de diferentes etapas históricas.

Para Anaya, la gobernabilidad identifica la capacidad de un gobierno de diseñar e implementar decisiones públicas; mientras que la gobernanza es el proceso mediante el cual es factible incluir en los asuntos públicos a otros actores. De la manera como se den las interacciones entre actores estratégicos, propias de la gobernanza, dependerá la calidad de la gobernabilidad.

Alejandro Anaya Huertas

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro y Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Servidor Público desde 1992. Se ha desempeñado en: Procuraduría General de la República; Cámara de Diputados (LV Legislatura); Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ha sido docente y conferencista en temas relacionados con la gobernabilidad, el desarrollo sustentable, los derechos humanos, el cine, la música, y la administración pública, entre otros.

En "El Juego de la Suprema Corte", de la revista Nexos, tiene a su cargo la sección "Absurdos jurídicos", publicando en ese espacio cerca de un centenar de artículos. Desde 2003 elabora el "Reporte sobre la Magistratura en el Mundo", que ha sido consultado en 53 países.

Es conductor del programa de televisión "Cine Debate" y actualmente ocupa el cargo de Asesor del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ISBN: 978-607-8087-20-4

9 786078 087204