

# Dilemas entre representación y participación para fortalecer la rendición de cuentas

Annel Alejandra Vázquez Anderson  
*Coordinadora*



**Dilemas entre  
representación  
y participación  
para fortalecer la  
rendición de cuentas**

## **UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA**

RECTOR GENERAL

Ricardo Villanueva Lomelí

RECTOR DEL CENTRO UNIVERSITARIO  
DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Luis Gustavo Padilla Montes

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN  
DE ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Antonio Sánchez Bernal

JEFA DEL DEPARTAMENTO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Carla Delfina Aceves Ávila

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN  
EN RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE  
A LA CORRUPCIÓN (IIRCCC)

Mauricio Merino Huerta

SECRETARIA EJECUTIVA DEL IIRCCC

Annel A. Vázquez Anderson

## **INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO**

CONSEJERA PRESIDENTA

Paula Ramírez Höhne

CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES

Silvia Guadalupe Bustos Vásquez

Zoad Jeanine García González

Miguel Godínez Terríquez

Moisés Pérez Vega

Brenda Judith Serafín Morfín

Claudia Alejandra Vargas Bautista

SECRETARIO EJECUTIVO

Christian Flores Garza

DIRECTOR EJECUTIVO DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA Y EDUCACIÓN CÍVICA

Carlos Javier Aguirre Arias

DIRECTORA EDITORIAL

Sayani Mozka Estrada

# **Dilemas entre representación y participación para fortalecer la rendición de cuentas**

*Dilemas entre representación y participación  
para fortalecer la rendición de cuentas*

Primera edición, 2024.

© 2024, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco Parque de las Estrellas 2764, col. Jardines del Bosque C.P. 44520, Guadalajara, Jalisco.  
[www.iepcjalisco.org.mx](http://www.iepcjalisco.org.mx)

© 2024, Universidad de Guadalajara  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
Periférico Norte 799, Núcleo Universitario Los Belenes,  
C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México.  
Teléfono: +52 (33) 3770 3300  
<https://www.cucea.udg.mx>

Todos los derechos reservados conforme a la ley.

Impreso y hecho en México.

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>7</b>
Paula Ramírez Höhne	
<b>La colaboración gobierno-sociedad</b>	<b>15</b>
Luis F. Aguilar	
<b>Democracia y sociedad civil</b>	<b>41</b>
Pablo Armando González Ulloa Aguirre	
<b>Movimientos sociales y rendición de cuentas social. La experiencia mexicana y las perspectivas presentes y futuras</b>	<b>67</b>
Alberto J. Olvera	
<b>La ironía de la democracia mexicana: mayorías legislativas que atentan contra la política deliberativa</b>	<b>95</b>
Héctor Raúl Solís Gadea José Ángel Cuevas Hernández	
<b>El mito de Sísifo: desafíos gubernamentales en México, 2024</b>	<b>121</b>
Mauricio Merino Jaime Hernández Colorado	
<b>Defender la democracia</b>	<b>155</b>
Azul A. Aguiar Aguilar	
<b>Ensayo sobre la crisis de la democracia liberal del siglo XXI y sus instituciones</b>	<b>177</b>
María Marván Laborde	
<b>Conclusiones</b>	<b>197</b>
Annel Alejandra Vázquez Anderson Carlos Javier Aguirre Arias	



# Introducción

Paula Ramírez Höhne

Participación y representación son las dos piezas centrales del régimen democrático. A través de ellas se activa la maquinaria democrática para alcanzar su sentido más profundo, su vocación: que el pueblo, que la ciudadanía sean los que decidan quién gobierna, y que puedan vigilar e incidir —mediante la representación y la participación— en las decisiones fundamentales de nuestra vida colectiva (política, económica, etcétera), así como en el ejercicio del gobierno, y el desempeño de las distintas agencias del Estado.

Este libro recoge siete textos que abordan los dilemas de esa relación entre participación y representación, de ese sistema que mediante elecciones libres hace posible la representación popular, la división legítima del poder político, y al mismo tiempo ofrece mecanismos de participación ciudadana para la vigilancia del ejercicio del poder público y su involucramiento en la toma de decisiones de la comunidad. No se trata de un ideario democrático, sino de un conjunto de aportaciones críticas sobre distintos aspectos de nuestra vida democrática, significativamente en sus dimensiones de lo político-electoral, y de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio gubernamental que, sin dejar de reconocer las conquistas alcanzadas en esos temas, alertan sobre sus deficiencias, sus principales problemas, el riesgo de su desmantelamiento, de la pérdida de sus principales atributos.

Encontramos en este volumen, aproximaciones teóricas que nos ayudan a comprender mejor la incidencia y la relevancia de la participación ciudadana en el ejercicio gubernamental, en el desempeño de las funciones estatales; y también textos que, a partir del análisis

de distintos aspectos de nuestra vida política, esbozan los principales desafíos que enfrenta la democracia mexicana en la actualidad: las asignaturas pendientes en políticas públicas y garantía de derechos en el orden local (municipal) de gobierno; mayorías legislativas en detrimento de atributos democráticos alcanzados; la resistencia a la rendición de cuentas y las dificultades que enfrentan las organizaciones civiles en su trabajo de vigilancia, exigencia, y contraloría social; la renuencia a las formas y procedimientos de la democracia; y una pobre defensa de ese régimen que aspira al ejercicio igualitario de derechos y libertades.

El Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), de la Universidad de Guadalajara, y el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPCJ), presentan este título a manera de disertación polifónica que recoge el trabajo de diferentes especialistas en la materia, voces autorizadas, ya sea por su trayectoria académica, de investigación o activismo. Este abanico de análisis, de pensamiento crítico en torno a la vida y práctica democráticas (de participación y representación), quiere contribuir a la comprensión de la realidad política actual, a reconocer los hechos históricos que han ido definiendo los principales atributos de la democracia mexicana, al tiempo de advertir sus yerros y deficiencias (las expectativas incumplidas), así como el contexto adverso en que se ha desarrollado.

Luis F. Aguilar abre este libro con una reflexión teórico-conceptual en torno al sentido profundo de la gobernanza para alcanzar la solución de los problemas que amenazan las democracias: repasa las investigaciones sobre los problemas de los gobiernos democráticos, desmenuza los motivos para la colaboración entre gobierno y ciudadanía, reconoce los alcances y límites de la gobernanza colaborativa, aunque enfatiza los problemas del gobierno democrático que esta puede ayudar a controlar, atenuar, prevenir o resolver.

Una amplia bibliografía respalda la hechura argumental de F. Aguilar quien analiza, escudriña, compara, teje para elaborar un planteamiento principal: la colaboración gobierno-sociedad puede contribuir decisivamente a resolver “los problemas que se presentan en las varias dimensiones del gobierno democrático”.

Otros textos abordan esa relación gobierno sociedad (gobernantes-gobernados) acudiendo al repaso de los hechos. En su colaboración *Democracia y sociedad civil*, Pablo Armando González Ulloa Aguirre

analiza el papel de la sociedad civil a través de sus organizaciones (OSC) para el cambio democrático, realiza un recorrido histórico desde los años 70, las décadas que siguieron de mayor desarrollo y auge de las organizaciones de la sociedad civil en México; hasta las dificultades que enfrentan ante el surgimiento de populismos que se resisten al escrutinio público y minimizan la exigencia social.

En solo unas páginas, González Ulloa recoge una historia de décadas sobre el rol de la sociedad civil en la transición y desarrollo de la vida democrática mexicana, como agente fundamental de su expansión y práctica, en la toma de decisiones estatales, en la vida colectiva en su conjunto: “De esta manera, se puede apreciar que la democracia en México no se puede comprender sin la participación de las OSC y el desarrollo de las organizaciones no se puede entender sin la democracia”.

Para concluir, Pablo Armando González dedica un apartado de su capítulo a una preocupación que es abordada, desde distintas perspectivas, por varios otros autores en este libro. “*El populismo como deterioro de la normalidad democrática y fomento a las OSC*” es el apartado donde González Ulloa augura un destino precario y poco esperanzador para las organizaciones de la sociedad, cuya naturaleza está definida por su función democrática: la exigencia de derechos, la vigilancia de sus gobiernos y del desempeño de la función pública. “*Estos tiempos de populismo y de gobiernos autoritarios parecen poco propicios para el desarrollo del sector organizado en el mundo en general*”, afirma el autor.

También, el capítulo de Alberto J. Olvera, en su texto *Movimientos sociales y rendición de cuentas social. La experiencia mexicana y las perspectivas presentes y futuras* recurre a la revisión histórica de los hechos para recuperar el aporte de los movimientos sociales en la vida democrática mexicana, en especial en el empuje de la agenda para la protección de los derechos humanos y la exigencia de justicia.

Aunque el análisis es abarcador y hay un reconocimiento evidente del “avance democrático en el terreno electoral” y la construcción de instituciones democráticas, el diagnóstico general para la movilización civil en México no es halagüeño: “*Visto el panorama en su conjunto, podemos decir que la sociedad civil mexicana ha vivido en el nuevo siglo una fase de alta movilización, caracterizada por la dispersión organizativa y la falta de unidad política. Los sectores populares de la sociedad civil han permanecido, en gran medida, bajo el control corporativo o sometidos a la lógica clientelar*”.

En sus perspectivas presentes y futuras es aún menos esperanzador. Olvera también dedica un apartado al “*Populismo, movimientos sociales y rendición de cuentas*”, en donde augura un frágil porvenir a los movimientos sociales y sus reclamos esenciales. Así lo dice, de manera categórica, el autor: “*Los movimientos sociales parecen ser los únicos portadores de alternativas creíbles, pero por ahora son solo un horizonte lejano ante la imposibilidad de traducir en fuerza política su potencial de transformación social y cultural*”.

Mauricio Merino y Jaime Hernández Colorado escriben *El mito de Sísifo: desafíos gubernamentales en México, 2024*, una acuciosa mirada al servicio público, al trabajo de los municipios, los estados y de la propia Federación, para confirmar que no obstante los avances en las leyes y las instituciones que habilitaron mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, “*las administraciones públicas en México siguen siendo entendidas como esferas de control político, desde la opacidad y el ejercicio discrecional de los mandatos constitucionales y legales*”.

Desde las primeras líneas de su capítulo Merino y Hernández llaman la atención sobre la paradoja que entraña el que haya sido en los municipios y los estados donde se gestaron las primeras transformaciones (alternancias) democráticas, que hayan sido “*punta de lanza en el desarrollo de alternativas de política pública*”, y no obstante, lejos de distinguirse en su administración pública, sean los gobiernos locales los que presenten un mayor rezago, un pasmo institucional para el desarrollo de políticas públicas municipales. Al cabo, las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno “*han contribuido por acción u omisión a obstaculizar la implementación y funcionamiento de los espacios mediante los cuales los ciudadanos puedan participar, acompañar, vigilar y exigir a las instituciones*”.

Las colaboraciones de Héctor Raúl Solís y José Ángel Cuevas, de María Marván Laborde y de Azul Aguiar Aguilar, abordan de manera más incisiva las cualidades del régimen democrático mexicano y las amenazas que enfrenta ante el surgimiento de pulsiones autocráticas y populistas, en reclamo de una defensa más firme, más amplia y categórica de sus valores fundamentales.

En su capítulo, *La ironía de la democracia mexicana: mayorías legislativas que atentan contra la política deliberativa*, Solís y Cuevas hacen una aproximación teórica de la democracia deliberativa y reconocen que

la transición democrática “no se redujo al logro de procesos electorales más justos y competencias más equitativas, sino que también mejoró la capacidad y calidad de los procesos legislativos y comenzaron a hacerse realidad procesos democráticos de negociación y discusión al interior de las cámaras legislativas”.

En sintonía con el resto de las colaboraciones compiladas en este tomo, la ironía manifiesta por este texto consiste en que las mayorías legislativas buscan atentar justamente contra esos atributos de la vida democrática y la política deliberativa conquistados en el último medio siglo: “el pluralismo, la posibilidad de acuerdos, la deliberación, la racionalidad y la búsqueda de procesamiento de conflictos por cauces legales y pacíficos. Para este proyecto de gobierno, el peso de las mayorías basta para desconocer todo lo avanzado anteriormente”.

En ese mismo tono escribe Azul Aguiar Aguilar quien, ante la evidencia del surgimiento de liderazgos autocráticos y las señales de erosión del régimen democrático, enfoca su análisis en lo que ella cataloga como “una de las ausencias más notables” de nuestra vida política: la defensa de la democracia. A partir de un inteligente repaso de las razones por las cuales la democracia merece ser defendida, Azul Aguiar reivindica su sentido profundo, como ese sistema que garantiza la pluralidad en contextos de paz, así como los derechos y libertades de todas las personas. Pero lo hace desde el lugar más incómodo, que es el de la crítica y del reconocimiento de las expectativas incumplidas. *Defender la democracia*, no es un texto condescendiente para los ya convencidos, sino una reflexión que asume la dificultad de defender un tipo de régimen político que, a la vista de muchos, ha quedado a deber, pero cuyos atributos siguen ofreciendo la mejor alternativa para vivir con derechos y libertades, en paz.

Esta colaboración retoma los rasgos de autocratización que diversos estudios y mediciones reportan; están surgiendo en distintas partes del mundo, para recordarnos que la democracia no es una creación dada de una vez y para siempre; con frecuencia amenazadas por pulsiones autocráticas que habitan las naciones, las democracias pueden ser desmanteladas pieza por pieza, parte por parte. Nos invita a reflexionar en torno al contexto en el que se desarrolla la vida democrática actual y los desafíos que enfrentamos ante el surgimiento de nuevas formas de autocratización, de liderazgos autoritarios que buscan socavar los atributos de las democracias para acabar minando sus contrapesos, sus

controles, su pluralidad, y al cabo, los derechos y libertades de todas y todos. Sobre todo, el texto de Azul Aguiar es una provocación cívica profunda, que reclama una empresa colectiva —y urgente— para defender la democracia, y con ello “aspirar a mejorar nuestros derechos, libertades y exigir a los gobiernos que las amplíen”.

María Marván cierra este libro con un ensayo sobre la *Crisis de la democracia liberal del siglo XXI y sus instituciones*. Desde su visión siempre crítica y *teóricamente fundada*, este texto se dedica a analizar las seis condiciones que, de acuerdo con Bobbio, identifican a un régimen democrático para, a partir de allí, confirmar que “*se ha generado la desestabilización de muchos de los regímenes que recién habían estrenado la democracia e incluso, algunas democracias centenarias sólidamente consolidadas, han dado muestras preocupantes de conductas antidemocráticas y cuestionan la legitimidad de los partidos políticos*”.

El texto de Marván redondea de manera magistral este volumen con una aproximación histórico-contextual de las diversas causas de la llamada *crisis* de la democracia liberal, enfocándose en los límites de la democracia procedimental, las condiciones de su surgimiento y desarrollo (marcadas por el neoliberalismo y los procesos de globalización económica), la debilidad de las instituciones democráticas, la militarización y la violencia, la ausencia de cultura cívica, y de manera especial, “*la descomposición de los partidos políticos como instituciones sociales creadas para organizar la competencia por el poder*”.

Si bien este libro se distingue por la diversidad de enfoques con que se aborda la vida democrática mexicana<sup>1</sup> tiene coincidencias que vale la pena destacar, pues deja de relieve las preocupaciones de nuestra época, casi al cumplir el primer cuarto del siglo XXI. Sin excepciones, todos los textos que congrega este volumen acuden al expediente histórico para dar cuenta de la situación actual; no podemos entender nuestro presente sin conocer nuestro pasado. Coinciden en reconocer los avances democráticos alcanzados, pero alertan, sin distingo, de las pulsiones autocráticas, de razgos populistas, que amenazan la vida democrática

---

<sup>1</sup> La vida democrática entendida desde sus distintas dimensiones de participación social: los movimientos sociales, la acción civil, la participación cívica y electoral, la dinámica legislativa, el desempeño gubernamental, el ejercicio de sus derechos y libertades, etcétera.

actual: el ejercicio de libertades plenas (de expresión, de asociación, de movilización), de derechos (electorales, de acceso a la información y de participación), de garantías fundamentales (contrapesos que impidan el abuso del poder y que se atente contra los derechos de las minorías).

*Dilemas entre representación y participación para fortalecer la rendición de cuentas* escudriña la realidad de la democracia en México para hacer frente, con la fuerza de la razón y el rigor de la evidencia, a los desafíos que afronta en la actualidad. Con esta edición, con los análisis y diagnósticos que se ofrecen, los autores suman a una discusión plural e informada, tan fundamental para la vida democrática, sus valores y su defensa crucial.



# La colaboración gobierno-sociedad

Luis F. Aguilar

Mi exposición sobre los principios, atributos, acciones y potencialidades de la colaboración entre el gobierno y la sociedad en los asuntos públicos tiene como referencia los problemas directivos de las democracias actuales. Mi intención es ofrecer algunas razones por las que la gobernanza colaborativa puede contribuir a atenuar o resolver algunos de los problemas que amenazan a los gobiernos democráticos actuales de los Estados de derecho sociales y democráticos.

La exposición tiene cuatro unidades temáticas: 1. Un memorándum de las investigaciones recientes sobre los problemas del gobierno democrático. 2. Los motivos que impulsaron el surgimiento del modo de gobernar mediante la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía. 3. Algunas observaciones sobre los alcances y límites de la gobernanza colaborativa en específicos asuntos públicos y circunstancias políticas y sociales. 4. Los problemas del gobierno democrático que la gobernanza colaborativa puede contribuir a *controlar, atenuar, prevenir o resolver*.

## Las investigaciones sobre los problemas del gobierno democrático

Los problemas de los gobiernos democráticos y su probable crisis han sido objeto de conocimiento de numerosos estudios en los últimos años. Los estudios difieren en el concepto de democracia (algunos tienen un concepto minimalista electoral y no incorporan su acción directiva de gobierno) y en el concepto de crisis de la democracia, pero

son estudios *pluridimensionales*, que señalan las dimensiones y los componentes que afectan la posición de autoridad y actuación directiva del gobierno democrático, y también estudios *entreverados*, por cuanto los estudios particulares incorporan en sus descripciones y explicaciones las causas y los efectos reseñados por los demás estudios.

Las dimensiones de los problemas de los gobiernos democráticos, analizadas por los estudios recientes, han sido:

- La acción de gobernar, la gobernanza.
- El diseño institucional del régimen democrático.
- La actuación de los poderes públicos.
- La cultura política.
- La complejidad de la estructura del sistema social actual.
- Los gobiernos del “estado de excepción”.

## 1. La acción de gobernar, la gobernanza

Desde *The Crisis of Democracy*, el famoso reporte de 1975 a la Comisión Trilateral sobre la ingobernabilidad previsible y próxima de los gobiernos democráticos de la posguerra, buena parte de los estudios se han enfocado *en el proceso de gobernar* del gobernante elegido y han imputado sus problemas y su probable crisis a sus fallas de calidad institucional, a sus errores decisionales y a sus deficiencias financieras, que hacen prácticamente imposible que pueda responder a la variedad de demandas de los ciudadanos, que suelen esperar exclusivamente del gobierno la solución de sus problemas a través de los bienes y servicios públicos.

La mayor parte de los estudios recientes con este enfoque se ha centrado en describir y explicar las fallas de los componentes o los atributos de su calidad institucional (*Quality of Government, Quality of Democracy, Good Governance*) —legalidad, imparcialidad, integridad, apertura, inclusión, transparencia, rendición de cuentas, representatividad, participación ciudadana— y las fallas y defectos financieros, cognoscitivos, técnicos y gerenciales que estropean la calidad ejecutiva de la gobernación (bases de datos, conocimientos causales, cálculos de efectos y costos, procesos de gestión, calidad y cobertura de los

productos). Con este enfoque se producen anual o periódicamente los influyentes índices de “buena gobernanza” (Worldwide Governance Index del Banco Mundial), “calidad del gobierno” (European Quality of Government Index, producido por la Universidad de Gotemburgo) y “calidad de la democracia” (producido por The Economist Intelligence Unit con su *ranking* mundial de “democracias plenas”, “democracias defectuosas”, “régimenes híbridos” y “régimenes autoritarios”).

## 2. El diseño institucional del régimen democrático

Otros estudios han señalado los defectos constitucionales y legislativos (omisiones, ambigüedades, imprecisiones, contradicciones...) de la estructura de autoridad del Estado (presidencialismo–parlamentarismo, unitarismo–federalismo, nacionalismo-internacionalismo); los defectos constitucionales y legales de la definición de las atribuciones y facultades de los poderes públicos y especialmente las del poder ejecutivo; los defectos de las normas que regulan la relación entre los poderes públicos, entre los gobiernos del Estado nacional, entre el gobierno y la ciudadanía, así como los defectos de la regulación de los derechos y las libertades económicas y civiles de los ciudadanos y las incorrecciones de las leyes que norman las materias o los asuntos que son objeto de gobierno. Se señalan particularmente los defectos constitucionales y legales de algunos regímenes democráticos, que afectan los procesos electorales y la certidumbre de los resultados, los requisitos y funciones de los partidos políticos y los candidatos, las libertades políticas de los ciudadanos.

Las imprecisiones, omisiones, contradicciones de las prescripciones que determinan el proceso de elección del gobernante, su proceso directivo y su relación con la ciudadanía, son defectos letales que afectan la legitimidad y efectividad del gobierno democrático y que incrementan el daño cuando los agentes políticos y administrativos de la democracia transgreden las regulaciones correctas del régimen democrático sin implicaciones. Recientemente se han señalado además los defectos de los regímenes internacionales actuales que regulan los asuntos transterritoriales de los Estados y gobiernos nacionales.

### 3. La actuación de los poderes públicos

Se han analizado los defectos y fallas del Poder Legislativo y del Poder Judicial y se ha señalado que tanto la aprobación de leyes inapropiadas por ser partidariamente politizadas, así como la lentitud, parcialidad y eventual corrupción de la deliberación de los jueces generan una apreciación crítica y escéptica de la sociedad acerca del régimen del Estado de derecho democrático, la cual repercute negativamente en la apreciación del desempeño del gobierno y de sus entidades de gestión.

Otros estudios han señalado el excesivo poder que el Ejecutivo tiene en el Estado contemporáneo sobre el parlamento o congreso, la extensión de su gobernar mediante decretos y la facilidad con la que convierte en leyes imperativas las medidas que decide para atender problemas sociales particulares, sin que los legisladores muestren rigor y cuidado jurídico en reformar o derogar las leyes vigentes o en promulgar nuevas para diferentes materias y circunstancias. En este campo abundan los estudios que se enfocan en señalar y criticar las pulsiones autoritarias de los gobernantes elegidos, que a través de diversos medios buscan subordinar al Poder Legislativo y Judicial a sus planes, programas, ideas, ensoñaciones y prejuicios.

### 4. La cultura política

Otros estudios se enfocaron en la cultura política de la sociedad, en las creencias, valoraciones, expectativas en las que los ciudadanos han sido socializados y que han reelaborado a partir de sus experiencias y circunstancias de vida. Los estudios señalan los defectos y las distorsiones valorativas y conceptuales de la cultura política de algunas sociedades sobre el ordenamiento normativo del Estado, los derechos humanos, las libertades de los ciudadanos, la justicia, el interés público, la función y responsabilidad de los poderes públicos y de las organizaciones administrativas y coactivas del poder ejecutivo, el desempeño de los partidos políticos. Son conceptos, creencias y valoraciones que condicionan el concepto del Estado, la democracia, la ciudadanía. Particularmente señalaron que la gobernación democrática del Estado de derecho está destinada a fallas, reveses y malos resultados en aquellas sociedades en las que predomina una débil cultura de la

legalidad y de la justicia, que va de la mano con un concepto restringido de ciudadanía, que destaca su calidad de electores libres, pero no la de observantes de las leyes, contribuyentes fiscales, cuidadores de los bienes y servicios públicos... y que, recientemente, abandona el concepto filosófico-jurídico fundador de “pueblo” del Estado moderno y lo sociologiza como equivalente a las poblaciones con situaciones de rezago, privación o vulnerabilidad. La débil cultura política de legalidad y vida pública se manifiesta asimismo en el raquitismo de las organizaciones independientes de la sociedad civil, la irrelevancia de la prensa y la comunicación social, la desafección de los ciudadanos hacia los intereses públicos, particularmente un concepto materialista y privatista del interés público, la desfiguración y envilecimiento de la política en las redes sociales digitales, el énfasis en las libertades personales sin incorporación de responsabilidades, las expectativas en el gobierno como el solucionador universal y exclusivo de sus problemas o, en sentido contrario, el escepticismo sobre la real capacidad y efectividad directiva de los gobiernos, a los que atribuyen ignorancia de la composición y causas de los problemas públicos u obsolescencia de sus conocimientos, y acciones ante los múltiples cambios pluridimensionales que sacuden y reestructuran la vida en sociedad.

Otros estudios culturales destacaron *el pluralismo* intelectual y valorativo de la sociedad contemporánea, que resulta del individualismo predominante de los ciudadanos con pobres identidades y vínculos sociales, y se caracteriza por su diferencia y divergencia de posiciones en numerosos asuntos públicos, políticas públicas, servicios públicos, que suelen ser de difícil conciliación, con el efecto de que los resultados de la acción de los gobiernos democráticos jamás podrán ser considerados satisfactorios para todo el conjunto de la ciudadanía. Los estudios señalaron también la tensión que existe en la cultura política actual entre las ideas “liberales” y las “comunitarias”, entre la idea de sociedad conformada por la igualdad de los derechos de sus miembros a la libertad (libertad económica, intelectual, conductual) regulada por leyes generales y protegida por la justicia imparcial en caso de conflictos y transgresiones, y la idea de la sociedad buena, del “bien social” o “bien común”, que arraiga en el *ethos* de las tradiciones de las comunidades, genera identidades de pertenencia y vínculos sociales y determina el concepto, valor y alcance de las libertades y los derechos individuales. En suma, la tensión entre sociedades de individualidades

autorreferidas, que funcionan mediante el ordenamiento legal general y agencias de poder y justicia, y comunidades constituidas con valores interiorizados y compartidos que enmarcan las conductas individuales y las acotan.

## 5. La complejidad de la estructura del sistema social actual

Otros estudios imputaron los problemas gubernamentales a la complejidad de la estructura del sistema contemporáneo de sociedad, que es el efecto y la causa de *la independencia* de los agentes sociales en la decisión de sus objetivos y acciones, *la diferenciación* de las lógicas de acción (preferencias, objetivos, reglas, recursos, productos) de las actividades básicas de los sujetos de la vida asociada —política, economía, conocimiento científico y tecnológico, familia, religión, arte, vida afectiva—, *la interdependencia* entre los agentes sociales (intercambios de recursos, asociaciones, cooperaciones...) a fin de poder realizar sus objetivos, acciones y productos intencionados por causa de *la insuficiencia* de sus recursos particulares para realizarlos únicamente por ellos mismos. La independencia y la interdependencia de las agencias y los agentes de la sociedad en sus acciones, su “autorreferencia” y “heterorreferencia” (N. Luhmann), su diferenciación de motivos, manifiestan y causan *la multipolaridad* o *el multicentrismo* o *el descentramiento de la sociedad*. La coexistencia y la interdependencia de agencias y agentes diferentes en sus lógicas de acción generan una sociedad con múltiples centros de dirección de las preferencias y acciones de las personas y las organizaciones, que dificultan el rol directivo del gobierno y el rol integrador de la política, y dan origen a un “sistema” más que a un “centro” de gobierno y a una nueva configuración y ejercicio de la gobernanza, que en muchos asuntos hace que el modo de gobernar autónomo y jerárquico de mando y control pierdan sentido y aceptación.

Otros estudios del sistema social se enfocaron en la *desigualdad* económica y social, causada por “el capitalismo democrático” / “la democracia capitalista” (W. Streeck), que funciona según dos lógicas diferentes de distribución social de la riqueza (bienes y servicios), que en numerosos asuntos son incompatibles, a pesar de las leyes y políticas de las democracias de los Estados sociales para acoplarlas y eliminar

sus efectos dañinos de injusticia, desigualdad, abuso. La economía capitalista de mercado distribuye los recursos conforme al “mérito” de los agentes, conforme a las utilidades que los agentes se merecen por la idoneidad (la racionalidad) de sus decisiones, acciones, transacciones e inversiones de acuerdo con el sistema de los precios, mientras la política democrática de los Estados sociales distribuye los recursos conforme al “derecho” que los agentes tienen en razón de su calidad de seres humanos y ciudadanos. La igualdad constituyente y política de los ciudadanos y la desigualdad que las relaciones económicas suponen o generan son las dos lógicas coexistentes del sistema social de los regímenes democráticos modernos, que son potencialmente incompatibles en determinadas circunstancias y asuntos.

En conexión, se ha difundido recientemente la idea de que la impotencia de los gobiernos democráticos en asuntos vitales para el presente y futuro de la sociedad se origina por causa de poderosos e inasequibles círculos económicos, culturales, militares, nacionales e internacionales, que sobrepasan y determinan las decisiones directivas de los poderes públicos y de los gobiernos democráticos nacionales, locales. Es el “complotismo” de moda, la “conspiración”, “el estado profundo”, al que aluden defensivamente políticos y sectores ciudadanos para explicar y justificar la ineffectividad del gobierno democrático ante los problemas, males, turbulencias y desigualdades de la vida asociada.

## 6. El gobierno del estado de excepción

Han aparecido recientemente otros estudios que, con base en los señalamientos críticos de los problemas de los gobiernos democráticos, concluyen en un juicio negativo radical sobre la posibilidad de que el Estado de derecho democrático pueda superar sus limitaciones, resolver los problemas graves de la sociedad y evitar su colapso. La estabilidad social, apreciada como la razón de ser y la obra del Estado de derecho democrático, se ha quebrado y ha sido depuesta por la anormalidad inquietante y prolongada de las transgresiones, los abusos, los crímenes y tráfico de las bandas, la persistencia de la pobreza y la desigualdad social, la expansión del conflicto y la desconfianza, la amenaza interna de la insurrección o la amenaza externa de naciones poderosas con intereses infundados. Estas condiciones sombrías y

aciagas, que hacen perder sentido a la vida en común, han motivado que algunas sociedades reconozcan que viven una “situación / estado de excepción” (*Ausnahmezustand*), caótico, degenerativo, y se hayan planteado la cuestión acerca de la posibilidad y la validez de instaurar un gobierno dotado con poderes extraordinarios, que toma decisiones que suspenden los principios y leyes del Estado de derecho democrático y los sustituye con sus decretos y actos de autoridad con la finalidad (real o fabricada) de evitar su colapso y el colapso de la sociedad, restaurar la normalidad de la vida en común y, en el fondo, estructurar un nuevo orden social que ponga punto final a la decadencia política, económica y moral de la sociedad, a la inseguridad de la convivencia y a la ineffectividad del gobierno de leyes y representativo de la democracia en asuntos sociales capitales.

El salvamento de la democracia es realistamente posible por un “gobierno de excepción”, obligado a operar por fuera de los valores, principios y leyes del Estado de derecho democrático y a hacer excepción de sus leyes fundamentales y leyes específicas a fin de restaurar su valor y sentido social y hacer que sean realidad, situación de vida, y no únicamente un hermoso proyecto ético, jurídico y político de sociedad humana. Es la propuesta de que, para restablecer el Estado de derecho y la democracia liberal, se requiere un gobierno que suspende su ordenamiento normativo, lo contraviene en numerosos asuntos, y produce normas e instrumentos coactivos, diferentes y aun contrarios a los principios del Estado de derecho democrático, cuya impotencia estructuradora y directiva de la sociedad es evidente y se ha vuelto patética, insoportable. Es el gobierno *de y en* un “estado de excepción”. Estos estudios demuestran la necesidad y la validez de *la dictadura* ante las situaciones de descomposición social e impotencia directiva de los gobiernos democráticos y explican y justifican la aparición de los populismos autoritarios actuales y de las autocracias socialistas, que se presentan como la respuesta al cansancio, la angustia o la cólera de los ciudadanos frente a sus gobiernos elegidos, que por años muestran ser incapaces de controlar las situaciones sociales de transgresión, violencia, crimen, impunidad, empobrecimiento, desigualdad, división, destrucción ambiental. Suelen ser *gobiernos democráticamente elegidos, pero ilegales e iliberales en su actuación*, por un corto o largo plazo, que

sustituyen las normas legales con sus decretos de prescripciones y prohibiciones.<sup>1</sup>

Entre las posiciones sobre los problemas de validez y significación social de los gobiernos democráticos, mi posición se enfoca *en su acción de gobernar, en su gobernanza*. Es una posición deliberada y justificada, porque el modo como el gobierno gobierna a su sociedad —sus objetivos, normas, recursos, acciones, actores, destinatarios y resultados— es expresión y efecto de su legitimidad y efectividad en la gestión de la complejidad del sistema actual de sociedad, pero la raíz es también expresión y efecto del diseño institucional correcto o defectuoso del régimen democrático, del tipo de cultura política que determina las ideas y expectativas de los ciudadanos sobre lo que el gobierno es, hace y debe hacer y sobre lo que ellos mismos deben hacer para que la vida asociada sea ordenada, segura y genere bienestar.

Por consiguiente, la propuesta del sentido y valor social de la gobernanza pública que se diseña y ejecuta mediante la colaboración del gobierno con la sociedad se sustenta en observaciones que demuestran que *la colaboración puede en principio contribuir a resolver, disminuir, controlar, prevenir los defectos del gobierno democrático, en todas o algunas de sus dimensiones*.

---

<sup>1</sup> Un recuerdo aleccionador y ominoso es la crisis económica y política que originó el colapso de la República de Weimar, fundada después del II Reich a raíz de la derrota en la Primera Guerra y emproblemada por las sanciones de la posguerra y la Gran Depresión, la división de la izquierda socialdemócrata y las movilizaciones comunistas revolucionarias. Fueron situaciones conflictivas que favorecieron el ascenso parlamentario del NSDA, el nombramiento de A. Hitler como canciller en 1932 y que con su *Decreto para la protección del pueblo y del Estado* de 1933, después del incendio del Reichstag, declaró “el estado de excepción” y el gobierno dictatorial que se extendió por doce años. Más allá de los nazismos y los fascismos del inicio del siglo XX han sido numerosos los autoritarismos y dictaduras comunistas, socialistas, nacionalistas en numerosos países. Con o sin el discurso de “la dictadura del proletariado” y del “fin del Estado de clase” los autoritarismos se presentan como los salvadores de la catástrofe nacional y social, que imputan a los gobiernos democráticos, y gobiernan por fuera de los principios constitucionales, las leyes, los derechos y libertades de los ciudadanos, subordinando a los poderes públicos, restringiendo las libertades y reprimiendo a los opositores.

## La cogobernanza, la gobernanza colaborativa

Terminológica y conceptualmente *la nueva gobernanza pública*, bidireccional, colaborativa, asociada, resurge en los años noventa por obra de investigadores europeos pioneros y fundamentales (Kooiman, Mainz, Pierre, Rhodes, Prats, Sharpf, entre muchos otros), quienes analizaron los pros y los peros del modo de gobernar jerárquico-burocrático de “los treinta años gloriosos de la posguerra” (y los del desarrollo, en América Latina), que terminó agotado por el déficit financiero inmanejable de la hacienda pública y por agresivos cuestionamientos políticos, y analizaron al mismo tiempo los pros y peros del reordenamiento neoliberal de las finanzas públicas y de la economía política del Estado, que en los años ochenta del pasado siglo estableció una relación nueva entre la regulación del Estado y las libertades económicas del mercado con el supuesto y la evidencia de que el agotamiento directivo de los gobiernos democráticos puede ser controlado, aminorado y resuelto por las corporaciones económicas y las organizaciones de la sociedad civil, que son agencias que poseen los recursos necesarios para relanzar el crecimiento y producir con los menores costos y mayor calidad los bienes y servicios tangibles e intangibles que los ciudadanos requieren y que por años han esperado exclusivamente del gobierno. El nuevo arreglo institucional de la economía política comportó el redimensionamiento del Estado, la des y re-regulación de las actividades financieras, industriales, comerciales, laborales, la reducción del número de políticas y entidades administrativas innecesarias o ineficientes, la apertura internacional, la nueva gerencia pública, que dieron origen y forma a una nueva gobernanza, diferente al dirigismo gubernamental predominante, abierto a una variedad de formas de coordinación, colaboración y asociación con las corporaciones económicas y las OSC, con definición de sus diversos roles, recursos y responsabilidades.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La gobernanza asociada, colaborativa, no es una actividad política inédita, excepcional. En todos los tiempos la sociedad ha sido efecto y producto del concurso del agente gubernamental y de los actores sociales, quienes con diferentes roles y aportes contribuyen a producir los bienes y servicios del bienestar, la estabilidad y el progreso de la sociedad. No obstante, en esos tiempos, la colaboración

El concepto y la propuesta de la nueva gobernanza pública fue la conclusión de una *elaboración conceptual* de investigadores, gobiernos, ciudadanos, organismos internacionales, que podemos calificar como “dialéctica”, porque con fundamento en la crítica a los errores, defectos, fallas, desviaciones e ineficiencias de los gobiernos democráticos establecidos, elaboraron y fundamentaron un concepto alternativo de gobierno congruente y acorde con la estructura y el funcionamiento de la sociedad contemporánea, abierta, diferenciada, compleja.

En un primer momento y en primer lugar, expusieron y criticaron con argumentos y evidencias *las deficiencias y las insuficiencias* tanto de la “governance by government” como las de la “governance by markets” y al mismo tiempo criticaron el supuesto erróneo de que los gobiernos y los mercados son agentes que pueden ellos solos, por ellos mismos, gobernar, conducir, coordinar a la sociedad, puesto que juzgan poseer todos los recursos necesarios para hacerlo, los recursos normativos, financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, materiales, humanos y los recursos morales de la respetabilidad, la credibilidad y la confianza. Es un supuesto insostenible de autosuficiencia y omnipotencia del Estado, de los mercados y de las organizaciones civiles.<sup>3</sup> Los investigadores cuestionaron al mismo tiempo las trilla-

---

de los ciudadanos con el gobierno fue subordinada y exclusivamente operativa. La definición de los objetivos, las acciones, los recursos y la distribución de los costos y beneficios de la colaboración fue predeterminada e impuesta por el gobernante supremo sin participación de los ciudadanos, quienes fueron simplemente actores subordinados. Peor aún, en muchos casos, no fue más que una colaboración simulada, manipulada o solo discursiva. Diferente y divergente es el concepto del gobernar en modo de colaboración, denota una actividad que los gobernantes y los actores sociales deciden libremente y una actividad de coautoría en la definición del contenido de la decisión de la gobernanza (de sus objetivos, reglas, estándares, acciones, tiempos, roles de los participantes, aporte de recursos, costos, beneficios, corresponsabilidades) y en su implementación.

<sup>3</sup> Cuestionaron que la conducción deseable y exigible de la sociedad fuera posible por la *old governance*, sostenida por la amplia autonomía decisional y el protagonismo operativo del gobierno con monopolio de la provisión de numerosos bienes y servicios públicos, o por la *new governance* de un gobierno restringido, destinado exclusivamente a proteger y garantizar las libertades de sus ciudadanos, la seguridad pública y la procuración de justicia, pero que en el ámbito económico

das concepciones antagónicas entre el Estado y el mercado, entre el Estado y las redes de la sociedad, entre los mercados competitivos y los vínculos sociales de cooperación, que suelen concluir erradamente con la afirmación pretenciosa de que uno de ellos tiene la supremacía y el dominio sobre los demás.

En un segundo momento, la crítica a los errores, defectos y fallas del gobierno democrático y la exigencia valorativa, institucional y práctica de que la acción de gobierno sea una actividad directiva performativa condujo a los investigadores a producir *un concepto alternativo de gobernanza democrática*, acorde lógica, axiológica y prácticamente con la complejidad de la sociedad contemporánea, por cuanto efecto y resultado de la reflexividad y la libertad de los sujetos humanos que la constituyen.

En sentido contrario, el concepto alternativo ofrece una definición de gobernar que incluye, complementa e integra todos los recursos existentes en el cuerpo social: el poder regulatorio, coactivo y administrativo del Estado, la racionalidad económica, productividad e innovación de los mercados, la confianza y la solidaridad de las vinculaciones éticas y afectivas de los agrupamientos de la sociedad civil, los conocimientos de las ciencias y las tecnologías. La gobernanza pública actual, en conformidad con la naturaleza pública de sus fines y acciones, es entendida como una obra conjunta en la que participan, colaboran, se involucran los poderes públicos, las entidades de la administración pública, las corporaciones económicas, las organizaciones de la sociedad civil, los centros de la inteligencia social, las asociaciones de trabajadores, las redes de la solidaridad y cooperación de las familias y los agrupamientos de las comunidades locales. Adicionalmente se afirma que la gobernanza en modo de colaboración entre el agente gubernamental y los agentes sociales es el modo de gobernar congruente con la complejidad de la sociedad contemporánea.

Con diversos planteamientos, perspectivas teóricas y evidencias empíricas las investigaciones señalaron las características esenciales

---

es solo regulatorio (des y re-regulador) y facilitador de las actividades y transacciones de las corporaciones financieras, las industrias de bienes y servicios, los agrupamientos de los trabajadores y los consumidores.

de la sociedad contemporánea: a) *la independencia* de las decisiones de las agencias y agentes sociales sobre los objetivos de sus acciones y las acciones para realizarlos; b) *la pluralidad-diversidad* de las preferencias, proyectos y lógicas de acción de las agencias y agentes sociales; c) *la insuficiencia* de sus recursos y acciones para realizar los objetivos intencionados o realizarlos con los menores costos posibles; en consecuencia, d) *la interdependencia* con otras agencias y agentes para tener acceso a los recursos que les son indispensables para realizar sus objetivos y proyectos intencionados.

El resultado social de la independencia y pluralidad de las decisiones de las agencias y agentes sobre sus objetivos y proyectos, su insuficiencia para realizarlos por sí mismos y las relaciones de interdependencia de recursos que establecen para poder realizarlos *son las causas que originan y reproducen la complejidad de la sociedad*. La configuración compleja del sistema actual de sociedad se estructura y funciona justamente por la diversidad, la independencia, la insuficiencia, la interdependencia de sus agencias.

Por ser productos y efectos de una diversidad de relaciones de interdependencia entre los agentes independientes, que son diferentes en materias, objetivos, modalidad, continuidad, articulación, intensidad, las realidades del sistema social tienen una composición compleja pluridimensional, una causalidad compleja multi e intercausal y son relacionales, ya que existen, funcionan y se desarrollan por las relaciones que mantienen con otras realidades. El efecto fundamental de la complejidad de la composición, causalidad e interrelación de las realidades sociales rebasa las posibilidades de conocimiento y control de cualquier actor, público o privado. Es imposible que algún agente del sistema social posea todos los recursos necesarios para conocer, explicar, regular, manejar por él mismo el entramado de las interdependencias de los diversos agentes sociales independientes, que son justamente los que generan los hechos y realidades sociales que se descalifican como *problemas* y los hechos que se buscan y aprecian por ser su *solución*.

No obstante que posea ingentes recursos, entre los cuales el recurso de la ley y la coacción, el gobierno es un agente limitado, no posee o no las posee en el grado requerido las capacidades financieras, cognoscitivas, tecnológicas, organizativas, políticas, de credibilidad y confiabilidad, que se necesitan para gobernar los procesos causales de los

diversos factores que originan los problemas sociales y para definir los objetivos y las acciones que posibilitan su solución. Para gobernar los problemas desestabilizadores y conducir la sociedad hacia superiores niveles de bienestar y seguridad, el agente gubernamental necesita de los recursos y capacidades que los sectores privados y sociales independientes poseen, pero de los que no puede disponer de ellos mediante coerción, imposición y expropiación sin suscitar problemas, conflictos, desincentivar y hacer inviable o inefectiva la dirección de la sociedad.

Por consiguiente, la gobernanza contemporánea exige que el gobernante establezca con los ciudadanos *relaciones de intercambio, coordinación y colaboración más que de mando y subordinación* a través del diálogo, el intercambio de datos y conocimientos, la discusión, la negociación, la concertación, los acuerdos y compromisos, aun si son delimitados y provisionales. La coordinación y la colaboración es obligada, por cuanto los actores sociales poseedores de los recursos relevantes son sujetos políticamente independientes, tienen una lógica de acción diferente a la de la clase política y establecen relaciones que traspasan la demarcación territorial de las entidades políticas particulares (municipios, estados, provincias, regiones) y de los mismos Estados nacionales.

En suma, en el mundo contemporáneo, se instaura y desarrolla una gobernanza en modo de interlocución, intercambio, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre los gobiernos y entre el gobierno y las organizaciones económicas y civiles de la ciudadanía, que asume las formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, alianzas, consejos.

La colaboración, coproducción, coautoría del agente gubernamental y de los agentes ciudadanos se realiza concretamente a lo largo de todo el proceso de deliberación y decisión del contenido de la gobernanza de la sociedad (regulaciones, políticas públicas, asignación de

recursos, provisión de bienes y servicios) y en su implementación. Específicamente, contribuye a la validez y calidad de:

- a) la definición y selección de los problemas y asuntos sociales de la agenda de gobierno;
- b) la selección de las demandas de los sectores ciudadanos que se justifican por su validez pública, que obliga al gobierno a atenderlas;
- c) el análisis de las opciones de acción para resolver las demandas y la selección de las opciones causalmente idóneas y costo-efectivas;
- d) la comunicación que informa, explica y justifica por qué se decidieron determinadas opciones de acción;
- e) la implementación de las acciones decididas de colaboración con especificación de roles, recursos, acciones, resultados, tiempos;
- f) la evaluación del desempeño, la calidad de los productos y los resultados sociales de las acciones de colaboración decididas;
- g) el aprendizaje y la mejora continua de la colaboración gubernamental-ciudadana.

## Los alcances y las limitaciones de la cogobernanza, la gobernanza colaborativa

No cualquier forma de colaboración alcanza significación social y efectividad directiva frente a la variedad de circunstancias y problemas de la sociedad. Para ser socialmente aceptada y efectiva debe reunir específicas *cualidades* o *propiedades*, que son:

1. La observancia de los valores, principios y leyes del ordenamiento normativo del Estado por los agentes gubernamentales y ciudadanos, que otorga *legitimidad* a la colaboración;
2. La información, el conocimiento causal y los sistemas tecnológicos accionables de los agentes gubernamentales y ciudadanos, que otorgan *efectividad* a la colaboración, al posibilitar el conocimiento del origen y la composición de los asuntos de interés

público que son objeto de gobierno y el cálculo de los efectos y costos que implican las acciones para atenderlos;

3. La interlocución política de los agentes gubernamentales y sociales, sujeta a principios jurídicos o éticos de respeto mutuo, inclusión, argumentación racional, objetividad, credibilidad discursiva, “mejor argumento”, disposición al aprendizaje, rechazo a la imposición arbitraria, que favorecen la *aceptabilidad* social a la elaboración, conclusiones e implementación de la colaboración.

Por consiguiente, la posibilidad y efectuación de la colaboración depende esencialmente de *los sujetos y los objetos de la gobernanza*. Depende de la disposición y la conducta de los *sujetos* gubernamentales y ciudadanos a dialogar y concertar, a observar normas, a conciliar sus intereses y posiciones, a compartir información y conocimientos sobre los asuntos y condiciones de importancia para la vida en sociedad. Depende asimismo del origen, la naturaleza, las relaciones y el contexto de los *objetos*, materias, asuntos y problemas sociales, que se quieren gestionar por su importancia. Ni todos los sujetos están dispuestos a colaborar con el gobierno, ni todos los objetos son susceptibles de ser eficazmente gestionados mediante la colaboración.

Por el lado de *los sujetos*, la posibilidad de que la gobernanza colaborativa exista y sea socialmente relevante y útil depende de su disposición y conducta. Es previsible que existan políticos y funcionarios que se consideren superiores a los ciudadanos y juzguen que sus demandas y propuestas no ofrecen nada de valor, nada nuevo, y son exigencias erróneas, irrealizables y costosas. Los dirigentes gubernamentales y administrativos consideran que son los sujetos que conocen las causas que generan los problemas y los que conocen la manera de resolverlos. En contraste, es asimismo previsible que existan ciudadanos que se autoexcluyen de la deliberación pública, porque no les interesa colaborar en asuntos de interés general, no los consideran importantes para sus objetivos y proyectos particulares o porque tienen un juicio negativo de la capacidad y la responsabilidad de los políticos y funcionarios o de los ciudadanos participantes en las decisiones públicas. Adicionalmente, el *pluralismo* de las ideas y preferencias de los gobernantes y los ciudadanos sobre los asuntos de interés para el bien común y, particularmente, el modo como entienden y juzgan sus diferencias, es una situación que dificulta la colaboración al aumentar los costos

de transacción y disminuir los beneficios esperados. Asimismo, la definición de los objetivos y las acciones de la gobernanza colaborativa es un proceso de relaciones políticas que implican en mayor o menor grado relaciones de poder entre los participantes, que se comportan estratégicamente en su interlocución y calculan los costos y beneficios que les comportaría la colaboración.

El mundo pluralista de la sociedad moderna, distante del pensamiento único y de la uniformidad valorativa, es el reto principal para que la gobernanza colaborativa se constituya, funcione y sea aceptable, aun en el caso en que exista la disposición de algunos sectores ciudadanos a trabajar conjuntamente con el gobierno y que el gobierno los reconozca como socios necesarios e importantes. En un contexto social marcado por la autorreferencia y la pluralidad de posiciones e intereses de los sujetos, es crucial llegar a acuerdos (aun si parciales y provisionales) sobre contenidos, recursos, acciones, costos y beneficios para que la colaboración entre el gobierno y la sociedad sea una actividad favorable. Es prácticamente inviable construir la colaboración si los sujetos participantes no están dispuestos a compartir e intercambiar información, conocimiento, sistemas tecnológicos, recursos en las decisiones gubernamentales o no se tienen confianza entre ellos o mienten en sus presentaciones y discusiones, o hay grupos de ciudadanos que no confían en los políticos y los gobernantes por prejuicios, divergencias, sospechas de doble agenda, falsedades, incompetencia ejecutiva, desinformación. La reputación social, la fiabilidad intelectual y moral, la credibilidad discursiva de los gobernantes, funcionarios y ciudadanos son las condiciones determinantes para que desde su comienzo o en su proceso la interlocución gubernamental-social pueda abrir el camino al acuerdo de la colaboración, elimine las dudas y sospechas, y equilibre las posiciones divergentes de los gobernantes y de los ciudadanos en el tratamiento de asuntos públicos específicos.

También es difícil y prácticamente inviable construir formas de colaboración por el lado de *los objetos*, siempre que el origen causal multifactorial, la composición multidimensional, el contexto y la escala transterritorial de determinados asuntos, materias, problemas y demandas desbordan las atribuciones, facultades, conocimientos y recursos de los gobiernos territoriales y las capacidades, conocimientos y recursos de sus ciudadanos. En estos años, se habla de “entornos turbulentos” y “tiempos inciertos”. Los acontecimientos de la pandemia,

los desastres del cambio climático (sequías, inundaciones, incendios, altas y bajas temperaturas...), los sacudimientos económicos y sociales de las innovaciones tecnológicas que inquietan organizaciones y personas han sido y son acontecimientos imprevistos o de difícil control aun si predecibles, que los gobiernos y las sociedades no pueden anticipar y manejar con respuestas oportunas y eficaces por carecer de datos, conocimientos, técnicas, recursos suficientes, operaciones probadas. Más aún, la dificultad de la colaboración se incrementa todas las veces que los objetos, materias, problemas de interés general carecen de leyes idóneas, que restringen o impiden las acciones de colaboración gubernamental-ciudadana, que son más idóneas y eficaces que las gubernamentales y burocráticas acostumbradas, o son leyes cuya aplicación es costosa, acaso contraproducente y que se pueden eludir sin dificultad. Más aún, numerosos países son terrenos sociales inseguros, sacudidos por el vendaval de las transgresiones legales, la violencia, la criminalidad, los tráfico, la desigualdad, el racismo, la inmigración tumultuosa... que requieren acciones directas disuasivas, coactivas y contundentes por parte del gobierno, y en los que la colaboración social no es sustantiva, aunque puede tener una función complementaria de sensibilización, respaldo, información, etcétera.

La reflexión sobre las condiciones subjetivas y objetivas que determinan la posibilidad o la imposibilidad de la colaboración establece *los límites de la colaboración*. Dos son sus limitaciones, una es de índole general y la segunda refiere a asuntos y problemas específicos, pero ambas coinciden en evidenciar que el modo colaborativo *es una opción de gobierno* para específicos asuntos públicos y circunstancias sociales y no es ni puede ser una modalidad universal de gobierno posible, valiosa y efectiva en todos los asuntos y en todas las circunstancias.

La primera limitación se refiere a la extensión del modo colaborativo de gobernar, a su *extrapolación o transferencia* hacia otros asuntos, circunstancias y sociedades. Es previsible que una colaboración exitosa en una determinada sociedad y en un determinado asunto y circunstancia no pueda reproducirse en otros asuntos o en otras comunidades políticas en razón de que no existen o no son similares las condiciones fundamentales de su ejecución y eficacia. Son diferentes las posiciones intelectuales, éticas y políticas de los sujetos ciudadanos y gubernamentales y diferentes las causas, la composición, el contexto y la regulación de los objetos considerados problemas. Los sujetos

ciudadanos y gobernantes son diferentes según la historia y cultura política de sus sociedades y según la estructura institucional del gobierno, por lo que son favorables o adversos a la idea de un gobierno mediante colaboración, aun si conocen historias nacionales o locales de éxito directivo de cogobernanza intergubernamental y de formas asociativas público-privadas, gubernamental-civiles.

En segundo lugar, hay asuntos y problemas particulares cuya composición y causas no son gobernables mediante colaboración o en los que la colaboración tiene un rol secundario de respaldo o acompañamiento. El control de determinados problemas en determinadas circunstancias demanda la acción urgente y contundente del gobierno en modo jerárquico y coactivo, debido a:

- la naturaleza transgresora y conflictiva de determinados problemas públicos (criminalidad, violencia, corrupción, tráfico, oposiciones armadas, abusos de poderes fácticos dominantes...);
- la escala transterritorial de numerosos asuntos públicos contemporáneos económicos, ambientales, tecnológicos, culturales, que traspasan las fronteras territoriales de la asociación política (municipio, estados federales, comunidades autónomas, estados nacionales) y de sus gobiernos;
- el condicionamiento geopolítico del origen y la composición de determinados problemas y asuntos sociales o de sus propuestas de solución;
- la urgencia de la atención por la magnitud y la veloz extensión de los daños que ocasionan determinados acontecimientos calamitosos: “los estados de emergencia”;
- las consecuencias internacionales negativas que ocasionan las decisiones y conductas de los gobernantes y ciudadanos de los Estados nacionales.

En estos casos u otros similares se exigen formas prescriptivas, jerárquicas, burocráticas y aun coactivas de “la gobernanza por el gobierno”, aun si existe buena disposición de algunos sectores interesados a colaborar con el gobierno y existen historias de éxito. O se exige una colaboración internacional de los Estados y una colaboración de las agencias gubernamentales con las económicas y sociales, a la manera de la Agenda 2030 y sus 17 objetivos de Desarrollo Sostenible.

En suma, la gobernanza pública es *multimodal*. La cogobernanza es una opción racional de acción comparativamente superior a otras modalidades directivas en la mayor parte de los asuntos normales de la convivencia social, económicos, sociales, de coexistencia. Pero su elección y efectuación es contextualizada, situacional, depende de los principios que motivan y regulan la interlocución entre el agente gubernamental y los agentes ciudadanos, y depende de la naturaleza de los asuntos y del contexto e historia de la vida en sociedad.

## Los aportes posibles de la cogobernanza, la gobernanza colaborativa

Para concluir, examinemos las contribuciones de la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía para *aminorar, controlar, prevenir* los problemas, defectos y fallas de los gobiernos democráticos establecidos. Obviamente, se trata de una colaboración que posee las siguientes propiedades valorativas, cognoscitivas y políticas.

- a) Observa el ordenamiento normativo del Estado de derecho, que es la condición necesaria de su *legitimidad-legalidad directiva*, en el entendido de que el gobierno está facultado para promover reformas legales en los casos que los defectos regulatorios obstaculicen la gestión de los asuntos de interés público y el manejo de las circunstancias problemáticas nocivas.
- b) Observa las reglas lógicas y metodológicas del sistema de conocimiento científico y tecnológico de la sociedad, que son la condición de su *efectividad directiva*, en el entendido de que con frecuencia la gobernación social aborda situaciones de incertidumbre y riesgo por carencia o limitaciones de datos y conocimientos, por lo que el gobernante toma decisiones más bien incrementales, experimentales, con el cuidado de no incrementar costos, reducir beneficios y ocasionar daños, y comunica a la ciudadanía la restricción a la que su decisión directiva está sujeta.
- c) Observa las reglas formales e informales de la interlocución política para conciliar las posiciones divergentes de los participantes y construir los acuerdos básicos, que son la condición de

la *aceptabilidad social* de la gobernanza, en el entendido de que la interlocución política se caracteriza por relaciones de poder con intereses particulares en juego y, por consiguiente, puede ser procedente y valiosa a condición de que exista o se construya el respeto y la confianza entre los interlocutores y se elaboren *reglas formales o informales de exposición, debate y concertación*, a fin de controlar la exclusión injusta de participantes, la descalificación infundada de posiciones, la presentación de afirmaciones y propuestas veleidosas sin bases de datos, conocimientos y cálculos correctos, y la imposición arbitraria de los puntos de vista e intereses de personalidades o grupos dominantes sin argumentos y evidencias. Hoy diríamos se requiere una interlocución acorde con los principios y actitudes de “la ética discursiva”.

Con estos principios regulatorios, la colaboración gobierno-sociedad mediante interlocución, negociación y acuerdos es una actividad pública que puede contribuir a disminuir, prevenir o resolver los problemas que se presentan en las varias dimensiones del gobierno democrático:

1. La acción de gobernar, la gobernanza.
2. El diseño institucional del régimen democrático.
3. La cultura política de la ciudadanía.
- 4 La complejidad de la estructura del sistema social actual y de sus agentes.
5. Los gobiernos de excepción.

## 1. Fallas de calidad institucional

Con referencia a las fallas de calidad institucional de las acciones de gobierno, las contribuciones de la colaboración ciudadana son en principio:

- El control de legalidad de las decisiones gubernamentales vs. las decisiones arbitrarias y los hechos de corrupción que se presentan en sistemas políticos en los que el gobernante dispone

de una amplia autonomía y no tiene los controles y contrapesos efectivos de los poderes públicos, la opinión pública, los organismos ciudadanos independientes.

- El cumplimiento de la exigencia de transparencia y rendición de cuentas vs. la opacidad del proceso decisional y los mecanismos que bloquean el acceso de los ciudadanos a la información sobre los asuntos de interés público y sobre las razones de las decisiones directivas y sus resultados.
- El cumplimiento de la exigencia de representatividad inclusiva de la demanda social vs. la representatividad excluyente y discriminatoria de las demandas de sectores específicos y/o vs. la representatividad selectiva y favorable a las demandas y asuntos de sectores de población políticamente convenientes. Por ende, contribuye a crear las condiciones que favorecen que los sectores ciudadanos débiles, discriminados y desatendidos tengan voz y coloquen sus asuntos en la agenda de gobierno y de la ciudadanía.
- El control de la inequidad de las decisiones gubernamentales cuando los beneficios se concentran en grupos sociales particulares y los costos se distribuyen en los demás sectores, sin determinar los tiempos en que se equilibrará la relación costo-beneficio.

## 2. Fallas de calidad ejecutiva

Con referencia a las fallas de calidad ejecutiva de la acción de gobernar, las contribuciones posibles de la colaboración ciudadana son en principio:

- La elaboración y la observancia de principios y reglamentos formales o informales de ética discursiva a fin de regular la interlocución entre el gobierno y la ciudadanía y que han de exigir racionalidad (datos y evidencias, diálogo simétrico, argumentaciones correctas) de las posiciones que se presentan y discuten en un contexto político que será normalmente plural y diferenciado en opiniones y propuestas.
- El aprovechamiento de la inteligencia social (centros universitarios, empresas, organizaciones de la sociedad civil) mediante

intercambio de datos, conocimientos causales, sistemas tecnológicos, a fin de mejorar el conocimiento de la composición, origen, agravamiento, extensión de los problemas públicos, la ponderación de las opciones de política pública y la elección de la opción causalmente idónea, efectiva y costo eficiente.

- El aprovechamiento de la inteligencia social mediante investigaciones y planificaciones conjuntas sobre específicos asuntos y problemas sociales a fin de producir la información y el conocimiento de su composición, origen, agravamiento y extensión, mejorar la elección de las políticas públicas apropiadas y efectivas, rediseñar los procesos y optimizar el punto final de la provisión de los bienes y servicios públicos.

### 3. Defectos regulatorios del régimen democrático

Con referencia a los defectos regulatorios del régimen democrático, la colaboración ciudadana puede contribuir en principio a:

- El señalamiento de los asuntos públicos en los que las omisiones, ambigüedades, imprecisiones y contradicciones de las normas constitucionales o legales perjudican las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo, su relación con los demás poderes públicos y con los otros gobiernos del Estado (gobernanza multinivel) y afectan sus decisiones directivas y desempeño. O, en sentido contrario, el señalamiento de las omisiones e imprecisiones de las normas del régimen que debilitan la división de poderes y favorecen el autoritarismo del Poder Ejecutivo.
- El señalamiento de los asuntos públicos en los que las regulaciones son inaplicables, desproporcionadamente costosas y hacen inefectivas las decisiones de gobierno y aumentan la gravedad y la extensión de los asuntos problemáticos a atender.
- La propuesta de reformas constitucionales, legales y reglamentarias que refuercen y perfeccionen el régimen político democrático y, a la vez, el respaldo jurídico y político a lo largo de la elaboración, discusión y aprobación de las derogaciones, los nuevos artículos constitucionales y las nuevas leyes.

## 4. Defectos y fallas de la cultura política

Con referencia a los defectos y fallas de la cultura política, la colaboración ciudadana puede contribuir en principio a:

- Ofrecer evidencias con base en experiencias comprobables de que la colaboración con el gobierno es una actividad merecedora de confianza, en la que se respetan los derechos y las libertades de los ciudadanos participantes, se observan las normas legales, se sustentan los acuerdos y las resoluciones en datos y conocimientos, no se compran las voluntades, se rechaza la subordinación a los intereses de los poderosos o la complicidad con ellos.
- Señalar la improcedencia de las personalidades y grupos ciudadanos que el gobierno acepta como consocios en sus decisiones y que tienen trayectorias sociales cuestionables y, en sentido contrario, respaldar personalidades y grupos que son confiables, representativos y respetados por sus trayectorias sociales.
- Motivar la participación de los sectores ciudadanos pasivos pero inconformes con las condiciones sociales que padecen, así como motivar la participación de los grupos indiferentes a los asuntos públicos, opositores a las decisiones de los gobernantes establecidos o escépticos de la política y los políticos.
- Depurar reflexivamente los conceptos equivocados en los que los ciudadanos han sido socializados sobre la política, el interés público, el rol del gobierno, particularmente si es entendido como el agente obligado a solucionar todos los problemas y demandas de los ciudadanos sin que asuman corresponsabilidad alguna en la atención de sus problemas particulares y sin colocarlos en el escenario del bien común o el interés público.
- Incrementar la vigilancia de las decisiones y desempeño del gobierno y cuestionar corrupciones, arbitrariedades, exclusiones, inequidad en la distribución de los costos y beneficios de las decisiones y captura del gobierno por grupos sociales poderosos, indiferentes a los intereses sociales generales.
- Señalar las buenas razones que tienen los ciudadanos opositores a las decisiones directivas, al sustentar sus posiciones en argumentos jurídicos correctos y en datos, conocimientos y cálculos empíricamente sustentables.

## 5. Complejidad de la estructura del sistema social

Con referencia a la complejidad de la estructura del sistema social, la gobernanza colaborativa puede contribuir en principio a:

- Generar la disposición de los ciudadanos a reconocer la diferenciación de las lógicas de acción de las actividades fundamentales de la convivencia social y la diversidad de las preferencias, expectativas y proyectos de los sujetos sociales y entender que la estabilidad social no es equivalente a uniformidad y estasis.
- Generar la disposición de los ciudadanos a aportar sus recursos financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, organizativos, de respetabilidad y convocatoria social, a fin de complementar los recursos gubernamentales que se necesitan para conducir la complejidad de las actividades y situaciones de la sociedad.
- Generar la disposición de los ciudadanos a coproducir, consensuar y respetar las normas formales e informales que requiere la interlocución entre el gobierno y los sectores sociales y la elaboración de las decisiones directivas de gobernanza y que han de ser acordes con los principios de la ética discursiva (veracidad, objetividad, racionalidad, respetabilidad, oferta del “mejor argumento”, inclusión, reprobación de la coacción...). Solo la colaboración sustentada jurídica, ética y cognitivamente tiene valor y viabilidad social. Las resoluciones de una colaboración acordada con infracciones, errores, malos cálculos, complicidades y exclusiones sociales no es un gobierno que valga la pena.

## 6. La desigualdad que causa la estructura económica del sistema social

Con referencia a la desigualdad que causa la estructura económica del sistema social, la colaboración de la ciudadanía con los dirigentes gubernamentales puede contribuir en principio a:

- Impedir regulaciones y políticas que beneficien exclusiva o desmedidamente a empresas o sectores de negocios particulares y endosen los costos a otros sectores, localidades y personas con el efecto de aumentar las desigualdades.
- Actualizar regulaciones que protejan los derechos de los trabajadores, los consumidores y los proveedores y sancionar los abusos y las infracciones legales.
- Actualizar regulaciones que protejan las libertades justificadas de los ciudadanos y aseguren la imparcialidad de la impartición de justicia y denuncien y combatan la impunidad.
- Actualizar las políticas que generan capital humano y social y amplían los bienes y servicios públicos que incrementan las oportunidades de desarrollo y movilidad para ciudadanos marginados y rezagados y cierran las brechas de las varias modalidades de la desigualdad injusta.

# Democracia y sociedad civil

Pablo Armando González Ulloa Aguirre\*

En el presente texto se reflexionará sobre el papel de la sociedad civil a través de sus organizaciones para el cambio democrático, primero realizando un recorrido general desde los años setenta, a través de los factores que impulsaron una modificación en las dinámicas de los diversos países y regiones. Ello seguido de la transformación del modelo económico, de la mano de la difusión del poder del Estado, lo cual dio paso a la inclusión de nuevos actores a nivel nacional y global.

En la segunda parte se analiza el caso de México a través de las líneas argumentativas de la primera parte, con el fin de relacionar a la democracia y la sociedad civil, que, como se verá, son procesos imposibles de disociar.

## **La sociedad civil y la democracia. Reflexiones sobre su desarrollo ante los embates autoritarios**

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son centrales en el desarrollo y el sustento democrático de un país. Estaría incompleta la comprensión de las transiciones a la democracia en el mundo sin este sector. El caso de México no es la excepción.

\* Agradezco a Araceli Gómez y a Valeria Carreón su apoyo en la búsqueda de información para el desarrollo de este texto.

En la época de los setenta se dio un desgaste de los regímenes autoritarios en gran parte del mundo, lo que trajo consigo procesos de democratización (Huntington, 1994). Este desgaste fue provocado en parte por las crisis económicas en todo el planeta, lo que impulsó un cambio de paradigma económico hacia el llamado neoliberalismo, que implicaba una menor participación del Estado en la economía y en lo social. Esto derivó en la transformación del Estado a un facilitador del desarrollo de la economía, con un contrapeso cada vez más acotado (González Ulloa, 2010).

En esta época los sindicatos comenzaron a perder fuerza como consecuencia de la flexibilización y la internacionalización del mundo del trabajo (Sennett, 2000; Nájera González, 2015). Esto acotó en un principio la participación de la sociedad civil, ya que los sindicatos eran un espacio clave para generar contrapesos (al mercado y al Estado) y organizar a la sociedad, y una respuesta fue la búsqueda de formas de organización más allá del mundo del trabajo.

En este contexto, el Estado comenzó a tener menos fuerza, dejó de dotar de los mapas mentales a las personas, con las consecuencias negativas a nivel social que han sido descritas en la literatura (Pérez Fernández, 2008; Lechner, 2015). Acá vale hacer una acotación, en el mundo los niveles de intervención del Estado eran diversos: existía el modelo del estado de bienestar, sobre todo en países desarrollados, y lo que se puede definir como Estado social, en países en vías de desarrollo, en los cuales los derechos sociales y el avance institucional era más limitado. A lo que se quiere hacer referencia en este texto es a Estados fuertes que podían hacer cierto contrapeso al mercado. En el caso de América Latina, los Estados tenían empresas, programas sociales amplios, sindicatos, pero realmente nunca fueron Estados de bienestar, como en Europa y Estados Unidos.

El cambio de modelo económico, la pérdida de la centralidad de los Estados, así como la globalización, trajeron el impulso de la democracia liberal en el mundo. La democracia parecía ser la solución a los problemas que enfrentaban los Estados de bienestar, aunque la Comisión Trilateral dijera que era peligrosa por un exceso de demandas y una limitada oferta de los Estados, su parte procedimental parecía no tener problemas con esa contradicción del “exceso de democracia” (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975).

Así, de la mano de la sociedad civil, sus organizaciones y los movimientos sociales, la democracia comenzó a expandirse. La globalización y el nuevo modelo económico implicó que el Estado no centralizaría más el poder, por lo que los nuevos actores estarían en una disputa constante. Esto implicó que el mercado fuera el actor más fuerte en esta nueva ecuación (debido a que en el capitalismo el poder del dinero es lo que prima), pero se impulsaron esquemas de gobernanza (Estado, mercado y sociedad civil) en los que la sociedad civil paulatinamente se volvió un actor fundamental en la toma de decisiones. La gobernanza implica la auto coordinación en redes de diversas organizaciones y entidades privadas y públicas, estatales y transestatales, sin depender de instituciones formales ni liderazgos centralizados. Se basa en el ajuste continuo entre individuos y grupos, sin una estructura de dominación jerárquica, y en la negociación constante de intereses (Vallés, 2007).

Aquí el problema era que la mayoría de los países no tenían una tradición de una sociedad civil participativa, como la de Estados Unidos o de Europa Occidental, que como ya se señaló, tenían su impulso en sindicatos muy fuertes y una cultura política participativa que se había consolidado a través de muchas décadas.

En el caso de América Latina, con una tradición de gobiernos autoritarios, con prácticas clientelares y un sistema corporativista fuerte, los esquemas de gobernanza con una sociedad civil fuerte no serían tan fáciles de construir ni de consolidar. Estas dinámicas son muy complicadas de romper, ya que el sistema político se cimentó sobre elementos no democráticos.

Los posibles avances a nivel de la gobernanza son procesos de acuerdos y conflictos permanentes, que al igual que la democracia pueden tener fuertes retrocesos, por lo que los atrasos democráticos pueden ir de la mano de retrocesos en la participación de los diversos actores, en la medida en que limitan el espacio cívico y se impulsan prácticas autoritarias ya conocidas.

En este esquema de gobernanza, la más afectada casi siempre es la sociedad civil, ya que es más fácil para el mercado convivir con los gobiernos autoritarios, mientras se respeten ciertas condiciones para la reproducción del capital. Estas condiciones son más complicadas de romper ante la participación de los Estados en la dinámica global del comercio, un derecho bastante homogenizado y tratados a nivel inter-

nacional que protegen al capital (Sassen, 2004), ya que romper estas reglas tiene repercusiones fuertes para los países a nivel económico.

Aquí cabría preguntarse si para los gobiernos autoritarios el costo de infringir las reglas del comercio y de la reproducción del capital en sus propios países son muy altas, ¿no debería ser lo mismo en la medida en que se limita el espacio cívico de la sociedad civil? ¿En los últimos años no se ha generado un andamiaje a nivel internacional que proteja los derechos de la sociedad civil y de sus organizaciones? Bajo esta lógica global, el costo debería ser igual de alto para los países, pero en la medida en que el espacio cívico no necesariamente implica una afectación al capital, incluso puede ser beneficioso para este, ya que puede conllevar menor resistencia a ciertos proyectos, y ello no va de la mano con el mismo costo a nivel político.

Los mecanismos internacionales con los que cuenta la sociedad civil tardan años en activarse. Muchas veces son las redes transnacionales de defensa o mecanismos de diplomacia ciudadana (Davidson y Montville, 1981; Thorup, 1995), los que pueden ser más efectivos para contrarrestar los efectos negativos de este tipo de gobiernos autoritarios (Keck y Sikkink, 2000).

En estas dinámicas de construcción y crecimiento de la sociedad civil en diversas partes del mundo, se da el resurgimiento de los populismos como uno de los fenómenos políticos más importantes de principios del siglo XXI, lo que ha implicado un retroceso democrático según los índices más representativos en la materia (Plattner, 2020; Diamond, 2024). Esto también ha afectado el espacio cívico. El populismo, sin bien generalmente no alcanza a quebrar las democracias en gran parte de los países en los que se instala (Weyland, 2024), sí implica una erosión en cuanto a las instituciones y procesos que garantizan el desarrollo del espacio cívico y de sus organizaciones en los diversos países.

Por ejemplo, en México el andamiaje institucional en materia de fomento a las OSC fue un proceso muy complejo y largo para construirse, pero en un solo mandato presidencial vio borrado el esfuerzo de más de veinte años, aunque esto se analizará más adelante. Casos como este los tenemos presentes en América Latina, en el que los gobiernos han implementado medidas que restringen el espacio cívico y el desarrollo de las organizaciones (De la Vega, 2018).

Ahora ya no implica necesariamente represión directa, sino restricción al entramado institucional y hacer que la existencia de las organizaciones se dificulte o se vuelva casi imposible (Muñoz Grandé, 2021). En el mismo sentido, el ejercicio del activismo y el periodismo se vuelve también muy complicado en espacios violentos y restringidos institucionalmente, debido a que el andamiaje institucional que garantiza el desarrollo del espacio cívico implica instituciones, como la de derechos humanos, que tienden a ser cooptadas y descalificadas por estos gobiernos (Salazar, 2021). El derecho a la protesta y manifestación tiende a ser restringido como parte de estos procesos autoritarios (Rosas, 2011).

En este texto no se hará una caracterización profunda del populismo, por falta de espacio y debido que se ha desarrollado una literatura muy amplia al respecto, lo que sí es central señalar es que una característica de esta estrategia/técnica política es una supuesta radicalización de la democracia, bajo la idea unificada del pueblo/uno, lo cual es contrario a la idea de la democracia liberal y a las sociedades plurales (Ortiz Leroux, 2023).

El populismo supuestamente pretende regresar el poder a la gente, el pueblo, desde la jerga populista. En la medida en que el pueblo es visto como una unidad, es contradictorio con la posibilidad de representación de la pluralidad de la sociedad. Esta idea de unidad viene dada por la denominación otorgada desde el líder, el pueblo puede ser cualquier cosa, generalmente se piensa en la idea de las personas desprotegidas, pero esta caracterización puede cambiar dependiendo con quien está de acuerdo con “el proyecto”, sea lo que este supuestamente represente.

Aquí lo importante es la identificación con el líder, todo lo demás (pueblo, proyecto) cambia su denominación siempre bajo la idea de representar al pueblo oprimido. Este tipo de representación de forma natural no acepta intermediarios, ya que implicaría, en primer lugar, una traducción indirecta de los deseos de las personas, siendo que el líder es el único con la sensibilidad e inteligencia necesarias para interpretarlos (De la Torre, 2009).

Por ello, el populismo se empata con la idea de la demagogia (Ortiz Leroux, 2023), ya que no importa lo separado que se pueda estar de la realidad, sino que el discurso esté en consonancia con lo que el pueblo

quiera escuchar, lo cual implica la simplificación de la política para hacerla supuestamente más comprensible.<sup>4</sup>

La acogida de la sobresimplificación de la política se encuentra en las sociedades actuales, por lo menos por dos motivos: 1) el discurso político se tecnicizó tanto que las personas declaraban que la política era muy difícil de comprender (INEGI, 2021; Latinobarómetro, 2023); 2) algunos de los políticos se convirtieron en una élite que se alejó cada vez más de la ciudadanía, al grado de querer competir con las élites empresariales, apareciendo incluso en las llamadas revistas del corazón (Raphael, 2014).

Esto da pistas sobre la importancia que tiene que el discurso político pueda ser más entendible para las personas y también entender que la política no da espacio a la frivolidad, o lo da de forma pasajera, como se ha visto con artistas o sus parejas electas. Esto no se refiere a un falso discurso de austeridad. Vivir de la política de forma digna, con salarios y prestaciones competitivas es básico para el desarrollo de personas profesionales. Pero también se debe tener conciencia de que lo que se haga en el mundo de la política está cada vez más en el escrutinio público y que el espacio privado se vuelve más limitado, ahora más ante las redes sociales (Gonzalez Ulloa, 2018).

Por esto para los gobiernos populistas es fácil generar una narrativa contra los partidos, como si fueran un todo homogéneo e incluso contra las personas funcionarias públicas, acusándolas de ineficientes y corruptas; con lo que gestionar el desmantelamiento de las instituciones se vuelve un asunto con poca resistencia ciudadana, con el supuesto objetivo de hacer más eficiente a la burocracia.

---

<sup>4</sup> Si bien este discurso populista implica demagogia, y el juego de las emociones como forma de comunicación política, es importante resaltar que el discurso tecnocrático (previo al populismo), a pesar de sus posibles alcances no lograba transmitir y traducir los avances logrados. No solo es una cuestión de una sociedad más educada, sino que la política implica un proceso de identificación con cierta forma de gobernar. El reto es cómo hacer que las sociedades se identifiquen más con los resultados de las administraciones, que con los discursos demagógicos, así como la manera en la que los gobiernos puedan comunicar de mejor forma, no cayendo en discursos sin conexión con la realidad.

¿Pero qué tiene que ver todo esto con la sociedad y sus OSC? Tal como le ha sucedido a la política, las organizaciones no han logrado generar un discurso que atrape a la sociedad, pues la mayoría de las personas no saben que existen o que son importantes para coadyuvar a la resolución de los problemas públicos.

En este mismo sentido, se tienen prejuicios que tienden a descalificarlas, desde señalar que son corruptas, incluso en algunos textos académicos se les tacha de agrupaciones que representan solo a personas ricas, grupos religiosos, brazos de los partidos políticos o con una idea de simple asistencialismo (Sanseviero, 2006; Baraibar, 2015; Morales, 2022). También la llamada sociedad incivil que lucha en contra de los derechos, adquiere cierta visibilidad, aunque se debate si estos grupos son realmente aceptados como OSC. Últimamente también se les califica como brazos de interés del imperialismo y de países extranjeros que interfieren con la soberanía nacional (Marín y Millares, 2017; Civicus, 2019; Jusidman, 2024).

Otro de los puntos es que, bajo la concepción de sin fines de lucro, se tiene la idea de que no debe ser un trabajo remunerado dignamente, lo cual inhibe la profesionalización del sector, y tampoco da acceso a derechos sociales. Los grupos contra los que se tienen prejuicios que se mencionaron arriba existen debido a que se crean organizaciones que luchan por las causas de lo más diversas, en consonancia con la heterogeneidad de la sociedad. El problema es que encasillar a las OSC en grupos conservadores, de cierta clase social, con tendencia política determinada, limita la comprensión de su diversidad de objetivos y su importancia para el desarrollo de la democracia y de la sociedad en general.

Bajo la misma dinámica que los gobiernos populistas descalifican a las élites políticas o a los “grupos privilegiados”, las organizaciones pueden ser fácilmente desacreditadas debido a que la cultura política de las personas no se ha modificado sustantivamente desde las transiciones a la democracia, y debido a aspectos que ya se han señalado,

como la reproducción de dinámicas como el corporativismo, la falta de institucionalización de espacios de participación, clientelismo.<sup>5</sup>

Por otro lado, también ha hecho falta una mejor comunicación, por parte de las organizaciones, de la importancia de su trabajo, el sector sigue siendo muy pequeño en la mayoría de los países de América Latina, al menos, como para lograr una penetración efectiva para dar a conocer su labor (González Ulloa, 2021; Badillo, 2020). De la misma manera, la idea del tercer sector se sigue pensando sobre todo en lo asistencial, por parte de los gobiernos y de los donantes privados.

En el caso de México y otros países de América Latina se han desarrollado organizaciones importantes de segundo piso, así como en temas de transparencia, derechos humanos, seguridad ciudadana, medio ambiente y una gran lista de temas que van más allá de lo asistencial, con gran visibilidad. No obstante, el trabajo para comunicar la importancia de las OSC sigue siendo muy limitado, ya que tampoco se visualiza como un elemento central para el desarrollo del sector por parte de las personas donantes e incluso de las propias organizaciones.

Las organizaciones trabajan para que las personas se apropien de los derechos, pero con todas las limitaciones institucionales y comunicacionales en un entorno poco propicio para su desarrollo. Desafortunadamente cada vez vemos más acciones por parte de los gobiernos que tienden a desaparecer o modificar leyes, instituciones y programas en perjuicio de las OSC, lo cual no genera una gran reacción social.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> En el caso de México, el condicionamiento de los programas sociales por los votos a nivel federal parecía estar cada vez más superado, debido a que la mayoría se volvieron ley y se institucionalizaron (censos, reglas de operación, indicadores de resultados, evaluaciones), aunque en algunos programas todavía existía opacidad. Sin embargo, con el Gobierno Federal actual (2018-2024) la personalización de los apoyos regresó y se desmanteló toda la estructura que evitaba su uso con este fin.

<sup>6</sup> Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), cuando se intentaron recortar los recursos para algunos programas dedicados a las mujeres y que dependían del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), hubo una importante respuesta por parte de las organizaciones feministas que incidieron en la Cámara de Diputados para que esto no sucediera.

Estos tiempos de populismo y de gobiernos autoritarios parecen poco propicios para el desarrollo del sector organizado en el mundo en general. La democracia importa y a través de la defensa de este régimen político se pueden garantizar de mejor manera las libertades de las personas y se tienen mayores posibilidades de generar ambientes propicios, el desarrollo de la sociedad civil y de sus organizaciones. A pesar de que muchos de los vicios del pasado autoritario de las diferentes regiones en el mundo, y en específico en América Latina, no han logrado ser superados, sería injusto no reconocer el avance en cuanto a las libertades de la ciudadanía y del sector organizado.

Lo que se está viendo en cuanto a las restricciones a las organizaciones de la sociedad civil en países como Nicaragua, Honduras, Venezuela y México (Civicus, 2024), sí es un punto de inflexión en cuanto a la relación de las organizaciones con el gobierno y en cuanto al espacio cívico. Es injusto que se piense como una forma de continuidad de políticas del pasado, debido a que, si bien la relación entre el sector organizado y el gobierno siempre ha implicado conflicto, esto no implicaba acciones específicas, mediante lo que ya se ha apuntado, como leyes restrictivas, programas e instituciones que desaparecen, así como un discurso que descalifica a las organizaciones de forma constante.

La agenda común es evitar a toda costa la posibilidad de los contrapesos y esto no es una abstracción, ya que, así como se comparte información transnacionalmente sobre casos exitosos para la defensa del espacio cívico, también se hace lo mismo sobre los casos exitosos para afectarlo. Los diversos gobiernos forman agendas de defensa de la democracia o también en contra de esta, o lo que ahora se quiere hacer pasar como una supuesta radicalización de la democracia, como se señaló, implica acciones en contra de la organización ciudadana, la supuesta búsqueda del empoderamiento del pueblo circula en sentido contrario. Ni el filósofo rey ni el caudillo benevolente van a salvar a la democracia, sino solamente la organización de la ciudadanía y el fortalecimiento de las instituciones.

Este pequeño recorrido realizado puede tener muchos matices y ejemplos específicos, pero su objetivo es comprender de forma general lo que ha sucedido en las últimas décadas con la democracia, las organizaciones de la sociedad civil y los retos a los que se enfrentan.

En el siguiente apartado se hablará sobre el caso de México, sobre todo en los últimos seis años de cara a un gobierno populista. El país

está cruzado por una historia cercana a lo que se apuntó arriba, incluso parte de estos hechos relatados pueden corresponder más con especificidades del modelo mexicano.

## La democracia y las OSC en México

En México, la historia de las organizaciones de la sociedad civil se empata con la de los movimientos sociales que buscaban el cambio democrático y la defensa de los derechos humanos, en un país en el que, en el pasado, el Partido Revolucionario Institucional no permitía el desarrollo de la sociedad civil más allá del corporativismo, el cual correspondía a la representación de los diversos sectores de la sociedad en grandes agrupaciones, ya fueran obreras, campesinas o incluso de la clase media (González Ulloa y Pérez Fernández, 2012). De la misma manera, el régimen tenía espacios para los intelectuales, no importando tanto su orientación política, incluso si eran críticos del sistema político, siempre y cuando esto se quedara en las aulas y no se tradujera en acción política. Así, la mayoría de las personas cabían en el régimen mientras no se opusieran a este.

Pero como nada es para siempre, afortunadamente si pensamos en los regímenes autoritarios, poco a poco surgieron más movimientos que comenzaron a cuestionarlo y a reclamar espacios. El sistema político ya no era suficiente para representar a las crecientes clases medias urbanas,<sup>7</sup> las cuales se destacan por su pluralidad y por ser difíciles de cooptar ante el acceso a recursos, lo que las hace menos dependientes del Estado y al acceso a información cada vez más diversa.

---

<sup>7</sup> Aquí cabe hacer el matiz de que sí se dieron expresiones en contra del régimen, como el movimiento de los ferrocarrileros a finales de los años cincuenta y el de los médicos a mediados de los sesenta. No obstante, ya fuera mediante cooptación o persecución de los movimientos, el régimen se mantenía en pie. También en 1963 se da una reforma a nivel electoral, para abrir espacios de representación y canalizar por esta vía el descontento social con la designación de diputados de partido. Antes de esto se tiene a dos opositores al régimen, Ezequiel Padilla y Miguel Henríquez, quienes participaron por la vía electoral a la presidencia.

En nuestro país las reformas electorales nunca se han caracterizado por anticiparse al conflicto, sino que tienden a ser reactivas ante los problemas que se van generando (como la de 1963). En 1976 el partido oficial se presentó con un candidato sin competencia por parte de la oposición, lo que motivó una reforma electoral un año después (1977).

Desde la llegada al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI) o sus antecesores (PRM y PNR), las elecciones se celebraban de forma periódica, con una competencia simulada.

Esta falta de competencia, así como la presión de los movimientos sociales de los años setenta dieron paso a reformas electorales, en las que el sistema político dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) comenzó a abrir los canales institucionales de participación, con el fin de que la lucha se diera en la arena electoral, en los márgenes de los partidos políticos y no de movimientos sociales ni armados.

En esos mismos años, las organizaciones de la sociedad civil tomaron fuerza. El empresariado se dio cuenta de que era necesario fomentar una participación de la sociedad, por lo que formó e impulsó diferentes fundaciones. Las organizaciones feministas tomaron fuerza, así como organizaciones religiosas. Por su parte, los movimientos sociales se institucionalizaron en partidos políticos y en agrupaciones más formales. El comienzo de la apertura del régimen y la conciencia de que la lucha armada no era la mejor opción para lograr el cambio que se buscaba, impulsó a la sociedad civil organizada.

Un punto de inflexión que se reconoce en la literatura en cuanto al sector organizado fue el temblor del año 1985 (Reygadas, 1998). A partir de este suceso la sociedad civil salió a las calles ante la inacción o falta de capacidad por parte del gobierno, y de aquí surgieron varias organizaciones que fueron vitales para el proceso de reconstrucción y la ayuda a las personas damnificadas. Los organismos internacionales tenían desconfianza de que los apoyos realmente llegaran vía gobierno a las personas que los necesitaban, por lo que recurrieron a las organizaciones de la sociedad civil.

Esta experiencia organizacional, la creación de redes, el trabajo con población civil en general, así como una clase media cada vez más vigorosa, fue la base para que en las elecciones de 1988 el partido oficial (PRI) por primera vez se enfrentara a elecciones competitivas, a una alianza de partidos de izquierda, a través del Frente Democrático

Nacional (FDN), y al Partido Acción Nacional (PAN), que había sido la única oposición, y poco a poco comenzaría a tomar mayor relevancia (Campuzano, 2002). La crisis política, resultado de las elecciones de 1988, trajo como consecuencia una serie de reformas electorales durante la década de los noventa.

En 1989 se impulsó una miscelánea fiscal que afectó a las OSC, que hasta la fecha queda la duda si fue resultado de una revancha por el apoyo que le dieron al candidato de izquierda o por una simple lógica recaudatoria (Reygadas, 2006; Tapia Álvarez y Verduzco, 2013).

Independientemente de cualquiera de las dos intenciones por parte del gobierno, esto generó el caldo de cultivo para crear una alianza de organizaciones, debido a que se dieron cuenta de que su posición ante el gobierno era muy frágil, por lo que requerían impulsar un marco legal que les diera certeza jurídica y construir una red para revertir la miscelánea fiscal y resistir futuros embates. De la misma forma, dio paso a una agenda de derechos humanos y otra hacia la transición democrática.

Producto de esto se formaron varias redes de organizaciones que comenzaron a tener presencia en diversas entidades federativas de la República Mexicana y construyeron espacios de diálogo con el Gobierno Federal, con lo que se formó una interlocución que antes no se tenía, pero que tuvo avances y retrocesos. Las organizaciones generan contrapesos y fomentan la participación y la rendición de cuentas, lo que evidentemente incomoda al poder.

De la misma forma, la interlocución con la sociedad civil puede ser conflictiva, sobre todo en sociedades autoritarias o en las que no se han institucionalizado los espacios de participación. Por ello, era y es tan importante buscar el reconocimiento legal y de forma paralela construir puentes a nivel institucional que sean permanentes, pero también flexibles, ya que los problemas de la sociedad así lo requieren también, para generar mejores esquemas de gobernanza.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Los espacios de participación institucionalizados no siempre han sido bien vistos, debido a que en sistemas políticos como el mexicano la idea es que se encuentra el peligro latente de la cooptación de la sociedad civil por parte del gobierno. Si bien esto es un peligro realista, no debe cerrar la construcción de estos espacios, la cooptación de la sociedad civil se combate con mayor involucramiento de la

Producto del surgimiento de estas redes y de otras más se forman los primeros ejercicios de observación electoral en el país (Martínez, 2024). La democracia se volvió un activo central a nivel internacional para las relaciones entre los países, el cuestionamiento de la soberanía como el régimen de excepción a toda regla, comienza a ser cuestionado por la idea de soberanía responsable (Falk, 2000), la cual implica que los países deben respetar los derechos humanos en su territorio. En esos años, cada vez más se da un activismo a nivel transnacional y las organizaciones comienzan a tener espacios de representación en diversos organismos internacionales. De hecho se desarrolla todo un marco legal a nivel internacional en la materia.

Las organizaciones se vuelven cada vez más activas en la observación electoral, incluso impulsan consultas sobre diversos temas en varios estados. En 1994 nace el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual tendría una gran simpatía por parte de las organizaciones e incluso se lleva a cabo la Consulta por la Paz, en la que Alianza Cívica fue la encargada de la organización y la Convención Nacional Democrática (CND) la responsable de la difusión. Estas dos organizaciones estaban directamente involucradas en la observación electoral y en el impulso de las leyes en favor de las OSC (Valdés Vega, 1995; Navarro, 2017).

Para 1994 se instaura el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE), mediante este fondo las autoridades electorales en conjunto con la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyan a las OSC en labores de observación en las elecciones federales (aunque ya se habían dado ejercicios de este tipo en varias entidades del país). La observación electoral y la participación de organismos internacionales en estos procesos fueron cuestionados como una intromisión a la soberanía nacional, tal como ahora lo hace el populismo al apoyarse en la supuesta recuperación del nacionalismo perdido por culpa del neoliberalismo o del enemigo en turno.

---

ciudadanía y con procesos más transparentes de participación. En los años que en México se luchaba por el reconocimiento legal, también en las organizaciones había un sector muy crítico en este sentido.

Para 1996 se realizó una nueva reforma electoral, como reacción a la movilización social y respuesta a la inequidad en la contienda electoral, por parte de las diversas organizaciones; asimismo, la reciente firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) ponía a México aún más en la mira internacional. Por otro lado, había partidos políticos cada vez más fuertes y el partido oficial perdió la mayoría en la Cámara de Diputados (1997), por primera vez. Un elemento en la debacle del régimen fue el surgimiento del EZLN y la crisis económica de 1994, por el “error de diciembre”, que implicó una importante devaluación del peso mexicano, lo que a su vez generó el “efecto tequila”, que desencadenó la desconfianza al manejo económico de las economías emergentes o en vías de desarrollo.

En 1997 por primera vez se elige un jefe de gobierno del entonces Distrito Federal y gana el Partido de la Revolución Democrática, surgido de una coalición de partidos de izquierda, después de la discutida elección de 1988. Este partido tenía mucha cercanía con diversas OSC, tanto es así que varios de sus miembros se integran al gobierno de la actual Ciudad de México y comienzan a impulsar iniciativas en favor de las OSC (un programa de coinversión social y se crea la primera Ley de Fomento a nivel nacional) y del desarrollo social. De hecho, se crean algunos consejos consultivos, que para su época eran de los primeros impulsos de mecanismos de participación ciudadana en el país.

La incorporación de algunas personas de las organizaciones no fue bien vista por integrantes de algunas organizaciones o académicos, pero al final es parte de un proceso natural en el que se necesitan ciertos perfiles para ocupar los lugares en las estructuras de los gobiernos. Esto hasta la fecha sigue generando un debate sobre si integrantes de las organizaciones deben ocupar cargos públicos, y aquí una de las respuestas sería que en la medida en que las OSC no sean utilizadas o hayan sido utilizadas con fines partidistas, las personas expertas serán un activo político que pueden ser muy valioso en la toma de decisiones a nivel gubernamental. Aunque es válida la postura de las personas que

quieran seguir en el tercer sector y no involucrarse con los partidos o el gobierno.<sup>9</sup>

De la misma manera, se debe diferenciar el incorporarse al servicio público o a un partido político, lo cual implica postularse a una candidatura, que ahora incluso podría ser ciudadana y mantener cierta independencia.

Pero dejando atrás esta reflexión, en el año 2000 por fin se da la tan anhelada transición a la democracia en el país. En esta transición las organizaciones tuvieron un papel central, primero tratando de impulsar alianzas entre los partidos de oposición, pero después apoyando al candidato mejor posicionado y generando un diálogo con él antes de la elección. En ese momento se veía la oportunidad única de sacar por primera vez al PRI de Los Pinos (referido a la casa en la que residía el presidente).

Una vez en el poder, el presidente Vicente Fox incorporó también a varios integrantes de la sociedad civil en su gobierno, incluso hubo protestas desde su partido por la línea no tan partidista en puestos clave de su gabinete (Hevia, 2009). Desde la Presidencia se impulsaba un diálogo constante con integrantes de las organizaciones y después de tantos años de lucha se logra el reconocimiento legal de las organizaciones, así como el desarrollo institucional y programas con reglas de operación claras y sin una lógica clientelar desde el Instituto de Desarrollo Social (Indesol).

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) se promulgó en 2004, lo que trajo aparejado un andamiaje institucional como la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Consejo Técnico Consultivo de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil. Por fin se materializaba una lucha de más de quince años por parte de las organizaciones y que

---

<sup>9</sup> Aquí cabe la reflexión sobre si el involucramiento desde las organizaciones es suficiente para tratar de resolver los problemas o algunas veces se necesita tomar acciones desde los puestos de decisión pública.

solo se logró hacer realidad ante el cambio democrático a pesar de los múltiples intentos.

El cambio democrático, como ya se ha relatado, tampoco es que haya desencadenado un ambiente de confianza y cordialidad con las organizaciones en los años posteriores, pero se convirtieron en interlocutoras importantes para el gobierno.

Logrado el cambio democrático, las organizaciones comenzaron a abarcar una mayor diversidad de temas, ya que el articulador común por muchos años fue la lucha por la transición. Todavía faltaba la consolidación de la democracia y la construcción de una cultura política democrática ciudadana (que ha avanzado mucho más lento el andamiaje institucional que protege los derechos políticos de las personas).<sup>10</sup>

Las OSC comenzaron a impulsar espacios para coadyuvar en una gran cantidad de temas. Transparencia y rendición de cuentas, lucha contra la corrupción, promoción de la cultura de la legalidad, seguridad ciudadana, desarrollo sustentable, juventudes, prevención del embarazo adolescente, temas de salud pública, derechos del consumidor y una lista interminable de temas, tanto es así que el final de sexenio de Enrique Peña Nieto se tenían 329 mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal (González Ulloa, 2024).

El papel de las organizaciones se volvió cada vez más fundamental para el desarrollo de nuestro país, a pesar de que su alcance seguía siendo limitado al tener un nivel de asociacionismo pequeño de acuerdo con el número de habitantes y en comparación con otros países (Sa-

---

<sup>10</sup> Según una investigación llevada a cabo por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sobre la cultura política mexicana, en 1959 más de las dos terceras partes de la población percibían que la legislación federal tenía escaso impacto en su vida cotidiana. Sin embargo, para 2009 se reconoce ampliamente el peso de las regulaciones estatales en la vida diaria, aunque de manera desigual. Al mismo tiempo, los individuos se perciben como vulnerables o impotentes ante el poder del gobierno y las instituciones estatales, mientras que crecen las demandas por reformas en la justicia y el establecimiento de un Estado de derecho. Durante los últimos cincuenta años la percepción del desempeño político de los mexicanos ha oscilado entre ser considerados como víctimas de un sistema y el desinterés y alejamiento de la política. A pesar de una tendencia creciente hacia la valoración de la acción ciudadana, se manifiesta una crisis de legitimación de la clase política y gobernante (Flores, 2011).

lamon *et al.*, 2001). Pero desde esa época el crecimiento en el número de OSC se mantuvo constante.

De esta manera, se puede apreciar que la democracia en México no se puede comprender sin la participación de las OSC y el desarrollo de las organizaciones no se puede entender sin la democracia.

Desde el cambio democrático en el 2000 siempre hubo algunos desencuentros con los gobiernos, se abrían y se dejaban las puertas parcialmente abiertas, pero nunca se cerraban totalmente. Los presupuestos dirigidos al fomento de las organizaciones no eran constantes (González Ulloa, 2021),<sup>11</sup> había áreas de mejora a la leyes y las instituciones, las cuales no siempre eran atendidas, también había ciertos avances en temas que impulsaba el sector organizado como la Ley de Transparencia (Fox), la consolidación del andamiaje institucional en materia de fomento a las OSC y la reforma política que permitía las candidaturas independientes (Calderón), el Sistema Nacional Anticorrupción y los lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Peña Nieto), por mencionar algunos.

La participación de la sociedad civil y sus organizaciones se volvió elemento clave en una serie de reformas que impulsan la transparencia y rendición de cuentas, los órganos autónomos, así como la participación ciudadana, para avanzar en la consolidación de la democracia.

No obstante, la agenda de la sociedad civil para trabajar por la democracia se vuelve bastante complicada, debido a que se encuentran múltiples resquicios del pasado impregnados en el sistema político mexicano, como el patrimonialismo, que implica que las instituciones son manejadas como si fueran un bien privado, y los otros elementos ya señalados, como el clientelismo y el corporativismo.

De tal manera que los avances de la democracia y la sociedad civil no se deben dar por descontados. En ciertos momentos la naturalización

---

<sup>11</sup> Se puede observar la variabilidad del financiamiento público en lo que respecta al fomento a la Administración Pública Federal para las OSC de 2011 a 2020, así como la cantidad de OSC apoyadas económicamente por la APF durante esos mismos años (González Ulloa, 2021, pp. 201 y 202). En los últimos años (hasta 2023), la tendencia ha sido la misma.

de estos avances parece ser su propia debilidad, ya que cuando algo funciona de manera normal y cotidiana (evidentemente con áreas de mejora y con ciertos momentos de crisis, que se resolvían con reformas progresivas en materia de derechos político-electorales), no prende las alarmas hasta que se descompone totalmente.

México se encuentra en ese momento, en el que esa normalidad comienza a descomponerse (pero en la que se vislumbran reformas regresivas), aunque no totalmente, con lo que el deterioro puede seguir así por varios años hasta que sea más difícil de revertir.

## El populismo como deterioro de la normalidad democrática y fomento a las OSC

El sexenio actual parecía la oportunidad de un gran cambio en México, en el que se buscaría un desarrollo más igualitario en el país de la mano de la sociedad civil y de la democracia. Sin embargo, se han producido retrocesos en el espacio cívico y democrático a niveles de antes de la transición democrática.<sup>12</sup> Incluso se podría pensar que desde un poco antes, ya que después de 1994 (cuando el partido oficial pierde la mayoría en la Cámara de Diputados) no se veía un Congreso subordinado al presidente como ahora.

Si bien en México impera un sistema presidencialista, el poder tenía cada vez más contrapesos, con lo que se limitaba de cierta forma su ejercicio de manera patrimonialista, lo que implicaba una toma de decisiones con mayor base en evidencia y no tanto por una orientación política. Las personas en general no esperaban que este cambio estuviera acompañado por un gobierno populista, pero así fue, con todas las características antes referidas.

El tercer sector parecía estar en sintonía con gran parte del discurso del candidato que ganó la Presidencia especialmente con sus promesas durante la toma de posesión del 1 de diciembre. Estas incluían la

---

<sup>12</sup> México pasó de la clasificación de una democracia débil (6.09) a un régimen híbrido en 2021 (5.57) según The Economist Intelligence en su *Democracy Index*, para seguir bajando en la calificación hasta el último reporte del año 2023, en donde obtuvo un puntaje de (5.14) (The Economist Intelligence Unit, 2023).

eliminación de la impunidad, la garantía del Estado de derecho, la celebración de elecciones libres y transparentes, la lucha contra la corrupción, el compromiso del Estado para reducir las desigualdades sociales, el aumento del salario mínimo por encima de la inflación, la reducción del gasto gubernamental y el enfoque en atender primero a los sectores más vulnerables (Forbes, 2018). Esta simpatía por el presidente se daba a pesar de su animadversión a las organizaciones desde su campaña y, cuando fue jefe de gobierno en la Ciudad de México, que no apoyó el reglamento de la ley de fomento a nivel local, ni la creación del registro de las OSC.<sup>13</sup>

La animadversión tomó forma muy rápido durante las conferencias de prensa matutinas, las llamadas *mañaneras*, en la que declaraba una y otra vez que las organizaciones eran solo intermediarias de los apoyos sociales y corruptas, dando grandes cifras de supuestos robos de recursos (Animal Político, 2019). Pero más allá de los recursos, se dejaron de reconocer a las organizaciones como interlocutoras válidas, por lo menos con el Gobierno Federal e incluso se replicó a nivel estatal y municipal en donde gobernaba el partido oficial.

Las declaraciones de la conferencia de prensa matutina se vieron materializadas, por primera vez, el 14 de febrero de 2019, cuando el Ejecutivo Federal dio el primer golpe de realidad a las OSC al emitir la Circular Uno que señalaba:

Como es del conocimiento público, hemos tomado la decisión de no transferir recursos del Presupuesto a ninguna organización social, sindical, civil o del movimiento ciudadano, con el propósito de terminar en definitiva con la intermediación que ha originado discrecionalidad, opacidad y corrupción.

---

<sup>13</sup> La Cumbre Ciudadana fue un ejercicio convocado por la sociedad civil durante el proceso electoral de 2018 para que los candidatos y la candidata se posicionaran sobre varios temas. El único que no asistió fue el actual presidente. Durante su mandato como jefe de gobierno se resistió a publicar el reglamento de la ley de fomento local, de la misma forma, fue una de las entidades más renuentes a la transparencia y rendición de cuentas, después de la publicación de la ley.

Todos los apoyos para el bienestar del pueblo se entregarán de manera directa a los beneficiarios. Asimismo, se deberá de cumplir con las disposiciones legales para que obras, adquisiciones y servicios se contraten mediante licitaciones y con absoluta transparencia.

Lo anterior desapareció de tajo cualquier programa de fomento y por ende los recursos dirigidos a las OSC.<sup>14</sup> En 2022 fue el turno del Indesol, que era la llamada casa de las organizaciones y era una de las principales encargadas de la implementación de la LFFAROSC (Suárez, 2022).

Como ya se señaló más arriba, el enrarecimiento del entramado institucional es una de las estrategias que implementan los gobiernos populistas, México no ha sido la excepción, más allá de la desaparición de los programas e instituciones gubernamentales, se han limitado los beneficios fiscales y los donativos a las organizaciones.

En la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) en 2020 se estableció la pérdida de la autorización de la donataria cuando se supere el 50% de los ingresos por actividades no relacionadas con su objetivo social, cuando muchas organizaciones realizan múltiples actividades para su financiamiento; todos los gastos deben estar respaldados por un comprobante fiscal, y es importante recordar que muchas organizaciones trabajan en zonas rurales donde esto es casi imposible; la pérdida de la autorización de donataria y la obligación de trasladar su patrimonio a otra organización, cuando el perder la autorización se puede dar por múltiples asuntos burocráticos (González Ulloa, 2021). En 2021 se hizo otra reforma a la misma LISR que limitó las deducciones de personas físicas en materia de donativos (Campos y Cano, 2021).

---

<sup>14</sup> Se puede observar la drástica reducción de cantidad de OSC apoyadas por Secretaría y por Unidad Responsable, específicamente después de 2018. Por mencionar algunos ejemplos, la Secretaría de Desarrollo Social (ahora Secretaría de Bienestar) que para 2018 apoyó a un total de 1,515 OSC para 2019 y 2020 no apoyó a ninguna. Lo mismo ocurre con otras dependencias como la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras, cuyo apoyo a las OSC fue prácticamente nulo (González, Ulloa, 2021, pp. 209-211).

Todo lo anterior ha dejado en pausa el crecimiento del sector, al menos con base en el Registro Federal de OSC, en estos últimos años vemos dos indicadores preocupantes, el número de organizaciones inactivas y muy pocas organizaciones nuevas que se han dado de alta (Campos y Cano, 2021; Rojas, 2023).

A nivel democrático las organizaciones también han tenido que pronunciarse y salir a defender la democracia a las calles. Es interesante la manera en la que integrantes de la sociedad civil que tienen diferentes ideologías y posturas ante diversos temas han coincidido en la defensa de las instituciones democráticas en el país, ante las reformas impulsadas para afectar e incluso intentar desaparecer al Instituto Nacional Electoral. Esta toma de las calles rememora marchas masivas antes de 1988, en la que se protestaba por el fraude electoral, pero ahora se protesta para evitar un retroceso a nivel democrático.

De la misma forma se han afectado los organismos autónomos, limitando los nombramientos de los titulares, bajando su presupuesto, descalificando su trabajo desde el Ejecutivo y señalando que solo sirven a la mafia en el poder (Morera y Quintana, 2019; Muñoz Grandé, 2021). El Poder Judicial ha sido otra de las instituciones favoritas en estos señalamientos, ya que cualquier sentencia desfavorable al gobierno es señalada en este sentido (Arista, 2023).

Al final, si bien la democracia podría no sufrir un quiebre total, ello dependerá de que el siguiente sexenio el partido oficial gane la mayoría calificada en el Congreso ya que varias de las iniciativas que se le enviaron para terminar el sexenio son para limitar los contrapesos y las autonomías (Animal Político, 2024), eso sí sería un retroceso de más de 25 años.

## Conclusiones

El camino de la sociedad civil, al igual que el de la democracia, ha implicado avances y retrocesos. Las OSC han sido actores importantes para el desarrollo de la democracia y del espacio cívico. Es importante anotar la bidireccionalidad entre la democracia y las organizaciones, ya que no se puede entender la una sin la otra. ¿Puede existir democracia sin organizaciones de la sociedad civil? Probablemente, pero de baja intensidad. ¿Pueden existir organizaciones sin democracia? Segura-

mente, pero con una posibilidad muy limitada de desarrollarse y de reproducirse, lo que no quiere decir que, tal como sucedió en México, aun con estas limitaciones se vuelvan clave para impulsar cambios a nivel democrático.

Los populismos están corroyendo a las democracias y al sector organizado. Si bien la relación con las OSC nunca ha sido de plena cordialidad, hay una línea que ve una especie de continuismo en las políticas populistas, se debe tener claro que realmente es una ruptura. Como ya se hizo énfasis, bajo este tipo de gobiernos, a las OSC se les deja de reconocer como interlocutoras válidas con el gobierno, en la medida en que lo que se busca es la relación directa con el pueblo y estas figuras no permiten una interlocución directa ya que representan y aglutinan intereses específicos de grupos, mientras que en la retórica populista la interpretación de los verdaderos intereses solo la puede dar el líder.

Las organizaciones y los diversos actores enfrentan una asimetría comunicativa con respecto al gobierno, el populismo tiene una forma de gobernar apoyada en la comunicación, lo que complica impulsar una postura clara en torno a la democracia y a las organizaciones. Sin embargo, aunque haya retrocesos a nivel democrático y se enrarezca el entorno para las organizaciones, estas tienen una capacidad de resiliencia y seguirán luchando por espacios de reconocimiento y de representación, aun en las condiciones más desfavorables o incluso desde el exilio.

## Bibliografía

- Álvarez, E. (2023). La participación y los desafíos de la sociedad civil en 2023. *Brújula Ciudadana*, (146). <https://www.revistabrujula.org/b146-participacion-ydesafios-sociedad-civil-2023>
- Animal Político (5 de febrero de 2019). No habrá recursos para organizaciones o fundaciones porque ya no habrá intermediarios: AMLO. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2019/02/recursos-organizaciones-fundaciones-intermediari>
- Animal Político (5 de febrero de 2024). Estas son las 20 reformas propuestas por AMLO rumbo al final de su mandato. *Animal*

- Político*. <https://animalpolitico.com/politica/reformas-constitucionales-amlo>
- Arista, L. (15 de febrero de 2023). AMLO y el Poder Judicial: 50 meses de una relación marcada por la crítica. *Expansión*.
- Badillo, D. (8 de noviembre de 2020). Organizaciones de la sociedad civil, un entramado de más de 39,000 agrupaciones dedicadas a ayudar. *El Economista*.
- Baraibar, X. (2015). Lo que nos dejó el tiempo: política asistencial e integración social. *Revista de Políticas Públicas*, 1(19), 133-144.
- Campos, M. y Cano, J. (23 de diciembre de 2021). El límite a las deducciones por donativos: poca recaudación, mucha afectación. *Nexos*.
- Campuzano, I. (2002). Las elecciones de 1988. *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, 23, 207-241.
- Civicus. (3 de septiembre de 2019). Sociedad civil en América Latina recibe escasa financiación y apoyo para realizar trabajo crítico de cambio político y social. *Civicus*.
- Civicus. (2024). *Rights Reversed: A Downward Shift in Civic Space*. A report from 2023 based on data from the civicus Monitor.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- Davidson, W. y Montville, J. (1981). Foreign Policy According to Freud. *Foreign Policy*, (45), 145-157. <https://doi.org/10.2307/1148317>
- De la Torre, C. (2009). Populismo radical y democracia en los Andes. *Journal of Democracy en Español*, 1, 24-37. <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/html/articulos1.html>
- De la Vega, M. (2018). América Latina, participación contra las tendencias de restricción a la sociedad civil. En L. E. Baños Rivas (Comp.), *Tendencias de la internacionalización de la Participación Ciudadana en América Latina* (pp. 91-102). SRE.
- Diamond, L. (2024). Power, Performance, and Legitimacy. *Journal of Democracy*, 35(2), 5-22. <https://doi.org/10.1353/jod.2024.a922830>
- Falk, R. (2000). *Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in the Globalizing World*. Routledge.

- Flores, J. (2011). Cincuenta años de cultura política en México. En J. Flores (Coord.), *A cincuenta años de la cultura cívica: pensamientos y reflexiones en honor al profesor Sidney Verba* (pp. 35-69). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- González Ulloa, P. A. (2010). La pérdida del Estado céntrico. *Revista de Relaciones Internacionales de La UNAM*, (107), 149-168.
- González Ulloa, P. A. y Pérez Fernández, G. (2012). El sistema político y el poder en México. En F. Ayala y S. Mora (Coords.), *Tendencias de los Grupos de Poder en México* (pp. 115-128). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- González Ulloa, P. A. (2018). *Espacio público y ciudadanía: ¿Cómo trascender de lo privado a lo público?* Gedisa.
- González Ulloa, P. A. (2021). Las organizaciones de la sociedad civil en México: propuestas para su fomento. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (36), 187-226.
- Hevia, F. (2009). De Progresista a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox. *Sociológica (México)*, 24(70), 43-81.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós Ibérica.
- INEGI. (2020). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/647/data-dictionary/F10>
- Jusidman, C. (2023). Las organizaciones de la sociedad civil. Un intento por vislumbrar su futuro. *Revista Brújula Ciudadana*, (146). <https://www.revistabrujula.org/b146-organizaciones-sociedad-civil-intento-vislumbrar-su-futuro>
- Keck, M. y Sikkink, K. (2000). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. Siglo XXI Editores.
- Latinobarómetro. (2023). *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*. Corporación Latinobarómetro.
- Lechner, R. (2015). *Norbert Lechner: Obras IV. Política y subjetividad, 1995/2003* (I. Semo, F. Valdéz Ugalde y P. Gutiérrez, eds.). Fondo de Cultura Económica, FLACSO.
- Marín, E. y Millares, N. (2017). Las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana y su oferta de valor. Estudio de caso: México, Brasil, Colombia y Argentina. *Oasis*, (25), 187-221. DOI: 10.18601/16577558.n25.11

- Martínez, S. (15 de febrero de 2024). La observación electoral y el fortalecimiento de la democracia. *Animal Político*.
- Morera, M. y Quintana, S. (7 de marzo de 2019). AMLO y la sociedad civil: una relación compleja. *Animal Político*. <https://causaencomun.org.mx/beta/amlo-y-la-sociedad-civil-una-relacion-compleja-animal-politico/>
- Morales, J. M. (21 de octubre de 2022). Las organizaciones sociales en tiempos de tormenta ultraderechista. *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/red-de-expertos/2022-10-22/>
- Muñoz Grandé, H. (27 de enero de 2021). *Gobierno federal y OSC en México. Una tensa relación*. <https://posgrados.anahuac.mx/blog/gobierno-federal-y-osc-en-mexico-una-tensa-relacion>
- Nájera González, X. (2015). La afectación laboral en el esquema neoliberal. *Revista de Investigación en Derecho, Criminología y Consultoría Jurídica*, (17), 137-157.
- Navarro, T. (2017). Los usos estratégicos de la observación electoral. El caso de la Alianza Cívica en México (1994-2012). *Foro internacional*, 57(3), 686-728. <https://doi.org/10.24201/fi.v52i3.2452>
- Ortiz Leroux, S. (2023). *Democracia y capitalismo: entre la socialdemocracia y el neoliberalismo*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Gedisa.
- Pérez Fernández, G. (2008). *Modernización y desencanto: los efectos de la modernización mexicana en la subjetividad y la gobernabilidad*. Miguel Ángel Porrúa.
- Plattner, M. (2020). Democracy Embattled. *Journal of Democracy*, 31(1), 5-10.
- Raphael, R. (2014). *Mirreynato. La otra desigualdad*. Planeta Mexicana, Temas de hoy.
- Reygadas, R. (1998). *Abriendo veredas. Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Sedesol/Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
- Reygadas, R. (2006). 3.1. Antecedentes: la Miscelánea Fiscal de 1989. *Revista Vinculando*, 4(1). [https://vinculando.org/sociedad-civil/abriendo\\_veredas/31\\_misc\\_fiscal\\_1989.html](https://vinculando.org/sociedad-civil/abriendo_veredas/31_misc_fiscal_1989.html)
- Rojas, A. (15 de noviembre de 2023). A la baja, actividad de organizaciones civiles en el país. *El Economista*. <https://www.>

- eleconomista.com.mx/politica/A-la-baja-actividad-de-organizaciones-civiles-en-el-pais-20231115-0006.html
- Rosas, H. (2011). La criminalización de la protesta social o el discurso de la exclusión como estrategia de dominación política. En O. Correas (Coord.), *La criminalización de la protesta social en México* (pp. 163-201). Fontamara.
- Salamon, L. M., et al. (2001). *La Sociedad Civil Global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins*. Fundación BBVA.
- Salazar, G. (2021). Ejercer el periodismo en entornos violentos: análisis empírico de las zonas de silencio en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 29(58), 1-28. <https://doi.org/10.18504/pl2958-001-2021>
- Sanseviero, R. (2006). *El Estado y las organizaciones sociales. De la "sociedad de la desconfianza" al reconocimiento, la promoción y la autorregulación*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Sassen, S. (2004). *Los espectros de la globalización*. Fondo de Cultura Económica.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Anagrama.
- Suárez, K. (4 de enero de 2022). Cierre de institutos y programas sociales en vilo: los cambios del Gobierno en 2022. *El País*.
- Tapia Vargas, M. y Verduzco, I. (2013). *Fortalecimiento de la ciudadanía organizada: diagnóstico y reformas para un ambiente propicio en México*. Alternativas y Capacidades, A. C.
- The Economist Intelligence Unit. (2023). *Democracy Index 2023*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>
- Thorup, C. (1995). Diplomacia ciudadana, redes y coaliciones transfronterizas en América del Norte: nuevos diseños organizativos. *Foro Internacional*, 35(2), 155-218. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1383/1373>
- Valdés Vega, M. E. (1995). Alianza Cívica en las elecciones de 1994. Una reflexión. *Política y Cultura*, (5), 175-190. <http://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=26700512>
- Vallès, J. (2007). Gobernabilidad y gobernanza. En *Ciencia Política. Una introducción* (pp. 425-438). Ariel.
- Weyland, K. (2024). *Democracy's Resilience to Populism's Threat*. Cambridge University Press.

# Movimientos sociales y rendición de cuentas social. La experiencia mexicana y las perspectivas presentes y futuras

Alberto J. Olvera

## Introducción

Hasta hace algunos años, los movimientos sociales, definidos como acciones colectivas de grupos de ciudadanos orientadas a la protesta social, la propuesta de políticas, la crítica de valores sociales, la expresión de sentimientos de agravio y/o la producción de símbolos y valores identitarios (Olvera, 2001), se consideraban como factor natural de impulso a los procesos de democratización. No solo los diversos movimientos sociales coincidían en la necesidad de contar con derechos ciudadanos efectivos, sino que además en el ciclo de la transición emergían iniciativas civiles en pro de una ampliación de esos derechos, tales como el derecho a la información y el acceso efectivo a los derechos de las mujeres, entre otros. Los “nuevos” derechos estaban naturalmente asociados con la rendición de cuentas social, a su vez entendida como parte de un nuevo marco de posibilidades

de control democrático del poder político desde la sociedad, cuyas consecuencias serían una más eficaz lucha contra la corrupción y una mejor gobernanza democrática, que incluiría como elemento central la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (Olvera, 2008; Olvera, 2010). Desde una perspectiva más radical, algunos autores postularon el carácter transformador, incluso instituyente de nuevas formas de convivencia, portados por algunos movimientos sociales que no solo critican al poder instituido, sino que en la práctica misma construyen un orden alternativo (Preciado, 2024).

En la teoría democrática contemporánea se ha insistido mucho en la centralidad de la rendición de cuentas como un eje constitutivo de una democracia constitucional (O'Donnell, 2010). La rendición de cuentas vertical se refiere a la sanción electoral que los ciudadanos ejercen en democracia, premiando o castigando a los partidos en el poder según su desempeño. Por supuesto, para que este tipo de control exista se requiere que haya elecciones libres, competitivas y no excluyentes. La rendición de cuentas horizontal se refiere a los controles cruzados entre poderes. Para que este mecanismo funcione se requiere de un Congreso plural que haga uso efectivo de sus capacidades de control sobre los actos y planes del Ejecutivo así como de un Poder Judicial dotado de autonomía política y capacidad operativa. La rendición de cuentas social resulta un complemento indispensable de la institucionalidad estatal antes descrita. Incluso puede asumir un papel político central en un país como el nuestro, en el que las instituciones del equilibrio de poderes, de protección de derechos humanos y de regulación de la economía no funcionan apropiadamente. Y dentro de ese ecosistema que la democracia debe propiciar, algunos movimientos sociales abren nuevas agendas, reclaman nuevos derechos, exigen innovaciones culturales, legales y políticas que le otorgan una posibilidad de profundización democrática a una democracia puramente electoral.

En nuestro país, a pesar de la creación progresiva, a lo largo de la transición a la democracia, de nuevas leyes e instituciones que garantizaron el derecho a la información, el derecho al voto y en general los derechos humanos, ni las nuevas leyes han sido respetadas ni las instituciones han funcionado con verdadera autonomía política y eficacia, o lo han hecho de manera limitada debido a restricciones presupuestales, falta de profesionalización (sobre todo en los estados de la República y/o captura de las mismas por parte de los partidos políticos (Olvera,

2010). A pesar de su precaria existencia, varias de estas instituciones han cumplido un papel importante en la ampliación del debate público, la garantía de la libertad de expresión y en el acceso a información que de otra manera no se dispondría. No obstante, ya hacia mediados de la década pasada quedaba en claro el agotamiento del modelo de innovación legal e institucional puesto en práctica en la transición. La clave de esta crisis de intrascendencia fue la ausencia de reformas profundas y la negación colectiva de la clase política a darle verdadera autonomía política a las instituciones clave del sistema de justicia, como la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía General de la República y en general las fiscalías y procuradurías de justicia en los estados. Es necesario destacar en este mismo sentido que el Poder Judicial Federal nunca logró evitar su captura política (al menos parcial), la corrupción sistémica y el nepotismo, y que los poderes judiciales estatales siguieron padeciendo de una debilidad institucional escandalosa y de una captura por los poderes fácticos y por los gobiernos estatales. Por tanto, si bien en la ley y en las estructuras de la Administración Pública Federal, los derechos mostraban un avance sustancial en términos normativos e institucionales, en la práctica cotidiana las leyes solo eran accesibles a unos cuantos y las instituciones, intrínsecamente débiles, eran fácilmente controlables tanto por el poder político como por los poderes fácticos (Olvera, 2019).

Después de dos décadas y media de experiencia en la construcción de la democracia, puede decirse que las expectativas optimistas de la fase de la transición se han visto en gran medida frustradas. Si bien se crearon nuevas leyes e instituciones, las prácticas reales de los actores políticos, y sus formas de relacionarse con la ciudadanía y con los poderes *de facto*, experimentaron una notable continuidad con las vividas en el pasado autoritario.

Así, paradójicamente, lo que en teoría debería considerarse un gran éxito de los movimientos sociales prodemocráticos, a saber: la aprobación de leyes que establecen nuevos derechos y la creación de instituciones que deben garantizar su ejercicio, se tornó en un avance parcial, condicionado por la temprana politización de las nuevas instituciones (Olvera, 2010). La vía de la colonización política de las instituciones tuvo un alcance nacional y abarcó a las instituciones electorales, las de transparencia y acceso a la información, las comisiones

de derechos humanos, y también a órganos regulatorios que en teoría deberían tener autonomía técnica y política.

El culto a la ley que tenemos en México sorprende a cualquier observador, pues es totalmente paradójico. Es del dominio público que la ley no regula la vida pública, sino las relaciones entre la fuerza de los poderes fácticos, la institucionalidad y operatividad de los aparatos del Estado, la ubicuidad de sistemas de corrupción localizables en cada aspecto de la vida pública y, de otro lado, la resistencia ciudadana a tales males. A lo largo de la transición mexicana, la cultura de la mitología jurídica nos ha conducido a privilegiar la emisión de leyes y la creación de complejas estructuras administrativas como solución a los problemas de la vida cotidiana de los ciudadanos. Sin embargo, poco se ha cuidado la aplicación real de esas leyes y el funcionamiento efectivo de las instituciones que emanan de ellas. México tiene en la tercera década del siglo XXI buenas leyes y numerosas instituciones innovadoras, pero la impunidad más absoluta reina en todos los órdenes de la vida (Acosta, 2016). El carácter fallido de áreas completas del Estado explica la necesidad para amplios sectores de la población de protestar incluso en formas radicales ante la desatención a sus necesidades más básicas.

A lo largo de la transición, pero especialmente en el actual gobierno del presidente López Obrador, han sido diversas formas de movilización social las que han obligado con frecuencia al propio gobierno y a las instituciones de la rendición de cuentas a funcionar ocasionalmente con algún apego a su misión legal, si bien de manera precaria y temporal.

## Premisas

Antes de hacer un balance del actual desencanto, recordemos los fundamentos teóricos del papel político que en las transiciones se le ha asignado a la activación de la sociedad civil y, ante todo, a su componente más visible y activo: los movimientos sociales. La rendición de cuentas social se construye mediante una compleja red de actores y movimientos sociales que desde el ámbito de la sociedad civil y a través del espacio público, intervienen en los procesos políticos defendiendo intereses, valores, normas y proyectos políticos diversos y plurales. Para Peruzzotti y Smulovitz (2006), “...la *accountability* social

es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como de acciones mediáticas” (p.10).

Se trata de un “control” indirecto sobre los actores e instituciones políticas, basado en la vigilancia, el estudio, la protesta, el escándalo, la denuncia. Los actores que impulsan estas prácticas son movimientos sociales y asociaciones diversas (desde organizaciones no gubernamentales hasta grupos empresariales), que usan la “voz” y la acción colectiva (protestas, manifestaciones, desplegados, campañas, cartas) para imponer “costos reputacionales” a los políticos que se corrompen o que abusan de su poder. Pero dado que estas prácticas carecen del poder de sancionar legalmente, su mayor impacto, aparte de crear conciencia pública, consiste en la posibilidad de activar mecanismos institucionales que sí conduzcan a la sanción, es decir, que estén en el ámbito de la rendición de cuentas horizontal, la que se ejerce entre los poderes del Estado. Así, una denuncia ciudadana de abuso policiaco puede abrir una investigación de una comisión de derechos humanos que conduzca a una recomendación, y las fiscalías correspondientes deberían sancionar a los responsables. Se trata de un proceso complejo que implica que haya instituciones funcionales. Por ello Jonathan Fox (2008) habla de entender la «política de rendición de cuentas» como «... movida por la “voz” y el poder, mediada más que determinada por instituciones formales... desarrollándose en arenas de conflicto más amplias que las estructuras formales de autoridad, incluyendo partidos políticos, movimientos sociales, el sector privado, los medios, y otros actores que continuamente están moviendo tanto las fronteras del espacio público como lo que pasa dentro de él» (p. 12).

Pasemos a analizar los presupuestos teóricos que están detrás de estas aseveraciones. La democracia supone la existencia de ciudadanos, es decir, sujetos dotados de derechos. Pero en la práctica los ciudadanos no son todos los habitantes adultos de un país, sino solo algunos, dependiendo del tiempo histórico y del Estado-nación que analicemos (Foweraker y Landman, 1997). La sociedad civil, es decir, los ciudadanos autoorganizados, también es una entidad sociopolítica relativamente escasa en la práctica, cuya existencia y desarrollo depende, paradójicamente, de la democracia (Cohen y Arato, 2000; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006). Por tanto, la democracia es un régimen político precariamente anclado en la sociedad, siempre sujeto a

los conflictos que tienen lugar en el seno de la misma y a las formas en que ese conflicto se canaliza en las instituciones y el espacio público.

Las críticas a las democracias realmente existentes en nuestro tiempo comparten la idea de que la democracia liberal sufre una captura oligárquica por parte de partidos políticos profesionales crecientemente separados de la ciudadanía (Levitsky y Ziblatt, 2018; Mair, 2013). Este proceso configura el elemento central de la crisis de legitimidad del orden democrático. Por otro lado, hay también un vaciamiento de la legitimidad del Estado por su creciente incapacidad, tanto fiscal como operativa, para resolver los problemas de la vida cotidiana de los ciudadanos (crisis de desempeño, déficit de bienestar, etc.) (Arato y Cohen, 2022). Finalmente, las viejas y las nuevas formas de la desigualdad y la incertidumbre como característica central de la vida en sociedad dan lugar a sentimientos de abandono, privación, exclusión, miedo y pérdida de estatus (Hopenhayn y Sojo, 2011).

En el caso de los países de América Latina y en la mayor parte del mundo esta crítica a la democracia no es una novedad. Se trata de características de los Estados preexistentes a las transiciones a la democracia, lo cual, por cierto, explica el carácter precario —de origen— de las democracias emergentes (Carmagnani, 2004; O'Donnell, 2010; Olvera, 2020). En efecto, la democratización en países atrasados y en los excomunistas heredó Estados débiles y estatus de ciudadanía sumamente frágiles. Profundicemos en este punto pues es importante para los fines de este capítulo.

## **Ciudadanía, sociedad civil, movimientos sociales y democracia**

En la mayor parte del mundo, la sociedad es mucho más grande que la ciudadanía. Esto quiere decir que la mayoría de la gente no tiene acceso efectivo a los derechos civiles, sociales, culturales y políticos plasmados en sus constituciones. Esta divergencia entre lo jurídico y lo fáctico es una característica histórica de los países postcoloniales. Se vive en la paralegalidad o seudolegalidad (Chatarjee, 2008). Esta debilidad de la ciudadanía (y del Estado) conduce a que también sea muy frágil la sociedad civil, que necesita para prosperar de la existencia de un Estado de derecho que garantice las libertades de asociación,

manifestación y expresión. El ejercicio de estas libertades, a su vez, constituye la base de una esfera pública digna de ese nombre (Arato y Cohen, 2000). Es por ello que los órdenes políticos en la mayor parte de los países del mundo no se han fundado en una legitimidad democrática más que excepcionalmente y por periodos determinados (Rosanvallon, 2012; Keane, 2018).

La creciente diferenciación y la mayor complejidad de la estructura de la sociedad a nivel global crea nuevos conflictos que carecen de un mecanismo de canalización política, al tiempo que tanto actores sociales emergentes como históricos parecen no ser capaces de desarrollar adecuados mecanismos de autorrepresentación. Estos cambios en la sociedad global explican en buena medida que el populismo sea una forma de la política cada vez más importante en todo el mundo (Rosanvallon, 2020).

Sabemos que el espacio público no depende solamente de la composición y de la acción de una sociedad civil plural y compleja, sino también de la naturaleza del Estado y del sistema político. Sabemos que, por su propia naturaleza, el populismo tiende a cerrar el espacio público y a imponer la visión de quienes se consideran representantes del pueblo. Pero la situación es más compleja. Cuando el régimen adquiere rasgos populistas, el soberano ocupa una parte del Estado sin controlarlo por completo. El Estado no es solo el gobierno, sino una serie de instituciones creadas en el proceso de democratización y aun antes del mismo. Nos referimos, de entrada, al Congreso y al Poder Judicial, pero también a una creciente lista de órganos autónomos, instituciones de regulación de la economía, consejos ciudadanos, universidades autónomas, etcétera. Las tensiones entre la tendencia a la personalización y concentración del poder propias del populismo y las capacidades de resistencia de las instituciones estatales y de al menos ciertos actores de la sociedad civil crean una serie de conflictos de cuyo desenlace depende si los gobiernos populistas toman una deriva autoritaria o si la democracia prevalece (Olvera, 2024).

¿Cuál es la diferencia entre la ciudadanía y la sociedad civil? La ciudadanía nos remite a la protección de la individualidad de los sujetos de una democracia, es decir, las personas con derechos, mientras que la sociedad civil se refiere a la parte organizada y en acción de esos ciudadanos atomizados, como los movimientos sociales. Como decíamos arriba, dado que en los países nuestros la sociedad es mucho más grande

que la ciudadanía, es de entenderse que hay formas de acción colectiva, de resistencia y de organización que no transitan por la organización formal de los actores, ni siquiera por formas de acción colectivas que reclamen derechos específicos, sino que se producen como actos de resistencia directamente políticos, porque la única forma en que estas poblaciones pueden hacerse escuchar es a través de una interlocución directa con los aparatos de gobierno. La complejidad del estudio de lo que llamamos sociedad civil en los países atrasados radica en que la parte de la sociedad formalmente organizada y basada en los derechos de ciudadanía es apenas una de las formas de existencia y de acción de la sociedad (Olvera, 2007). Hay un amplísimo número de personas que, sea como individuos o como colectivos, se expresan en el campo político de una manera informal, propia de su reproducción precaria dentro de la economía y la política. Pensemos en los trabajadores informales producto del capitalismo periférico, en los trabajadores rurales, los habitantes de las gigantescas zonas marginales de las ciudades, quienes no cuentan con condiciones materiales de autoorganización formal, y que necesitan, para su propia sobrevivencia, exigir bienes a través de acciones directas (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Chatarjee, 2007). Por tanto, la sociedad civil en estas naciones está compuesta por una parte relativamente institucionalizada, política y culturalmente plural, y otra informal, mucho más difícil de detectar y analizar, que le llamo sociedad no civil, y dentro de la cual existe, además, una parte incivil. Por no civil nos referimos aquí a aquellos grupos sociales que viven —por necesidad— en los márgenes de la legalidad, y que pueden constituir un sector demográficamente muy importante de una nación dada. Vivir fuera de la ley es algo que caracteriza a los sectores populares. Es algo normal para vastos sectores de la población que no tienen acceso, o lo tienen muy precario, a la salud, la educación, la justicia y los mercados financiero y de bienes, especialmente, de vivienda. La sociedad incivil es la parte de la sociedad que vive directamente inserta en los mercados delincuenciales.

A lo largo de la implantación neoliberal, estos sectores “informales” de la población han devenido beneficiarios de políticas públicas paternalistas y potencialmente clientelares. Partha Chatarjee ha denominado a estos grupos “poblaciones”, que en realidad se comportan en la arena pública como una “sociedad política”, una sociedad que no tiene derechos, pero sí formas de relación no mediada con el gobierno,

por las vías de la acción directa, muchas veces contenciosa: marchas, mítines, plantones, tomas de calles y carreteras.

La sociedad incivil se refiere a los sectores de la sociedad que viven dentro de una economía criminal, o que conviven y colaboran con ella. Empieza con frecuencia en bandas juveniles y redes de distribución de drogas al menudeo (fenómeno en preocupante expansión en todas partes), y sigue con el crimen organizado en sus diferentes modalidades (Dagnino, Olvera y Panfichi (eds), 2006). La presencia territorial del crimen es enorme en muchos países, especialmente en Centroamérica, Colombia, Brasil y México.

La esfera pública en el capitalismo periférico contemporáneo —en el concepto clásico habermasiano— (Habermas, 1991) es relativamente reducida en sus alcances sociológicos porque las capacidades culturales, organizativas y económicas de la mayoría de la población son escasas (Olvera, 1999). A nivel popular las formas horizontales de comunicación tradicionales, de boca a boca, de grupo a grupo, siguen siendo muy importantes. Las “esferas públicas plebeyas” (Fraser, 1990) son sin duda importantes, pero constituyen una atomización de microexperiencias. En ciertos casos y condiciones, pueden ser la base de la resistencia popular y de la acción colectiva popular.

Todo lo anterior para dejar en claro que los movimientos sociales que pueden impulsar acciones relacionadas a la rendición de cuentas social son muy pocos y expresan reclamos muy diversos. Los sectores populares exigen el acceso a mínimos de bienestar en una perspectiva inmediata. Una interlocución con el poder de orden crítico y dialógico es un privilegio de organizaciones formales, generalmente organizaciones no gubernamentales, universidades y movimientos anclados en las clases medias y altas urbanas.

## **La centralidad del movimiento de los derechos humanos en la construcción de una agenda y de capacidades sociales para la rendición de cuentas social**

México vive un momento histórico paradójico, en el que coexisten un avance democrático en el terreno electoral a través de una lenta construcción de instituciones democráticas, y una crisis de seguridad

y justicia que ha producido más de 100,000 desaparecidos y más de 300,000 muertos a consecuencia de una guerra dentro del crimen organizado, y de este con el Estado. Las fuerzas del orden han actuado al margen de cualquier control democrático, y los criminales han asumido *de facto* el poder político en regiones completas del país. Esta situación inédita marca los retos de las organizaciones civiles y de los movimientos sociales en el México de hoy.

Desde la perspectiva del principal de los movimientos sociales de nuestro tiempo, el de los derechos humanos, en tanto paraguas normativo de las otras luchas sociales, podemos localizar tres ciclos históricos de su lucha por los derechos en los últimos treinta años. En efecto, el movimiento de los derechos humanos desarrolla diversas agendas en función de la coyuntura histórica y de su propia autopercepción como sujeto social. Es fundamental también entender la importancia de los factores internacionales en el desarrollo de este movimiento. En efecto, ha sido señalado ampliamente en la literatura sobre movimientos de derechos humanos que, por su propia naturaleza, estos forman parte de un entorno institucional y programático cuyo desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial se ha traducido en la firma de numerosos convenios, tratados y acuerdos internacionales, que han plasmado los estándares mínimos éticos, jurídicos y políticos que pueden garantizar una vida digna en el marco del respeto de los derechos fundamentales de los individuos (Anaya, 2009), y que, en consecuencia, su despliegue tiene una dimensión transnacional (Estévez, 2008).

En años recientes la crisis de seguridad que vive el país ha obligado —literalmente— a entrar en el terreno de los derechos humanos a nuevos tipos de organizaciones, centradas en la defensa de la seguridad ciudadana, en la vigilancia de la implementación de la reforma penal y en otras actividades de contraloría social —como la evaluación de la capacitación de policías y agentes del Ministerio Público—, todo lo cual marca un nuevo nivel en la lucha por el control social desde la sociedad civil sobre un sector del Estado. La acción crítica ya no se limita al activismo y a los activistas tradicionales, sino que incluye a sectores medios que han adoptado como propia la agenda de construcción del Estado de derecho.

En el periodo de la alternancia, grupos y agendas que habían emergido en la etapa autoritaria, y que se consolidaron en la fase de la transición, coexistieron y se expresaron dentro del marco complejo

creado por la crisis de la inseguridad. Los movimientos feministas, el de los derechos de los niños y las niñas, la protección de la población lésbico-gay o la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, son movimientos muy importantes que tienen una primera fase de desarrollo en el ocaso de la época autoritaria, se consolidan en los tiempos de la transición y adquieren características institucionales en la fase de la alternancia. El campo de los derechos humanos se diversifica y se complejiza, desarrolla una serie de agendas específicas que rara vez confluyen debido a la tendencia a la especialización sectorial y organizacional (Olvera, 2010; Somuano, 2011).

No es ajeno a este resultado el hecho de que la dimensión internacional de los derechos humanos y la construcción de las democracias en América Latina han implicado un proceso tanto de juridificación como de judicialización de las luchas sociales. Es importante diferenciar la juridificación de la judicialización. La primera se refiere a una tendencia post Segunda Guerra Mundial a trasladar al espacio legal las demandas de la ciudadanía y dar un estatus constitucional a los derechos reclamados, creando leyes específicas e instituciones abocadas a la garantía de esos derechos. El proceso de juridificación se expresa en el caso de América Latina en la creación de nuevas constituciones en casi todos los países de la región, o de cambios en esas constituciones, una tendencia a la cual México llega tardíamente. Recién en 2011, la reforma constitucional en materia de derechos humanos introdujo en el artículo 1 de nuestra Constitución ese concepto, que reconoce el valor primario de la jurisprudencia de tratados y acuerdos internacionales, y la jurisdicción de tribunales internacionales.

La judicialización consiste en recurrir al aparato de justicia para hacer valer un derecho ya establecido, corregir por esta vía una injusticia y/o sentar precedentes en la interpretación de la aplicación de derechos (Sieder et. al., 2011). No hay una necesaria continuidad entre juridificación y judicialización, especialmente donde el Estado de derecho es débil o está ausente. Esta ruptura es clásica en México, donde los derechos son históricamente “de papel”.

Este proceso está apenas empezando en México debido a la ausencia de los elementos básicos para poder trasladar al espacio propiamente judicial la lucha por los derechos. Se han establecido muchas leyes y creado algunas instituciones sin que haya espacios efectivos de defensa

de los derechos en las instituciones de justicia existentes, que son incapaces de operar como lo indican las leyes debido a falta de presupuesto y recursos materiales, de personal calificado, de autonomía política y de calidad moral de su personal.

En esta fase de crisis de la inseguridad y dado el paulatino deterioro de la democracia electoral inacabada, el reto nacional es construir las instituciones de justicia que permitan garantizar a nivel institucional los múltiples derechos establecidos legalmente.

## **Contexto histórico de los movimientos sociales contemporáneos y rendición de cuentas social**

Numerosos movimientos sociales, algunos de oposición radical, emergieron antes y durante la transición a la democracia. Los más importantes, que determinaron en gran medida el rumbo mismo de la transición desde el espacio social, fueron el pro-democrático, centrado en la Alianza Cívica (Olvera, 2010b), y el zapatismo, con sus dos componentes: el indígena campesino comandado por el EZLN, y una vastísima red de solidaridad nacional e internacional. Desde 1994 ambos tipos de movimientos se desplegaron por todo el país y dejaron una impronta duradera en la cultura política nacional.

La Alianza Cívica hizo un prototípico trabajo de rendición de cuentas social en el campo electoral: monitoreó todos los aspectos de las elecciones federales de 1994 y algunas estatales, y en los siguientes seis años continuó ejerciendo una influencia decisiva en los debates sobre las reformas electorales. El EZLN logró que se debatiera una ley de derechos indígenas en la Cámara de Diputados después de una impresionante gira nacional en 2001, pero decidió retirarse de la vida pública de manera súbita e inesperada.

A partir de la transición a la democracia, muchas de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y en general organizaciones civiles urbanas adoptaron una estrategia de colaboración con los gobiernos democráticos, impulsando la creación de nuevas leyes e instituciones, como la Ley Federal de Acceso a la Información y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, tanto a nivel federal como en los estatales; se crearon Institutos de las Mujeres

en todos los niveles de gobierno, y los gobiernos panistas impulsaron la formación de Institutos Municipales de Planeación Urbana en las ciudades grandes del país (Olvera, 2010). Después de una breve y entusiasta primavera, lamentablemente casi todas esas instituciones fueron capturadas por intereses políticos partidarios.

En el campo popular, los más importantes movimientos sufrieron significativas derrotas (casi todos en el 2006), tanto por el desgaste interno como por la represión estatal. Tal fue el caso del movimiento zapatista, que después del cenit de su poder en 2001 se fue apagando; el movimiento popular de la llamada “Comuna de Oaxaca” (2006) y el de los pobladores de Atenco, que se opusieron a la construcción de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México desde 2005. Por otra parte, surgieron múltiples movimientos dispersos por todo el país, diversificándose su agenda: la defensa de la ecología, y la resistencia a megaproyectos mineros o de grandes obras públicas; por la defensa de los derechos humanos y en solidaridad con las familias de los miles de desaparecidos y muertos en la absurda guerra contra el narcotráfico que impulsó el gobierno de Calderón. Emergieron también en casi todo el país movimientos a favor de los derechos de las mujeres, jóvenes y pueblos indígenas; otros que defendieron los espacios públicos de diversas maneras, desde la protección del patrimonio histórico de las ciudades y los pueblos, hasta movimientos de ciclistas en las grandes ciudades; movimientos de artistas que reclamaron espacios de expresión, así como múltiples movimientos juveniles reclamando bienes culturales y acceso a la educación pública, y aun otros que tendieron a la radicalización dentro de una lógica anarquista, sobre todo en el medio universitario.

Visto el panorama en su conjunto, podemos decir que la sociedad civil mexicana ha vivido en el nuevo siglo una fase de alta movilización, caracterizada por la dispersión organizativa y la falta de unidad política. Los sectores populares de la sociedad civil han permanecido, en gran medida, bajo el control corporativo o sometidos a la lógica clientelar.

A su vez, las élites empresariales acentuaron su fragmentación organizativa, su pluralidad y su participación política pasó, en algunos casos, de lo meramente privado y sectorial a lo público y general a través de algunas fundaciones y organizaciones no gubernamentales de investigación que fueron financiadas por ciertos líderes empresariales

con vocación política. Es el caso de Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, México Evalúa y otras similares.

En la coyuntura abierta por el retorno al gobierno del PRI en 2012, se produjo una radicalización de los movimientos populares. En el 2013, la aprobación de una “reforma educativa” —en realidad una reforma laboral en la educación básica— dio lugar a una gran movilización nacional de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la disidencia del sindicato magisterial. La reforma fue implantada de manera gradual, y la resistencia se desgastó, si bien continuó viva en Oaxaca y partes de Guerrero, Chiapas y Michoacán.

## La centralidad de la agenda de la reforma de la justicia

Desde 2005 y hasta 2007 se produjo una amplia discusión entre los gremios de abogados, las escuelas de derecho, algunas comisiones de derechos humanos y nuevas organizaciones civiles surgidas al calor de la lucha contra el secuestro, la extorsión y la delincuencia común, sobre la necesidad de una reforma penal en México. La agenda fue impulsada por agencias internacionales, sobre todo la USAID y el Centro de Justicia de las Américas, que ya habían promovido la reforma penal en varios países de América Latina desde principios de los años noventa. Asociaciones de abogados y facultades de derecho y unos pocos jueces y miembros de procuradurías de justicia entendieron que el colapsado sistema de justicia debía de cambiar. El presidente Felipe Calderón parecía convencido de que su lucha contra los cárteles de la droga exigía una limpieza de las instituciones. Se produjo así en 2008 un pacto al interior de la clase política para impulsar la llamada reforma penal, un proceso de reforma institucional profunda que implicaba la transformación y profesionalización de las policías, las procuradurías de justicia y los tribunales de la nación (Alvarado, 2014).

La naturaleza de esta reforma, de arriba-abajo, empujada por la voluntad presidencial y algunos especialistas y grupos civiles de élite, hizo que el movimiento de los derechos humanos no participara centralmente del proyecto. El peso de su perspectiva histórica de protección específica del activismo social y de promoción de derechos humanos

sectoriales no facilitaba el tránsito de su agenda especializada a la escala de una reforma institucional de gran envergadura.

A partir de esta reforma surgen otro tipo de organizaciones apoyadas en algunos casos por empresarios y en otros por asociaciones profesionales, que van a impulsar la reforma penal y a darle seguimiento a su implementación y ofrecer capacitación a abogados e instituciones. Se trata de grupos que surgen por fuera del núcleo histórico del movimiento de los derechos humanos y con poco diálogo con él.

Se forma así en 2010, por ejemplo, el Observatorio Nacional Ciudadano de la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ONSJL), integrado por organizaciones ciudadanas, universidades e instituciones académicas. Participaron en el inicio de esta coalición el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), México Unido Contra la Delincuencia, México Evalúa, México SOS, Alto al Secuestro y Fundación Este País, entre otras organizaciones, con el apoyo de Iluminemos México, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) e INCIDE Social. Las organizaciones históricas de derechos humanos no entraron a esta agenda, siendo una de las contadas excepciones el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia.

La coincidencia en el tiempo de este proceso con la agudización de la violencia criminal generada por el narcotráfico y con la militarización de la lucha contra los cárteles de la droga y en general contra el crimen organizado, constituyó una mezcla muy infeliz. Por un lado, el Gobierno Federal se proponía reformar las instituciones de justicia en un ambicioso proyecto que incluía una amplia política de prevención de la violencia, pero, por el otro, el propio gobierno concentró virtualmente todos sus esfuerzos en el aumento del poder de fuego, número de elementos y capacidades represivas de las policías, e hizo participar al Ejército y a la armada en la guerra contra los cárteles del narcotráfico.

Lejos de tener prioridad la reforma penal, lo que sucedió en el gobierno de Calderón fue un reforzamiento relativo, incompleto y ultimadamente fracasado de los aparatos policíacos y armados. Se perdió el foco de la reforma y la guerra no declarada contra los cárteles condujo a un incremento brutal de la violencia que tuvo consecuencias sociales catastróficas. El incremento de muertos, heridos y desaparecidos fue constante. El movimiento de derechos humanos quedó completamen-

te rebasado y no pudo abarcar la dimensión de la violencia cotidiana ni acercarse al nuevo tipo de víctimas de esta violencia, de quienes no se sabía exactamente en qué bando estaban. El viejo arquetipo de la víctima sigue existiendo en la medida que la resistencia social se mantiene, pero al mismo tiempo aparecen miles de víctimas de la violencia criminal sin nombre y sin rostro, sin asociación a ninguna causa social.

Surgen en este contexto nuevas organizaciones desde abajo, desde las propias víctimas, que no pueden ser atendidas por las organizaciones históricas de derechos humanos, acostumbradas a concentrar sus esfuerzos en un número relativamente pequeño de casos. El Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), dirigido por el poeta Javier Sicilia, fundado en 2011, creó por primera vez un movimiento nacional que tuvo como eje la defensa de las víctimas de desapariciones forzadas y asesinatos, exigiendo al Estado la reparación del daño, el castigo a los responsables y el fin de la violencia criminal (Alonso y Alonso, 2015). Se presentaba la primera posibilidad de confluencia entre una sociedad abandonada a su suerte tanto por el Estado como por la sociedad civil organizada, y el movimiento de derechos humanos.

Ya antes se había producido una situación similar en Ciudad Juárez. La violencia criminal, que desde fines de los noventa cobró la vida de cientos de mujeres, se cebó en la población de la periferia de la ciudad en el nuevo siglo, por ser la ciudad el paso principal de droga a Estados Unidos. La confrontación entre cárteles por el estratégico territorio, sumada a la masiva intervención de fuerzas policíacas y militares, se tradujo en miles de muertos y desaparecidos desde 2008 hasta 2013 (Castillo, 2013).

El MPJD, a través del liderazgo carismático del poeta Sicilia, logró articular el apoyo de múltiples organizaciones de la sociedad civil y creó comités en varios estados del país. Se reconoció por primera vez a nivel nacional la magnitud de la tragedia que vivían y viven decenas de miles de familias mexicanas. La estrategia del MPJD fue arrancarle al Estado una respuesta institucional a la crisis, consistente en la atención —por parte de las procuradurías estatales y federal— de los casos planteados por el movimiento, y la propuesta y ulterior aprobación de una Ley de Víctimas y Reparación del Daño, que le diera sustento legal a los reclamos de los familiares de los desaparecidos. El poeta pareció no entender que el gobierno no podía resolver estas demandas, por carencia de proyecto, y de recursos humanos, técnicos y financieros

que pudieran dedicarse a la búsqueda de los desaparecidos y a la resolución de los asesinatos. Para ello era necesaria una reforma integral del sistema de justicia, que, si bien estaba en la agenda del gobierno, era una política a muy largo plazo. La solución que se negoció con el gobierno de Calderón era inviable desde el principio. Se pedía la creación de una Fiscalía Especializada en Desapariciones, un mecanismo de compensación económica de las víctimas, el reconocimiento legal de los derechos de las víctimas, todo lo cual era un avance moral y jurídico extraordinario. Era el reconocimiento, por primera vez, de parte del Gobierno Federal, de que entre las víctimas de la violencia homicida había una mayoría de inocentes, y que no había instituciones públicas que atendieran la tragedia.

Pero de ello no se derivó una respuesta efectiva de Estado. Se creó en el gobierno de Calderón una primera Comisión para la Atención de Víctimas que no tuvo recursos de ninguna índole ni sustento legal adecuado. Con Peña Nieto se le otorgó mejor sustento legal y algunos recursos extras, pero los problemas de fondo, es decir, la inoperancia del sistema de justicia y, por tanto, la impunidad, se agravaron. Grande fue la frustración de los líderes del movimiento. Sicilia perdió la paciencia y consideró que los esfuerzos que el Estado hizo para satisfacer las demandas de su movimiento fueron básicamente un engaño, adoptando una posición radicalmente antipolítica que lo llevó a boicotear las elecciones de 2015.

## **La diversificación y divergencia de los movimientos de resistencia civil y el agravamiento de la crisis de derechos humanos**

En el gobierno de Peña Nieto se agravó la crisis de derechos humanos. De una parte, se demostró el recurso frecuente a la ejecución extrajudicial por parte de miembros del Ejército al menos en el caso de Tlatlaya, Estado de México, donde una decena de delincuentes fueron ejecutados en 2014 (solo gracias a la declaración de un testigo se pudo saber la verdad). Lejos de menguar a raíz del escándalo, las ejecuciones extrajudiciales se repitieron en 2015, ahora por parte de la Policía Federal. Tal es el caso de varias personas en Apatzingán y de 42

civiles en Tanhuato, ambas en Michoacán. Mucho más grave aún por su trascendencia política y moral ha sido la tragedia de Iguala, donde el 26 de septiembre de 2014 fueron desaparecidos de manera forzada 43 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa, y muertas otras seis personas. Junto a estas tragedias han emergido escándalos de corrupción por colusión de intereses que involucraron al presidente y su entorno.

El caso de los estudiantes de Ayotzinapa resultó ser solamente la punta del *iceberg* de la crisis humanitaria que representa la desaparición de más de 100,000 personas y la muerte de más de 300,000 en los últimos veinte años.

La diversidad de estrategias y de actores frente a la crisis de derechos humanos en México señala nuevos problemas de legitimidad del movimiento de derechos humanos. La radicalización de Sicilia, de tipo antipolítico, y de una parte de Ayotzinapa, de carácter antisistémico, plantea a las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos retos relativos a su misión y a su estrategia. Las exigencias de algunos movimientos sociales rebasan las demandas de reforma institucional, propias de los grupos de derechos humanos. El Estado no responde y por tanto la acción colectiva de los movimientos más radicalizados se torna antisistémica.

Este proceso contrasta con la nueva composición de las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos. En los últimos diez años ha habido un proceso de profesionalización en todos sus sectores. Una nueva generación de jóvenes activistas con formación universitaria, que coincide con grupos de voluntarios internacionales, labora en las organizaciones de derechos humanos y le imprime tanto mayor solidez técnica y jurídica como una mayor capacidad de comunicación, mediante el uso de redes sociales y una movilidad notable (Ansolabehere y Vázquez, 2015). Sin embargo, dada la magnitud de los retos a enfrentar, el sector parece todavía pequeño y su histórica separación del movimiento de familiares de víctimas disminuye su potencial.

## **Coda: el balance antes del populismo**

En los regímenes de la transición, la impunidad continuó siendo el principal problema estructural de México como nación. La impunidad radica en la incapacidad del sistema de justicia mexicano para castigar

los crímenes y delitos, cualesquiera que estos sean y quienesquiera que sean sus responsables. La impunidad, ante todo la política, fue la columna vertebral del viejo régimen, y su permanencia, a pesar de la frágil transición a la democracia, explica en buena medida la crisis de inseguridad y violencia. La impunidad era y es gravísima en el plano penal, pero aún más tratándose de los delitos cometidos por políticos profesionales y funcionarios públicos. Se denunció múltiples veces la responsabilidad de políticos en activo por amenazas, intimidación y agresión, no solo a periodistas, sino a activistas civiles, académicos y a todo aquel que emitía una opinión que desagradara al poder. Más de la mitad de las agresiones sufridas por periodistas en México en la década pasada eran y siguen siendo imputables a políticos. La impunidad también se expresó en la corrupción rampante y descarada de la época de Peña Nieto, que no fue detenida por ninguna institución de las múltiples que succionaban el presupuesto público. Si algo percibía la población mexicana es que no había y no hay castigo para los delitos económicos, políticos y penales que cometen los “servidores públicos”.

Si bien la impunidad ha empezado siempre en la misma cúspide del poder, lo cierto es que sus peores expresiones se produjeron durante la década pasada como producto del brutal autoritarismo subnacional que caracterizó a la transición. En la gran mayoría de los estados hubo (y hay) una represión más o menos abierta a todo aquel que osaba criticar la labor de los gobernadores, y subsistieron las prácticas del viejo régimen de control de los medios vía compra de espacios y conciencias, y de control político vía clientelismo generalizado y represión de líderes sociales incómodos (Olvera, 2018).

## **Populismo, movimientos sociales y rendición de cuentas social**

Recordemos que la transición mexicana a la democracia fue la más tardía de América Latina y hasta cierto punto quedó incompleta, pues el PRI mantuvo un poder de voto gracias a su peso parlamentario y a su poder territorial, dado que conservó la mayoría de las gubernaturas. Se trató de una transición conservadora, estrictamente limitada a la competencia electoral. La alianza “competitiva” (Olvera, 2020) entre el PRI y el PAN permitió la celebración de elecciones competidas, pero

impidió una transformación de fondo del orden jurídico e institucional heredado del viejo régimen.

Hacia 2016 la alianza PRI-PAN empezó a mostrar fisuras y la corrupción y la frivolidad del gobierno del presidente Peña Nieto erosionaron la legitimidad del orden híbrido —democrático/semiautoritario— neoliberal. La crisis económica, moral y política de este régimen, que se produjo en plenitud después de 2015, le permitió a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ganar decisivamente las elecciones presidenciales de 2018, que adoptaron un carácter plebiscitario sobre la continuidad o no de los gobiernos basados en la alianza entre el PRI y el PAN y la exclusión de la izquierda (Olvera, 2020).

AMLO construyó en su larga campaña presidencial una oposición amigo/enemigo muy simple: el “pueblo bueno”, los pobres, trabajadores mal pagados, campesinos precarios, jóvenes olvidados, no representados por nadie —ni en el campo político ni en la sociedad civil—, contra la “élite en el poder”, alusión a una colección de empresarios, políticos profesionales y élites intelectuales y mediáticas. Su credibilidad y legitimidad personales eran intachables, pues por casi tres décadas criticó al proyecto neoliberal, fustigó la corrupción y denunció los privilegios de las élites. En las elecciones de 2018 tuvo la habilidad y el pragmatismo para crear un frente electoral oportunista que recogió las sobras de los demás partidos y las usó para crear en poco tiempo una red nacional de operadores políticos (Olvera, 2020). Su triunfo fue incuestionable y logró la mayoría parlamentaria para su partido y sus aliados en el Congreso Federal y en la mayoría de los congresos estatales (Casar, 2018).

El presidente López Obrador ha desarrollado en sus cinco años en el gobierno una práctica política con claros tintes populistas. AMLO estableció desde su prolongada campaña por la presidencia una clara y clásica división entre el “pueblo bueno” y los “conservadores”, o “élite corrupta”. Por años el líder reclamaba ser la encarnación de ese pueblo, y en esa medida hablaba en nombre de él, por lo que las mediaciones civiles o políticas de todo tipo resultaban superfluas e innecesarias (Beck, 2022). De ahí su crítica a los actores de la sociedad civil, que según él representan intereses privados; a los intermediarios clientelares y corporativos, tan básicos para el PRI durante décadas, y con los cuales aprendió a convivir el PAN, y quienes según AMLO en realidad solo se apropiaban de los recursos que deberían llegar a los

trabajadores y campesinos; a las asociaciones y cuerpos representativos de empresarios, que solo miran por el interés sectorial (Olvera, 2022a).

Por otra parte, el presidente consideró desde un principio que el aparato estatal, las reglas, las leyes y las instituciones existentes eran una jaula que le impedía apurar su misión. Por eso había que pasar por encima de ellas, lo que implicó debilitarlas, colonizarlas (como hizo con éxito parcial con la Suprema Corte y por completo con la Comisión Nacional de Energía, a través de designaciones a modo), anularlas políticamente (como se hizo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos al nombrar a una encargada carente de calificación profesional y de autonomía política); y con el Instituto Nacional de Acceso a la Información, paralizado durante dos años por falta de designación de sus consejeros o de plano destruirlas, como se hizo con la Policía Federal (Olvera, 2022b).

López Obrador también apostó por el uso de mecanismos de democracia directa para sobrepasar los vetos legislativos o lo largos procesos judiciales. Usó “consultas populares” informales al principio de su mandato, una consulta siguiendo los marcos legales y un proceso de revocación de mandato que terminó en un ejercicio de ratificación en una increíble reversión de sentido del instrumento participativo. En todos los casos, la abierta manipulación política de los experimentos de democracia directa no solo desnaturalizó su propósito, sino que ratificó su uso populista: la búsqueda de legitimación simbólica de decisiones ya tomadas por el líder (Olvera, 2024).

Todos los elementos anteriores definen el carácter populista del ejercicio del poder por parte de AMLO: la combinación de gobierno unipersonal, desprecio por las instituciones, polarización inducida, cultura política iliberal y desinstitucionalización con improvisación de decisiones de política pública.

Si bien hasta ahora no se han violentado las normas de convivencia democrática, la polarización que induce el presidente López Obrador a partir de su concepción amigo-enemigo de la política y su uso autoritario de la mayoría parlamentaria ha reducido los espacios de diálogo fundamentales para la democracia; su insistencia en rescatar las empresas paraestatales, impulsar megaproyectos en el sur del país y repartir sin transparencia alguna apoyos asistenciales a los pobres, sin construir ciudadanía, ha puesto en crisis las finanzas públicas y obligado a una reducción de capacidades estatales en todos los órdenes,

especialmente las áreas básicas de la salud, la educación, la seguridad pública y la justicia, creando con ello una franca desinstitucionalización del Estado mexicano, especialmente en la salud, la educación, la seguridad pública y la justicia. La militarización de la seguridad, de las fronteras y puertos, e incluso de los grandes proyectos de infraestructura, así como el carácter y gestión paternalista de la política social, han conducido a la opacidad de la gestión pública, y a la construcción de un Estado paralelo e informal que profundiza la crisis estatal. Peor aún, la carencia de capacidades estatales ha reproducido a escala ampliada la más absoluta impunidad de los criminales.

El “cambio de régimen” se ha convertido en una crisis de régimen, en la cual se ha destruido una parte del orden neoliberal sin construir un nuevo orden más democrático. Los movimientos sociales parecen ser los únicos portadores de alternativas creíbles, pero por ahora son solo un horizonte lejano ante la imposibilidad de traducir en fuerza política su potencial de transformación social y cultural.

La hibridación (Peruzzotti, 2017) entre democracia y autoritarismo, que ya caracterizó a los gobiernos de la transición en términos territoriales, ha continuado en el gobierno de López Obrador a un nivel mucho más alto de generalización de prácticas iliberales y con un Gobierno Federal más autoritario que los anteriores. El neopopulismo mexicano ha generado en poco tiempo una descomposición política, una crisis institucional y un mayor empoderamiento del crimen organizado sin haber democratizado la vida política y social.

En este contexto, los movimientos sociales se han visto políticamente ignorados y golpeados en la medida que no se han sometido a la voluntad del líder. Más aún ciertos movimientos sociales resultan antitéticos al régimen en la medida que señalan sus fallas, exigen derechos desde abajo y demuestran las falsedades del discurso populista. La rendición de cuentas social, siempre incómoda a los gobernantes, resulta especialmente inaceptable para un régimen en el que la verdad y la voluntad políticas están concentradas en una sola persona.

Es por ello que el gobierno de AMLO no ha sabido cómo lidiar con el movimiento feminista, que no opera en las lógicas y gramáticas morales del clientelismo y que es antitético al paternalismo y machismo populistas; tampoco puede dialogar con el movimiento indígena, especialmente con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que tiene autonomía política y proyecto propios, y tampoco puede

entenderse con el movimiento ecologista, que resiste los megaproyectos faraónicos que impulsa el gobierno. Sorprendentemente, tampoco puede responder al gran movimiento nacional de colectivos de familiares de víctimas de desaparición forzada, a quienes se comprometió a atender prioritariamente (Olvera, 2020; 2022a).

Todos ellos son un tipo peculiar de movimientos sociales, articulados y autoconvocados por medio de las redes sociales, carentes de organización formal y de representación autorizada, que recurren a la movilización frecuente y en ocasiones a la acción directa. En realidad, son muchos grupos dispersos reunidos en coyunturas específicas. Tienen vasos comunicantes importantes, pero lo más relevante de estos movimientos sociales es que se salen de la lógica amigo/enemigo y de la cultura clientelar que caracteriza la política tradicional mexicana y que sigue reproduciendo el gobierno actual.

En el campo popular destacan las múltiples luchas contra los megaproyectos, la minería a cielo abierto y, en general, contra la destrucción de la naturaleza. Muchas de estas luchas son protagonizadas por pueblos indígenas que defienden así su autonomía política y su modo de vida. Este tipo de movimientos sociales han estado en la línea del frente dada la obsesión del actual gobierno por basar una parte de su legitimidad en el desarrollo de megaproyectos, el mayor de ellos, el Tren Maya, situado mayormente en territorios indígenas. Estos actores sociales han desarrollado formas de resistencia popular basadas en la acción colectiva, coordinada de forma horizontal, legitimada en asambleas y fundada en la acción directa. La alianza de muchas de estas resistencias con sectores del movimiento ecologista, y con organizaciones civiles que apoyan sus causas desde el ámbito legal, ha fortalecido su potencial y generado alianzas y sinergias importantes.

Estos movimientos no tienen un peso político decisivo en este momento, pero sus constantes críticas a la irresponsabilidad del gobierno, a la ausencia casi total de acceso a la justicia en los ámbitos penal, civil, ambiental, laboral y agrario, y al fracaso del gobierno en su intento de resolver el caso emblemático de la desaparición y muerte de los 43 normalistas de Ayotzinapa en 2014, crean un polo de izquierda social que no tiene una expresión política formal. El momento más dramático de esta relación crítica ha sido la denuncia de la irresponsable y criminal política de salud del actual gobierno, que destruyó las imperfectas instituciones existentes sin construir otras, lo cual trajo como

consecuencia la muerte innecesaria de cientos de miles de personas durante la pandemia de COVID-19.

En este contexto resalta la separación entre el movimiento de derechos humanos, concentrado en organizaciones no gubernamentales formales, y los movimientos sociales arriba enunciados. El intento más relevante en 2023 y 2024 de unir estos polos ha sido la iniciativa de paz lanzada conjuntamente por la jerarquía católica, la orden jesuita y algunas organizaciones civiles, cuyo momento fundacional fue el Encuentro Nacional por la Paz celebrado en Puebla en septiembre de 2023. La iniciativa se ha mantenido viva y ha dado lugar a la elaboración de diagnósticos de las violencias en sus múltiples expresiones, propuestas de políticas de fortalecimiento de las instituciones de justicia, de prevención de las violencias, atención a jóvenes en riesgo y transformación del disfuncional sistema carcelario.

Sin embargo, a lo largo de la transición y en el actual régimen populista estos movimientos sociales no han logrado establecer vínculos productivos y respetuosos con los partidos políticos, los cuales carecen de los formatos, interlocutores y espacios necesarios para interactuar con estos movimientos y canalizar sus demandas, por más de que cuando cada partido está en la oposición diga que sostiene y apoya las demandas de los movimientos feminista, ecologista y de familiares de desaparecidos. Los partidos carecen de la credibilidad necesaria para ser reconocidos como portadores legítimos de las causas enarboladas por los movimientos sociales. El hiato entre movimientos sociales y representación política se mantiene y se amplía, impidiendo que pueda darse una alianza política que impulse la construcción y/o el funcionamiento de las instituciones estatales. La llamada “administración del sufrimiento”, la práctica política de los gobiernos en el caso de las desapariciones forzadas es también el eje de la acción estatal en los otros campos. Se trata de una atención simbólica, fragmentaria y parcial a las causas de los movimientos sociales. Atacar realmente las causas estructurales de los problemas planteados por ellos implicaría destinar enormes recursos públicos y enfrentar intereses creados formidables, un reto que los partidos políticos y el gobierno no están dispuestos a enfrentar ante la falta de rendimiento electoral inmediato de tal decisión.

A pesar de la visibilidad de sus acciones, es poco probable que en el corto y mediano plazos los actores de la sociedad civil logren in-

fluir en las decisiones del futuro gobierno. El problema de la sucesión en un régimen populista no se ha resuelto por más que el líder haya decidido no forzar una reelección que rompería un siglo de tradición antirreeleccionista. El papel de AMLO en el gobierno siguiente al suyo es aún una incógnita. Lo cierto por ahora es que la correlación de fuerzas favorece a los continuadores del régimen, y que los movimientos sociales críticos y de la sociedad civil en general carecen de unidad política, liderazgo y programa. En este sentido, la rendición de cuentas social seguirá estando más en el lado de la resistencia que de la propuesta y la incidencia.

## Bibliografía

- Acosta, U. M. (2012). *La impunidad crónica de México*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Alonso, J. y Alonso, C. A. (2015). *Una indignación que se convirtió en movimiento: Ayotzinapa*. Universidad de Guadalajara.
- Alvarado, A. (2014). La reforma híbrida. Las transformaciones constitucionales a las instituciones de justicia y al Estado mexicano en la última década. En *Letras Jurídicas*, (30).
- Anaya A. (2009). Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico. En *Human Rights Quarterly* 31(1) (pp. 35-58).
- Arato, A. y Cohen, J. L. (2020). *Populism and civil society. The challenge to constitutional democracy*. Oxford University Press.
- Beck, H. (diciembre de 2022). AMLO, el pueblo y la democracia. *Nueva Sociedad, Opinión*. <https://nuso.org/articulo/AMLO-Mexico/>
- Casar, A. (1 de agosto de 2018). Morena toma todo. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=38743>
- Cohen, J. L. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica.
- Chatarjee, P. (2008). *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Siglo XXI Editores; CLACSO.
- Dagnino, E., Olvera, A. J. y Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana.

- Del Palacio, C. (2023). *Periodismo de frontera en América Latina. Violencias y desigualdades múltiples*. CALAS; CLACSO; UNSAM; FLACSO Ecuador.
- Fox, J. (2008). *Accountability Politics*, Oxford.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere. A contribution to the critique of actually existing democracy. *Social Text*, (25/26), pp.56-80.
- Hopenhayn, M. y Sojo, S. (Comps.) (2011). *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina en perspectiva global*. Siglo XXI Editores; Naciones Unidas.
- Keane, J. (2018). *Vida y muerte de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Isunza, E. y Gurza, A. (Coords.) (2010) *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Veracruzana.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- López, J. (2015). Fases históricas de la defensa de los derechos humanos en Colombia y México. Las ONG en contextos de violencia, 1970-2010. En Ansolabehere, K., Serrano S. y Vázquez L. D. (Coords.), *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil*. FLACSO México y Universidad de los Andes.
- Mair, P. (2013). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Alianza Editorial.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, Agencia y Estado*. Prometeo Libros.
- Olvera, A. J. (1999). Apuntes sobre la Esfera Pública como concepto sociológico *Metapolítica*, 3 (9), pp. 69-79.
- Olvera, A. J. (2002). El concepto de movimientos sociales: un balance inicial sobre su empleo en México. En Durand, J. (Coord.). *Movimientos sociales. Desafíos teóricos y metodológicos*. Universidad de Guadalajara.
- Olvera, A. J. (2009). *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*. Cuadernos para la Rendición de Cuentas 2, Secretaría de la Función Pública.
- Olvera, A. J. (Ed.) (2010a). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes*

- de derechos y de participación ciudadana en México.* Casa Chata y Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. J. (2010b). De la sociedad civil política y los límites y posibilidades de la política de la sociedad civil: el caso de Alianza Cívica y la transición democrática en México. En Bizberg, I. y Zapata F. (Coords.). *Movimientos sociales. Vol. VI de Los Grandes Problemas de México.* El Colegio de México.
- Olvera, A. J. (2017). Legitimidad en el movimiento de derechos humanos en México: Trayectoria histórica y retos del presente. En Guillén, D. y Monsiváis, A. (Coords.) *La legitimidad como desafío democrático.* Instituto Mora.
- Olvera, A. J. (Coord.) (2018). *Veracruz en su laberinto. Autoritarismo, crisis de régimen y violencia en el sexenio de Javier Duarte.* Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. J. (2019). Crisis de régimen, autoritarismo subnacional y reforma penal en México. *Perfiles Latinoamericanos*, 27 (53), pp.1-25. <https://doi.org/10.18504/pl2753-006-2019>
- Olvera, A. J. (2020). México 2018: elección plebiscitaria, crisis neoliberal y proyecto populista. En G. Caetano y F. Mayorga (Eds.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina. Enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis* (pp. 115-142). CLACSO.
- Olvera, A. J. (2021). De la elección plebiscitaria al populismo nostálgico. López Obrador y la “Cuarta Transformación” en México. En Murakami Y. y Peruzzotti E. (Eds.), *América Latina en la encrucijada: coyunturas cíclicas y cambios políticos en la segunda mitad de la década del siglo XXI.* Universidad Veracruzana.
- Olvera, A. J. (30 de junio de 2021b). Elecciones 2021: Hacia una restauración por la vía democrática. *El País.* <https://elpais.com/mexico/opinion/2021-07-01/elecciones-2021-hacia-una-restauracion-por-via-democratica.html>
- Olvera, A. J. (2022a). Populismo, polarización, delegación y desinstitucionalización en el gobierno de López Obrador. En Sermeño A., Aragón A. y Delgado C. (Eds.). *Populismo y declive democrático: Síntomas de un cambio de época* (pp. 271-294). Gedisa; UNAM.
- Olvera, A. J. (9 de abril de 2022b). El referendo y la deriva autoritaria del régimen. *Nexos.* <https://redaccion.nexos.com.mx/el-referendo-y-la-deriva-autoritaria-del-regimen/>

- Olvera, A. J. (15 de diciembre de 2022c). El Plan B y el futuro de la democracia. *El País*. <https://elpais.com/mexico/opinion/2022-12-16/el-plan-b-y-el-futuro-de-la-democracia.html>
- Olvera, A. J. (23 de mayo de 2023a). La Suprema Corte como enemigo. *El País*. <https://elpais.com/mexico/opinion/2023-05-23/la-suprema-corte-como-enemigo.html>
- Olvera, A. J. (2 de septiembre de 2023b). La sucesión y la descomposición del régimen. *Nexos*. <https://redaccion.nexos.com.mx/la-sucesion-y-la-descomposicion-del-regimen/>
- Olvera, A. J. (Ed.) (2024). *El populismo: balance de la cuestión y el caso de México*. ITESO.
- Rosanvallon, P. (2008). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Manantial.
- Rosanvallon, P. (2020). *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*. Seuil.
- Sieder, R., Schjolden, L. y Angell, A. (2011). *La judicialización de la política en América Latina*. CIESAS; Editorial Universidad Externado de Colombia
- Somuano, M. F. (2011). *Sociedad civil y democracia en México*. El Colegio de México.
- Strobel, H. (25 de julio de 2023). La Guardia Nacional y los usos del pasado. *Nexos*. Seguridad. <https://redaccion.nexos.com.mx/la-guardia-nacional-y-los-usos-del-pasado/>
- Urbinati, N. (2019). *Me, the People. How Populism Transforms Democracy*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvk12sz4>
- UNAM. (2023). *Plataforma de información geográfica de la UNAM sobre COVID-19 en México*. <https://covid19.ciga.unam.mx>

# La ironía de la democracia mexicana: mayorías legislativas que atentan contra la política deliberativa

Héctor Raúl Solís Gadea

José Ángel Cuevas Hernández

## Introducción

Durante los últimos lustros, la democracia mexicana —y las administraciones emanadas de ella— ha sido uno de los blancos preferidos de la crítica pública. Se le sometió a un ataque muchas veces despiadado, probablemente no inmerecido, pero con efectos que han resultado en graves amenazas a su sobrevivencia.

Algunos de tales cuestionamientos son los siguientes:

1. Desatender la cuestión social, es decir, dejar irresueltos, en lo fundamental, los problemas del bienestar colectivo, la desigualdad y la pobreza.
2. No superar la fragmentación del poder provocada por la proliferación de partidos competitivos electoralmente, pero incapaces

de llegar a acuerdos que permitieran superar los problemas de efectividad de los gobiernos divididos.

3. No recuperar las capacidades institucionales del Estado, lo que se tradujo en graves carencias en cuanto a la eficacia del imperio de la ley, la procuración e impartición de justicia y la protección de la seguridad personal y patrimonial de la población.
4. No combatir la corrupción como era esperable y dejar impune a una mafia enquistada en el poder para beneficiarse ilegal e inmoralmemente de este.
5. Ser incapaz de promover el crecimiento económico del país en la proporción adecuada y con un ritmo sostenido.
6. No observar cabalmente las reglas de la transparencia en torno al accionar de las agencias gubernamentales.
7. No representar adecuadamente los intereses generales de los ciudadanos y promover la reproducción de una clase política interesada solo en hacer avanzar sus propios intereses.
8. Dejar sin procurar el desarrollo de una ciudadanía suficientemente cohesionada en torno a los valores de la cultura cívica democrática.
9. Y, al final, pero no al último, no propiciar procesos legislativos de calidad, es decir, con un respeto mínimo a las reglas de la deliberación racional y pública en las cámaras y órganos representativos de la voluntad popular.

Bajo esta lectura, nuestra democracia parece haberse reducido a la realización de procesos electorales justos, equitativos y libres, dejando sin poner en práctica muchos procesos y mecanismos que la definen en su más amplio sentido, es decir, como modo de ejercicio del gobierno y forma de vida.

Dicho de una manera sintética, la crítica general a la democracia mexicana apunta al hecho (supuesto) de que a pesar de que resolvió el problema de la legalidad de la competencia por el poder, y, por tanto, el problema de la legitimidad del origen de los gobiernos, estos no tuvieron desempeños satisfactorios para los ciudadanos. A la postre, esta situación redundó en una crisis de legitimidad del régimen en su conjunto que hoy estamos viviendo y cuyo desenlace está por presentarse.

Evaluar la pertinencia de estas críticas a la democracia, y explicar las causas de la situación de alto riesgo por la que hoy atraviesa, constituye

una agenda de investigación tan relevante para la academia como necesaria para la vida pública. Sobre todo, porque resulta urgente entender el porqué de la coyuntura del tiempo mexicano de hoy, significada por la llegada de un gobierno populista que se ha dedicado a dismantelar las instituciones democráticas para sustituirlas por prácticas y modos de gobernar autoritarios. El principio de esta estrategia destructiva implica descalificar *in toto* —de manera que resulte indefendible cualquiera de sus rasgos constitutivos— al régimen democrático emanado de la transición.

En este trabajo, nos referiremos al punto número nueve de los arriba señalados: el hecho de que a las administraciones emanadas de la transición de la democracia mexicana se les ha reprochado no representar el interés público de los ciudadanos, porque no han sabido poner en práctica mecanismos de deliberación pública de suficiente calidad, lo que provoca procesos de legislación deficientes.

En la primera parte, desarrollaremos una reflexión acerca de algunos elementos clave de la democracia deliberativa, en lo que atañe a su relación con aspectos normativos clave de la democracia, para resaltar su fragilidad frente a gobiernos populistas que utilizan el principio de la mayoría como criterio fundamental de acción política y justificación de las decisiones públicas. En la segunda parte, mostraremos algunos resultados de investigaciones empíricas que demuestran que las críticas a la calidad deliberativa y legislativa de la democracia mexicana de los últimos lustros han carecido de suficiente fundamentación.

Con base en estos elementos sostendremos que la transición a la democracia no se redujo al logro de procesos electorales más justos y competencias más equitativas, sino que también mejoró la capacidad y calidad de los procesos legislativos y comenzaron a hacerse realidad procesos democráticos de negociación y discusión al interior de las cámaras legislativas. Irónicamente, la transición democrática estaba dando frutos cuando se inició su desmontaje por parte de una fuerza política de talante autoritario que llegó al poder gracias a la democracia.

No solo es injusto no reconocer que hubo cambios en este sentido, sino que es un error no apreciar estos aspectos importantes de la evolución cívica de México en las últimas tres décadas: se institucionalizaron reglas y procesos, y paulatinamente fueron madurando mecanismos para llegar a acuerdos en torno a la aprobación de iniciativas de ley, así como para presentar recursos de impugnación, aplicar el derecho

de veto y ejercer los contrapesos ofrecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para validar, o no, según el caso, la legalidad constitucional de la legislación. En una palabra, la democracia mexicana ha sido algo más que la organización periódica de elecciones imparciales: consistió en el aprendizaje de la tarea de legislar de buena manera, quizás no todavía de acuerdo con estándares ideales, pero tampoco ha sido como se ha señalado por sus críticos.

## **1. La democracia deliberativa contra el monismo totalitario**

La democracia ha sido teorizada a partir de una gran diversidad de perspectivas conceptuales y normativas de las que se siguen muchas posibilidades concretas para su puesta en práctica. Sin embargo, existe un núcleo básico que define su identidad y la distingue de los sistemas autoritarios, un conjunto de rasgos sin los cuales un régimen no puede denominarse democrático.

Entre tales aspectos, pueden señalarse el respeto a las leyes y al orden constitucional que establece la igualdad de derechos y la garantía de libertades fundamentales de los ciudadanos, la división de poderes y su balance, la celebración de elecciones periódicas, libres y en condiciones de equidad, así como diversos mecanismos de rendición de cuentas a los que se deben someter las autoridades. En última instancia, la existencia de un régimen democrático implica que las autoridades pueden ser evaluadas y sustituidas de manera pacífica por parte de los ciudadanos, quienes tienen un abanico de partidos de oposición de los cuales echar mano.

Toda democracia madura incluye estos elementos, pero no se limita a ellos. De hecho, este núcleo básico forma parte de una plataforma institucional, social y normativa más amplia, un conjunto de condiciones institucionales, compromisos valorativos y prácticas sociales, de los que dependen las posibilidades de consolidación, sustentabilidad y profundización de la democracia.

Algunos de los principales elementos mencionados, que también podrían considerarse como precondiciones de la democracia, son los siguientes:

- Un sistema jurídico racional de aplicación universal y bajo criterios de neutralidad e imparcialidad, lo que conlleva la existencia de un Poder Judicial con altos niveles de profesionalización y autonomía institucional.
- Un Estado racional y con estructuras administrativas eficaces, así como dotado con una burocracia técnica de carrera y con recursos coactivos suficientes para hacer imperar la legalidad en el territorio de la nación, así como para procurar un piso básico de gobernanza y estabilidad social.
- Un ámbito de producción y distribución de bienes y servicios dotado con la capacidad suficiente para integrar mercados que soporten niveles adecuados de crecimiento de la economía y de inclusión social de los distintos sectores sociales.
- Una masa crítica de ciudadanos dotados con capacidades, virtudes y disposiciones para participar activamente en el espacio público, lo que conlleva la existencia de asociaciones civiles, movimientos sociales y mecanismos de comunicación pública efectivos. Es decir, una sociedad civil suficientemente densa y activa como para intervenir positivamente en la agenda gubernamental y controlar la acción del gobierno cuando sea necesario.
- Una esfera pública vigorosa definida como el conjunto de espacios donde ocurren procesos de conversación, discusión y deliberación acerca de los asuntos del Estado. Espacios naturales de este tipo son el parlamento y los congresos de representantes populares, los cabildos, la prensa y los medios de comunicación, las tertulias políticas, etcétera.
- La existencia de lo que aquí denominamos un consenso social normativo básico en el conjunto de la sociedad en torno a los valores, principios y reglas de la democracia. Este consenso incluye, por supuesto, a la sociedad política y los diversos sectores sociales que participan en cargos políticos (o aspiran a participar en ellos) y en las distintas agencias del Estado.

La democracia se nutre de los mencionados ámbitos y procesos de creación de legalidad, administración, acción ciudadana, participación, deliberación y consenso normativo básico. Son su base de apoyo indispensable. Alexis de Tocqueville se refería a estos aspectos en términos de lo que podemos denominar como la confluencia de

condiciones externas, históricas y geográficas, por un lado, y las leyes y costumbres, por el otro (su famosa noción de los «hábitos del corazón»). Puso el énfasis en estas últimas como elemento clave para que la igualación de condiciones sociales condujera a un orden político en el que prevaleciera la libertad y no la tiranía. Las leyes y las costumbres de la libertad son medio y condición de la democracia: esta las necesita y contribuye a reproducirlas.

A la larga, una democracia que solo esté afincada sobre la celebración de elecciones periódicas, por más equitativas que sean, tiene sus días contados. Para que persista en el largo plazo, es necesaria la concurrencia de los elementos arriba señalados, los cuales configuran una *polis* de mayor complejidad cívica y fortaleza democrática. Es preciso poner atención a estos aspectos y procurar su maduración. Claramente, constituyen una agenda cívica para el futuro inmediato, sobre todo como estrategia para superar la crisis en la que se encuentra sumida la democracia liberal representativa.

En este trabajo nos interesa referirnos a aspectos del consenso normativo asumido por los actores y fuerzas políticas que conforman la *polis democrática*, tal y como ha quedado aquí definido. Sostenemos que el consenso normativo de la democracia se hace presente, de una manera muy importante, en los procesos de deliberación pública asumidos y llevados a cabo por una pluralidad de actores políticos. La idea de consenso normativo implica la existencia de un acuerdo social básico por virtud del cual los integrantes de una sociedad asumen la necesidad de vivir en un orden político cuidadoso de ciertas reglas básicas de convivencia democrática, entre las que se incluyen respetar la ley y los derechos y libertades fundamentales, así como también en un orden basado en la necesidad de que la voluntad política que da contenido a las decisiones públicas se forme mediante procesos deliberativos de calidad.

Por consenso normativo básico no quiere darse a entender aquí la existencia de un «proyecto moral de la sociedad» que aspira a ser compartido por *todas* o por una abrumadora mayoría de las personas que integran la sociedad, una suerte de «estado de conciencia colectiva fuerte» (en el sentido del sociólogo Emile Durkheim). Tampoco nos referimos a un fondo de sentimientos compartidos en común legado por la tradición y el pasado lejano, como podría pensarse desde una perspectiva conservadora, comunitarista o populista, el cual debe ser

preservado incluso a costa de las libertades individuales como requisito para mantener la estabilidad del orden social.

Lo que aquí entendemos por consenso normativo es, más bien, la existencia de un conjunto de normas, valores, reglas y compromisos cívicos asumidos por parte de individuos racionales que, reconociendo que en muchos aspectos de la vida piensan de manera divergente, aceptan la necesidad de cohabitar en *sociedad* de manera pacífica y razonable mediante el respeto a los procedimientos y reglas formales establecidos para conformar la voluntad política de la *polis*. Esto, insistimos, más allá de otras diferencias que puedan tener en materia de credos religiosos, ideologías, o preferencias derivadas de sus respectivas adscripciones a formas de vida concretas (raza, sexo, edad, género, etnia, etcétera).

Es una especie de consenso traslapado en el sentido en que lo entiende John Rawls (*overlapping consensus*) asumido por la mayoría de los ciudadanos, pero que no incluye creencias pertenecientes a otros ámbitos del *mundo de la vida*. Otra manera de concebir esta idea es recordando la noción de patriotismo constitucional (Habermas), concebido como una especie de cemento cívico capaz de consolidar un piso básico común en torno a los valores del constitucionalismo democrático.

Cuando la voluntad política se configura a partir de un ejercicio vertical de la autoridad, o por la influencia de poderes fácticos, o mediante presiones surgidas de la aplicación de principios de mayoría a rajatabla, se está muy lejos de un ejercicio adecuado de las virtudes democráticas. Algo similar sucede cuando un partido político o un Estado pretende imponer decisiones derivadas de la supuesta existencia de un conjunto de creencias tradicionales y fundamentales inmaculadas que se asumen como *el núcleo* de normas y valores que debe respetarse, o *el proyecto moral de la sociedad* de los que deben *derivarse* los contenidos concretos y «legítimos» de las decisiones a tomar con validez vinculante para el resto de la *polis*.

Estamos de acuerdo con la insistencia (liberal) de Jürgen Habermas en el sentido de que tales apelaciones a la validez intrínseca de los contenidos normativos, implicados en *la tradición*, constituyen posturas metafísicas que desconocen (y operan en contra de) la posibilidad de organizar a las sociedades, sus instituciones, sus normas y reglas, concebidas como *convenciones*. Propio de esta visión es considerar a la sociedad como una realidad histórica que se produce a sí misma mediante

la construcción de acuerdos entre seres humanos libres y dotados de la capacidad de cocreación del orden social, lo que incluye, en la medida de lo posible y lo racionalmente aconsejable, la posibilidad de superar instituciones y formas de vida heredadas por el pasado y la tradición.

Si la voluntad política y los contenidos de las decisiones están en función de procesos de conversación y discusión con base en la presentación de argumentos racionales y evidencias consistentes, entonces estamos en una situación favorable y propia de una democracia más profunda. En este caso, las decisiones públicas pueden o no estar en consonancia con la aplicación de principios de mayoría, pero lo que sí resulta indispensable es la existencia y puesta en práctica de mecanismos de persuasión racional entre ciudadanos que se asumen libres, iguales y diferentes, y que, por tanto, consideran que es importante respetar a las minorías y tomar en consideración no su número, sino el peso racional de los argumentos que estas pueden esgrimir en favor de una determinada toma de posición valorativa o al respecto de un asunto público.

A mayor calidad democrática en la formación de la voluntad política, mayor legitimidad de sus contenidos y decisiones, pues ella puede contener no solo el peso del número de votantes, sino también retomar, en algunos de sus elementos, el contenido racional de las posturas de las minorías. Un método preciso para determinar la calidad de la democracia, y la legitimidad de los procesos constitutivos de la voluntad y la decisión política, consiste en estudiar las formas en que se desenvuelve la deliberación y la calidad de la discusión y el razonamiento público.

Aristóteles definió al ser humano como un animal político por «naturaleza», queriendo con ello poner de relieve que no se le puede pensar, en términos de su desarrollo y florecimiento de todas sus posibilidades, al margen de su pertenencia y participación en la *polis* con todo lo que esto conlleva. Solo entre sus semejantes, y participando de una vida en común y deliberando con ellos, alcanza la ciudadanía su condición plena. Y también, por consiguiente, solo de esa manera puede el ser humano realizar todas sus potencialidades. El ejercicio de la virtud privada y de la virtud pública coinciden.

El hombre es el único animal con la capacidad de hablar. Esto lo convierte en un animal social, es decir, en un ser que establece interacciones simbólicas con sus congéneres. De manera especial, las

capacidades fundamentales que definen a las personas, en tanto seres sociales, son las de dar razones de sus actos, justificar éticamente las decisiones de otros o mostrar inconformidad ante ellas. Los seres humanos piensan, critican, exigen, o ponderan los contenidos de las decisiones que involucran a uno o más seres humanos. Pero también llegan a acuerdos y deciden en común. Es entonces cuando la acción política alcanza una situación culminante en la medida en que es capaz de establecer un orden social y político sometido a leyes —a su vez resultado de deliberaciones en común— y del que, por consiguiente, queda excluida la validez de la arbitrariedad y la violencia.

La filósofa alemana Hannah Arendt ha subrayado que la tradición política clásica, sobre todo a partir de Aristóteles, dejó en claro el hecho de que la política, como praxis humana referida a la construcción de un régimen cívico, no es algo propio *del hombre*, concebido como una categoría singular, sino de *los hombres*, es decir, una noción que denota un ámbito que por excelencia está remitido a la pluralidad, a la diversidad.

La consecuencia que de ello se sigue es el reconocimiento aristotélico de que la *polis*, para existir de una manera que procure el *bien supremo* al que aspiran los seres humanos, debe organizarse reconociendo la diversidad de visiones del mundo que forman parte de ella. Una ciudad buena (en el sentido de *polis*) es como una sinfonía en la que se armonizan distintas melodías provenientes de diferentes instrumentos musicales. Encontramos aquí, entonces, un argumento en contra del monismo filosófico y en favor del pluralismo político y del valor asociado a la existencia de una multiplicidad de perspectivas filosóficas sobre la mejor manera de organizar la *polis*.

Es también un argumento en favor de la política concebida como la actividad humana éticamente superior, y un razonamiento sobre la necesidad de construir una noción más compleja de la legitimidad, la legitimidad democrática, que se produce a partir de la construcción de consensos normativos que suponen una cierta calidad en la comunicación pública y en la deliberación en común.

Esta tendencia a la diversidad es el hecho primigenio del que surge la complejidad de la política, lo que no excluye la posibilidad, siempre presente, de que aparezcan desacuerdos, diferencias y conflictos. Empero, de la pluralidad no solo surge la posibilidad de la discordia, sino también la necesidad y posibilidad de la conversación y la dialéctica,

concebidas como praxis favorable a la construcción de consensos y acuerdos entre las personas luego de un proceso deliberativo que incluye la escucha y la réplica.

Habermas ha insistido en la importancia de la comunicación libre entre individuos como elemento clave para la construcción de un orden social no basado en la imposición de dogmas o en la tradición, ni bajo el influjo de una estructura de dominación, sino en la construcción de acuerdos racionales. La acción social adquiere el carácter de *acción comunicativa*, en sus términos, en el sentido de que se funda en actos de habla caracterizados por el hecho de que en ellos se asume el compromiso de cumplir tres condiciones: 1) las declaraciones referidas a hechos de la realidad externa y objetiva son verdaderas en cuanto a su contenido; 2) las declaraciones son correctas con respecto a su relación con el contexto normativo en el que se profieren; y 3) las declaraciones son sinceras en el sentido de que se corresponden con las intenciones y experiencias subjetivas de la persona que las emite. Como se puede colegir de manera lógica, estos elementos apuntan, con claridad, a la construcción de una sociedad racional. Cuando esto ocurre estamos en camino de construir una democracia deliberativa. La conexión con la tradición aristotélica y arendtiana es evidente.

Desafortunadamente, no siempre, o muy pocas veces, la política se ha entendido de una manera que reconozca la pluralidad de proyectos y visiones del mundo constitutivos de la vida social y que acepta la necesidad de compaginarlos de alguna manera. A tal diversidad se le ha asociado con la posibilidad del desorden y el caos. Se le percibe como un mal que hay que combatir. Por eso, las posibilidades del totalitarismo, en cualquiera de sus formas, siempre están cerca. De esta manera, la noción de una sociedad, plural, diversa y compuesta por intereses que pueden ser divergentes, es suplantada por categorías colectivistas o supraindividuales que ponen el énfasis en aspectos normativos monolíticos, tales como las categorías de pueblo, raza, nación, partido o clase social, de las cuales se derivan perspectivas valorativas únicas. Cuando esto ocurre, estamos en presencia de una situación que tiende a cancelar la pluralidad y, por consiguiente, la discusión y la deliberación pública. Los que no son miembros legítimos de alguna de estas categorías arriba mencionadas quedan excluidos o son rechazados.

Como los proyectos y valores que circulan en una sociedad plural, en tanto su variedad y carácter diverso, pueden colisionar entre sí,

algunos autores, como Carl Schmitt, han promovido paradigmas de la política enderezados a construir órdenes sociales y políticos en los que prevalezca *una* sola visión del mundo. Se trata, por supuesto, de un esfuerzo de justificación de la dictadura.

No es, por supuesto, una forma de pensar únicamente característica de Schmitt. En Venezuela, por ejemplo, el chavismo impuso la visión única del socialismo del siglo XXI. Muchos autores y corrientes de pensamiento han coincidido en torno a la necesidad de que en la *polis* se imponga una sola visión, indiscutida, del mundo. Si se quiere, puede denominarse a esto, también, como consenso moral básico compartido por la generalidad de los miembros de la comunidad política o social. Pero esta fórmula, construida así, parece más bien un eufemismo para encubrir la dominación de un pensamiento único. En todo caso, se trata de una especie de vicio que ha atravesado la historia de la humanidad. Católicos, protestantes, hegelianos, comunistas, socialistas, conservadores, comunitaristas, han procurado imponer perspectivas de esta naturaleza, a las que habría que añadir, desde luego, al populismo autoritario contemporáneo.

Schmitt entendía la política como un espacio signado, irremisiblemente, por la confrontación absoluta amigo-enemigo. Siempre está latente la posibilidad de la aniquilación propia a manos de este último. Por consiguiente, enfrentar al enemigo es una necesidad que corresponde con el imperativo de la propia afirmación existencial. Está en juego mi vida o la de mi enemigo. Como el imperativo es prevalecer sobre el otro, hablar con el enemigo resulta, además de innecesario y estéril, un desperdicio de tiempo que puede resultar en la pérdida de ventajas estratégicas. Luego entonces hay que combatirlo. En este momento queda cancelada la visión aristotélica de la política centrada en una concepción de los ciudadanos como seres libres e iguales que comparten una vida en común y de carácter deliberativo.

También queda cancelada la perspectiva arendtiana que enfatiza que la política consiste en la posibilidad de la acción de concierto entre los ciudadanos con el objetivo de fundar un orden cívico —un régimen político estable— e identificar propósitos compartidos por una agrupación humana no monolítica sino plural. Para Arendt, la acción política implica ir más allá de la mera sobrevivencia y reproducción biológicas, superar la sola dedicación al trabajo y la producción y fabricación de objetos.

Generar las condiciones para la acción política constituye un ejercicio muy delicado. Sus resultados, además (los regímenes políticos en los que es posible la actuación de concierto por parte de los ciudadanos) son muy frágiles. En todo momento están amenazados por la intolerancia política y la posibilidad de que surja el enemigo natural y despiadado de la política: la violencia. De los medios de violencia y coacción física no pueden surgir palabras para entendernos mutuamente, sino mudos actos de fuerza que destruyen la posibilidad de la acción de concierto. Así queda aniquilada la vida común pública, el espacio que surge cuando los individuos con derechos aparecen frente a frente, se encuentran, dialogan y acuerdan los términos de su asociación y acción en el ámbito público.

## 2. Del antiguo régimen a la transición: el renacer del Poder Legislativo

En el México de nuestros días la política del lenguaje y la comunicación impulsada desde Palacio Nacional, es decir, la manera en que el presidente de la República hace uso del lenguaje, provoca la paradoja de cancelar la posibilidad del diálogo y la deliberación en común. El presidente no propicia el intercambio respetuoso de puntos de vista, pues descalifica a quienes no piensan como él. Los considera «conservadores», «neoliberales», corruptos irredimibles, que defienden el viejo *statu quo*, en una palabra, enemigos atrapados por el vicio a los que se debe excluir por el bien y la salud de la República.

Existe una sola verdad de las cosas y un solo campo político de ideas y opiniones, que posee la verdad y la virtud. Es aquel que se identifica con el pueblo y sus intereses, los únicos legítimos en juego, pues derivan de una bondad natural, intrínseca, legada por la más lejana tradición de la que desciende nuestro pueblo. Luego entonces, no es necesario conversar con los diferentes, es una pérdida de tiempo. Fin de la discusión y, en consecuencia, fin de la democracia deliberativa y de la acción comunicativa que refiere Habermas. Se trata, en el fondo, de una operación metafísica que fundamenta la justificación de un orden de cosas y una secuencia de acciones políticas y gubernamentales que terminará destruyendo el núcleo básico, la piedra angular de toda democracia. En otras palabras, se trata, en términos lógicos e históri-

cos, para decirlo con una palabra afin al lenguaje de Carl Schmitt, del comienzo de *la dictadura* o *Estado de caudillaje totalitario*.

Los modales con que se ha conducido el presidente evocan al antiguo régimen posrevolucionario del siglo XX, aquel que se caracterizó por contar un sistema político focalizado en el presidente como figura central del gobierno, que, junto con su instrumento clave para el ejercicio efectivo del poder, el Partido Revolucionario Institucional, lograban intervenir en todas las instancias del Estado mexicano mediante el reclutamiento, la cooptación, el corporativismo y, en su caso, la coerción para someter a los actores y sectores de un amplio espectro político a una estructura de dominio cuyo vértice de poder era el presidente.

Ello le permitió al Ejecutivo mantener estabilidad, orden y control en todos los procesos de interacción política, pero con un enorme costo para la vida democrática del país, debido a la alta concentración del poder en su persona —sea mediante facultades constitucionales o extralegales—, quien terminaba decidiendo, unilateralmente, los destinos de la política nacional durante el tiempo que duraba su mandato.

La peculiar funcionalidad del sistema político mexicano implicó trasladar toda la dinámica política, el procesamiento de conflictos y la toma de decisiones del gobierno en la Presidencia de la República. Los poderes públicos, el Legislativo y el Judicial, estaban subordinados a la voluntad del Ejecutivo, con lo cual, la división de poderes era nula y la representatividad de fuerzas políticas, distintas a la del partido gobernante, era prácticamente inexistente. Es decir, operaba con relativa eficacia una lógica política más acorde con la visión schmittiana verticalista y totalizadora.

El costo del sometimiento del Poder Legislativo fue que el presidente y su partido decidían monopólicamente el contenido y la arquitectura de las normas, leyes y reglamentos que, en teoría, correspondería realizar al parlamento. La presencia de la oposición en el Congreso era bastante disminuida, de manera que no existía la posibilidad de ser tomados en cuenta para legislar. Es decir, no había lugar alguno para la deliberación pública ni el establecimiento de acuerdos que implicara considerar a otras expresiones políticas distintas al partido tricolor, mucho menos tomar en cuenta a distintas voces ajenas a la esfera política, como podrían ser sectores organizados de la sociedad civil.

La elaboración de las leyes se ejercía desde la mirada parcial, monolítica y excluyente del presidente y su partido, que no concedían espacio alguno para la interlocución con otras expresiones políticas. En consecuencia, las leyes nacían inoperantes, pues no había un marco institucional para su correcto ejercicio, ni tampoco contaban con la legitimidad necesaria para que los ciudadanos se apropiaran de su espíritu y confiaran en la legalidad como vía para dirimir conflictos, acceder a la justicia y organizarse políticamente en sociedad. Al no hacer efectivas sus atribuciones institucionales, el Poder Legislativo se conducía de manera disfuncional y estaba reducido a ser coro de la voluntad del Ejecutivo.

No fue sino a partir de la reforma política de 1977 que comenzó a tener mayor protagonismo la oposición, al incorporarse el mecanismo de representación proporcional que reconocía el apoyo electoral recibido por los partidos para ser traducido en escaños por una vía no mayoritaria. Once años después de aplicada la reforma, en 1988, el PRI perdió la mayoría calificada necesaria para realizar reformas constitucionales, las cuales tuvieron que ser puestas a negociación con la oposición. Y, para 1997, el partido tricolor perdió por primera vez la mayoría legislativa en el Congreso, con lo que se inauguró el periodo de gobiernos divididos, en que el Ejecutivo estaba en condición minoritaria y, en consecuencia, quedó impedido para validar sus iniciativas de ley con solo el apoyo de su partido. Esta situación se mantuvo hasta 2018, cuando el presidente electo, Andrés Manuel López Obrador y su partido Morena y aliados, dieron un vuelco en la integración parlamentaria al conseguir una amplia mayoría favorable a su causa, con lo que se interrumpió la condición de gobiernos divididos que favorecía la negociación legislativa con otras fuerzas políticas.

El periodo de la transición, pese a su adversa condición de fragmentación del poder, fue sumamente importante en los comienzos de la construcción de la vida democrática del país. Se reconoció el derecho al pluralismo para dirimir pacíficamente los conflictos y tensiones políticas, lo cual implicó la revitalización del Poder Legislativo como órgano representativo y de contrapeso en el sistema político. Por primera vez, el Legislativo hizo uso de los instrumentos institucionales con que contaba para cumplir cabalmente con su misión legislativa: representar, legislar, deliberar, establecer acuerdos entre partidos,

pero también aceptar el disenso como parte de un marco civilizado de pluralidad política.

Además, contrario a lo que se podría suponer, de que la condición de minoría legislativa del presidente conduciría a parálisis gubernamental, en el caso mexicano se activó un inusitado dinamismo de productividad legislativa. Un balance de los primeros quince años de gobiernos en condición de minoría apunta que: «la negociación política y la construcción de acuerdos y coaliciones ganadoras han sido más la norma que la excepción. Más aún, el Congreso ha producido un mayor número de reformas constitucionales y nuevas leyes que durante los gobiernos unificados» (Casar, 2013: 236).

La tasa de iniciativas presentadas de la última legislatura con gobierno unificado respecto a los gobiernos de la transición se incrementó sustantivamente (Casar, 2013). Además, buena parte de las iniciativas fueron aprobadas por mayorías más amplias que las necesarias. La coalición más frecuente en el pleno fue la de las tres principales fracciones parlamentarias (PAN, PRI y PRD) en un 74 por ciento en promedio para las cinco legislaturas de la transición analizadas (1997-2012) (Casar, 2013: 241).

Si bien la calidad de la producción legislativa que tuviera impacto directo en la población dejó mucho que desear —acaso como parte del proceso de aprendizaje sobre el arte del buen legislar—, no se puede soslayar que durante los gobiernos de la transición ocurrieron progresos en la institucionalidad democrática. Entre estos, cabe mencionar el reconocimiento del pluralismo político reflejado en el Congreso, la realización de mejores y más diversas prácticas legislativas, así como la importancia de arribar a acuerdos interpartidistas para favorecer la gobernabilidad del país.

Un caso paradigmático se observa en el diseño y la aprobación del gasto público, que es una de las responsabilidades de mayor relevancia en la vida política, por lo que implica en torno a la asignación y el ejercicio correcto de los recursos públicos. En México, al Ejecutivo federal le corresponde hacer llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para que esta delibere al respecto y proceda a su (des)aprobación (CPEUM, art. 74, IV). Pero no siempre fue así. Con anterioridad a 1997, cuando el Ejecutivo contaba con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, «las decisiones presupuestarias eran tomadas, además del presidente de la República, por

un grupo reducido de funcionarios públicos» (Ugalde, 2014, p.40). De acuerdo con la investigación de Ugalde (2014), en el último gobierno del régimen priista, «quienes decidían realmente (en materia presupuestal) eran Santiago Levy y Ernesto Zedillo, entonces subsecretario de Egresos y presidente de la República, respectivamente. Muchos protagonistas de la época coinciden que el presidente Zedillo se involucraba de forma personal en definir los detalles del presupuesto. En la práctica, dice un entrevistado: “Zedillo era el secretario de Hacienda”» (2014, p.40).

A partir de la alternancia de gobierno, la dinámica para la aprobación del presupuesto cambió diametralmente. Se gestaron nuevos procesos de negociación entre el Ejecutivo y los distintos grupos parlamentarios, y se sumaron nuevos actores formales e informales a la negociación: gobernadores, diputados con intereses locales, organizaciones y gremios sindicales, campesinos y empresariales, entre otros. Si bien esto ayudó a construir cierto «consensualismo» también propició un esquema de «intercambios clientelares» entre los actores involucrados (Ugalde, 2014). Por ejemplo, «el Ejecutivo facilitaba asignaciones presupuestarias a fin de contar con el apoyo de actores clave que le garantizaban votos suficientes (gobernadores, organizaciones políticas, legisladores). Asimismo, los partidos de oposición demandaban recursos a través de la etiquetación de proyectos que les dieran visibilidad política y les permitieran cumplir con su agenda política y sus promesas de campaña» (Ugalde, 2014, p.13).

No obstante que esta dinámica de negociación está lejos de ser idónea en cuanto a los estándares democráticos, la emergencia del pluralismo conllevó una inevitable negociación política para establecer acuerdos entre las distintas fuerzas representadas en el Congreso. Esto permitió descomprimir, en gran medida, el poder *de facto* que logró adquirir el presidente en torno al diseño presupuestal y su enorme influencia en el Congreso. Además, dio impulso a más actores políticos que antes estaban en una posición marginal, lo que favoreció que tuvieran una mayor interacción y protagonismo y, sobre todo, ocasionó una descentralización del poder entre más y diversos sectores y agentes del gobierno, tanto federales como estatales, más acorde con un modelo de país federalizado, coordinado e interrelacionado en su funcionamiento. Es decir, se expandió la cancha de negociación polí-

tica al incluir más actores y sectores de gobierno, además de poner en marcha nuevas prácticas de cooperación y entendimiento.

Otro ejemplo significativo de cambio en la dinámica política durante la transición, se pudo observar en la formulación del Pacto por México impulsado por el presidente Enrique Peña Nieto junto con el PAN y el PRD, en ese entonces los partidos de oposición más representativos. Consistió en un amplio acuerdo con los principales partidos opositores para impulsar cinco reformas estructurales y noventa y cinco propuestas de política pública, entre las que destacan: las reformas educativa, energética, hacendaria, política, y de telecomunicaciones. El Pacto fue un acto de reconocimiento a la capacidad de las diferentes fuerzas políticas, tanto de izquierda, como de centro y de derecha, para realizar una acción de concierto. Esto, de otra manera, con el solo impulso del partido en el poder, difícilmente hubiera podido llevarse a cabo.

El contexto previo para la consecución del Pacto se consideraba bastante adverso para Peña Nieto, debido a la condición de gobierno dividido en que asumió el poder. Así les había ocurrido a los mandatarios anteriores, que no habían podido avanzar en su propuesta de reformas estructurales por carecer de mayoría legislativa. Irónicamente, la iniciativa del Pacto provino de la fracción que mantenía el control sobre el PRD, la llamada «Nueva Izquierda», que pretendía entablar una nueva relación con el gobierno entrante, a manera de proyectar la imagen de una «izquierda moderna», pero también para afianzarse como fracción dominante en el partido. En palabras de Jesús Zambrano, dirigente del partido al momento de la firma del Pacto, el PRD proponía asumirse como «un partido respetuoso de la institucionalidad de nuestro país» (Elizondo Mayer-Serra, 2017: 27).

Por su parte, el PAN, aceptó adherirse al Pacto como una oportunidad para avanzar en una agenda del partido que los presidentes anteriores, Fox y Calderón, no lograron consumir durante sus respectivos mandatos. Además de que el presidente del partido, Gustavo Madero, mantenía una disputa con el presidente saliente, Calderón, por el control del PAN, por lo que estrechar vínculos con el gobierno le permitiría al grupo de Madero fortalecerse al interior del partido (Elizondo Mayer-Serra, 2014: 27).

El presidente Peña Nieto y su grupo político aprovecharon las coyunturas por las que atravesaban los principales partidos de la

oposición para impulsar una agenda reformista que les permitiera ensanchar su legitimidad como gobierno. Pretendieron también facilitar la gobernabilidad del país con tintes democratizadores, e intentar relanzar al PRI como un partido renovado y vanguardista, más acorde con los signos políticos del momento.

De manera que la formulación del Pacto representó, de nueva cuenta, la disposición de las fuerzas políticas para concretar acuerdos mediante la suma de mayorías bajo un marco de gobernabilidad democrática. De hecho, uno de los ejes del Pacto, la Reforma Política, tuvo como propósito posibilitar la ampliación de mayorías mediante la formación de gobiernos de coalición, la incorporación de la cláusula de gobernabilidad para la primera minoría, el fortalecimiento del sistema electoral, la reelección legislativa, la apertura a candidaturas independientes, la inclusión de la iniciativa ciudadana y la consulta popular. Es decir, fue interpretada como una reforma «gradualista» en el sentido de buscar «mejorar las condiciones anteriores del orden político-institucional a partir de la necesidad de atender aquellos aspectos que cuestionaron el comportamiento de los actores y el funcionamiento del sistema electoral en las elecciones federales de 2012» (Zamitiz, 2016: 12).

Sin embargo, pese a las amplias expectativas depositadas en el paquete de reformas, los resultados logrados, si los hubo, quedaron mucho a deber. Básicamente porque estuvo lejos de alcanzar los grandes cambios prometidos, enfocados en: «culminar la transición democrática e impulsar el crecimiento económico que genere empleos de calidad para los mexicanos, y permita disminuir la pobreza y la desigualdad social». Ni la percepción de la gente, ni los indicadores, colocaron al país en un estadio superior como al que se aspiraba. Más bien, quedó la sensación de que todo permaneció prácticamente igual, como si el pregonado Pacto no hubiese hecho diferencia alguna.

Posiblemente un error clave al formular el Pacto fue no haber ampliado la discusión de su contenido a más sectores de la población más allá de las dirigencias partidistas. Es decir, que ciudadanos, gremios y sectores universitarios y de la sociedad civil se sumaran a la deliberación y fortalecimiento de propuestas. Así también, la premura en su aprobación dejó la impresión que se rehuyó al debate y con ello evitar incorporar otros puntos de vista y ajustes al paquete de iniciativas. En consecuencia, el Pacto no alcanzó la legitimidad esperada. Se percibió

más como un entendimiento de élites para afianzarse en el poder —y así dar continuidad al modelo neoliberal predominante—, que como un acuerdo que se tradujera en beneficios tangibles para la población<sup>15</sup>.

El Pacto por México fue un caso emblemático de avance en la construcción de consensos entre las fuerzas políticas más representativas del país, pero, desafortunadamente, careció de un ejercicio suficientemente deliberativo y, por ende, no tuvo la legitimidad necesaria por parte de la ciudadanía para percibirse como un acuerdo genuino, de amplio consenso normativo, producto de una cocreación de reglas institucionales en sociedad. No obstante, estos pequeños pasos en la construcción de consensos implicaban un reconocimiento de la pluralidad de expresiones del país y de la necesidad de alcanzar acuerdos colectivos, bajo un piso mínimo de entendimiento, inclusión y cooperación.

### 3. De la transición a la restauración: el *mayoritarismo* como signo de retroceso

La irrupción de Morena como partido triunfante en 2018, significó una profunda reconfiguración del poder político en el país. Andrés Manuel López Obrador comenzó su mandato con un escenario no antes visto en los gobiernos de la transición. Fue arropado por una enorme mayoría legislativa en el Congreso. La coalición legislativa, Juntos Haremos Historia, agrupó 306 escaños en la Cámara de Diputados, más la adhesión de 31 del PVEM, organización que se unió a la

---

<sup>15</sup> Es importante mencionar que se especuló que en la concreción del Pacto se destinaron recursos económicos para sobornar a un grupo de legisladores de la oposición y así convencerlos de votar a favor del paquete de propuestas, circunstancias que menoscabaron la credibilidad del acuerdo. El ex director de PEMEX, Emilio Lozoya Austin, declaró que entregó 404 millones de pesos a un grupo de legisladores para convencerlos de votar el paquete de reformas. Esta revelación sucedió en el contexto del proceso judicial que afrontó Lozoya por acusaciones de corrupción en su paso por la dirección de PEMEX. Los legisladores señalados de recibir los sobornos, por su parte, rechazaron tales acusaciones (El Universal, 12 de agosto de 2020).

causa morenista una vez iniciada la legislatura<sup>16</sup>. Con ello, el partido gobernante y aliados agruparon un amplio bloque legislativo que superaba numéricamente la mayoría calificada necesaria para proponer reformas constitucionales. Un hecho que no se repetía desde 1988, cuando el PRI aún estaba en su apogeo y Carlos Salinas se estrenaba como presidente.

El signo político de la legislación morenista ha sido la subordinación al Ejecutivo como ocurría en la política de antaño, acompañado de improvisadas prácticas legislativas, la cancelación del diálogo y la nulificación de acuerdos con la oposición. Primó, en cambio, la imposición dictada desde Palacio Nacional, escoltada por una avasalladora mayoría del partido gobernante. Con ello, retornó la disciplina acrítica y el sometimiento por parte de la bancada oficial hacia el Poder Ejecutivo y su proyecto político. El repliegue del partido gobernante y aliados en torno al presidente propició el rompimiento de los lazos de confianza y de cooperación entre partidos que apenas comenzaba a rendir frutos en la construcción de la vida democrática.

La «aplanadora» morenista arrasó en distintos momentos y contextos de las 64 y 65 Legislaturas. Recuperamos algunos emblemáticos a continuación:

Una de las primeras acciones del grupo parlamentario morenista fue eliminar la reforma educativa implementada en 2013, que fue una de las promesas del presidente. Mario Delgado, coordinador de los diputados morenistas y dirigente del partido, al seguir las instruc-

---

<sup>16</sup> Si bien el presidente logró una imponente mayoría en el Congreso por la copiosa votación en las elecciones a favor de su causa, también se fortaleció numéricamente debido a una violación a la cláusula de sobrerrepresentación en la asignación de escaños. Esto porque la Constitución señala, en su artículo 54, que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, ni podrá exceder en ocho puntos el porcentaje de diputados respecto al porcentaje de votación emitida. En los hechos, «la coalición Juntos Haremos Historia obtuvo el 45.4% de la votación válida emitida a la Cámara de Diputados, pero se hizo con 308 diputados, equivalentes al 61.6% del total. La sobrerrepresentación de la coalición gobernante, entendida como la diferencia entre porcentajes de votos y de curules, fue de 16.2%, lo doble de lo permitido por la Constitución. De esa magnitud fue también la subrepresentación de las oposiciones frente al apoyo que recibieron en las urnas» (Murayama, 2024).

ciones del presidente y tras aprobar su partido un conjunto de leyes secundarias para dar marcha atrás a dicha reforma, declaró: «dijimos que ni una coma iba a quedar y ni una coma quedó» (23 de septiembre de 2019). Su afirmación puso de manifiesto la catadura con que Morena había decidido legislar: de manera impositiva e innegociable, sin sopesar contenido, fundamento o racionalidad alguna de la legislación que estaba vigente. En su perspectiva, había que desmontar, de raíz, todo vestigio que les resulte incómodo para el afianzamiento de su movimiento político. En este caso, el desmantelamiento de la reforma permitiría congraciarse a Morena con el gremio sindical educativo, cuyas prácticas corporativistas iban a ser reguladas mediante la extinta reforma y, al demolerla, volverían a su estado original de prebendas políticas.

Otra medida unilateral del bloque oficialista se suscitó en septiembre de 2019, cuando Morena incumplió un acuerdo firmado con el PAN para que este partido presidiera la Mesa Directiva en el segundo año legislativo, en relevo de Porfirio Muñoz Ledo. Desconoció el compromiso establecido previamente y se impuso de manera arbitraria con el peso de su mayoría, dando marcha atrás al clima de colaboración y confianza recíproca entre partidos que se había venido construyendo a lo largo de los últimos años.

En 2020, Morena y aliados avalaron la desaparición de 109 fideicomisos públicos, cuyos recursos estaban enfocados en atender cuestiones de apoyo a la ciencia, víctimas de la violencia, protección de periodistas, atención a desastres naturales, salud, tecnología, cultura y deportes, entre otros rubros. El argumento del presidente para justificar la medida fue que había «opacidad» sobre el manejo de los recursos y que, con su extinción, los fondos serían utilizados en la atención a la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19. Sin embargo, se presume que el trasfondo fue un asunto político para centralizar el uso de recursos públicos por parte del gobierno, pues no hubo transparencia ni seguimiento alguno sobre el destino que tuvo la captura de tales fondos; es decir, la opacidad y falta de información que acusó el presidente se trasladó ahora a Palacio Nacional.

A esta medida, tres años después se añadió la extinción de trece fideicomisos del Poder Judicial de la Federación por parte del bloque morenista. Esta acción fue interpretada como venganza a los reveses que dicho poder había dado a las iniciativas del Ejecutivo, y como parte

del creciente clima de tensión entre ambos poderes, dado que el presidente se enfocó a denostar al Poder Judicial una vez que el ministro Arturo Zaldívar, incondicional del Ejecutivo, concluyó su periodo al frente de la Corte y la ministra Norma Piña lo suplió en el cargo.

En abril de 2023, la bancada morenista en el Senado aprobó un conjunto de iniciativas presentadas por López Obrador, que avalaban la desaparición del INSABI y de Financiera Rural, cambios a la Ley Minera y al Conacyt, la participación del Ejército en una nueva línea aérea y el Tren Maya, entre otras (en total aprobaron 20 dictámenes, 18 leyes secundarias y dos reformas constitucionales). Lo llamativo de la votación es que se realizó de madrugada, con premura, sin lectura de dictámenes ni deliberación, en ausencia de la oposición y en un recinto distinto al pleno del Senado —porque la tribuna estaba tomada por el bloque opositor—. Este conjunto de acciones puso de manifiesto el desdoro que prima en la bancada oficialista, al violar principios elementales del quehacer legislativo, para no mencionar los rasgos que definen una situación ideal de habla, desde el punto de vista de Habermas. La cultura del debido proceso que se había ido construyendo paulatinamente por años, fue barrida de la noche a la mañana, sin pudor alguno mediante la arrolladora mayoría morenista.

Otro momento de imposición mayoritaria se sostuvo a lo largo de la última legislatura para omitir la responsabilidad de nombrar a los comisionados faltantes del INAI. El grupo parlamentario de Morena lo dejó inoperante por instrucciones del presidente, al considerarlo un organismo «oneroso» e «inservible», por lo que anunció presentar una reforma administrativa para «desaparecer todos esos organismos supuestamente autónomos, porque no le sirven al pueblo, están al servicio de las minorías» (AMLO, 11 de diciembre de 2023).

Finalmente, al concluir el periodo ordinario de sesiones de la 65 Legislatura del Congreso de la Unión, el presidente convocó a los legisladores de la bancada morenista para agradecerles que «lograron la aprobación de reformas e iniciativas fundamentales», así como pedirles «continuar con el proceso de transformación, sin titubeos ni zigzagueos» (La Jornada, 2 de mayo de 2024). Al respecto, la nota de Milenio Diario (1 de mayo de 2024) sintetiza las peculiaridades del partido en el poder en lo concerniente a su responsabilidad legislativa:

Bajo la consigna morenista de no cambiarle «ni una coma» a iniciativas y proyectos de presupuesto del presidente Andrés Manuel López Obrador, la 65 Legislatura del Congreso de la Unión concluyó su gestión de tres años al clausurar el último periodo ordinario de sesiones. (...) El Senado cerró el periodo legislativo con diversos rezagos, pues dejó sin nombrar a dos integrantes del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), 49 del Tribunal Electoral (incluidos dos magistrados), 41 de tribunales locales, tres del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y tres de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

Este pasaje refleja la obediencia incondicional al presidente, pero también la absoluta irresponsabilidad por parte del bloque morenista al poner en riesgo el funcionamiento de los órganos que, a falta de titulares, se vuelven inoperantes. Una nulificación *de facto* al entramado institucional que el presidente ha intentado dismantelar, bien por vía legal o arbitraria. Así ha sido por parte del bloque oficialista en el Congreso al desacatar sus responsabilidades mandatadas por ley y por la misma SCJN, que había ordenado «al Senado para que, dentro del presente periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, lleve a cabo la votación para que “se designe a las personas comisionadas que ocuparán las vacantes” existentes, hasta agotar las facultades que para ese efecto le han sido encomendadas, a fin de permitir la pronta y completa integración del pleno del ente autónomo». Mandato que fue desobedecido.

Estas prácticas que ha introducido Morena en sus primeras dos legislaturas como partido mayoritario son serias señales de alerta al modelo democrático que se había venido construyendo de manera previa, durante el periodo de la transición. Si ya habían comenzado a aceptarse, con cierta normalidad, las pautas de intercambio y negociación, el establecimiento de compromisos y el arribo de consensos entre los múltiples partidos representados en el Congreso, con la irrupción del bloque morenista se demolieron esos pequeños pero significativos avances dados para el fortalecimiento de la democracia mexicana.

En cambio, la constante en las últimas dos legislaturas ha sido la intensificación de conductas hostiles, la discordia y la polarización. Nada más dañino que eso para derribar nuestra precaria democracia y la posibilidad de procesar conflictos y desacuerdos de manera pacífica y bajo el imperio de la ley, para dar paso a una lógica schmittiana que supone el aniquilamiento del adversario mediante la imposición mayoritaria, que desconoce los modos, las reglas y los valores que poco a poco habían cobrado sentido para procesar conflictos en un marco de civilidad democrática.

## Conclusiones

Los avances en el proceso de democratización en México a lo largo de las últimas décadas han sido innegables, sin dejar de omitir los vaivenes, inconsistencias, errores y aprendizajes que conlleva la construcción de un modelo político en democracia. No es posible la perfección democrática de la noche a la mañana, mucho menos en un país con tan profundos resabios autoritarios de nuestro pasado histórico. De modo que el desprendimiento de los remanentes del antiguo régimen es en demasía complicado y, más aún, lento, por el peso de sus atavismos.

La cimentación democrática es una tarea ardua que requiere tesón y persistencia para lograr cambios sustantivos, con la solidez necesaria para ahuyentar la amenaza del retroceso, de lo contrario se estará a merced de las pulsiones autoritarias. Tal como ahora parece suceder con la irrupción del lopezobradorismo, un movimiento que aspira a transformar al régimen vigente de raíz, sin manifestar con claridad cuál es la propuesta para su reemplazo. Aunque tampoco es difícil advertirlo, toda vez que su encumbramiento en el poder ha significado el intento férreo de demolición de las bases democráticas construidas durante la transición.

La ironía consiste en que la autodenominada Cuarta Transformación usó el vehículo de la democracia para arribar al poder y, estando ahí, atentar contra los mecanismos más elementales de esta: el pluralismo, la posibilidad de acuerdos, la deliberación, la racionalidad y la búsqueda de procesamiento de conflictos por cauces legales y pacíficos. Para este proyecto de gobierno, el peso de las mayorías basta para desconocer todo lo avanzado anteriormente.

La respuesta de la tradición aristotélica, arendtiana y habermasiana a esta visión autoritaria (construir un horizonte de cambios políticos a partir de la puesta en práctica de un modelo deliberativo) parecería ser un planteamiento con tintes idealistas. Puede serlo, pero es superior a la vía opuesta, la de la «tiranía de mayorías», porque esta carece de sensatez, de sentido de lo terrenal, pues desconoce la complejidad de la vida en sociedad y pretende imponer un modelo monista que cancela la libertad, atenta contra la verdad y suprime los derechos en que se funda la democracia.

## Bibliografía

- Arendt, H. (1993). *De la historia a la acción*. Paidós.
- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Paidós.
- Aristóteles (1968). *La política*. Porrúa.
- Casar, M. A. (2013). Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y Gobierno*, 20(2), 235-259.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2024).
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2017). Reforma de la Constitución la economía política del Pacto por México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(230), 47-68.
- Habermas, J. (1962). *Historia y crítica de la opinión pública*. Gustavo Gili.
- Habermas, J. (1982). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
- Herrera, M. (1993). *Jürgen Habermas: moralidad, ética y política. Propuestas y críticas*. Alianza.
- Murayama, C. (2024). La trampa de la sobrerrepresentación. *Nexos* (556), 41-42.
- Rawls, J. (1995). *Liberalismo político*. Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, C. (1932). *El concepto de lo político*. Alianza.
- Schmitt, C. (1994). *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Massachusetts Institute of Technology.
- Turner, J. H. (1991). *The Structure of Sociological Theory*. Wadsworth Publishing Company.
- Ugalde, L. C. (2014). *La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público*. Integralia Consultores, SITESA.

Zamitz Gamboa, H. (2017). La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México? *Estudios Políticos*, 40, pp. 11-46.

# El mito de Sísifo: desafíos gubernamentales en México, 2024

Mauricio Merino

Jaime Hernández Colorado

## I.

Aunque parezca una repetición obvia cada que sucede un proceso electoral, el orden local de gobierno en México, sigue siendo la gran asignatura pendiente. La paradoja de este faltante, en materia de innovación, fortalecimiento institucional y recursos presupuestales, es que fue en el espacio municipal donde sucedieron los primeros estertores de cambio político, en las postrimerías del siglo XX: la transición empezó en los gobiernos locales (Molinar, 1991; Becerra, Salazar & Woldenberg, 2000; Woldenberg, 2012). Resulta contradictorio que, una vez adquirió fuerza la dinámica de la transición, ese nivel de gobierno dejó de ser —paulatinamente— el entorno ideal para la apertura democrática, la innovación pública y el acercamiento de los representantes del Estado a las personas. No se diga ya para la garantía de los derechos, si se observa tan solo el rol que han tenido en la crisis de violencia que vive el país desde hace más de una década.

En 2018, en otro espacio, propusimos que los gobiernos de los tres órdenes se encontraban frente a un cúmulo de desafíos institucionales que habían derivado de la última gran oleada de reformas que dieron molde al régimen federal mexicano y que asignaron responsabilidades sobre temas muy diversos (rendición de cuentas, transparencia, archivos, combate a la corrupción, entre otros) a los tres niveles de gobierno —y a varias instituciones de ámbito nacional, en una lógica de coordinación federal— (Merino & Hernández, 2018).

Desde las reformas municipales de 1983 y 1999, las condiciones normativas para el funcionamiento de las administraciones públicas locales se habían mantenido en cierta forma estables, propiciando la especialización e innovación en algunos ámbitos. Conviene mencionar, por ejemplo, la lógica de las alianzas para la colaboración intermunicipal en zonas conurbadas, en materias como la provisión de servicios públicos agua, alcantarillado, limpia pública o seguridad pública. A partir de las reformas que establecieron la regulación de transparencia y acceso a la información, la adaptación de los marcos normativos estatales fue imponiendo nuevas obligaciones y, por tanto, nuevas rutinas a los gobiernos municipales en el país. A partir de las respuestas de los gobiernos locales a esas obligaciones, se desarrollaron estrategias interesantes de política pública que, sin embargo, no se consolidaron como sedimentos de una lógica continuada. Algunos ejemplos, que se evidenciaron por la vía de los procesos de evaluación que generó el Premio de Gobierno y Gestión Local, son un botón de muestra de esa dinámica de innovación en políticas públicas municipales, detonada por las reformas en materia de transparencia y acceso a la información (Cabrero, 2003).

A las prácticas innovadoras que se fueron destacando en algunos gobiernos municipales, se sumaron otro tipo de acciones para respaldar los esfuerzos locales y, al tiempo, ofrecer parámetros de mejora. Este fue el caso de varias iniciativas del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), la última y más concreta: la Agenda para el Desarrollo Municipal. Desde el ámbito de la sociedad civil organizada, se encaminaron proyectos como las evaluaciones municipales sobre transparencia y acceso a la información realizadas por el colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes.

Luego de la aparición de los temas de transparencia y acceso a la información en el marco legal del país, el proceso de modificaciones

que culminó en la legislación general de 2015, con la homogeneización de las reglas de ejercicio de los derechos consagrados en el artículo 6º Constitucional, estableció parámetros a los que han tenido que adaptarse los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, el establecimiento de un piso mínimo de obligaciones de transparencia cerró el espacio a la innovación y, de forma paradójica, el escenario municipal en el que habían proliferado ejemplos de apertura de la información pública dejó de ser generador de esas experiencias, pues se entendió que el solo cumplimiento de las obligaciones ya colocaba a los gobiernos municipales en una situación óptima, lo cual no solo es falso, sino que ha provocado que se desarrollen estrategias de simulación que pocas veces se identifican y menos se sancionan, dadas las limitaciones institucionales —presupuestales y de recursos humanos— de los órganos garantes para hacer verificaciones y evaluar cumplimientos.

En perspectiva, estos avances, sumados a la importancia de los procesos políticos municipales en la transición mexicana, evidencian la contradicción a la que se refiere el título de este artículo. Por una parte, los municipios han sido punta de lanza en el desarrollo de alternativas de política pública que han sacado ventaja —a favor de las personas— de la transparencia y el derecho a saber. Y, por otro lado, la trayectoria de veinticinco años, desde la última gran reforma municipal, evidencia que, a pesar de esos aciertos y esas historias institucionales, los municipios mexicanos siguen engrillados en dos grandes problemas:

1. aquellos que se destacaron en el desarrollo de políticas públicas de índole diversa y/o en políticas de apertura gubernamental y garantía del derecho de acceso a la información, fracasaron con su mantenimiento en el tiempo, es decir, en garantizar que la experiencia institucional remontara la lógica del sistema de botín y lograra afianzarse como una fortaleza de las administraciones locales, y;
2. aquellos que no se destacaron en un principio, ni en materia de políticas locales ni de transparencia y acceso a la información, fallaron en la adopción de medidas similares a los que sí, aprendiendo de esas otras experiencias institucionales —a veces muy cercanas en términos geográficos, ideológicos o partidistas— o recuperando las recomendaciones generadas desde el ámbito académico y de sociedad civil organizada.

Estas condiciones han derivado en la situación presente: la experiencia institucional ha sido vasta, innovadora y disponible, abierta para replicarse en espacios administrativos diversos, pero con nulo aprovechamiento para multiplicar los casos de éxito en los tres órdenes de gobierno, particularmente el municipal.

El gobierno local en México, en el análisis de veinticinco años, permanece entrampado en una suerte de pasmo institucional que ha cancelado, de manera inercial, la posibilidad de que se desarrollen políticas públicas municipales —sin importar la temática específica— y que hasta ahora haya sido casi imposible, por ejemplo, insertar a las administraciones municipales en el rol protagónico que les correspondería en un diseño nacional de rendición de cuentas y combate a la corrupción. Esto no necesariamente se explica en función de las capacidades institucionales limitadas de los gobiernos locales, pues, como se evidencia en los resultados más recientes del *Informe de Desarrollo Humano Municipal*, ha habido avance en algunos subíndices y entidades federativas (PNUD, 2022). Pero estos avances no solo son magros, sino también discontinuos y dispersos en la geografía del país. En otro sentido, esa falta de condiciones para la instrumentación de obligaciones comunes municipales se funda en la incapacidad del Poder Legislativo Federal para reconocer la importancia del gobierno local e incluirlo como protagonista de la implementación de políticas y prever la necesidad de dotarlos de medios técnicos, humanos y presupuestales para llevar a buen puerto esas atribuciones adicionales que se han impuesto en casi tres décadas.

Por lo que, en materias adicionales relacionadas con la apertura gubernamental y la rendición de cuentas, como la gestión archivística, control interno, participación ciudadana, entre otras, la historia tampoco es halagüeña. No solo las reformas vinculadas con transparencia y acceso a la información han contribuido a establecer un modelo distinto al que había prevalecido durante décadas en las administraciones públicas mexicanas. En el periodo de 2014 a 2018, diversas modificaciones y/o creaciones legislativas diseñaron nuevos paradigmas en el ejercicio gubernativo en el país, en los tres órdenes, y el espacio municipal no solo no fue excepción, sino que ha sido el menos dotado de herramientas para afrontar esos desafíos institucionales que ya no puede decirse que son nuevos. En tal sentido, se trata de cambios relacionados con rutinas nuevas para la práctica del

control democrático de la autoridad; sobre rendición de cuentas, fiscalización, control interno, archivos y combate a la corrupción. Estas modificaciones han sido —aun cuando no se haya reconocido así en ningún momento— originadoras del mayor reto de gestión que hayan enfrentado las personas funcionarias públicas en México. Sin que se haya propuesto como una reforma administrativa, en la práctica alteraron el estado de cosas que había prevalecido desde el régimen del Partido de la Revolución.

## II.

En 2018, en otro espacio ya citado, convino llamar la atención para decir que los cambios que incorporaron obligaciones adicionales a los gobiernos exigían que estos respondieran con nuevas formas y estrategias para el ejercicio de gobierno y su relación con las personas. A todas luces, en el entendido de que era imposible pretender que las obligaciones nuevas o modificadas se pudieran cumplir siguiendo las viejas rutinas o reproduciendo los vicios de la gestión que persistían y afectaban la eficiencia y eficacia gubernamentales. Pues bien, la lectura seis años después sigue siendo la misma.

En 2024, los gobiernos mexicanos siguen teniendo frente a sí un reto enorme, no solo para dar cumplimiento a las obligaciones que, como se dijo, ya no pueden considerarse nuevas, sino para diseñar nuevos comportamientos burocráticos —o adaptaciones— que permitan el cumplimiento constante y permanente de dichas obligaciones. Es decir, la mudanza de paradigma para el ejercicio de la función administrativa en el Estado mexicano, conforme a las reglas que se han ido imponiendo desde hace una década, al menos, sigue siendo una asignatura pendiente para quienes han sido funcionarios electos y nombrados, pues han decidido ignorarla, en su mayoría. Quizás con la expectativa de que sean las administraciones futuras las que se vean obligadas a responder a los imperativos categóricos de transparencia y honestidad que cruzan de forma transversal a todas las reformas que establecieron esas obligaciones.

A la par de los desafíos que prevalecen y que han sido ignorados sistemáticamente, el peligro grave que se muestra es que las administraciones sigan sin responder, por falta de capacidades, falta de cono-

cimiento, falta de recursos humanos y materiales, o falta de voluntad a dichos retos, y que permanezcan siendo omisas en el cumplimiento de sus deberes legales, afectando el éxito de los esquemas institucionales de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción. El riesgo al que se enfrentan los gobiernos y también los ciudadanos es que la respuesta de las administraciones sea errática y no logre sostener el buen funcionamiento de las instituciones, provocando el fracaso de estas en un nada lejano mediano plazo.

Para mayor claridad, las obligaciones a las que se hace referencia, que no son únicamente aplicables a los gobiernos municipales, implican:

- a) **La gestión archivística** estructurada conforme a criterios profesionales, en el marco de la legislación general de archivos, para garantizar que se registra y documenta cada una de las decisiones públicas que toman los poderes públicos y sus representantes. Esto es, que haciendo cada quien lo que le corresponde, existan rutinas que permitan el registro y documentación de todo eso. La legislación general en esta materia fue resultado de un proceso muy largo de exigencia y acompañamiento de la sociedad civil organizada y el ámbito académico. Es paradójico que esta vertiente de política que, en la lógica de la rendición de cuentas implica el punto de origen de la información que generan las instituciones del Estado, en tanto significa su existencia y “encontrabilidad” (sic), haya sido la última que tuvo normatividad homogénea en el ámbito nacional. Y que sea, hasta hoy, en la que menos esfuerzos se han concentrado, no solo en los gobiernos locales, sino en general. Dos datos al respecto: 1) al 24 de noviembre de 2023, únicamente 23 entidades federativas habían armonizado sus legislaciones locales conforme a la Ley General de Archivos. El plazo establecido por la propia ley general, en sus transitorios, venció el 15 de junio de 2020. 2) A la misma

fecha de 2023, solo diez estados habían instalado sus Consejos Estatales de Archivos.<sup>17</sup>

- b) **El registro pormenorizado y comparable del ejercicio del gasto.** Esto tiene anclaje en la segunda reforma más antigua de las que han dado forma a ese nuevo paradigma de administración: la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que entró en vigor el 1 de enero de 2009. Conforme a la lógica que estableció la ley general, todas las administraciones en México deben sujetarse a reglas comunes en materia de registro y actualización de la información contable. En sentido general, la legislación estableció parámetros de base para la comparabilidad de la información contable, asociando estas reglas con los imperativos de transparencia y acceso a la información, mediante una reforma en 2012. Esta reforma estableció, en el artículo 56 de la LGCG, que “la generación y publicación de la información financiera de los entes públicos a que se refiere el Título Quinto, se hará conforme a las normas, estructura, formatos y contenido que para tal efecto establezca el consejo (Nacional de Armonización Contable) y difundirse en la página de internet del respectivo ente público”. En relación con los órdenes estatal y municipal de gobierno, la LGCG tuvo dos reformas: la primera, en diciembre de 2015, que añadió el artículo 10 Bis, en el que se estableció la obligación de las entidades federativas de poner en marcha consejos de armonización contable estatales, los cuales entre sus atribuciones tienen:

“I. Brindar asesoría a los entes públicos de su entidad federativa y de los municipios de su estado o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según corresponda, para dar cumplimiento a las normas contables y lineamientos

---

<sup>17</sup> Datos del Archivo General de la Nación, disponibles en [www.gob.mx](http://www.gob.mx). Consultado: 29 de mayo de 2024.

para la generación de información financiera que emita el Consejo (Nacional de Armonización Contable);

II. Establecer acciones de coordinación entre el gobierno de su entidad federativa con los municipios o los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según corresponda, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley;

III. Requerir información a los entes públicos [...] sobre los avances en la armonización de su contabilidad conforme a las normas contables emitidas por el Consejo (Nacional de Armonización Contable);

IV. Analizar la información que reciban de los entes públicos [...] e informar al Secretario Técnico del Consejo (Nacional de Armonización Contable) los resultados correspondientes;

[...]"

La segunda reforma relacionada con el ámbito local fue en enero de 2018, con una modificación al Artículo 48 de la LGCG, que quedó como sigue:

“En lo relativo a los ayuntamientos de los municipios o los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y las entidades de la Administración Pública Paraestatal municipal, los sistemas deberán producir, como mínimo, la información contable y presupuestaria a que se refiere el artículo 46, fracciones I, incisos a), b), c), e), g) y h) [*Estado de actividades, Estado de situación financiera, Estado de variación en la hacienda pública, Estado de cambios en la situación financiera, Estado de flujos de efectivo, Notas a los estados financieros, Estado analítico del activo*]; y II, incisos a) y b) [*Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados; Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las clasificaciones siguientes: 1. Administrativa, 2. Económica, 3. Por objeto del gasto, 4. Funcional. El estado analítico del ejercicio del presu-*

*puesto de egresos deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por ramo y programa]”.*

Respecto de la actualidad en este tema, por ejemplo, el *Barómetro de Información Presupuestal (BIPE) 2023*, elaborado por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), evidencia, entre otros datos, que:

“Si bien en los últimos 15 años la calificación promedio del BIPE aumentó de 53% a 93%, en los últimos dos años la transparencia presupuestaria se ha estancado, y en esta edición retrocedió en 13 estados, entre los cuales Zacatecas (-11%) y Sonora (-19%) presentan las mayores caídas. Los tres estados con calificaciones más bajas son Guerrero (69.8%), Sonora (76.7%) y Michoacán (78.5%). Actualmente, solo siete estados tienen una calificación de 100%. [...]

Para el ejercicio fiscal 2023, siete de las 15 entidades que tuvieron elecciones en 2021 retrocedieron en promedio 6% en el BIPE. Los estados con mayor retroceso son Zacatecas y Sonora con una caída de 11% y 19% respectivamente. Estos resultados reflejan una falta de continuidad en las políticas públicas y la incapacidad de las nuevas administraciones para aprovechar y construir sobre los avances de las administraciones pasadas” (IMCO, 2023).<sup>18</sup>

En lo referente a la armonización contable, se sabe que es un horizonte todavía lejano, no solo porque en los ámbitos estatal y municipal prevalecen dificultades técnicas y profesionales para materializarla, sino porque la experiencia institucional previa sigue sin recuperarse ni aprovecharse, debido a fenómenos prevaletentes como la captura de los puestos públicos en el cambio de administración, cambio de

---

<sup>18</sup> Información del IMCO, disponible en: <https://imco.org.mx/barometro-de-informacion-presupuestal-bipe-2023/>. Consultado: 29 de mayo de 2024.

burocracias. Es decir, lo previsto en el artículo 48 de la LGCG sigue sin suceder.

- c) **La existencia de evidencias ordenadas de todos los documentos que prueban el ejercicio de las atribuciones institucionales, así como el uso del presupuesto asignado.** Esta vertiente no solo remite a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de julio de 2016, como parte del entramado que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción. También se refiere al cumplimiento de las legislaciones orgánicas de las administraciones públicas, en cualquiera de los niveles de gobierno. Por otro lado, también remite al cumplimiento de las previsiones que se establecen anualmente en los presupuestos de egresos —de la federación, de los estados y de los municipios—. Ha sido notoria la discusión respecto de las disparidades entre los presupuestos aprobados respecto de los ejercidos, no solo en términos de subejercicios, sino de movimientos irregulares de recursos, cambiando con decisiones administrativas discrecionales los destinos y objetivos definidos por los poderes legislativos en los presupuestos de egresos anuales. En el ámbito federal, esto se ha discutido profusamente (Núñez, 2017). En un análisis con datos oficiales de 2023, se evidenció que el Poder Ejecutivo Federal “ha tomado al menos 1,598,626 millones de pesos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y los ha llevado a destinos diferentes a los establecidos legalmente por la Cámara de Diputados. Esto representó 25% del total del presupuesto del Poder Ejecutivo aprobado en el PEF 2023” (Núñez, 2024).

El conjunto de prácticas perniciosas en el cumplimiento de mandatos institucionales, de los cuales el presupuesto y su uso para la atención de problemas públicos es quizás uno de los más identificables, también se puede poner de manifiesto con otro tipo de datos, por ejemplo: el *Informe País sobre el Combate a la Corrupción 2021* (IIRCCC, 2023) mostró, también con datos oficiales del ámbito federal, que la “política de austeridad” resultó en la generación de “ahorros” por 5,890.9 millones de pesos, de los que el 58.4% correspondió a la Administración Pública

Federal y el resto a poderes y órganos autónomos. Conviene hacer tres digresiones al respecto:

1. La lógica de una “política” como la que se ha aplicado, implica el recorte de recursos de un diseño presupuestal autorizado por la Cámara de Diputados (o los legislativos estatales, en su caso); esto quiere decir que lo que se denomina como “ahorro” en realidad no lo es, sino que es un recorte de recursos, que trae como consecuencia acciones de política que dejan de suceder debido a la cancelación del ejercicio del dinero destinado para eso, en el diseño presupuestal aprobado;
2. Que no existe información sobre el destino de los recursos “ahorrados”, es decir, en la lógica de los análisis mencionados en el párrafo anterior, y;
3. Que la dinámica de los recortes no ha respondido a un proceso de análisis para identificar oportunidades de reducción de recursos en el diseño presupuestal, es decir, teniendo como objetivo que, por la intención de recortar gastos, no acabe por afectar la operación de los espacios administrativos. Sobre este último punto, la identificación de oportunidades de ahorro tendría que suceder antes de la elaboración de los proyectos presupuestales y, por supuesto, de su aprobación en los órganos legislativos facultados, de modo que pudiera instrumentarse una política de austeridad real, no de recortes encaminados a posibilitar movimientos irregulares de presupuesto, mediante decisiones que no pasan por controles legislativos.

También acerca de la información presupuestal, entendida como la hoja de ruta de los mandatos institucionales, el BIPE 2023 del IMCO identificó prácticas como:

“1) la coexistencia de varios presupuestos, caso de Durango; 2) la existencia de presupuestos fantasma, caso de Morelos, donde el anexo transversal para la igualdad de género tiene programas presupuestarios que no tienen presupuesto asignado, dejando sin recursos a esos programas; 3) la publicación de presupuestos ilegibles, caso

de Zacatecas, donde los anexos cuentan con cincuenta páginas imposibles de leer” (IMCO, 2023).

- d) **La publicación de toda la información generada por las instituciones del Estado, en formatos accesibles, legibles y amigables.** Esta vertiente no solo tiene anclaje en la más antigua de las legislaciones de este entramado de “nuevas” obligaciones, la de transparencia, sino que sus alcances se han ido ampliando conforme al proceso de perfeccionamiento legislativo e institucional de la transparencia y la garantía del derecho de acceso a la información —y otros derechos vinculados, como el de protección de datos personales—. El proceso de cambio estuvo “directamente correlacionado con la evolución del sistema constitucional mexicano y su nueva arquitectura institucional. Este desarrollo implicó el fortalecimiento de estos derechos y de sus instituciones garantes, pero, al mismo tiempo, enfrenta los dilemas y problemas de ese nuevo diseño institucional, así como de sus condiciones de implementación” (López-Ayllón, 2016).

Este tema, que es del que existe mayor experiencia institucional, sigue siendo una asignatura pendiente, a pesar de que hace más de dos décadas se introdujo en México la lógica de la transparencia y la garantía del derecho de acceso a la información. Como se dijo, aquellos espacios, en los cuales se produjeron iniciativas de innovación institucional —en los tres órdenes de gobierno— para poner la información pública a disposición de las personas, dejaron de existir cuando se estableció un rango amplio de obligaciones de transparencia comunes y específicas, en la legislación general. De tal suerte que la innovación que antes sucedía entre gobiernos estatales y municipales e incluso entre dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como una forma de destacarse en la apertura y la garantía del derecho de acceso a la información, ha terminado por diluirse. Por otro lado, las verificaciones que instrumentan los órganos garantes estatales y nacional evidencian que, a pesar de la experiencia, los resultados no son óptimos y las rutinas todavía no están consolidadas. Conviene no perder de vista una obviedad transversal a esta discusión: la estructura

de las obligaciones comunes y específicas definidas por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública impone un piso mínimo en la materia, no parámetros excepcionales.

- e) **La sujeción de las prácticas y rutinas de las administraciones públicas, de los tres niveles de gobierno, a la vigilancia de las instituciones de control interno y externo.** Este imperativo se desdobra en dos vertientes de la rendición de cuentas horizontal —es decir, aquella que sucede entre instituciones—: la primera, el acompañamiento de los órganos internos de control; la segunda, el de las auditorías superiores o entidades de fiscalización superior.

La lógica del control interno se sujeta, a partir del diseño que se le dio en el Sistema Nacional Anticorrupción, a una concepción que lo entiende como el conjunto de herramientas y procesos dirigidos a acompañar y vigilar a las administraciones públicas, con la finalidad de generar contextos propicios para que el desempeño y actividades de estas se sujeten al cumplimiento normativo y constitucional, pero también a los criterios establecidos por los gobiernos para el diseño e instrumentación de políticas públicas, el manejo y ejercicio de los recursos y el patrimonio público. Además de esto, el control interno también remite a un acompañamiento que permita identificar problemas y áreas de riesgo en las administraciones, para proponer soluciones que mejoren la eficiencia y eficacia de los aparatos burocráticos. Esta concepción amplia del control interno tuvo la intención de alejarlo de aquella antigua que prevaleció en México, durante mucho tiempo, que lo entendía como una suerte de policía administrativa, sostenido en el paradigma de la responsabilidad reactiva, es decir, limitado a la labor de las personas servidoras públicas y generador de miedo, antes que de confianza.

Si bien, la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y otras normas relacionadas con las reformas de combate a la corrupción, establecieron criterios comunes en términos de control interno, a varios años de la existencia de estas obligaciones, los datos disponibles evidencian debilidades institucionales que han evitado que el control interno y sus herramientas, como primer filtro de las malas prácticas administrativas, se constituyan realmente en mecanismos

de inteligencia institucional y mejora de la gestión que estén en condiciones de contribuir al combate a la corrupción y a la erradicación de malas prácticas administrativas, que no siempre entrañan actos de corrupción.

En el orden municipal de gobierno, los datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023, con actualización al 26 de marzo de 2024, evidencian algunos puntos de interés para entender las debilidades institucionales señaladas, respecto de los 2,469 municipios que hay en el país.

El Censo destaca que el tipo de autoridad más frecuente que participó en el ejercicio de la función de control interno en el ámbito municipal fue la Contraloría Interna (1,358 casos), seguida de Órgano Interno de Control (OIC) (896 casos), sindicatura (404 casos), Secretaría Ejecutiva del Sistema Municipal Anticorrupción u homóloga (59 casos) y otra autoridad o institución (55 casos). De entrada, en los datos se identifica un problema de duplicidades en el ejercicio de la función de control interno municipal, pues, de la suma de los datos enunciados, se tiene un total de 2,772 número superior al de municipios que hay en México. Esto podría explicarse si se asume que, en algunos casos, aquellos órganos como la sindicatura y las secretarías ejecutivas de los sistemas municipales anticorrupción, están haciendo labores de control interno, en paralelo a OIC y contralorías municipales. Pues bien, el problema en esos casos es que la función de control interno está reservada únicamente a los OIC. El 16 de enero de 2020 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió la Controversia Constitucional 271/2017, presentada por el Ayuntamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua. En esa resolución, la Corte invalidó un artículo de la Constitución estatal y apartados de otros dos, con el argumento de que el diseño en el que se colocaba al síndico procurador como vigilante del control interno atentaba contra los principios constitucionales en la materia, además de contra la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Esos datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales 2023 ponen de manifiesto un problema que ya ha generado discusión constitucional y sobre el cual ya se pronunció la SCJN.

Una segunda cuestión respecto de las categorías que propone el INEGI, en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales, es la distinción entre “contraloría municipal” y “órgano interno de control”. De principio, podría intuirse que esa diferenciación es solo nominal,

aunque también podría remitir a la falta de integración de las contralorías municipales conforme a las áreas que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas en el artículo 115:

“La autoridad a quien se encomiende la sustanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinta de aquella o aquellas encargadas de la investigación. Para tal efecto, las secretarías, los OIC, la auditoría superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y sustanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones”.

En todo caso, esa distinción conceptual que hace el INEGI complica entender a cabalidad las condiciones en las que se encuentran las estructuras institucionales municipales de control interno. En principio, por ejemplo, hace imposible saber si se cumplen o no los preceptos de la LGRA acerca de la integración de los OIC y de su exclusividad en el ejercicio de la función de control interno.

Para seguir con los datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales, se señala que, a diciembre de 2022, las administraciones públicas municipales o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México contaron con 1,122 OIC u homólogos, es decir, un número diferente a los datos concentrados mencionados arriba. Respecto de esos 1,122 OIC, el número de personas servidoras públicas adscritas para 2022 fue de 4,171 una disminución de 65.5% respecto de 2020, cuando se reportaron 12,103. En el desglose que tiene que ver con la integración prevista por el artículo 115 de la LGRA, se reportaron 1,576 personas servidoras públicas adscritas a las áreas de investigación en 2022 —frente a 4,377 en 2020—, 1,039 adscritas a las áreas de sustanciación (2022) —en oposición a 2,296 en 2020— y 900 adscritas a las áreas de resolución o sanción (2022) —ante 2,250 en 2020.

Como parte del ejercicio de la función de control interno, en 2022 se aplicaron 24,054 auditorías a los 2,469 gobiernos municipales

mexicanos. Sin embargo, de ese total, solo 3,443 fueron hechas por OIC; del resto: 15,902 por contraloría interna, 3,022 por entidad de fiscalización superior, 854 por Auditoría Superior de la Federación, 427 por secretaría de la contraloría estatal, 130 por Secretaría de la Función Pública y 276 por “otra autoridad”. Si se tiene en cuenta como referencia el número de 1,122 OIC municipales, se puede observar que hicieron, en promedio, 3.06 auditorías cada uno en el período anual de 2022, es decir, un resultado magro respecto del volumen de gasto público y mandatos que entrañan las administraciones municipales en conjunto.

Otro enfoque de análisis de los datos de auditorías a las administraciones municipales es el de su direccionamiento. Por ejemplo, de las 24,054 auditorías hechas en total, 18,769 se concentraron en instituciones de la administración pública. En este caso, una de las hipótesis posibles que ese número se integró en gran medida por auditorías de cumplimiento financiero que, como se sabe, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación: “revisan que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo con la normativa correspondiente, y que su manejo y registro financiero haya sido correcto”, es decir, no tienen que ver con la vigilancia del desempeño. Del resto de las auditorías, únicamente 3,118 fueron a obra pública y 1,348 a fondos y subsidios federales; las 716 restantes se concentraron en “otros rubros”.

Acerca del ejercicio de la función de control interno en el ámbito estatal, los datos tampoco son halagüeños. Conforme al Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2023, actualizado al 27 de noviembre de 2023, los gobiernos estatales tuvieron 906 OIC en 2022, una disminución del 4.6% frente a los datos de 2021 (950). Esos OIC de las administraciones estatales tuvieron 4,217 personas servidoras públicas adscritas en 2022, 38.2% menos que en 2021. Por lo que hace a la integración que establece la LGRA, en 2022 hubo: 2,230 personas servidoras públicas en áreas de investigación —contra 2,403 en 2021—, 707 en sustanciación —frente a 513 en 2021— y 583 en resolución o sanción —ante 364 de 2021.

En el caso del ámbito estatal, durante 2022 se hicieron 6,923 auditorías, lo que significó una disminución de 31.9% respecto de 2021, en que se hicieron 10,159. De esas 6,923, 3,444 fueron hechas por los OIC, 1,128 por las secretarías de contraloría, 1,059 por la Auditoría Su-

perior de la Federación, 1,016 por entidades de fiscalización superior, 145 por la Secretaría de la Función Pública y 131 por “otra autoridad”.

En términos de la función de control interno en el Gobierno Federal, el Censo Nacional de Gobierno Federal 2023, actualizado al 21 de marzo de 2024, señala que la Administración Pública Federal (APF) tuvo 206 OIC en 2022, es decir, una disminución de 3.7% respecto de 2021. El número de personas servidoras públicas adscritas a los OIC disminuyó, frente a los datos de 2021, en 47%. En relación con la integración de los OIC: 1,723 personas en áreas de investigación (1,738 en 2021), 1,003 personas en áreas de sustanciación (785 en 2021) y once en resolución o sanción (frente a 523 en 2021).

De las auditorías hechas a la APF en 2022, 2,318 los OIC hicieron 1,652 la Secretaría de la Función Pública hizo 347, la Auditoría Interna (casos de Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos) 287 y 32 la Auditoría Superior de la Federación.

La función de fiscalización, en la lógica de control externo que se ha mencionado, se entiende, de acuerdo con la ASF, como “sinónima de auditar, de vigilar a detalle [...] vigilar el buen uso del patrimonio público. La revisión de la aplicación de recursos y programas públicos comprueba que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido”.

La vigilancia que permite la fiscalización no solo es condición necesaria para el “control externo”, sino también debería ser base para *la rendición de cuentas social*. Es decir, los resultados de la fiscalización, más allá de su especificidad técnica, deberían estar disponibles y abiertos para que todas las personas los reutilicen para la vigilancia y exigencia sociales a las instituciones públicas. Esto se debería traducir en tres condiciones, al menos: primero, que las instituciones de fiscalización desarrollen sus actividades y ejerzan sus atribuciones constitucionales conforme a parámetros técnicos y profesionales adecuados, no inmersos en lógicas ajenas a las técnicas. En segundo lugar, que la labor de las instituciones fiscalizadoras se sujete a los términos, tiempos y procesos establecidos por la legislación y, en tal sentido, todos los momentos de la fiscalización sean abiertos, transparentes y vigilados, sin que por ello se transgredan las reservas que marca la ley. Y, en tercer término, que los resultados de la fiscalización, más allá de generarse, entregarse y publicarse en términos técnicos, también sean descifrables por todas las personas.

Una ganancia adicional de entender a la fiscalización como uno de los eslabones de la rendición de cuentas tiene que ver con que *el control externo* que hacen las entidades de fiscalización superior forma parte de un entramado de enlaces institucionales que hace posible identificar malas prácticas, desviaciones a los planes de la política pública y los presupuestos públicos y, en su caso, transgresiones a los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad en el ejercicio del gasto público.

La fiscalización es una función de Estado y no solo tiene el objetivo de evaluar, vigilar y corregir el curso de las políticas públicas y el ejercicio de gobierno, en general, sino también debería atender el cometido de contribuir a la rendición de cuentas y proveer a todas las personas de información confiable para vigilar a los gobiernos, evaluar sus resultados y tomar decisiones, por ejemplo, respecto del sentido de sus votos en los procesos electorales. Todo eso no puede materializarse en un entorno en el cual, por falta de pericia o por criterios ajenos a la técnica de fiscalización, la confianza y la legitimidad de las auditorías superiores está atada a la de los partidos políticos y a los juegos de poder en los legislativos y ejecutivos.

f) **La operación de un nuevo derecho disciplinario de ámbito nacional**, con base en la LGRA y las modificaciones al Código Penal que vinieron aparejadas de las reformas que originaron el Sistema Nacional Anticorrupción. Este imperativo se ha topado con diferentes problemas. El más importante ha sido el retraso en las designaciones de setenta y dos personas magistradas en las veintinueve salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Como se establece en la ley orgánica del TFJA, las personas magistradas son propuestas por el titular del Poder Ejecutivo Federal y ratificadas por el Senado de la República. El proceso de designaciones, como lo documentó el Observatorio Ciudadano de Designaciones Públicas,<sup>19</sup> se retrasó —con corte al 31 de diciembre de 2023— 2,571 días, como lo reconoció el Senado al cierre del primer período ordinario de sesiones

---

<sup>19</sup> La información al respecto se puede consultar en: <https://designaciones.org>

del tercer año de la LXV Legislatura.<sup>20</sup> Esto solo es un botón de muestra sobre la discusión mayor acerca de la imposibilidad de considerar que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) ha existido a cabalidad. Es decir, ante la falta de nombramientos en una de las instituciones principales del SNA, encargada de los procesos sancionatorios en el ámbito administrativo, no es posible argüir que el Sistema se ha completado.

En ese sentido, los datos recopilados por el Informe del País, 2022, sobre el Combate a la Corrupción (IIRCCC, 2024) señalan que, en términos de cumplimiento de mandatos —al margen de los nombramientos faltantes de los cuales se cubrieron apenas veinte vacantes en enero de 2024—<sup>21</sup>, el TFJA cumplió con el 64% de sus atribuciones (mandatos legales). Esto no obsta para destacar que el Tribunal:

“presentó un cumplimiento parcial en la atribución relativa a atender y resolver las visitas de verificación ordenadas por la ASF y [...] al igual que en los años previos, no cumplió con el mandato relativo a elaborar un diagnóstico cualitativo y cuantitativo sobre el trabajo de las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, que habría de ser remitido para su consideración al Comité Coordinador del SNA, ni con la instrumentación de normas de carrera para los servidores públicos”. (IIRCCC, 2024).

La lectura del rol que ha desempeñado el TFJA en el proceso de implementación de las políticas de combate a la corrupción en México, necesariamente pasa por la falta de integración de sus salas regionales, que sigue vigente, pues no se ha colmado la cantidad de nombramientos, a pesar de la solución paliativa que significó el bloque de ratificaciones de enero de 2024. Más allá de esta realidad, el diseño constitucional y legal impuso al TFJA —y en forma homóloga

---

<sup>20</sup> La información al respecto se puede consultar en: <https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/17454/NombramientospendientesenelSenado>

<sup>21</sup> La información al respecto puede consultarse en: <https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/17525/DesignaComisionPermanentemagistraturasdelTFJA>

a los estatales— el papel de entes sancionadores, instrumentadores del derecho disciplinario, pero también de generadores de inteligencia institucional para la identificación de rutinas, prácticas y conductas administrativas susceptibles de derivar en malas prácticas administrativas y hechos de corrupción (García, 2021).

El diseño actual de los tribunales administrativos, enlazado con la lógica que originó el Sistema Nacional Anticorrupción, significó varios cambios relevantes. En primer término, los tribunales administrativos que, con anticipación, “ya conocían de todos los actos de autoridad emitidos por el Poder Ejecutivo, incluidas las decisiones de los OIC y las contralorías relacionadas con responsabilidades de las personas servidoras públicas, en una etapa de revisión [...] ahora son los encargados de hacer lo que antes revisaban como faltas graves y las imputables a los particulares de acuerdo con la LGRA” (García, 2021). En segundo lugar, los tribunales ahora están llamados a integrar los comités coordinadores de los sistemas anticorrupción nacional y estatales, lo que debería haber implicado —aunque no haya sido así en la realidad— que estos se sumaran a los esfuerzos de combate a la corrupción más allá del papel solo de instancias sancionadoras, sino “mediante la cooperación y el intercambio de información, para lograr mecanismos de prevención e identificación de riesgos y redes de corrupción [...] es decir, que los tribunales de justicia administrativa contribuyan al combate a la corrupción en dos vertientes: la de control, a través de la sanción y la de prevención, a través del intercambio de información” (García, 2021). Sin embargo, ese salto cualitativo no ha sucedido en la mayoría de los tribunales de justicia administrativa en el país.

Además del ámbito federal, donde destaca la falta de nombramientos, la información acerca de los casos estatales no es prometedora. Si se tiene en cuenta, por ejemplo, casos como el de Veracruz. El 24 de octubre de 2022 se aprobó una reforma en el Congreso local que extinguía al Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Veracruz (TEJAV) y se daba paso a un “Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz” (TRIJAEV). La reforma a la fracción VI del artículo 67 de la Constitución estatal no fue aprobada más que por 71 ayuntamientos (de 212 que tiene el estado), pero el Congreso local “aplicó” una *afirmativa ficta* en los casos de los cuales no hubo respuesta, consideró aprobada la reforma el 19 de diciembre de 2022 y se procedió a su publicación en la Gaceta Oficial del Estado, por lo

que se hicieron los nombramientos de magistrados del nuevo tribunal el 20 de diciembre de 2022 y se instaló formalmente el pleno del nuevo órgano el 29 de diciembre de 2022. Por vía de la Controversia Constitucional 266/2022, los magistrados del tribunal extinto iniciaron la defensa por la vía constitucional. El 30 de diciembre de 2022, la Comisión de Receso de la SCJN otorgó una suspensión provisional hasta la sentencia definitiva, con la finalidad de que:

“no se extinguiera el TEJAV, que no se destituyera a las personas magistradas del TEJAV, que no se realizaran las adecuaciones legislativas derivadas de la extinción del tribunal promovente, que no se suspendieran de manera indefinida los plazos procesales de los asuntos del conocimiento del TEJAV y que no se iniciaran los procedimientos de naturaleza sancionatoria en contra de las personas magistradas del TEJAV” (SCJN, 2022).

Después de la suspensión provisional, “elementos de la Secretaría de Seguridad Pública estatal tomaron el control de las instalaciones del TEJAV, para impedir que los anteriores magistrados retomaran sus actividades el 4 de enero de 2023, como lo establecía el calendario” (Gómez, 2022). El presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso local declaró el 9 de enero de 2023 que “esperaba que los ministros de la SCJN respondieran el documento con el que se notificó que el TRIJAEV ya se había instalado y con ello quedaba extinto el TEJAV” (Molina, 2023). Finalmente, la SCJN dictó sentencia de sobreseimiento el 10 de enero de 2024, bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa y con los votos a favor de los ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán y Batres Guadarrama, y el voto en contra del ministro Javier Laynez Potisek.

El caso de Veracruz es ejemplar, no porque haya sido el único, pues el estado de Oaxaca se vio inmerso en una situación similar durante 2023, impulsada por el gobierno estatal y la mayoría del Congreso local, sino porque hace evidente que, por una parte, los dos roles esenciales que se reservaron a los tribunales de justicia administrativa en el diseño de combate a la corrupción están lejos de materializarse —en los ámbitos nacional y estatales—, ni siquiera se ha consolidado su papel como instrumentadores del derecho disciplinario, pues el caso

veracruzano evidenció la incertidumbre jurídica que prevaleció en los asuntos pendientes en materia administrativa, hasta la sentencia definitiva de la SCJN, en enero de 2024, es decir, durante casi dos años. Por lo demás, el caso no estuvo exento de presiones de carácter político de los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales, pues el 5 de enero de 2023, un día después de la ocupación de las instalaciones del TEJAV por elementos de seguridad pública estatal, renunciaron tres de los cuatro magistrados integrantes del pleno.

Frente a casos como los de Veracruz y Oaxaca deben oponerse otros, que son evidencia de que es posible la consolidación institucional y la materialización de los roles que las reformas de combate a la corrupción asignaron a los tribunales de justicia administrativa. El más destacado es el del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato (TJAG) que ha puesto en marcha adecuaciones de apertura jurisdiccional que hacen consultable y reutilizable la información generada, no solo para las instituciones integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, sino para el público. Por medio de una alianza con el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), el TJAG inició un proyecto ambicioso de gestión, análisis y consulta de la información, mediante un mecanismo automatizado de testado de datos personales, con la finalidad de poner a disposición toda la información especializada contenida en las sentencias y, a la vez, que esta contribuya a la generación de inteligencia institucional y estrategias de prevención en materia de combate a la corrupción.<sup>22</sup>

En términos de la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, en el ámbito federal conviene detenerse, con datos de 2022, en que se registraron 768 carpetas de investigación iniciadas por la posible comisión de delitos relacionados con hechos de corrupción. En ese mismo periodo se determinó el no ejercicio de la acción penal en 187 carpetas, la incompetencia en 123 carpetas, el acumulado en 41 carpetas, la abstención de investigación en 24 y la resolución mediante mecanismos alternativos de solución de controversias en nueve car-

---

<sup>22</sup> La información al respecto puede consultarse en: <https://datos.tjagto.gob.mx/dataset/sentenciaseliminar punto>

petas. Finalmente, en 2022, el total de carpetas judicializadas fue de 64 y de una solicitud de orden de aprehensión (IIRCCC, 2024). Del lado de la procuración de justicia penal para el combate a la corrupción, en el ámbito federal, la información de la propia Fiscalía Especializada evidencia que el papel de implementador de los procesos sancionatorios está en una situación deficiente. No se diga ya el de generación de información para la inteligencia institucional y la prevención de los delitos relacionados con hechos de corrupción.

**g) La articulación de espacios de acompañamiento, vigilancia, vínculo con la sociedad y pedagogía pública en los sistemas anticorrupción, en la figura de los comités de participación ciudadana.** Los cambios legales que dieron forma al esquema institucional de combate a la corrupción en México se publicaron como un paquete de siete leyes nuevas o modificadas, el 18 de julio de 2016. Esos siete instrumentos reglamentarios fueron: 1) la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; 2) la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 3) la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; 4) la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (y modificaciones al artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal y al 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental); 5) reformas y adiciones al Código Penal federal, en materia de combate a la corrupción; 6) reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de control interno; y, 7) reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Las leyes reglamentarias diseñaron un esquema de monitoreo, denuncia, investigación y sanción, que se sustenta en varias instituciones: el Sistema Nacional Anticorrupción (con su Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana, como instancia de coordinación); el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; la Auditoría Superior de la Federación; la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción y la Secretaría de la Función Pública. En sentido conceptual, el SNA surgió sobre una idea bien definida de corrupción, la cual se entiende como un problema estructural, que tiene consecuencias de diversa índole y que trasciende la concepción

reduccionista de la corrupción como actos individuales, introduciendo el componente de las redes de corrupción. Así, el objetivo del SNA fue consolidar la concepción de que la corrupción se puede atacar desde antes que suceda, mediante herramientas de transparencia y buena gestión administrativa.

A partir del diseño del sistema, que previó el involucramiento de varias instituciones nacionales, el Sistema Nacional Anticorrupción cuenta con una instancia superior, que es el Comité Coordinador. La presidencia del Comité Coordinador quedó a cargo de un órgano llamado a la vinculación (institucional y ciudadana), la vigilancia, y la pedagogía pública: el Comité de Participación Ciudadana (CPC). Esto permitiría, en el diseño del sistema, que la coordinación directa quedara a cargo de una persona que es parte de un cuerpo colegiado de representación ciudadana y que, en un escenario ideal, no debería tener relaciones de intereses con ninguna de las instituciones participantes en el Sistema y tampoco con agentes externos (poderes de la Unión, partidos políticos, privados, etcétera).

En términos de articulación, el CPC del SNA quedó integrado el 9 de febrero de 2017, con los nombramientos de las primeras cinco personas integrantes: Jacqueline Peschard Mariscal, Mariclaire Acosta Urquidi, José Octavio López Presa, Luis Manuel Pérez de Acha y Alfonso Hernández Valdez. En adelante, los trabajos del CPC del SNA se concentraron en la generación de propuestas para el diseño de la Política Nacional Anticorrupción, una de las cuales se trabajó desde la Red por la Rendición de Cuentas y el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Posterior a esto, durante 2018, esas mismas instituciones convocaron a una consulta independiente sobre la Política Nacional Anticorrupción (PNA), a partir de tres premisas esenciales:

- Que el nacimiento del SNA tuvo tres razones: (1) Evitar la fragmentación de esfuerzos institucionales, sociales y políticos en el combate a la corrupción, lo que había generado traslapes e ineficiencia; (2) Fortalecer el sistema de contrapesos en el combate a la corrupción, centrándose en un sistema de alertas (prevención y vigilancia) y en un nuevo régimen disciplinario; (3) Generar herramientas para la inteligencia institucional, con la finalidad de construir mecanismos de detección, prevención, corrección y, en su caso, sanción.

- Que la incorporación de una instancia ciudadana —el CPC— en el Comité Coordinador del SNA respondió a la necesidad de aumentar la vigilancia social sobre las instituciones y propiciar el establecimiento de vínculos directos con la ciudadanía para su participación en la lógica del combate a la corrupción. En ese sentido, el CPC tuvo como imperativo, desde su origen, convocar a la sociedad para vigilar y exigir, pero también para proveer de información sobre las acciones de combate a la corrupción, mediante productos informativos accesibles y sencillos.
- Que el combate a la corrupción debe centrarse en atender las causas que generan el problema público y superar el paradigma punitivo según el cual se combate a la corrupción atacando únicamente sus consecuencias y sancionando. Además, que cualquier estrategia de combate a la corrupción basada en los castigos o en la visión individualista —que asume a la corrupción como un problema de personas malas que faltan a las normas en un sistema que funciona adecuadamente— no resuelve el problema, ni siquiera logra paliarlo y, en suma, termina por debilitar al Estado. (Merino & Hernández, 2019).

A la par de los esfuerzos desde estos espacios académicos, concretados en doce foros regionales en igual número de estados del país, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción convocó a seis foros con un cometido similar. Finalmente, la Política Nacional Anticorrupción se aprobó el 20 de enero de 2020, después de que el Gobierno Federal emitiera el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y de Mejora de la Gestión (PNCC), documento que tuvo pretensiones de política nacional, el 30 de agosto de 2019 (Hernández, 2019).

En paralelo al proceso de la PNA, que se prolongó tres años, el CPC del SNA sufrió algunos movimientos a los que después se sumaron los embates de algunos poderes públicos, por vía de la inacción —falta de nombramientos—, que ha sido una estrategia usada también en el ámbito estatal:

- Nombramiento de Irene Levy como integrante del CPC, en sustitución de Jacqueline Peschard, que concluyó su encargo, el 8 de febrero de 2018.

- Renuncia de Luis Manuel Pérez de Acha, integrante del CPC, el 13 de enero de 2019.
- Nombramiento de Rosa María Cruz Lesbros como integrante del CPC, en sustitución de Luis Manuel Pérez de Acha, 29 de marzo de 2019.
- Nombramiento de Jorge Alatorre Flores como integrante del CPC, en sustitución de Mariclaire Acosta, que concluyó su encargo en enero de 2019. El nombramiento se efectuó el 8 de junio de 2019, debido al retraso por un amparo interpuesto contra el proceso.
- Renuncia de Irene Levy, el 23 de septiembre de 2019.
- Conclusión del encargo de la primera Comisión de Selección del SNA, 16 de octubre de 2019.
- Inexistencia de Comisión de Selección del SNA, del 17 de octubre de 2019 al 10 de diciembre de 2020.
- Conclusión de la presidencia de José Octavio López Presa, 6 de febrero de 2020.
- Renuncia de Alfonso Hernández Valdez, 29 de octubre de 2020. El CPC del SNA se queda con dos integrantes: la presidenta Rosa María Cruz Lesbros y Jorge Alatorre Flores.
- Nombramiento de la segunda Comisión de Selección del SNA, 10 de diciembre de 2020.
- Conclusión de la presidencia de Rosa María Cruz Lesbros, 6 de febrero de 2021.
- El CPC del SNA se queda sin presidente y con un solo integrante, Jorge Alatorre Flores, del 7 de febrero al 28 de septiembre de 2021.
- Nombramiento de los cuatro integrantes faltantes del Comité de Participación Ciudadana del SNA: Francisco Ciscomani Franer, Francisco Álvarez Córdoba, Magdalena Rodríguez Castillo y Vania Pérez Morales. 28 de septiembre de 2021.
- Conclusión de la presidencia de Francisco Ciscomani Franer, 6 de febrero de 2022. El CPC otra vez queda con cuatro integrantes.
- Nombramiento de Blanca Patricia Talavera Torres como integrante del CPC, 10 de marzo de 2022. Comisión de Selección no elabora acta. Organizaciones de sociedad civil cuestionan el proceso de nombramiento y recurren al amparo.

- Conclusión de la presidencia de Francisco Álvarez Córdoba, 6 de febrero de 2023. El CPC nuevamente queda con cuatro integrantes, hasta el 5 de julio de 2023, con el nombramiento de Rafael Martínez Puón.
- Conclusión de la presidencia de Jorge Alatorre Flores, 6 de febrero de 2024.
- Conclusión del encargo de la segunda Comisión de Selección del SNA, 24 de marzo de 2024. El CPC queda con cuatro integrantes por tiempo indefinido, pues no existe la Comisión de Selección.

En el marco del régimen federal mexicano, las reformas constitucionales y legales en materia de combate a la corrupción establecieron la replicabilidad del esquema del SNA en las entidades federativas, aunque manteniendo la supremacía del Comité Coordinador del SNA para dictar las directrices de la política nacional de combate a la corrupción.

La instrumentación de los sistemas estatales anticorrupción evidenció una disparidad importante. Las entidades federativas tomaron diferentes rutas para la armonización legislativa y la articulación de las instancias novedosas del sistema: las comisiones de selección, los comités de participación ciudadana y las secretarías ejecutivas. A partir de la integración de los comités de participación ciudadana (CPC) estatales, la ruta para la implementación de los sistemas ha sido tortuosa.

La trayectoria del CPC del SNA ha sido, a pesar de lo que se ha señalado, regular, si se la compara con lo sucedido en los estados del país. De nuevo, el caso de Veracruz es ejemplar para ilustrar un fenómeno que se ha repetido tanto en los ámbitos estatales como en aquellos estados donde existen los sistemas municipales anticorrupción —ostensiblemente, el Estado de México—: acciones para el bloqueo de las actividades de los comités de participación ciudadana.

En los estados del país se han identificado fenómenos de inacción y hasta de hostilidad evidente en contra de las instancias de participación ciudadana de los sistemas estatales anticorrupción. Por ejemplo, con datos de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, a diciembre de 2023, “se encontraban inoperantes por falta de designaciones: 11 CPC, 15 comités de selección y 10 comisiones ejecutivas (órgano técnico auxiliar de la Secretaría Ejecutiva, integrado por el secretario técnico y los miembros del CPC, con excepción de la presidencia)” (Rojas, 2024).

Estas estrategias se pueden sintetizar en las siguientes líneas, si bien hay entidades federativas en las que, en mayor o menor medida se ha mantenido la estabilidad institucional y los resultados positivos del trabajo de los CPC, destacan Jalisco y Guanajuato.

- En algunos estados se ha retrasado —y cancelado mediante la inacción— la renovación de las comisiones de selección de los CPC, con lo cual se ha iniciado en la práctica el proceso de desaparición de los órganos ciudadanos de los sistemas anticorrupción, por ausencia de integrantes.
- En otras entidades se han hecho nombramientos sin que las personas nombradas cumplan con los requisitos establecidos para acceder a esos puestos. Destaca el caso de Veracruz, donde se nombró al cargo de la Secretaría Técnica, de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal, a una persona que recién había concluido el encargo de diputada local y la presidencia del Congreso estatal (Molina, 2021), por lo que incumplía el requisito mencionado en la fracción VII del artículo 34 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz.
- También, en casos como el de Oaxaca, en 2021, se intentó extinguir el CPC del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción —y crear uno nuevo— e incluso se llevaron a cabo nuevos nombramientos. Ese intento resultó infructuoso y terminó con un veto del decreto por parte del gobernador. Sin embargo, en abril de 2024 se hizo un nuevo intento que, hasta el momento, no ha tenido oposición, siendo que al CPC de esa entidad federativa sólo le restaban la persona presidenta y una integrante.
- En dos casos más, Baja California y Jalisco, se intentó eliminar los pagos por honorarios a las personas integrantes de los CPC. El caso de Jalisco concluyó con el veto del gobernador a la reforma, después de una defensa clara del Comité de Participación Social y el apoyo de organizaciones de sociedad civil organizada. El caso de Baja California fue más allá, concluyó en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 119/2017, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sobre diversas disposiciones de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California. La inconstitucionalidad se fundó en la discriminación establecida entre los

miembros de ese comité de participación ciudadana —en el que había ciudadanos y representantes de gobiernos municipales—, pues limitaba y hasta cancelaba derechos fundamentales, entre ellos el derecho al trabajo, a la vida digna y el mínimo vital a los cinco integrantes ciudadanos de ese comité, pues no se les preveía remuneración y, al mismo tiempo, se les limitaba el ejercicio de cualquier otro empleo, cargo o comisión.

- Un fenómeno adicional que, en algunos casos, ha derivado de los nombramientos opacos o irregulares en las titularidades de las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción, ha sido el de la disminución de las remuneraciones en volúmenes excesivos, de modo que, sin caer en el supuesto que resolvió la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 119/2017, sí han significado pasar por encima de la ley, sin que medie cambio normativo alguno, desde la discrecionalidad de las secretarías ejecutivas. Tal es el caso de Hidalgo, que en abril de 2023 disminuyó los honorarios mensuales de las personas integrantes del CPC de 36,000 pesos a un monto de mil pesos mensuales (Rosas, 2023). O el caso de Veracruz, en el que se “desconoció” a las personas integrantes del CPC —dejaron de recibir comunicaciones de la secretaría ejecutiva e información sobre sus atribuciones—, se dejaron de cubrir sus honorarios y eso canceló en la práctica sus actividades. En otros casos, como el de Puebla, las personas integrantes de los CPC tuvieron que hacer uso de la defensa constitucional para lograr que se les restituyera el pago de honorarios y, después, para que no se disminuyera de forma arbitraria.

Las estrategias mencionadas ilustran que el proceso de instrumentación de las reformas que dieron origen a los sistemas anticorrupción se ha enfrentado a amenazas múltiples. Los obstáculos que han enfrentado los CPC han tomado diferentes formas, desde el nacimiento de los sistemas. La más laxa, la inacción. La más evidente, los ataques directos. En ese sentido, responder a esos bloqueos ha ocupado la atención de los CPC mucho más que el desarrollo de acciones para cumplir con las atribuciones de acompañamiento, vigilancia, información a los ciudadanos, vinculación y pedagogía pública. Es claro que el cumplimiento de esos mandatos es complicado, por decir lo menos, en

entornos institucionales como los que han debido enfrentar los CPC estatales y a nivel nacional.

### III.

El conjunto de cambios sobre los que se ha abundado en los apartados anteriores, que ya no se pueden considerar nuevos, propusieron una revolución kantiana, es decir, una alteración definitiva del paradigma administrativo en el país, a partir de los imperativos categóricos de rendición de cuentas, transparencia e integridad.

Como se observa, los cambios que proponen las leyes mencionadas arriba implicarían, en el momento en que sucedan, un viraje importante en la forma en que se entiende el ejercicio gubernamental en México. Esto, si se considera que la evidencia que se ha ofrecido, que no es exhaustiva, pone de manifiesto que las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno siguen sin contar con archivos públicos consolidados, ni la gestión documental responde al elemento básico según el cual los documentos generados por las instituciones del Estado son de propiedad pública —lo que trasciende a esas instituciones y a las personas funcionarias públicas que las integran—; carecen todavía de prácticas de contabilidad gubernamental estandarizadas arraigadas; han fallado en cumplir el mandato constitucional de generar una cultura de información pública y transparencia, no solo hacia fuera, sino de puertas adentro, entre las personas que integran los cuerpos burocráticos; todavía no terminan de instrumentar los mecanismos del derecho disciplinario sustentado en la LGRA y en los delitos relacionados con hechos de corrupción, al margen de que esas herramientas de sanción se han utilizado en muchos casos con base en intereses políticos; no han puesto en marcha prácticas que materialicen la obligación de compartir información entre instituciones públicas y generen inteligencia para la prevención y corrección de malas prácticas administrativas y hechos de corrupción; han contribuido por acción u omisión a obstaculizar la implementación y funcionamiento de los espacios mediante los cuales los ciudadanos puedan participar, acompañar, vigilar y exigir a las instituciones.

En oposición a los argumentos mencionados, las administraciones públicas en México siguen siendo entendidas como esferas de control

político, desde la opacidad y el ejercicio discrecional de los mandatos constitucionales y legales. En esos espacios, como sugiere la evidencia, siguen sucediendo prácticas perniciosas que tienen el cometido de desnaturalizar lo público y ponerlo a disposición de intereses privados —individuales o de grupo—, que suelen poner a las instituciones del Estado al servicio de los partidos políticos y de quienes ganan las elecciones. Uno de los ejemplos de mayor normalización en la vida política del país es la captura de los puestos y los presupuestos y, en consecuencia, de las decisiones públicas, después de ganar los procesos electorales. En el país siguen siendo excepción los servicios profesionales de carrera, frente a la práctica generalizada de la asignación de nombramientos por afinidades políticas o personales, a la vez que la asignación de los presupuestos responde a las prioridades de los programas políticos que consiguen la mayoría de los votos, y no a criterios de lógica presupuestal, evaluación de políticas y resultados de auditoría.

Un escenario como el descrito, evidencia que la dinámica administrativa no es que esté dominada por la política, sino por intereses que son ajenos al interés público y que tienen el cometido de transformar al Estado y sus instituciones en una maquinaria para la obtención de beneficios ilegítimos que, por lo demás, no siempre implican ganancias económicas, sino también aumento o concentración del poder, manipulación presupuestal discrecional, entre otros tipos.

Este recuento no es nuevo y las leyes y obligaciones en las que se ancla tampoco lo son. La paradoja es que, habiendo diseños legales que han tenido el objetivo de modificar positivamente el paradigma administrativo en México, las personas sigan encontrándose, en sus relaciones con los gobiernos, con rutinas propias de burocracias de otra época (y otros marcos normativos): carentes de herramientas para resolver los problemas públicos, cerradas al escrutinio de la ciudadanía y que actúan de espaldas a las personas a las que deben sus mandatos, en la opacidad y mediadas por vicios como el sistema de botín —tan en boga ahora como siempre—. Un escenario de esta naturaleza, si prevalece otro periodo sexenal, pone de manifiesto la renuncia de los poderes públicos a ofrecer soluciones a la debilidad del Estado para desgracia de todos.

## Bibliografía

- Becerra, R., Salazar, P., y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena.
- Cabrero, E. (2003). *Gobiernos locales trabajando: Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. CIDE-Cámara de Diputados-INADEF.
- García García, A. (2021). Del control a la prevención, el rol de los tribunales de justicia administrativa en el combate a la corrupción. En *Estado de Derecho, clave para la rendición de cuentas y el control de la corrupción* (pp. 123-164). CIDE-Universidad de Guadalajara-The World Justice Project.
- Gómez, E. (2023). Obstaculizan orden de la SCJN contra desaparición del TEJAV. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/01/04/estados/obstaculizan-orden-de-la-scjn-contra-desaparicion-del-tejav/>
- Hernández Colorado, J., & Acedo, B. (2019). Notas sobre la iniciativa de reforma del síndico procurador presentada por el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Local Anticorrupción de Sinaloa y Municipios el 11 de junio de 2019. *Red por la Rendición de Cuentas*. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/notas-sobre-la-iniciativa-de-reforma-del-sindico-procurador-presentada-por-el-cpc-del-sla-de-sinaloa-el-11-de-junio-de-2019/>
- Hernández Colorado, J. (2019). La importancia de la coherencia en la estrategia de combate a la corrupción. *Revista Brújula Ciudadana*, 112. <https://www.revistabrujula.org/importancia-de-la-coherencia-en-la->
- Hernández Colorado, J. (2020). Imaginación legislativa: asedio a los sistemas estatales anticorrupción. *Red por la Rendición de Cuentas*. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/imaginacion-legislativa-asedio-a-los-sistemas-estatales-anticorrupcion/>
- Hernández Colorado, J. (2020). Suprema Corte de Justicia de la Nación, Política Nacional Anticorrupción y la configuración de la estrategia de combate a la corrupción. *Red por la Rendición de Cuentas*. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-politica-nacional-an->

ticorrupcion-y-la-configuracion-de-la-estrategia-de-combate-a-la-corrupcion/

- INEGI. (2024). *Censo Nacional de Gobierno Federal 2023. Resultados Generales*. INEGI.
- INEGI. (2024). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023. Resultados Generales*. INEGI.
- INEGI. (2024). *Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2023. Resultados Generales*. INEGI.
- Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC). (2023). *Informe País sobre el Combate a la Corrupción 2021. El país y las entidades federativas*. Universidad de Guadalajara.
- Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC). (2024). *Informe País sobre el Combate a la Corrupción 2022. El país y las entidades federativas*. Universidad de Guadalajara.
- López-Ayllón, S. (2016). El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera. En *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* (pp. 3-32). IJ-UNAM.
- Merino, M., & Hernández Colorado, J. (2018). Desafíos del gobierno en México. *Encuentros 2050. Revista de la Coordinación de Humanidades de la UNAM*, 26, 36-39.
- Merino, M., & Hernández Colorado, J. (2019). *Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción*. CIDE.
- Molina, I. (2023). Desaparición del TEJAV: Congreso local sigue esperando respuesta de la SCJN. *Diario de Xalapa*.
- Molina, I. (2023). Nombran a Capitanachi secretaria ejecutiva del sistema anticorrupción. *Diario de Xalapa*. <https://www.diario-dexalapa.com.mx/local/nombran-a-capitanachi-secretaria-ejecutiva-del-sistema-anticorrupcion-fue-presidenta-del-congreso-local-7648488.html>
- Molinar Horcasitas, J. (1991). *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. Cal y Arena.
- Núñez González, L. (2017). *¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de egresos ficticio: Cómo el gobierno hace lo que quiere con nuestro dinero*. Aguilar.

- Núñez González, L. (2024). El desvío de 1 de cada 4 pesos del presupuesto: el poder presidencial que la democracia no puede seguir ignorando. *Nexos*. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/el-desvio-de-1-de-cada-4-pesos-del-presupuesto-el-poder-presidencial-que-la-democracia-no-puede-seguir-ignorando/>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). *Informe de desarrollo humano municipal (2010-2020). Una década de transformaciones locales para el desarrollo de México*. PNUD.
- Rosas, L. (2023, abril 12). 4T quita súper salarios a comisionados anticorrupción de Hidalgo; se quejan en otros estados. *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/hidalgo/estado/2023/4/12/4t-quita-super-salarios-comisionados-anticorrupcion-de-hidalgo-se-quejan-en-otros-estados-423653.html>
- Rojas, A. (2024, enero 1). Ven rezagos en sistemas anticorrupción. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/Ven-rezagos-en-sistemas-anticorrupcion-20240101-0064.html>
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. El Colegio de México.
- Acción de Inconstitucionalidad 119/2017.
- Controversia Constitucional 266/2022.
- Controversia Constitucional 271/2017.
- Incidente de Suspensión derivado de la Controversia Constitucional 266/2022.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley General de Archivos.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

# Defender la democracia

Azul A. Aguiar Aguilar

En el último medio siglo, los estudios sobre democratizaciones han recorrido un camino que va desde el quiebre de los regímenes autoritarios, las transiciones políticas hacia sistemas democráticos, pasando por la consolidación de estas democracias, los regímenes híbridos, hasta evaluar la calidad de las mismas (Schedler, 2024). Más recientemente, el enfoque se ha desplazado hacia el análisis de la erosión y la resiliencia democrática y los desafíos que presentan la elección de líderes autocráticos. En este recorrido, una de las ausencias más notables, especialmente en el contexto actual de desencanto con este régimen político es la defensa de la democracia.

Este vacío es preocupante porque, a pesar de los numerosos estudios sobre la democratización, se ha reflexionado relativamente poco sobre cómo defender la democracia frente a los embates de líderes que, aunque democráticamente electos, muestran claras tendencias autocratizantes (Gamboa, 2022; Van Lit, Van Ham y Meijers, 2023). La evidencia de diversos países muestra que estos líderes, una vez que ganan elecciones, han tendido a socavar las instituciones democráticas desde dentro, utilizando su mandato electoral como un escudo para implementar políticas que erosionan las libertades y las reglas del juego democrático.

La pregunta crucial entonces es: ¿cómo, quién y por qué se debe defender la democracia? La razón normativa para defender la democracia radica en la capacidad de este régimen político para garantizar la pluralidad y el equilibrio entre los derechos de la mayoría y la minoría.

A diferencia del autoritarismo, en una democracia liberal se espera un gobierno de los muchos, lo que Robert Dahl llamó “poliarquía” (1971), donde el poder está distribuido entre múltiples actores y no concentrado en un único grupo o líder. Este sistema asegura que las decisiones políticas reflejen una variedad de intereses y perspectivas, lo que es esencial para la legitimidad, estabilidad y durabilidad del régimen.

En una democracia liberal representativa, los derechos de la mayoría deben tener límites claros para no vulnerar los derechos de las minorías. Este equilibrio es fundamental para prevenir la tiranía de la mayoría y proteger a aquellos grupos que podrían ser marginalizados o perseguidos. La defensa de la democracia, por tanto, no es solo una cuestión de preservar un sistema de gobierno, sino de salvaguardar un marco de valores y de convivencia en el que todas las personas tengan la oportunidad de ejercer sus derechos y libertades en igualdad de condiciones.

Sin embargo, no es sencillo abogar por la defensa de la democracia en contextos de corrupción, desigualdad, inseguridad o injusticias. Estos problemas son comunes en muchas de las democracias de la tercera ola y han generado un escepticismo creciente sobre el valor y la efectividad de la democracia liberal. ¿Por qué defender un régimen político que, a ojos de muchos, no ha cumplido sus promesas? Esta pregunta resuena particularmente en países donde la violencia criminal, la impunidad y las desapariciones forzadas han proliferado bajo gobiernos democráticos. Para muchos ciudadanos, la democracia parece haberse convertido en una promesa incumplida que no ha logrado mejorar sus vidas ni garantizar sus derechos más básicos. Empero, es precisamente en estos contextos donde la defensa de la democracia se vuelve crucial. En primer lugar, la democracia, a pesar de sus fallos, sigue siendo el único régimen político que permite la rendición electoral de cuentas y la participación ciudadana en la elección del gobierno. En un régimen democrático, los ciudadanos tienen el derecho de elegir y remover a sus gobernantes sin violencia (Popper, 1985), lo que les proporciona una herramienta fundamental para exigir cambios y mejoras.

En este capítulo se plantean algunas ideas entorno a la defensa de la democracia. En la siguiente sección se discuten las teorías de erosión democrática que han ocupado un lugar central en la discusión politológica debido a las regresiones que enfrentan actualmente las democracias, tanto consolidadas como aquellas menos desarrolladas,

con el objetivo de entender el contexto en el que la discusión sobre la defensa de la democracia se hace necesaria. En la tercera sección se presenta una reflexión sobre algunas concepciones de la democracia que están en disputa, particularmente, se discute sobre las diferencias y los límites entre democracia mayoritaria y democracia liberal, pues ello parece ser el motor discursivo que han usado diversos líderes para erosionar las reglas democráticas. En la tercera sección, se presentan dos dimensiones a partir de las cuales se puede construir el argumento de la defensa de la democracia: a) institucional; y b) societal. Finalmente, se discute sobre las razones del porqué defender una democracia que, a los ojos de la ciudadanía, ha incumplido sus promesas.

## La subversión de la democracia desde adentro

Muchos son ya los trabajos que aluden a que en los últimos diez años se han verificado regresiones y retrocesos democráticos en el mundo. Países que sostenían elecciones competidas, contaban con Cortes y medios de comunicación independientes, instituciones autónomas y espacios de sociedad civil activos y vibrantes han perdido algunos de estos y otros atributos ganados en los procesos de transición. Ciertos reportes, como los del instituto *Varieties of Democracy*, señalan que hoy hay menos personas viviendo en democracia que hace 40 años (Papada, et. al., 2023) y algunos autores hablan de una tercera ola de autocratización (Lührmann y Lindberg, 2019).

Las democracias consolidadas y aquellas en desarrollo parecen recibir amenazas tanto desde arriba como desde abajo. Hemos tenido oportunidad de confirmar, por ejemplo, lo que líderes democráticamente electos, pero con pocas credenciales democráticas como Nayib Bukele, pueden hacer con los contrapesos emanados de una Corte Constitucional o con reglas constitucionales, como la no reelección. Sin embargo, también hemos sido testigo de su avasallante popularidad en las urnas. Los actores más importantes de la democracia, los gobernantes y los gobernados, están subvirtiendo las reglas del juego democrático.

La amenaza a la democracia desde arriba se manifiesta en la figura de líderes autoritarios y populares que utilizan su mandato para erosionar

las instituciones democráticas y ampliar su poder. Rechazan la máxima de Montesquieu de que el poder debe detener, limitar al poder (2003). De acuerdo con Schedler, “La subversión democrática es obra de actores antidemocráticos que llegan al poder a través de elecciones democráticas y luego proceden a demoler el edificio de la democracia pieza por pieza” (2024, p. 23). Estos líderes emplean tácticas que incluyen la manipulación del sistema judicial, la concentración de poder en el Poder Ejecutivo y el ataque a los medios de comunicación, los organismos electorales autónomos y a la oposición política. No comparten valores centrales de la democracia liberal representativa como el pluralismo, la tolerancia, la diversidad de pensamiento o la igualdad ante la ley. Una característica definitoria de estos líderes y del proceso de erosión democrática que desencadenan, es que se disfrazan de demócratas y ponen al centro de su discurso la democracia y su profundización: ofrecen al votante cumplir con las promesas incumplidas de la democracia. Por ello es difícil identificarles y fácil generar polarización en la sociedad, pese a ello, como bien apunta Larry Diamond: “podemos identificar como autoritaria cualquier postura retórica o comportamiento real que cuestione o rechace la legitimidad del proceso democrático” (2017, s.p.). El proceso democrático se entiende no solo como las elecciones, sino también como los contrapesos que emanan desde las diferentes instituciones y actores como la Corte, los partidos de oposición en el Legislativo los medios y los grupos de la sociedad civil organizada.

Sin embargo, la amenaza a la democracia también se puede construir desde abajo. La popularidad en las urnas da a liderazgos autocráticos un manto de legitimidad que les permite llevar a cabo acciones que erosionan democráticamente, con el respaldo de una parte significativa de la población. Así, la amenaza desde abajo involucra a las y los ciudadanos que, ya sea por descontento, frustración o falta de confianza en las instituciones, pero también por manipulación (vía, por ejemplo, políticas de comunicación y propaganda o transferencias directas de recursos) apoyan medidas y líderes que promueven políticas contrarias a los principios democráticos. Este fenómeno puede ser resultado de una percepción generalizada de que las democracias no están cumpliendo con sus promesas de justicia, bienestar equidad y/o seguridad. Este desencanto es explotado por líderes antidemocráticos y falsos demócratas que prometen soluciones rápidas, aunque autoritarias, a problemas complejos.

La combinación de estas amenazas desde arriba y desde abajo crea un entorno altamente peligroso para la estabilidad y el futuro de la democracia. Los gobernantes antidemocráticos, respaldados por sectores significativos de la población, avanzan en la erosión de las reglas y las instituciones sin encontrar una resistencia efectiva y, sobre todo, sin que sus movimientos sean claramente identificados como autoritarios: “La autocratización liderada por el gobernante a menudo se caracteriza por altos niveles de ambigüedad” (Van Lit, Van Ham y Meijers, 2023, p. 5), esto es, difícilmente el público podrá identificar una reforma constitucional como autocratizante si el cambio propuesto se justifica y enmarca en la “limpieza de la casa de la justicia” y en el combate a la corrupción, vía la renovación de la Corte constitucional o el desmantelamiento del poder de revisión judicial.

En las teorías sobre erosión democrática se habla de un desmantelamiento sigiloso y gradual de las instituciones (Bermeo, 2016; Przeworski, 2019; Levitsky y Ziblatt, 2018; Lührmann y Lindberg, 2019; Gamboa, 2022), imperceptible pero pernicioso. Paso a paso los líderes electos debilitan las instituciones que les hacen contrapeso y que les resultan incómodas para gobernar. Huq y Ginsburg (2018) resaltan que la clave para comprender esta erosión democrática radica en observar cómo medidas aparentemente inofensivas, e incluso justificables dentro del marco de las normas democráticas, pueden ser utilizadas como herramientas para minar los pilares de la democracia constitucional liberal. Estas medidas, que pueden presentarse como reformas legislativas o cambios institucionales, en realidad sirven como mecanismos para socavar los fundamentos de la democracia. El proceso de erosión democrática se manifiesta a través de estrategias gubernamentales diseñadas para alterar las reglas del juego democrático. Así, puede afirmarse que la erosión democrática entra en la categoría de “cambio de régimen” (Gamboa, 2022). Esto incluye modificaciones en las leyes electorales, restricciones a la libertad académica y de expresión, así como limitaciones al acceso a la protección constitucional de los derechos ciudadanos. Estas acciones tienen como objetivo agrandar al Poder Ejecutivo, dificultar la capacidad de la oposición para competir en condiciones justas en las elecciones y obstaculizar los esfuerzos de la ciudadanía para reclamar y ejercer sus derechos.

Uno de los episodios centrales para profundizar la erosión de la democracia, se manifiesta mediante el aprendizaje que estos líderes

suelen tener en un primer mandato. Tras ganar las elecciones y acceder al gobierno, se dan cuenta que no pueden gobernar como lo desean, que sus políticas preferidas son detenidas por la oposición en el Congreso o por una Corte independiente. Esta confrontación con las instituciones lleva a algunos líderes a atacarlas públicamente, argumentando que están impidiendo el mandato constitucional que los votos les ha dado en las urnas (Aguiar, 2023). Si ganan las elecciones subsecuentes en el Legislativo su primer movimiento es dismantelar los contrapesos. Esto pasó con Viktor Orbán en Hungría, pero también con Bukele en el Salvador y Erdogan en Turquía. No titubean, van directamente a debilitar las instituciones como la Corte el órgano de transparencia o las comisiones de derechos humanos.

## Concepciones de la democracia en disputa. Los límites de la democracia mayoritaria

Una de las características que comparten estos falsos demócratas tiene que ver con la concepción de democracia sobre la cual justifican sus movimientos autocráticos. Critican la democracia electoral, aunque llegaron gracias a ella. Desprecian la democracia liberal y constitucional porque, desde su perspectiva, “socava” su autoridad. Desestiman la deliberación sobre la decisión, no obstante, como se señaló arriba, se reclaman demócratas y defensores de la democracia. La democracia que dicen defender estos líderes es, por un lado, una democracia mayoritaria y, por el otro, la acepción griega *Demos y Kratos*, la democracia del pueblo. En cuanto a la primera, la democracia la limitan a la regla de la mayoría, esto es, el principio que permite que una mayoría se lleve todo y una minoría lo pierda (Sartori, 2023, p. 28), o bien, el principio conocido como *winner-takes-all*. Estos líderes con tendencias autocráticas parten de esa regla electoral, y por otro lado, transforman y potencian normativamente su significado: no es solo ganar por mayoría una elección es, sobre todo, imponer desde el gobierno y las políticas la visión del partido que ganó las elecciones para, señalan, hacer realidad la voluntad de la mayoría. Así, la democracia mayoritaria no es un conjunto de reglas que componen un sistema electoral, sino una concepción que avanzan estos líderes para

desmantelar instituciones cuya función es contrapesar las decisiones mayoritarias. En suma, una concepción iliberal de la democracia.

Como bien señalan algunos, esta idea de democracia puede provocar polarización, dado que tiende a gobernar ignorando los derechos de la minoría, lo cual se vuelve sumamente cuestionable en casos donde la mayoría configurada lo hizo por pocos votos, como en el caso de Estados Unidos durante el gobierno de Donald Trump o en Brasil con Jair Bolsonaro. Así, “las democracias de tipo mayoritario son más restrictivas para el *demos* que otras” (Mueller, 2019, p. 154) pues tienden a excluir a las minorías que perdieron. De hecho, algunos académicos señalan que estas democracias mayoritarias, donde las minorías tienen escasa capacidad de expresión (voz) y aún menos margen de maniobra (salida), contienen los elementos para el desarrollo de prácticas discriminatorias. Estas prácticas pueden desencadenar medidas acumulativas dirigidas a la eliminación de la diversidad. En otras palabras, cuando las minorías carecen de voz y de alternativas viables, se siembra el terreno para la polarización, la intolerancia y la exclusión, lo que puede resultar en un ciclo de eliminación de la diversidad que escala rápidamente (Conversi, 2011). Adicionalmente, la concepción mayoritaria de democracia desprecia y deslegitima a las instituciones contra-mayoritarias, como la Corte constitucional, pues presupone que una institución no electa por voto popular directo esté imposibilitada para limitar a una autoridad electa por mayoría directa de votos. Varios líderes que conciben así la democracia buscan entonces gobernar sin contrapesos, concentrando el poder solo en un grupo de autoridades y restringiendo la defensa de los derechos de la minoría.

Por su parte, la democracia como gobierno del pueblo, también conocida como la democracia de los antiguos, es aquella en la que las y los ciudadanos participan de manera directa en la toma de decisiones. Es entonces la democracia directa donde todos los ciudadanos están llamados a decidir la política. Para estos líderes, la verdadera democracia es aquella donde la autoridad proviene exclusivamente del pueblo y responde a un mandato mayoritario, esto es, a un principio donde la minoría debe someterse a los deseos de la mayoría. En su visión, cualquier limitación a su autoridad por parte de instituciones independientes de control es vista como una interferencia a la expresión genuina de la voluntad popular. Consideran que solo las decisiones tomadas directamente por los votantes deben prevalecer, sin impor-

tar los contrapesos establecidos por la constitución y las leyes. Esta interpretación de la democracia les proporciona una justificación para concentrar y perpetuar su poder, desmantelando las instituciones que puedan frenar su agenda autocrática, al tiempo que les otorga un manto de legitimidad ante la sociedad, pues no son los brutales líderes del pasado sino popularmente electos y además admirados. Aprovechan el apoyo popular para erosionar gradualmente las salvaguardas democráticas, presentándose como los únicos intérpretes legítimos de la voluntad del pueblo. En última instancia, esta manipulación de los principios democráticos sirve para consolidar su dominio y socavar las bases de la democracia pluralista y liberal. La literatura en teoría política ha clasificado a estos líderes como populistas (Urbinati, 2017), sin embargo, su mejor caracterización es como autócratas.

Para estos autócratas con amplio apoyo popular, la legitimidad de las decisiones en política solo puede venir del pueblo. Nada que no venga de la voluntad de la mayoría califica como democrático. Así, por ejemplo, atacan de manera sistemática y abierta las decisiones judiciales de la Corte cuando hace su tarea revisora de la Constitución. El Poder Judicial se convierte en enemigo cuando echa abajo leyes elaboradas por el Legislativo y su partido. Buscan reformarlo, capturarlo y manipularlo. Con una retórica de acercar la justicia al pueblo o acabar con la corrupción judicial, proponen elegir jueces constitucionales por voto popular, debilitar los mecanismos de revisión constitucional, renovar la Corte o disminuir el salario de los jueces o el presupuesto judicial.

La democracia es algo más que *majority rule*. Según Sartori, el principio mayoritario debe ser moderado pues “la mayoría tiene el derecho de prevalecer dentro de los límites, es decir, respetando los derechos y las libertades de la minoría” (2023, p. 40). Esto implica que la regla de la mayoría no puede ser utilizada para justificar la destrucción de las instituciones democráticas, como la Corte, la oposición política, o las normas y procedimientos electorales que garantizan elecciones libres y competidas. La esencia de la democracia liberal radica en el equilibrio entre la voluntad de la mayoría y la protección de los derechos de las minorías. Clásicos del pensamiento político, como John Stuart Mill, señalaba que la democracia moderna se caracteriza por limitar y controlar constitucionalmente al gobierno (Stuart Mill, 2007, p. 60) para evitar la tiranía de la mayoría y explicaba sus razones así: “la voluntad del pueblo significa, prácticamente, la voluntad de la *porción*

más numerosa o más activa del pueblo; de la mayoría o de aquellos que logran hacerse aceptar como tal. El pueblo, por consiguiente, puede desear oprimir a una parte de sí mismo y las precauciones contra esto son tan útiles como contra cualquier otro abuso del poder” (2007, p. 61). En este sentido, la legitimidad de la regla de la mayoría depende de su capacidad para coexistir con un marco institucional que proteja los derechos fundamentales y asegure la participación de todos los sectores de la sociedad, incluidas las minorías. La tiranía de la mayoría es un mal frente al que se debe estar siempre en guardia, decía Mills, particularmente porque, como bien apunta Schedler, son en realidad “tiranías de una minoría que gobierna en el nombre de las mayorías” (2021, p. 3).

## Defender la democracia

Varios estudios revelan que la erosión de la democracia es un proceso que en la mayoría de los casos termina en el quiebre del régimen (Lührmann y Lindberg 2019). A pesar de eso, también están aquellos que muestran que hay experiencias empíricas de resiliencia democrática, en donde algunos regímenes pueden resistir procesos de autocratización. Estos últimos casos han usado una variedad de mecanismos para defender la democracia, por ejemplo, mecanismos de rendición de cuentas horizontal, vertical o presiones de la sociedad civil y los medios (Laebens y Lührmann 2021). Estos mecanismos han permitido que algunos procesos de erosión sean detenidos.

Uno de los grandes maestros de la ciencia política, Gianfranco Pasquino, apuntaba recientemente en un artículo de opinión que nos hemos ocupado de estudiar los quiebres de la democracia, las transiciones, la consolidación, la calidad de la democracia, pero hemos ignorado, tanto en la docencia como en la investigación, reflexiones en torno a cómo defender la democracia, esto es, defender las instituciones y los procesos que tanto trabajo y vidas costaron, para tener sistemas políticos plurales y en donde se respete la diversidad de ideas y pensamiento. En ese mismo sentido, Diamond reconoce que es urgente tener una estrategia de educación cívica para reconocer las diferencias, ventajas y beneficios que tiene vivir bajo un gobierno democrático, incluso en aquellos que tienen déficits importantes de calidad (2017).

Ahora, la defensa de la democracia implica reconocer una realidad contextual ineludible: el respaldo masivo a líderes autoritarios. Este fenómeno se ha observado tanto en democracias consolidadas como en países en desarrollo. En muchas ocasiones, líderes populares pero autocráticos han obtenido victorias electorales contundentes. Además, hemos presenciado elecciones competidas entre proyectos democráticos y abiertamente autoritarios, en la que los demócratas ganan con un margen de votos muy pequeño. El caso de Lula da Silva en 2021 y Joe Biden en 2020, son un claro ejemplo. Como se señaló más arriba, estas tendencias son resultado de una profunda insatisfacción entre la ciudadanía hacia los partidos políticos establecidos y los resultados de los gobiernos democráticos, pero también con la mitigación de problemas serios de inseguridad o pobreza, usando mecanismos cuestionables que violentan el debido proceso o reproducen prácticas clientelares. En estos escenarios, la población no duda en respaldar propuestas que cuestionan los fundamentos mismos de la democracia liberal. La “seducción del autoritarismo” (Applebaum, 2023) la vemos así en la apuesta ciudadana por gobiernos fuertes y de mano dura contra la delincuencia o la inmigración, nacionalistas y etnocentristas; o bien por gobiernos que diseñan sofisticados programas de transferencias para mitigar la pobreza y, al mismo tiempo, cooptar el voto creando redes extendidas de patronazgo político.

¿Cómo defender la democracia de estos líderes autoritarios, pero también de esa parte de la ciudadanía que les apoya de manera masiva en las elecciones? Se pueden pensar en dos vías. Una institucional y otra societal. En la primera se incluyen la defensa desde a) la oposición partidista; b) la Corte constitucional; y c) la ayuda internacional. En cuanto a la segunda, se puede señalar a) estrategias de movilización social; b) educación y valores democráticos en la sociedad. A continuación, desarrollo brevemente cada una de ellas.

## La defensa de la democracia desde las instituciones

### a) Una oposición partidista responsable

El papel de los partidos de oposición es fundamental para la defensa de la democracia, sin embargo, la efectividad de esta defensa depende del estado en el que se encuentre la oposición. Para ser verdaderamente efectiva, los diferentes partidos de oposición deben compartir la idea de que el régimen democrático está siendo subvertido (Schedler, 2024) y estar dispuestos a trabajar juntos para revertir ese escenario. Asimismo, debe formar una coalición cohesionada. Esta coalición es importante que tome lugar tanto en el Poder Legislativo (cuando la oposición está en el gobierno) como cuando va a elecciones. Si la oposición permanece dividida, solo facilitará la consolidación de una deriva autoritaria. Esto significa que la oposición partidista debe dejar de lado sus ambiciones personales y partidistas para construir una coalición que pueda hacer frente a la construcción de un partido hegemónico y un gobierno con tendencias autoritarias. Si la oposición actúa de manera oportunista y egoísta, la democracia entrará en un periodo de regresión. Como señalábamos arriba, los falsos demócratas aprenden rápido de su experiencia personal en el gobierno, por lo que no dudarán en dismantelar las instituciones que reconocen como límites a su poder una vez que comienzan a consolidarlo. Así la unidad entre los partidos democráticos de oposición es crucial para defender la democracia.

A eso se le llama oposición responsable, esto es, los partidos de la oposición no solo han identificado las diferentes tendencias autocráticas puestas en marcha por quien gobierna, sino que están dispuestos a unirse en una coalición tanto para defender la democracia desde la arena legislativa como para competir juntos en las elecciones. De acuerdo con Riedl et. al. (2023), en contexto de erosión democrática, la oposición tendrá posibilidades de ganar si y solo si identifica de manera temprana la amenaza a la democracia y forma una coalición comprensiva entre los diferentes partidos políticos. Estas posibilidades que tienen los partidos de oposición de defender la democracia dismi-

nuyen conforme se profundiza su erosión. De hecho, Diamond apunta que al defender la democracia “el imperativo más importante (...) es derrotar a sus enemigos electoralmente antes de que sea demasiado tarde” (2017, sp).

Así, el lapso de tiempo cuando se defiende la democracia también cuenta. No es lo mismo que las instituciones y actores se organicen para defender las reglas del juego democrático en la primera fase de desmantelamiento y cuando todavía son parte del Poder Legislativo que cuando varias instituciones han sido debilitadas o desaparecidas (Gamboa 2022; Schedler 2024), esto es, defender la democracia implica que los actores sociales y políticos en la oposición identifiquen con claridad los primeros momentos en los que todavía hay instituciones para movilizarse. Así, el *timing* de la defensa de la democracia se vuelve central: no es lo mismo defender las instituciones cuando todavía hay elecciones competidas que pueda ganar una oposición responsable, que querer defender la democracia en contextos donde las elecciones y otras instituciones como la Corte y el Poder Legislativo son ya controladas por el gobierno (Riedl et. al. 2023).

## **b) El papel de las Cortes y el control constitucional**

Uno de los mecanismos de rendición de cuentas horizontal que se vuelve central en la defensa de la democracia es el poder de revisión judicial que tienen las Cortes constitucionales. Este mecanismo permite que las y los jueces constitucionales se erijan como un límite a los potenciales abusos de líderes autocráticos, que buscan cambiar las reglas del juego y socavar la democracia. Por otro lado, el que las Cortes tengan poder de revisión y sean independientes no garantiza que defiendan la democracia. En América Latina es muy extendida la idea de que los jueces deben permanecer al margen de lo que sucede en la política (Aguilar, 2023; Hilbink, 2007). Así, muchos jueces no están dispuestos a confrontar al Ejecutivo o al partido en el poder para defender los contrapesos, pues asumen que su tarea es solo juzgar. Este tipo de cultura legal dificulta que el Poder Judicial tenga un papel relevante en la defensa de la democracia, pues mantiene a los jueces en sus Cortes y entre sus expedientes, lejos de una realidad que les afectará

de manera directa cuando estos líderes subviertan las instituciones de la democracia, entre ellas la independencia judicial.

Para defender la democracia, es crucial que las Cortes y sus jueces reconozcan, *a tiempo*, el ambiente de erosión democrática en el que operan y adopten una estrategia proactiva. Esto implica no solo proteger la separación de poderes y la independencia judicial, sino también defender los derechos humanos de los ciudadanos frente a medidas legislativas arbitrarias, estableciendo límites a las leyes aprobadas por el Legislativo esto es, emitir sentencias que si bien contradicen los deseos del Ejecutivo protegen los derechos de la ciudadanía. *La movilización judicial* es una herramienta que contribuye a detener el proceso de erosión de la democracia. En estos contextos, las y los jueces están llamados a movilizarse para actuar en espacios más allá de su cómodo asiento en la Corte y, por ejemplo, explicar sus sentencias en lenguaje ciudadano y las funciones del Poder Judicial en una democracia constitucional; usar activamente de redes sociales para dar a conocer su trabajo y sus decisiones, así como quiénes y cuántos son; participar de manera activa en medios de comunicación, foros académicos, empresariales y de la sociedad civil. Esto contribuirá no solo evidenciar qué pasa si no tenemos un Poder Judicial independiente, sino incrementar el conocimiento sobre su trabajo y su legitimidad entre la ciudadanía, elemento necesario cuando la Corte y sus jueces comienzan a ser sujetos de ataques desde el Ejecutivo y el partido oficial. Asimismo, los jueces no pueden limitarse a emitir sentencias y quedarse como si nada pasara cuando no son cumplidas por los actores involucrados. Necesitan visibilizar el incumplimiento y exigir el respeto a las decisiones judiciales y la protección de los derechos de quienes son afectados.

Para la defensa de la democracia es imperativo que las Cortes y sus jueces mantengan un compromiso sólido con los principios y valores de la democracia, actuando como guardianes de la justicia, de la legalidad, pero también de los contrapesos y la separación de poderes.

### **c) La ayuda internacional**

En el contexto de la erosión democrática, la ayuda internacional sea de países, fundaciones u organizaciones multilaterales desempeña un papel crucial, comparable a la influencia que tuvieron durante los

procesos de transición a la democracia. La literatura reciente, así como los diferentes casos de resiliencia democrática, destaca la importancia de esta ayuda en la defensa y promoción de los valores democráticos en contextos adversos. Varios estudios demuestran que la presión y la asistencia internacional pueden influir significativamente en la dirección que toman los regímenes políticos, especialmente cuando se enfrentan a desafíos relacionados con la erosión democrática. Como en los casos anteriores, el *timing* importa. Por ejemplo, la presión ejercida por Estados Unidos durante las elecciones en Guatemala en 2023 fue central para evitar la autocratización del régimen y permitir que un liderazgo democrático, apoyado por la sociedad civil, desplazara en el gobierno a un partido y a un grupo que buscaba perpetuarse en el poder. Ahora, la variable determinante en el caso de países promotores es que también estén gobernados por líderes democráticos, de lo contrario la defensa de la democracia desde el exterior no es posible, sino que opera en el sentido opuesto (Riedl, et. al. 2023).

El apoyo en materia de recursos financieros, capacitación institucional, premios o sanciones diplomáticas puede fortalecer las instituciones democráticas, a los partidos de oposición, fomentar la participación ciudadana y contrarrestar los intentos de consolidación autoritaria. Los países y organismos promotores de la democracia pueden colaborar con la sociedad civil, los partidos políticos y otros actores democráticos para fortalecer la resistencia frente a la erosión democrática. Esta colaboración puede incluir la observación electoral, el financiamiento a organizaciones de la sociedad civil, la protección de los derechos humanos, la promoción de la libertad de prensa y el fortalecimiento del Estado de derecho, pero también puede incluir sanciones para líderes y partidos autoritarios que violenten la integridad y los resultados de las elecciones o socaven los derechos de la ciudadanía para votar y ser votados.

## La defensa de la democracia desde la sociedad

### a) Movilización social

Las movilizaciones sociales pueden jugar un papel crucial en la resistencia contra procesos de autocratización y en la defensa de la democracia. La acción colectiva de diversos grupos, a través de protestas y movilizaciones en las calles, no solo comunica de manera directa y visible a quienes gobiernan sobre las consecuencias de vulnerar instituciones y principios democráticos, sino que también fortalece la protección de los derechos y las libertades ya ganadas. Movilizaciones como la Marea Rosa en defensa del INE en México, las pos-electorales en Guatemala para defender los resultados de las elecciones, las movilizaciones ciudadanas contra el debilitamiento de la Corte Constitucional en Israel o la “Protesta de las Velas” en Corea del Sur han demostrado cómo la presión social puede desafiar y, en algunos casos, revertir decisiones autoritarias y abusos de poder (Cho y Hwangb, 2020). Estas movilizaciones no solo sirven como una forma de resistencia, sino que también atraen la atención internacional, movilizan la opinión pública global y generando presión diplomática sobre regímenes autocratizantes. El reclamo de la sociedad ante el desmantelamiento de las instituciones democráticas puede imponer límites informales pero efectivos a las tendencias autocráticas de ciertos liderazgos. Estos límites se manifiestan no solo en la presión directa sobre los líderes políticos, sino también pueden contribuir a que instituciones democráticas como la Corte constitucional, las comisiones de derechos humanos, o los organismos electorales se sumen a la defensa de la democracia desde sus espacios y tareas cotidianas.

Ahora, para que la sociedad civil se movilice para defender la democracia una variable se vuelve crítica: la ausencia de polarización. La polarización política e ideológica entre miembros de la sociedad civil pone en riesgo las estrategias de defensa que se pueden observar comúnmente, como manifestaciones en contra del debilitamiento de instituciones democráticas clave. La evidencia de casos como el de Indonesia (Mietzner, 2020) muestra que si la sociedad civil está

polarizada, difícilmente se podrá crear un escenario que favorezca la defensa de la democracia.

El *timing* de la protesta y la movilización ciudadana también es importante en la defensa de la democracia. Al igual que la oposición, la sociedad civil necesita actuar antes de que los gobiernos socaven los derechos de las personas a la libre manifestación y expresión, mediante la aprobación de reformas que prohíben que reciban financiamiento del exterior o medidas para impedir las reuniones y encuentros; pero también a través de actos abiertos de represión policial o militar de las protestas. La acción oportuna y coordinada de la sociedad civil puede ser decisiva para frenar la erosión de la democracia y mantener las libertades que permiten la participación cívica.

## **b) Educación y valores democráticos en la sociedad**

Una variable adicional importante para la defensa de la democracia radica en que la sociedad internalice los principios y valores democráticos. Hoy muchas personas votan por el autoritarismo. Si queremos que dejen de votarles no se puede ignorar que como demócratas hemos abdicado socializar los principios de la democracia y crear valores democráticos en la sociedad.

Hoy líderes con tendencias autocráticas fascinan a las masas con soluciones *tout court* ante problemas complejos como la desigualdad o la seguridad. Larry Diamond (1994) argumenta que una democracia robusta no solo depende de las instituciones políticas, sino también de una cultura cívica fuerte donde los ciudadanos comprendan y valoren los derechos que se derivan de vivir en democracia; esto es, sin dejar de reconocer los problemas que las personas enfrentan en materia de educación, empleo, seguridad, violencia, entre otras. Es importante reconocer que estos derechos no son intercambiables por otros, como argumentan autócratas como Bukele, quien se ha catapultado como una *pop star* con un séquito de fans que siguen sus “capítulos” como en una serie de Netflix (Marroquín, 2024), y cuyas políticas de seguridad violatorias del debido proceso, son ampliamente exitosas. Es falso el dilema de elegir entre seguridad o debido proceso y justicia independiente, desarrollo social o elecciones libres. Es falso porque cualquier mejora en aspectos como la seguridad, el empleo o el acceso a la salud

será momentáneo y selectivo en cualquier gobierno autoritario que ha cooptado la Corte o manipulado las elecciones para extender su poder en el cargo. Entonces, así como se defienden los conceptos de justicia y solidaridad, es crucial que aquellos que se reclaman demócratas desarrollen estrategias de educación y reflexión que promuevan e internalicen en la sociedad valores democráticos como la libertad, la tolerancia, la igualdad y la no violencia (Bobbio, 1984).

Estos esfuerzos deben incluir programas educativos que fomenten la participación cívica desde una edad temprana, campañas de concientización que resalten la importancia de los derechos y deberes democráticos, y espacios de diálogo que permitan a los ciudadanos discutir y reflexionar sobre la importancia de la democracia. Al cultivar una ciudadanía educada y comprometida se crea un entorno en el que los valores democráticos no solo se entienden, sino que también se defienden activamente contra cualquier intento de erosión. La defensa de la democracia, por tanto, pasa por un esfuerzo que combine educación, reflexión y acción institucional para asegurar que la ciudadanía tenga claridad sobre las implicaciones que tiene, por ejemplo, vulnerar la independencia de una Corte constitucional, elegir por voto popular a las y los jueces, eliminar el principio de representación electoral, impedir que fundaciones internacionales financien grupos de derechos humanos, o bien, que el Ejecutivo y su partido controlen las nominaciones de instituciones clave como la Fiscalía la Comisión de Derechos Humanos o los organismos electorales y de transparencia. En suma, la ciudadanía necesita reconocer los efectos de la concentración del poder total en un solo grupo o persona.

Asimismo, la educación en democracia implicaría cerrar la brecha que hoy existe entre las diferentes concepciones de democracia en la ciudadanía en general y en las élites intelectuales, académicas o políticas, particularmente, sobre las bases mínimas sin las cuales ya no estaríamos hablando de democracia. Esto contribuirá a desenmascarar falsos demócratas que usan la bandera de las mayorías para dismantelar la democracia.

## Conclusiones

Defender democracias imperfectas puede parecer una propuesta conservadora y equivocada. Sin embargo, no lo es porque hay evidencia suficiente para afirmar que los derechos y libertades no son mejor protegidos en gobiernos autocráticos. A pesar de los problemas de las democracias liberales, nadie duda que hoy es mejor vivir en México que en Venezuela, en Perú que en Nicaragua, o en Indonesia que en Corea del Norte. Es decir, hay diferencias claras entre democracias defectuosas y autocracias consolidadas. Si partimos de esta base, la defensa de la democracia tiene todo sentido, pues sin ella no podemos aspirar a mejorar nuestros derechos, libertades y exigir a los gobiernos que las amplíen.

La defensa de la democracia es una empresa colectiva. Asimismo, su éxito difícilmente va a ser el resultado de una sola variable. Es imperativo que comencemos a visibilizar y entender las consecuencias de gobiernos autoritarios en materia de derechos, así como discutir posibilidades para hacer frente a líderes y grupos, que abusando de las necesidades legítimas de las personas, les ofrecen seguridad y bienestar a cambio de concentrar el poder y vulnerar derechos en largo plazo.

El *timing* de la defensa de la democracia es central, tanto desde la dimensión institucional como la societal. La democracia puede defenderse con mayor éxito en momentos iniciales de la erosión y se vuelve más compleja conforme la autocratización avanza, pues se van cerrando las vías para hacerlo. La evidencia muestra que en el corto y mediano plazo la oposición puede quedar marginada o desaparecer, la Corte constitucional purgada o manipulada, la ayuda internacional paralizada, expulsada y estigmatizada, la sociedad civil perseguida y los valores anti-democráticos e iliberales promovidos en la sociedad a partir del aparato de propaganda y manipulación del gobierno.

Para llevar a cabo esta defensa, es imperativo que tanto las instituciones como la ciudadanía se involucren activamente. Las instituciones, incluyendo la oposición, el Poder Judicial los medios de comunicación y los organismos autónomos, deben funcionar como límites efectivos frente a cualquier intento de concentración del poder. Por su parte, la ciudadanía debe asimilar las ventajas de un gobierno democrático que, aunque ineficiente, le garantiza que pueda cambiar el gobierno que no le gusta cada determinado tiempo. En este sentido, defender

la democracia no significa aceptar sus deficiencias pasivamente, sino comprometerse activamente en la lucha por su perfeccionamiento.

## Bibliografía

- Aguiar Aguilar, A. (2023). Courts and the judicial erosion of democracy in Latin America. *Politics and Policy*. <https://doi.org/10.1111/polp.12516>
- Applebaum, A. (2023). *El ocaso de la democracia. La seducción del autoritarismo*. INE-Random House.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5-19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0001>
- Bobbio, N. (1984). *Il futuro della democrazia*. Einaudi.
- Cho, Y. H., y Hwang, I. (2020). Who defends democracy and why? Explaining the participation in the 2016–2017 candlelight protest in South Korea. *Democratization*. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1845149>
- Conversi, D. (2011). Majoritarian democracy and globalization versus ethnic diversity? *Democratization*. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.626947>
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press.
- Diamond, L. (2017). Defending liberal democracy from the slide toward authoritarianism. <https://diamond-democracy.stanford.edu/speaking/speeches/defending-liberal-democracy-slide-toward-authoritarianism>
- Gamboa, L. (2022). *Resisting backsliding: Opposition strategies against the erosion of democracy*. Cambridge University Press.
- Ginsburg, T., y Huq, A. (2018). *How to save a constitutional democracy*. University of Chicago Press.
- Gherghina, S., y Banko, P. (2023). Troublemakers and game changers: how political parties stopped democratic backsliding in Bulgaria. *Democratization*, 30(8), 1582-1603. <https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2250985>
- Hilbink, L. (2007). *Judges beyond politics in democracy and dictatorship: Lessons from Chile*. Cambridge University Press.

- Laebens, M. G., y Lührmann, A. (2021). What halts democratic erosion? The changing role of accountability. *Democratization*. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1897109>
- Levitsky, S., y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown Publishing Group.
- Lührmann, A., y Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: What is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>
- Marroquín Parducci, A. (2023). Ecos desde el abismo: Una mirada desde la tecno-utopía centroamericana. *Encartes*. <https://encartes.mx/marroquin-centroamerica-bukele-metodologias-comunicacion-politica/>
- McCoy, J. (2024). The path forward: Defending democracy.
- Mietzner, M. (2020). Sources of resistance to democratic decline: Indonesian civil society and its trials. *Democratization*. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1796649>
- Mill, J. S. (2007). *Sobre la libertad*. Alianza Editorial.
- Mueller, S. (2019). Catalonia: The perils of majoritarianism. *Journal of Democracy*, 30(2), 142-156.
- Papada, E., Altman, D., Angiolillo, F., Gastaldi, L., Köhler, T., Lundstedt, M., Natsika, N., Nord, M., Sato, Y., Wiebrecht, F., y Lindberg, S. I. (2023). *Defiance in the face of autocratization. Democracy Report 2023*. University of Gothenburg: Varieties of Democracy Institute (V-Dem Institute).
- Przeworski, A. (2019). *Crisis of democracy*. Cambridge University Press.
- Popper, K. (1985). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Editorial Paidós.
- Riedl, R. B., Friesen, P., McCoy, J., y Roberts, K. (2023). Democratic backsliding, resilience, and resistance. *World Politics*, 75(5), 1-28. <https://doi.org/10.1353/wp.0.a917802World>
- Sartori, G. (2023). *¿Qué es la democracia?* Taurus – TEPJF.
- Schedler, A. (2021). An ambiguous tool of demos accountability: Taking the metaphorical concept of majoritarian tyranny seriously. *Political Research Exchange*, 3. <https://doi.org/10.1080/2474736X.2021.2007734>

- Schedler, A. (2024). Rethinking democratic subversion. In A. Croissant & L. Tomini (Eds.), *The Routledge Handbook of Auto-cratization*. <https://doi.org/10.4324/9781003306900-3>
- Van Lit, J., Van Ham, C., y Meijers, J. (2023). Countering auto-cratization: A roadmap for democratic defence. *Democratization*. <https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2279677>



# Ensayo sobre la crisis de la democracia liberal del siglo XXI y sus instituciones

Dra. María Marván Laborde

## Preliminares

Para plantear si estamos ante una crisis de la democracia liberal y las instituciones de la representación, lo primero que necesitamos hacer es definirla; para ello sostendré la definición mínima de democracia procedimental; Bobbio (1987) sintetizó seis condiciones *sine qua non* para identificar a un régimen como democrático: 1) voto universal a toda persona mayor de edad; 2) el voto de cualquier persona debe tener el mismo peso; 3) libertad a la hora de votar; 4) existencia efectiva de por lo menos dos partidos con propuestas diversas y alternativas; 5) validez de la regla de la mayoría tanto en los procesos electorales como en la toma de decisiones; por último 6) ninguna decisión de la mayoría debe limitar los derechos de las minorías. Como consecuencia lógica de esta definición está la concepción binaria de que un régimen es democrático o es autocrático (Bovero: 2020). La frontera entre uno y otro está, precisamente, en la consecución simultánea de estas seis condiciones; *contrario sensu*, la pérdida de cualquiera de ellas significaría la (re)transformación de la democracia en autocracia.

En este sentido, el cambio institucional del sistema electoral y de partidos es un elemento clave en cualquier proceso de transición a la democracia. Es indispensable que las reglas electorales aseguren la competencia entre al menos dos partidos, que todos tengan la posibilidad de competir y exponer su oferta programática, que el triunfo de uno u otro no esté predeterminado, que los votos cuenten y se cuenten y que periódicamente se llame a elecciones de acuerdo con la legislación correspondiente.

Aceptar como válida la definición mínima de la democracia procedimental tiene grandes ventajas, sobre todo en la ciencia política, sin embargo, hay que reconocer sus limitaciones. Como toda definición binaria, distingue claramente el negro del blanco, pero la realidad nos oculta una gama de grises que también necesitan ser aprehendidos para poder explicar la inestabilidad de las democracias que, como nos ha enseñado la historia, fácilmente se transforman en regímenes autocráticos de muy diversos estilos.

Si queremos hablar de la crisis de la democracia liberal y de los modelos agotados de la representación, tendremos que reconocer que existe una amenaza creíble a la pérdida de cualquiera de las seis condiciones sintetizadas por Bobbio; ello implica revisar la (dis)funcionalidad de los partidos políticos en el siglo XXI a los que definió de la siguiente manera: [los partidos políticos son] todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en el que se reconoce, teórica o prácticamente, al pueblo el derecho de participar en la gestión del poder político y que con este fin se organizan y actúan” (Bobbio, 1985, p. 1184).

## Crisis de la democracia liberal del siglo XXI

Hace más de una década hemos comenzado a hablar de la inminente crisis de la democracia liberal como un fenómeno extendido y materializado con signos de agotamiento en múltiples países, es decir en sistemas políticos que jurídica y empíricamente son, y en algunos casos eran, considerados democracias y que empiezan a dar señales alarmantes en las que se revierte la tendencia hacia la democratización y hay un proceso de autocratización que tarde o temprano traspasará la frontera.

El último cuarto del siglo XX estuvo caracterizado por múltiples procesos de transición a la democracia, aquello que Huntington (1991) llamó “La tercera ola de democratización en el mundo”. En este ciclo cayeron regímenes autocráticos de derechas, España o Chile, por ejemplo, e izquierdas, principal, pero no únicamente, la Unión Soviética, así como muchos de los países de Europa del Este. En 1989 con la caída del Muro de Berlín parecía que estábamos en *El Fin de la Historia*; de acuerdo con Fukuyama (1992) a la caída del socialismo real solo prevalecerían regímenes democráticos ya fuesen consolidados o aquellos en evolución hacia la democracia, imaginó que este sería el único régimen posible. Hobsbawm (1994), menos optimista, previó la sobrevivencia de ciertos regímenes comunistas que resistirían el cambio democratizador, anclados en el nacionalismo. Por primera vez en la historia de la humanidad los regímenes democráticos superaron a los autocráticos. De acuerdo con Ian Shapiro (2011) en el año 2007 había 95 democracias frente a 67 autocracias; sin embargo, de acuerdo con V-Dem 2024<sup>23</sup> “Desde 2009 -casi 15 años seguidos- la proporción de la población mundial que vive en países autocratizantes ha eclipsado a la que vive en países democratizantes” (V-Dem, 2024, p.6).

A finales de la primera década del siglo XXI la ola democratizadora cambió claramente la tendencia predominante, como siempre cuando viene la resaca, la fuerza jala en sentido contrario. Ahora se ha generado la desestabilización de muchos de los regímenes que recién habían estrenado la democracia e incluso, algunas democracias centenarias sólidamente consolidadas, han dado muestras preocupantes de conductas antidemocráticas y cuestionan la legitimidad de los partidos políticos.

Sabiendo que la crisis de la democracia es un fenómeno complejo que tiene muy diversas causas, centraré mi atención en seis de ellas que considero que en la crisis actual han sido especialmente relevantes: 1) límites de la democracia procedimental; 2) modelo económico neoliberal que con la desregulación propició la extrema concentración de la riqueza; 3) proceso de globalización de la economía; 4) la debilidad de

---

<sup>23</sup> Informe de V-Dem de la Universidad de Gothenbourg, Suecia disponible en [https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem\\_dr2024\\_lowres.pdf](https://www.v-dem.net/documents/43/v-dem_dr2024_lowres.pdf) (consultado el 15 de junio de 2024).

las instituciones democráticas recién creadas permitió el crecimiento de la corrupción hasta niveles de insospechado cinismo; 5) la democratización en muchos países significó la pérdida de control sobre diversas violencias lo que propició la militarización de la seguridad pública o la creación de estados de excepción; 6) los cambios institucionales, aunque relevantes, no alcanzaron a fortalecer la cultura cívica e implantar un *ethos* democrático ni en la ciudadanía en general ni en las élites políticas y económicas en lo particular, lo que favoreció la deslegitimación de las élites, arrastrando consigo la convicción de que la democracia liberal es un buen régimen. Huelga decir que no todas las causas se presentan en todos los regímenes democráticos que están en proceso de autocratización, pero encuentro que estos seis elementos han sido especialmente importantes en América Latina.

He dejado de lado un elemento clave que será tratado con mayor profundidad en un apartado especial por la importancia total que tiene en todos los casos de pérdida de legitimidad de la democracia; me refiero a la descomposición de los partidos políticos como instituciones sociales creadas para organizar la competencia por el poder.

Primero, a pesar de la utilidad de la definición de la democracia procedimental como categoría analítica, resultó evidente que la constante preocupación por las normas electorales que propiciaron el pluralismo político y la competencia por el poder resultaron insuficientes para generar otra serie de condiciones políticas que son necesarias en el proceso de consolidación de una democracia.

Segundo; a partir de la década de los setenta, es decir, coincidentemente con la “Tercera Ola” se desarrolló e implementó una nueva doctrina económica cuyo propósito fue desregular la economía y disminuir el papel del Estado en el desarrollo económico; hemos llamado a este modelo de desarrollo el “neoliberalismo”. Esta doctrina tuvo un impacto directo en la forma en que los diferentes países fueron definiendo e implementando su política económica. El neoliberalismo está estrechamente vinculado a lo que se llamó “El Consenso de Washington”, sin ser una y la misma cosa, es menester reconocer que surgieron al mismo tiempo y que comparten principios fundamentales sobre el desarrollo de las economías capitalistas de fines del siglo XX. Instituciones supra nacionales como son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial impusieron una serie de medidas de macroeconomía como condiciones a cumplir si querían acceder a préstamos

que sirvieran para impulsar el desarrollo de países “subdesarrollados”, entre los cuales se incluyó, por supuesto, a los países latinoamericanos. Elementos fundamentales de la nueva doctrina fue la liberalización del comercio, la privatización de las empresas estatales, como por ejemplo las telefónicas, la desregulación financiera y la apertura de los mercados financieros nacionales a la inversión extranjera.

Nadie parece dudar que el neoliberalismo rindió frutos como modelo de desarrollo económico al acelerar exponencialmente la creación de riqueza; sin embargo, también hay evidencia empírica que no permite negar que la desigualdad económica se profundizó por la ausencia de políticas económicas redistributivas; la disminución del papel del Estado como rector de la economía tuvo como consecuencia el abandono de una política fiscal progresiva y la disminución del gasto público en seguridad social, principal, pero no exclusivamente, en salud y educación.

En tercer lugar, las consecuencias de las políticas neoliberales impuestas por Washington: la globalización de los mercados. Las fronteras “duras” de la guerra fría se reblandecieron y propiciaron una mayor integración, no exenta de conflictividad, del mundo económico, político, social y cultural. La apertura de los mercados con la reducción o eliminación de los aranceles propició la libre circulación de mercancías, lo que incluyó, necesariamente, la movilidad laboral; los trabajos migraron a lugares donde la mano de obra era más barata, lo que tuvo como consecuencia la pauperización de las condiciones laborales; los numerosos movimientos migratorios han provocado fuertes tensiones sociales que cuestionaron los límites de la inclusión política propia de los regímenes democráticos, especialmente en Estados Unidos y países de Europa Occidental.

En el ámbito nacional la capacidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo fue constreñida por la propia globalización y las exigencias del Consenso de Washington. Al perder relativamente la autonomía nacional no pudieron paliar al interior de sus respectivos países los efectos perversos de la desregulación de los mercados. La interdependencia de las economías nacionales minó significativamente la capacidad de incidencia de las clases políticas nacionales en el diseño de las políticas públicas propias que pudiesen dar respuesta a sus propias economías.

En el año 2008 el mundo globalizado sufrió una de las peores crisis financieras. Hubo problemas en lo que se conoció como la “Burbuja

Inmobiliaria” con origen en la especulación en el mercado inmobiliario de Estados Unidos. Los precios de los inmuebles, principalmente viviendas, crecieron por encima de su valor lo que generó la sobrevaluación de los activos. Esto condujo a la crisis de los préstamos hipotecarios, ya que la desregulación y la falta de supervisión por parte del Estado propició que se otorgaran préstamos a personas que carecían de un buen historial crediticio. En ese mercado desregulado las instituciones financieras asumieron niveles de endeudamiento y riesgo excesivos.

En un mundo exitosamente globalizado las consecuencias de la crisis económica tuvieron alcances mundiales. Difícilmente podía aislarse una economía interconectada. Esto derivó en una recesión económica profunda tanto en las llamadas economías desarrolladas (Estados Unidos y países europeos con la caída de la producción, incremento del desempleo, contracción de la inversión y en consecuencia del consumo) como en las economías “en desarrollo” o “emergentes” donde quizá se sintieron los efectos con mayor severidad. Como resultado de lo anterior, numerosas instituciones financieras tuvieron que declararse en quiebra, algunas fueron rescatadas por los gobiernos nacionales que condujeron a incrementar los índices de inflación. Al estallar la burbuja inmobiliaria, muchísimas personas perdieron su vivienda lo que propició un gran descontento social que se reflejó en el incremento acelerado de desafección hacia la política.

Si bien la oposición a la globalización apareció prácticamente desde los inicios de esta, la crisis de 2008 favoreció su radicalización. Creció de manera incontenible la desconfianza en las élites económicas y políticas a la par de un profundo sentimiento de indignación (Innerarity, 2015). La crisis inmobiliaria exacerbó la concentración del ingreso; la injusticia económica del mundo globalizado quedó desnuda ante los ojos de la sociedad y fue cada vez más difícil defender este modelo de desarrollo que tampoco ha podido ser sustituido ni siquiera se vislumbran alternativas viables.

No resulta exagerado argumentar que a partir de 2008 hay un cambio cualitativo en lo que se ha llamado la desafección democrática, es decir ha disminuido de manera considerable la convicción de la población sobre que los gobiernos democráticos son preferibles a los gobiernos autocráticos. Raúl Trejo cita en su columna periodística

del 17 de junio de 2024<sup>24</sup> un estudio de “Pew Research Center” en el que el hallazgo más importante es el apoyo que han alcanzado los gobiernos autoritarios. Esa investigación ha preguntado, en distintos años, si un sistema en donde un líder fuerte pueda tomar decisiones sin interferencia del parlamento, o los tribunales, es buena o mala forma de gobernar al país. Los mexicanos que respaldaron un liderazgo fuerte, que no tenga contrapesos legislativos ni judiciales, fueron el 27% en 2017. En 2023, habían aumentado al 50%. De acuerdo con el mismo centro de estudios la insatisfacción con la democracia en los doce países con más altos ingresos tampoco fue muy alentadora. En 2017 estaba partida por mitad, el 49% se decía satisfecho y el otro 49% insatisfecho; en su estudio de 2023 solo el 36% dijo estar satisfecho y el 64% insatisfecho.<sup>25</sup>

La incapacidad de los gobiernos nacionales y de las instituciones económicas internacionales para contener los efectos de la crisis se tradujeron en la consideración de que las instituciones democráticas eran incapaces de satisfacer las demandas de la ciudadanía y tampoco tienen posibilidades de garantizar condiciones económicas dignas para la mayor parte de la población. La creciente desconfianza en la política como medio de resolución de las diferencias políticas, sociales y culturales propició el incremento de conductas de rechazo a la democracia representativa, lo que se ha traducido en una tendencia a la baja de la participación en los procesos electorales, desconfianza en los partidos políticos y, como veremos más adelante, ha favorecido la aparición de movimientos populistas de izquierdas y derechas tanto en democracias de rancio abolengo, como en aquellas que florecieron en el periodo de la “Tercera Ola”.

Cuarto, la corrupción encontró un propicio terreno para florecer, sobre todo en las nuevas democracias. El tránsito a la democracia supone, además de un sistema electoral competitivo, la (re) construcción institucional de las estructuras de poder en clave democrática. Una nueva y eficiente división de poderes, en los sistemas presidenciales

---

<sup>24</sup> <https://www.cronica.com.mx/opinion/populismo-autoritario-partidarios.html>

<sup>25</sup> <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/06/18/satisfaction-with-democracy-has-declined-in-recent-years-in-high-income-nations/>

supone el fortalecimiento del Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como la creación de nuevas instituciones para propiciar la participación ciudadana, hacer efectiva la rendición de cuentas y establecer nuevos mecanismos para prevenir, investigar y sancionar las acciones de corrupción, que no son otra cosa que abusos de poder para obtener beneficios personales.

América Latina, en general, y México<sup>26</sup> en particular, creó instituciones con ese propósito, sin embargo, su eficacia ha sido muy limitada, les ha sido imposible contener las prácticas de corrupción desde el poder. La clase política en complicidad con los poderes fácticos se aprovecharon de esa debilidad estructural para hacer negocios al margen de la ley; en el mundo globalizado, la corrupción también se convirtió en un fenómeno transnacional; múltiples compañías cuya casa matriz estaba ubicada en países democráticos no tuvieron ningún empacho en hacer negocios de dudosa legalidad o francamente ilegales con compañías privadas y gobiernos de las democracias emergentes. Paradójicamente no solo hubo más corrupción, la corrupción se hizo mucho más visible gracias a la apertura democrática de los medios de comunicación y las mejoras efectivas en términos del acceso a la información pública gubernamental. La incapacidad del Estado para contener, ya no digamos eliminar la corrupción propició, por un lado, el cinismo de los participantes cómplices y por el otro la indignación social.

Quinto, otro factor que ha propiciado la crisis de las nuevas democracias, especialmente en las latinoamericanas, es el incremento exponencial de los actos delictivos y la violencia de los grupos criminales. La crónica debilidad del Estado de derecho propició que en los procesos de democratización hubiese una pérdida de control sobre los grupos criminales sin que el cambio de régimen alcanzara a consolidar nuevas instituciones de seguridad pública, de procuración y administración de la justicia propias de una democracia. Al incremento de la violencia se correspondió la sentida demanda de seguridad pública. Para responder

---

<sup>26</sup> Por solo nombrar las más importantes hay que tomar en consideración la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación; el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Sistema Nacional Anticorrupción.

a la urgencia se recurrió al expediente fácil de la militarización o los decretos de estado de excepción. Ambos procesos se caracterizaron por la ausencia de controles legislativos y judiciales propios de un régimen democrático. Las constantes violaciones a los derechos humanos fueron la tónica general. A pesar de la probada ineficacia de estos métodos para contener la violencia de los grupos criminales y la incapacidad del Estado para castigar a los responsables, ya bien fueran los propios miembros de los cuerpos militares o personas del crimen organizado, no se buscaron alternativas que pudieran ser más efectivas, y sobre todo que no atentaran contra de los derechos humanos de la población en general. Hoy es posible afirmar, como lo demuestra el informe V-Dem 2024, que esto ha sido un factor importante que socavó la posibilidad de consolidación de los nuevos regímenes democráticos en América Latina, tales como Ecuador, El Salvador y por supuesto México.

En el sexenio de Calderón (2006-2012) la militarización de la seguridad pública en México se profundizó al haberle declarado la guerra al narcotráfico y depositar en las Fuerzas Armadas la responsabilidad de combatirlo. En el sexenio de López Obrador (2018-2024) la militarización se extendió más allá de la seguridad pública a múltiples espacios de la administración pública federal en la que se responsabilizó a las Fuerzas Armadas de muy diversas tareas que, por su naturaleza, deberían ser ejecutadas por personal civil sujeto a controles democráticos.<sup>27</sup> Durante sus seis años de mandato el presidente se ha encargado de elogiar a las FFAA; reitera todos los días que son pueblo bueno e incorruptible; como resultado seis de cada diez mexicanos contestaron en la encuesta del *Pew Research Center* que apoyarían a un gobierno en manos del Ejército.

Sexto, a pesar de un embrionario desarrollo institucional en clave democrática no se fomentó, o al menos no lo suficiente, una cultura de integridad en el ejercicio de la política y la administración pública que transformara el *ethos* del servicio público y, sobre todo de las élites políticas. Ernesto Garzón (2000) reconoce que la transformación

---

<sup>27</sup> Véase Juan Jesús Garza Onofre Et. Al. (2024) *Érase un país verde olivo*. Militarización y legalidad en México. Grano de sal. México.

institucional cuando se transita de un régimen autocrático a uno democrático es indispensable pero insuficiente. En pocas palabras es muy poco probable que una democracia funcione y se establezca si no hay un compromiso ético que trascienda a la legalidad; es decir, no hay democracia sin demócratas.

De acuerdo con la perspectiva de este autor, expresada en su obra *Instituciones suicidas. Estudios de Ética y Política* (2000), es indispensable recrear una nueva valoración ética que afirme conceptual y culturalmente que la democracia es éticamente superior a la autocracia porque es el único régimen que protege la dignidad humana y el libre desarrollo de las personas; porque la autonomía de los individuos y la protección de los derechos fundamentales están en el centro de cualquier acción del Estado y le establecen límites precisos que no deben ser violentados y en todo caso, hay consecuencias jurídicas cuando esas fronteras se transgreden.

El filósofo político Garzón Valdés afirmó que la democracia y el capitalismo son instituciones que tienden a conductas suicidas porque ambas tratan, consciente o inconscientemente, de rebelarse en contra de los controles que aseguran su sobrevivencia. Es permanente esta tensión entre la concentración del poder y el respeto a fronteras legales y éticas; en un entorno democrático es indispensable que el poder se controle a sí mismo instituyendo la división de poderes y el principio fundamental de que ningún poder político puede hacer aquello para lo que no está expresamente facultado por la ley. Cuando el *ethos* democrático es débil la tentación sucumbe con mayor facilidad. La conducta de actores políticos individuales, por ejemplo, candidatos, o colectivos, como los partidos políticos, tienden a encontrar huecos legales para obtener beneficios personales que se aceptan como indebidos.

Es indispensable que la Asamblea en su calidad de Poder Constituyente o Poder Legislativo establezca controles entre poderes, incluida la propia Asamblea sin embargo, existe una tendencia natural a rebelarse en contra de estos controles todavía y cuando hayan sido aceptados por un consenso primigenio fundador del régimen democrático. Existe evidencia histórica de las terribles consecuencias que tiene el que la Asamblea Legislativa se permita a sí misma o al Ejecutivo romper con los límites autoimpuestos que garantizan la sobrevivencia de los regímenes democráticos. El mejor ejemplo, por supuesto, es el nazismo, que ascendió al poder a través de unas elecciones democráticas y

la Asamblea siguiendo procedimientos democráticos, aprobó la ley de poderes plenos otorgados a Hitler en una supuesta emergencia política que justificó el fin del régimen democrático a través de procedimientos democráticos ¡vaya paradoja!

## Partidos políticos, de su legitimación a su perversión

Desde la aparición del Estado moderno, siempre que hablamos de un régimen democrático, implícita o explícitamente estamos hablando de una democracia representativa en la que la ciudadanía elige a sus representantes a través de elecciones, en las que los partidos políticos ayudan a organizar la voluntad popular. La ficción de la representación, construida desde finales del siglo XVIII, sostiene que las personas elegidas a través del voto son los representantes de los electores en la Asamblea Legislativa, pero no directamente sus mandatarios. Desde que Edmund Burke pronunciara su famoso *Discurso a los electores de Bristol* (1774)<sup>28</sup> se entiende que la representación política comprende la libertad de los representantes para participar en la asamblea deliberativa y votar de manera libre conforme a los intereses de la nación. De acuerdo con Giovanni Sartori (1992) la representación política hace alusión directamente a la idea de responsabilidad, no se trata de un mandatario que sigue instrucciones directas de sus representados, como se considera en el derecho privado ni tampoco se trata de una representación sociológica.

Las democracias representativas requieren de organizaciones, a las que hemos denominado partidos, para organizar las preferencias ciudadanas y convocar al electorado a las urnas. Desde principios del siglo XIX aparecieron organizaciones sociales que demandaban libertad de asociación y libertad de expresión; dos de las instituciones más importantes fueron los sindicatos, que luchaban por mejoras en las

---

<sup>28</sup> Véase el célebre “Discurso a los electores de Bristol” de Edmund Burke disponible en: <https://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html> (consultado el 17 de junio de 2024).

condiciones laborales y los partidos políticos que exigieron su reconocimiento legal. Ambas instituciones enfrentaron muchas resistencias y si lograron conformarse y legitimarse fue literalmente a golpe de sangre, sudor y lágrimas.

En un principio se consideraba que los partidos eran facciones y que al defender ciertas ideas en particular atentaban en contra de los intereses del Estado que era uno e indivisible. Solo cuando se aceptó la idea de que la libertad de expresión, inherente a la democracia liberal, conducía a la pluralidad, ya bien fuera ideológica, religiosa, política o de cualquier otra índole, se aceptó la legitimidad de los partidos políticos y se dejó de considerar que representaban una amenaza a la unidad nacional. Hoy todavía no encontramos la manera de que las democracias liberales prescindan exitosamente de los partidos políticos.

Resulta evidente que los partidos políticos del siglo XXI no son los del siglo XIX; los partidos han evolucionado, primero con cada ampliación del sufragio y posteriormente con nuevas modalidades para hacer campañas y hacer política al interior del parlamento; cada innovación tecnológica cambió la forma de los partidos de organizarse y hacer campañas. También, después de la Segunda Guerra Mundial se transformó la manera de los partidos de relacionarse con el Estado.

Katz y Mair (2022) nos proponen una buena tipología de la evolución de los partidos políticos a lo largo de la historia. A los partidos de cuadros (voto censitario), les siguieron los partidos de masas (voto universal, primero masculino, después las mujeres conquistaron el derecho a votar y ser votadas). Con la evolución de la propaganda política primero en la radio y después en la televisión, las personas candidatas se cosificaron para convertirse en productos de mercadotecnia vacíos de contenido, lo que debilitó fuertemente la oferta ideológica y programática de los partidos. Hacia finales de la Guerra Fría los partidos se convirtieron en un “atrapa todo” (*catch all parties*) cuyo objetivo primordial fue conquistar el mayor número posible de votantes para lo cual intencionalmente se corrieron al centro, aunque esto significara en muchas ocasiones la indefinición. Se procuraba que las personas candidatas fuesen físicamente atractivas, para que se pudiera promocionar a través de lemas sencillos y a los publicistas se les encargaron *jingles* pegajosos para sacar a la venta la candidatura-producto. La irrupción del internet primero, y de las redes sociales volvió a trans-

formar la manera de hacer política y seguramente el uso generalizado de la Inteligencia Artificial (IA) obligará a nuevos cambios.

En la ola democratizadora de finales del siglo XX, especialmente después de la caída del Muro de Berlín, que marcó el fracaso del socialismo real, se desvaneció para todo efecto práctico la bipolaridad ideológica y aparecieron los partidos cartel, en donde a semejanza de la conducta oligopólica de los mercados se generaron acuerdos, normalmente implícitos, para repartirse a los votantes, minimizando la competencia y asegurando la supervivencia de unos cuantos que cerraron la posibilidad, jurídica o práctica, de que entraran nuevos competidores al espacio político. (Katz y Mair, 2022, p. 57). Sobra advertir al lector que esta tipología no se presenta de manera lineal en todas las democracias, en muchas ocasiones un determinado país puede saltarse una u otra etapa, pero si la tomamos como tipo ideal, sí que nos sirve para entender la estructura evolutiva de los partidos políticos y su relación con la sociedad a la que representan, o pretenden representar.

Después de la Segunda Guerra Mundial se introdujo un cambio estructural que trastocó la relación de los partidos políticos con el Estado y la sociedad. Con la justificada preocupación de rehacer las democracias alemana e italiana, después del nazismo y el fascismo, se decidió que los nuevos partidos políticos deberían ser fondeados por el erario. Esto rápidamente se convirtió en tendencia, muchos de los países que transitaron a regímenes democráticos y establecieron sistemas de partidos efectivamente competitivos aprobaron el financiamiento público. No resulta exagerado afirmar que en México se completó el proceso de transición gracias al muy generoso financiamiento público (1996).

Sin embargo, no se calcularon los efectos secundarios de esta decisión. En primer lugar, los partidos dejaron de ser organizaciones de la sociedad y se convirtieron en mayor o menor medida en organizaciones viables solo bajo el paraguas del Estado; “instituciones de interés general” como las denomina eufemísticamente la Constitución Mexicana desde 1977 (artículo 41). En segundo lugar, se rompió irremediablemente el vínculo entre afiliados y electores; garantizado el financiamiento, los partidos necesitaban de electores y ya no de afiliados dispuestos a sostener económicamente a la organización sino con un espíritu de cuerpo cohesionado alrededor de ciertos ideales y

proyectos de nación. Esta dependencia del Estado y autonomía de la organización de afiliados recrudeció la tendencia a la cartelización del sistema de partidos.

En México y en América Latina la cartelización de los partidos políticos se acompañó de la expansión de prácticas clientelares. La competencia entre partidos se tradujo en ver qué partido político o gobierno federal, local o municipal, ofrecía más y mejores programas de asistencia social en la que las personas, lejos de su dignidad ciudadana, nunca fueron tratadas como derechohabientes sino como beneficiarias, con lo que se creó una fuerte dependencia del partido en el poder.

Ha revivido con fuerza el llamado *Ogro Filantrópico* Octavio Paz. En México pasamos de los ciudadanos imaginarios a los clientes de carne y hueso cuya dependencia de los recursos estatales los convierte en el más fiel de los electorados, por lo tanto, es indispensable mantener la pobreza estructural del régimen; los programas de beneficiarios no son otra cosa que medicina paliativa.

## Populismos, democracias iliberales y autocracias electivas

En el contexto de la crisis económica de 2008 los partidos políticos tradicionales perdieron legitimidad. Muchas fueron las personas que buscaron organizarse fuera de las opciones tradicionales en movimientos políticos y sociales que cuestionaron el *statu quo* y promovieron exitosamente agendas abiertamente anti *establishment*.

Fareed Zakaria (2003) acuñó el término de “democracias iliberales” para señalar que en algunas democracias a pesar de que se celebren elecciones hay un proceso de restricción de las libertades civiles y los derechos fundamentales. Como los síntomas más relevantes encontramos un constante acoso a los medios de comunicación críticos; el incremento de la manipulación electoral a través del acoso hacia la oposición desde el partido en el poder y la manipulación fraudulenta de la legislación electoral. Se debilitan o desaparecen los controles institucionales. Diría Garzón Valdés, las tendencias suicidas de la democracia son incontenibles.

Otro término frecuentemente utilizado por los politólogos para hablar de las regresiones autoritarias es el de *autocracias electivas*.

Líderes populistas que, a pesar de haber sido elegidos a través de un proceso democrático, destruyen los acuerdos constitucionales básicos de controles al poder; niegan la dignidad humana y en su práctica política rompen con los cánones más básicos de una democracia. Ha sido común, especialmente en Latinoamérica, que después de llegar al poder propongan una reforma electoral que les permita reelegirse o de plano convoquen a un Congreso Constituyente que permite la concentración excesiva del poder, al punto de perder la calidad de democracia.

En este entorno se dieron las condiciones perfectas para la aparición de gobiernos populistas de derechas e izquierdas. Frente a la incapacidad de las élites políticas de ofrecer soluciones a las demandas más sentidas de la sociedad, comenzaron a surgir líderes de carácter populista, algunos con rasgos mesiánicos, otros no. Por definición el populismo promete soluciones sencillas a problemas complejos; se alimenta de la polarización; el líder populista se pone al frente del “pueblo” que siempre es una masa uniforme de personas inconformes; solo el líder populista es el legítimo intérprete de los deseos y necesidades del pueblo bueno al que defenderá de las tradicionales y malvadas élites políticas y económicas consideradas culpables de todos los males que les aquejan.

Suelen ser extremadamente hábiles para mover las emociones de la población. Una estrategia consustancial a los populismos es la polarización ideológica. Hay un rechazo a todas las estructuras intermedias como los partidos políticos, los sindicatos y las llamadas organizaciones de la sociedad civil. Un líder populista siempre buscará la comunicación directa con “el pueblo” sin la intermediación ni siquiera de los medios de comunicación. Asimismo, es frecuente el uso exacerbado de políticas asistencialistas en que los subsidios se entregan de manera directa a los beneficiarios que, como ya dijimos, jamás alcanzan la categoría de derechohabientes.

La aparición de gobiernos populistas no ha sido un fenómeno exclusivo de democracias emergentes, el ejemplo más clásico del siglo XXI es la incursión de Donald Trump en la política y su llegada a la Presidencia de Estados Unidos en 2016-2020. Desde posturas de derecha radicales logró el apoyo de la población a partir de su habilidad para conectar emocionalmente con los miedos de las clases medias y bajas; repitió machaconamente que el desempleo, la globalización y

la invasión por parte de los migrantes eran los grandes enemigos por vencer y causa de todos sus males, reales o imaginarios. Para ello habría que reducir el Estado a su mínima expresión, limpiar el “pantano de Washington” y, en caso necesario no obedecer a las leyes. Los medios de comunicación críticos a sus políticas fueron agredidos de manera constante desde la Casa Blanca.

En Francia la extrema derecha organizada por la familia Le Pen ha crecido de manera consistente; primero bajo el liderazgo del padre Jean-Marie Le Pen, quien a partir de 2011 cedió su liderazgo a Marine, su hija. Buscan el rescate de los valores tradicionales franceses y son una opción abiertamente antiinmigración, si bien su partido, *Rassemblement National*, no ha conquistado la presidencia o la primera magistratura, ha ganado espacios cada vez más importantes tanto en la Asamblea Nacional como en el Parlamento Europeo. Marine Le Pen en 2017 accedió a la segunda vuelta en la elección presidencial enfrentándose a Emmanuel Macron.

Otro ejemplo de gobierno populista de derechas es el de Jair Bolsonaro. Prometió combatir la corrupción, la delincuencia, la ideología de género supuestamente impuesta desde la ONU. Con gran éxito apeló a los sectores conservadores y religiosos de Brasil y prometió una economía con un enfoque nacionalista. Más recientemente Javier Milei en Argentina que aprovechando el fracaso de los Kirchner y Fernández y la crisis económica que sumió a Argentina en escenarios de hiperinflación, se hizo sorpresivamente con el poder en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2023.

En el otro lado del espectro político tenemos en Venezuela a Hugo Chávez, (1999-2013) quien salió de las filas militares, intentó hacerse del poder a través de un golpe de Estado a principios de los años 90, y aunque falló, después de haber estado en la cárcel llegó al poder a través de las urnas. Una vez en el poder, convocó a un Congreso que redactó la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Hugo Chávez murió en el poder (2013) y desde entonces hasta ahora gobierna Nicolás Maduro.

Los peruanos han tenido populismos tanto de derechas como de izquierdas, entre los primeros se cuentan a Alberto Fujimori (1990-2000) y entre los segundos a Ollanta Humala (2011-2016). La degradación de la calidad democrática ha ido en incremento constante. Entre 2016 que subió al poder Pedro Pablo Kuczynski y 2024 (ocho años)

han pasado por la Presidencia de Perú seis personas. Manuel Merino duró en la presidencia solo cinco días en 2020. Todas ellas han salido del poder a través de diversos procedimientos que en principio son legales; ninguno ha sido asesinado y el Ejército no ha sido parte activa en ninguno de los derrocamientos.

México, después de 21 años de haber completado el proceso de transición en 1997, y en los que gobernaron cuatro presidentes sin mayoría en el Congreso, en el año 2018 se eligió a través de elecciones democráticas a Andrés Manuel López Obrador; personalidad carismática que encabezó un gobierno populista y propició el debilitamiento de las instituciones más emblemáticas del periodo democrático, como los organismos constitucionalmente autónomos; profundizó la militarización del país, y entregó al Ejército encargos de dudosa constitucionalidad en prácticamente todas las áreas de la Administración Pública Federal.

## A manera de conclusión

A partir de 2008 y hasta 2024 hemos pasado de lo que Fukuyama definió como el fin de la historia a lo que hasta ahora parece ser el verdadero final de las democracias liberales y la deslegitimación de los partidos políticos como instituciones socio-estatales organizadoras de la voluntad popular en los procesos electorales. La “Tercera Ola” de democratización ha entrado de manera franca en un proceso autocratizante que cuestiona los fundamentos de la democracia liberal, la libertad del individuo frente al Estado, el respeto y la expansión de los derechos fundamentales, la división y control del poder político. La ausencia, hasta ahora, de generales dando golpes de Estado a través del asesinato de quien está en la Presidencia no disminuye la fuerza con la que están apareciendo diversas clases y modalidades de regímenes autoritarios.

Tenemos claridad de lo que ha dejado de funcionar y que parece escurrirse de nuestras manos; sin embargo, todavía es difícil avizorar con qué vamos a sustituirlo. No es evidente desde donde podemos empezar la reconstrucción de una nueva relación entre gobernantes y gobernados en clave democrática. Siempre he sostenido que en una sociedad de masas debe elegir a los gobernantes a través del voto

universal y secreto y que es impensable la desaparición de los partidos políticos; sin embargo, es menester que haya una refundación de estas instituciones “organizadoras de la voluntad popular” que reconecten con la ciudadanía en su carrera por obtener el poder.

La “Tercera Ola” fue una oportunidad perdida; mientras más pronto lo reconozcamos mejor equipados estaremos para hacerlo mejor la próxima vez.

Si la humanidad en general y los países en particular acaban siendo capaces de aprender de sus propios errores, quizás, y solo quizás, cuando inicie la “Cuarta Ola” de democratización podamos ser capaces de acelerar los cambios que puedan incrementar la estabilidad de esas nuevas democracias que, quiero creer, algún día reaparecerán.

## Bibliografía

- Bobbio, N., & Matteucci, N. (1985). *Diccionario de política*. Siglo XXI Editores.
- Bobbio, N. (1987). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica.
- Bovero, M. (2020). *Pleonocracia: Crítica de la democracia mayoritaria*. Instituto Nacional Electoral.
- Garza Onofre, J. J., López Ayllón, S., Martín Reyes, J., Marván Laborde, M., Salazar Ugarte, P., & Salmorán Villar, G. (2024). *Érase un país verde olivo. Militarización y legalidad en México*. Grano de Sal.
- Garzón Valdés, E. (2000). *Instituciones suicidas. Estudios de ética y política*. Paidós-Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.
- Hobsbawm, E. (1994). *The age of extremes: The short twentieth century, 1914-1991*. Random House.
- Huntington, S. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.
- Innerarity, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Galaxia Gutenberg.
- Katz, R., & Mair, P. (2022). *Democracia y cartelización de los partidos políticos*. Catarata.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.

Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Alianza Universidad Textos.



# Conclusiones

Annel Alejandra Vázquez Anderson

Carlos Javier Aguirre Arias

Un dilema es una situación en la que una persona se encuentra ante dos opciones igualmente problemáticas y debe elegir entre ellas. Lo usual es que ambas alternativas impliquen aspectos negativos o consecuencias no deseadas, lo que dificulta la elección. Un ejemplo de dilema ético sería la situación en que una persona debe decidir entre decir la verdad y lastimar a alguien con esa verdad, o mentir, para evitar hacerle daño. La decisión es difícil porque, en ambos casos, hay consecuencias negativas.

La filosofía define un dilema como una situación hipotética o real en la que se plantea un conflicto entre dos principios éticos o morales fundamentales, o entre dos opciones igualmente válidas pero que conducen a resultados diferentes o contradictorios. Ya en la *República*, Platón detalla el dilema que le genera a un individuo regresar un arma prestada: su disyuntiva recae en que, si la devuelve, el propietario puede auto infligirse una herida o hacerle daño a un tercero porque haya perdido la razón; pero, si con dicha omisión evita algún percance o tragedia, también pondrá en entredicho su honorabilidad ya que incumplió con el deber de entregar todo aquello que no es suyo ni le pertenece (Platón, 1993: libro I).

Así, bajo el tamiz del dilema democrático entre representación y participación, se buscó en este libro, convocado por el IEPCJ y el CUCEA, provocar la reflexión sobre la democracia liberal, las mani-

festaciones de su crisis, el diagnóstico de sus problemas y las posibles vías para su defensa y consolidación.

En la teoría política contemporánea, la democracia es definida como un sistema de gobierno, en el que el poder reside en el pueblo, y este poder del pueblo se expresa en la elección de representantes a través del voto. Por lo que la representación política se volvió un elemento indisoluble de las democracias modernas donde el número de ciudadanos y la complejidad de los asuntos públicos hacían imposible la participación directa de todos en cada decisión. A través de la representación política, los ciudadanos confían en que sus intereses y preferencias serán adecuadamente expresados y defendidos por aquellos a quienes han elegido como sus representantes. En cambio, la participación ciudadana en la democracia significa el involucramiento político de las personas más allá del voto, bajo el supuesto de que la democracia es realmente democracia en la medida que se acerca más al autogobierno.

Aunque ahora se vea la representación política y la participación como igualmente importantes para el funcionamiento efectivo de la democracia, la disyuntiva entre ambas ha sido un aspecto muy debatido no solo desde la teoría política, sino incluso en el espacio político.

El espectro teórico de la democracia se ha dividido entre los defensores, por un lado, de la democracia representativa –rigurosamente, del *gobierno representativo*– y, por el otro, de la democracia directa. El origen teórico de los primeros se sitúa en los textos de James Madison publicados en el *Federalista* (1787-1788) y de los segundos en Jean-Jacques Rousseau y su propuesta de *Contrato Social* (1762).

James Madison temía que, en una democracia directa, los líderes populistas o demagogos manipularan las emociones y los prejuicios del público con el fin de obtener apoyo para medidas autoritarias, llevar a la tiranía de la mayoría y, por tanto, suprimir los derechos de las minorías. Por lo que, en lugar de una democracia directa, defendía el gobierno representativo (la república), donde los ciudadanos eligen a representantes que toman decisiones en su nombre. En el *Federalista*, Madison argumentaba que un gobierno federal fuerte, con un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sería decisivo para proteger la libertad y evitar la tiranía tanto de la mayoría como de cualquier facción dominante. Incluso, como es sabido, en la Constitución de los Estados Unidos de América que

resultó de la Convención de Filadelfia de 1787, jamás se menciona la palabra democracia.

En cambio, Rousseau, después de encontrar a la desigualdad y a la falta de libertad como los mayores defectos de la sociedad de su tiempo, se preguntaba cómo se podía ser tan libre e igual que en el Estado de Naturaleza, pero viviendo en sociedad.<sup>1</sup> Y su respuesta fue: con una democracia directa. Es decir, un sistema político en el cual la soberanía reside en el pueblo en su conjunto y no en representantes electos, ya que no hay libertad más perfecta que obedecerse a sí mismo. De la misma manera, este sistema lograba la igualdad, ya que cada individuo tendría el mismo derecho de decidir en los asuntos públicos, sin depender de representantes electos que, de hecho, suelen representar sus propios intereses. En una democracia directa, donde se busca el bien común a través del consenso y la participación igualitaria, se minimizan los riesgos de que los grupos privilegiados se impongan en detrimento de otros.

Es así que se plantea, desde la teoría de la democracia, el dilema entre la representación política y la participación, en el que, por un lado, se encuentran los gobiernos representativos, también llamados repúblicas, y por el otro, las democracias directas, o también conocidas como democracias participativas. Algunos de los teóricos que han venido a completar y perfeccionar la concepción de democracia representativa son: Edmund Burke, John Stuart Mill, Giovanni Sartori, Robert Dahl, Joseph Schumpeter y Adam Przeworski. Y entre los teóricos que han diversificado y profundizado la concepción de democracia directa encontramos a: Jürgen Habermas y John Rawls

---

<sup>1</sup> Rousseau es uno de los llamados Contractualistas, junto con Hobbes y Locke, que explican el Estado como producto de un Contrato Social, que los individuos se ven obligados a contraer para salir del Estado de Naturaleza (el estado previo a la existencia del Estado). Como cualquier contrato, el Contrato Social, implica sacrificar algo a cambio de algo más. Mientras para Hobbes, el Estado de Naturaleza es un estado de guerra permanente, ya que el hombre es el lobo del hombre y, por tanto, si quiere preservar el derecho fundamental a la vida, debe ceder su libertad a cambio de seguridad; para Rousseau, el Estado de Naturaleza es un estado de igualdad y libertad perfectas y el hombre es bueno por naturaleza.

(democracia deliberativa) y Ernesto Laclau, Chantal Mouffe y Murray Bookchin (democracia radical).

Entre las dos concepciones de democracia como representación política o como participación ha dominado la primera, tanto en las teorías contemporáneas de la democracia, como en las democracias realmente existentes, es decir democracia liberal, así lo explica Norberto Bobbio (1984), cuando habla del gobierno de los antiguos y el gobierno de los modernos. Los primeros se refieren a las antiguas democracias griegas, en las que los ciudadanos participaban directamente en la toma de decisiones políticas. Estas democracias se limitaban a ciudades-Estado relativamente pequeñas, donde la participación directa era factible. La participación política era vista como una responsabilidad moral y un deber cívico. Los segundos, describen más a las democracias modernas, que se caracterizan por el uso de representantes elegidos por el pueblo para tomar decisiones en su nombre, ya que permite la toma de decisiones más complejas y en poblaciones más grandes. Las democracias modernas suelen estar organizadas en torno a principios de separación de poderes, donde el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial están separados para evitar abusos de poder, garantizar la rendición de cuentas y el Estado de derecho.

Bobbio llega a la conclusión de que las formas antiguas de gobierno democrático han dado lugar a grandes transformaciones en las democracias modernas. Los antiguos privilegiaban la participación directa y la virtud cívica en comunidades pequeñas, pero los modernos han creado sistemas complejos de representación política, protección de derechos y separación de poderes para manejar sociedades más grandes y diversas. Esta evolución muestra cómo han cambiado las estructuras de poder, los principios políticos y las habilidades organizacionales de las sociedades humanas a lo largo del tiempo.

Como se mencionaba anteriormente, el dilema entre representación política y participación, no solo se encuentra en la teoría de la democracia, sino también en la narrativa tanto de la clase política como de la opinión pública en las distintas democracias existentes en el mundo. Los críticos de la democracia representativa argumentan la desconexión entre los representantes y los representados, especialmente si los intereses de los representantes no reflejan los de la población en general. También señalan la vulnerabilidad de los sistemas representativos a la captura por intereses privados, es decir, a la

corrupción. Incluso traducen la crisis de la democracia liberal, como la crisis de las instituciones de representación: los congresos, los partidos políticos, los sindicatos, etcétera. Por otro lado, los detractores de la participación directa señalan como riesgos latentes la manipulación de la opinión pública, la falta de conocimiento necesario para abordar temas complejos, y la dificultad de lograr consensos amplios en sociedades plurales.

El debate entre representación y participación en la clase política de los países democráticos refleja la búsqueda de puntos de equilibrio entre eficiencia, inclusión, responsabilidad y legitimidad en el proceso político. Cada enfoque tiene sus ventajas y desafíos, y la evolución de este debate sigue siendo relevante para la adaptabilidad e incluso la vida de las democracias modernas. Parafraseando a Carlos Pereyra, una democracia es siempre participativa y siempre es representativa (IEPC, 2018) no hay dilema entre esa cuestión, pero sí existen múltiples tensiones, aristas, retos, oportunidades y complicaciones que la modernidad, el diseño de los gobiernos en la actualidad y las élites gobernantes han provocado en torno a la representación y la participación.

Esa tensión entre representación y participación, como ya se argumentó, no es nueva y está lejos de acabarse, pero en los tiempos recientes ha aparecido con rostro de desencanto por la democracia, en particular en Latinoamérica. Para muestra, dos estudios: 1) Latino-barómetro ha reportado que, en 2006, 60% de las personas prefería a la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno; mientras que en 2023, solo el 48% prefería la democracia, además de que 69% se manifestó insatisfecho con esta y 2) la Encuesta Nacional de Cultura Cívica del INEGI, que reporta que solo 36% de la población está “muy de acuerdo” con el hecho de que el gobierno considera sus opiniones para la toma de decisiones; mientras que 64% está “de acuerdo” o “muy de acuerdo” con que a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como ellas piensen.

Si bien es cierto que esta percepción no vincula directamente el desencanto de la democracia con la crisis de la representación y la forma en que interactúa y participa la ciudadanía con los representantes, se trata de una hipótesis que provocó e inspiró el diálogo y el debate que integran la presente obra.

El proyecto editorial aquí planteado diserta sobre los retos de los gobiernos actuales, y algunos de los dilemas presentados coinciden

en que, ante la sociedad más moderna y las democracias, antiguas o recientes que ha vivido la humanidad, hay tentaciones autoritarias, populistas y regresivas surgidas, quizá, como reacción a la tensión entre representación y participación.

En términos generales, *Dilemas entre representación y participación para la rendición de cuentas* aborda desde diversos enfoques y con diferentes datos, cómo la participación ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil, las manifestaciones públicas o los movimientos sociales ha tenido un papel protagonista en la transición de la democracia en México, pero también en la defensa de la propia democracia. Así, bajo el panorama vertido por la opinión de especialistas, analistas y teóricos políticos sobre la democracia, sus peligros, debilidades y crisis, se pueden esbozar (aunque no de manera comprensiva ni completa) las siguientes conclusiones:

## 1. La democracia liberal se encuentra en crisis.

Quienes colaboran en este libro coinciden en que la democracia liberal está en crisis, algunos encuentran las causas en lo que Munck (2023) llama los problemas *para* la democracia, es decir, aquellos problemas asociados con los pobres resultados que proveen las democracias, por ejemplo en América Latina, en contra de la inseguridad, la desigualdad, la pobreza y la corrupción. Luis F. Aguilar, a pesar de que menciona al menos seis problemas, se concentra en el de la acción de gobernar, la gobernanza pública porque, como lo sostiene, puede en principio contribuir a resolver, disminuir, controlar, prevenir los defectos del gobierno democrático, en todas o algunas de sus dimensiones. Azul Aguiar incluso se pregunta “¿por qué defender un régimen político que a ojos de muchos, no ha cumplido sus promesas?” María Marván también asevera, usando datos de diversos indicadores sobre la democracia, que esta ha sido incapaz de satisfacer las demandas ciudadanas.

Otros encuentran la causa de la crisis de la democracia en los problemas que Munck denomina problemas *de* la democracia, es decir, aquellos relacionados con la obtención, el mantenimiento y la profundización de la democracia. Solís Gadea y Cuevas Hernández, al concentrarse en las formas en las que se desenvuelven la deliberación,

la calidad de la discusión y el razonamiento públicos como elementos fundamentales de lo que llaman el consenso normativo de la democracia, ven en la reducción de la pluralidad (el mayoritarismo) un retroceso que nos acerca más a una dictadura, ya que se subordina el Poder Legislativo al Ejecutivo, se cancela el diálogo y se nulifican los acuerdos con la oposición. Olvera y González Ulloa también ven en la reducción del espacio público, y por tanto de la participación desde los movimientos sociales y las OSC, un cambio de régimen hacia uno populista, en el que domina la lógica de amigo/enemigo y una cultura política clientelar.

## **2. La participación ciudadana es un factor para optimizar el gobierno democrático, prevenir la corrupción y reducir la desigualdad.**

La participación ciudadana es fundamental para identificar con mayor precisión los problemas públicos, lo que facilita el trabajo de quienes llevan a cabo el ejercicio de gobierno. Pero más allá de la identificación de los problemas públicos, la ciudadanía también colabora en su solución. Se trata de aprovechar “la inteligencia social”, a la que se refiere Luis F. Aguilar en su texto: ni el gobierno lo puede todo ni la ciudadanía lo puede sola. Adicionalmente, la participación ciudadana se convierte en un mecanismo de control de la corrupción, puesto que la presencia de la ciudadanía en el ejercicio de las políticas públicas es un catalizador de legalidad y disminuye la discrecionalidad.

Por tanto, la apertura del gobierno y las instituciones a la ciudadanía es necesaria para que estas no sean dominadas por intereses privados, es decir, se deben generar contextos de exigencia y participación ciudadana para liberar de la captura al Estado y con ello, los poderes públicos no renuncien a presentar soluciones a los problemas públicos, como también lo plantearon Mauricio Merino y Jaime Hernández en su texto sobre “la ironía de la democracia”.

La participación de la ciudadanía en el ejercicio de gobierno permite que las causas de los sectores ciudadanos débiles, desentendidos o históricamente vulnerados sean atendidos y no solo se escuchen los intereses de los grupos privilegiados que tienen mayor representatividad. Este principio de combate a la desigualdad social es lo que ha pro-

vocado la creación de formas novedosas de participación ciudadana, como los mecanismos de presupuestos participativos en las favelas de Brasil, y no solo la simulación de votar por una triada de obras públicas ya delineadas en los planes de desarrollo municipal en México.

### **3. El espacio cívico debe considerarse como bien público.**

Como lo sostiene González Ulloa, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los movimientos sociales en México han sido contrapesos ante actitudes y tentaciones autoritarias y ventajosas para una minoría privilegiada a lo largo de la historia. El espacio cívico o público debe ser considerado como un patrimonio del Estado y debe defenderse tal y como se defiende un bosque ante la depredación de la industria inmobiliaria, un lago ante la sequía, o un parque ante la urbanización. La apuesta de los gobiernos autoritarios es reducir el espacio cívico y la deliberación para detentar mayor poder y permear el discurso populista entre la mayoría de la población; casos en el mundo abundan.

Por tanto, las OSC, los movimientos sociales y otras formas de participación ciudadana son resistencias ante el avance populista y autoritario, como dan cuenta González Ulloa y Olvera en sus respectivos textos. Es decir, para tener una democracia de alta intensidad es necesario que se fomente a las OSC y que los movimientos sociales resistan e insistan en su denuedo, así como el hecho de que la participación ciudadana sea vigorosa y permanente.

### **4. Hace falta trabajar en la pluralidad democrática y la calidad de la representación.**

Más allá de una presentación descriptiva de los textos compilados (eso ya se esbozó en la Introducción), vale la pena resaltar entre estas conclusiones uno de los hallazgos más provocadores en el capítulo de Solís Gadea y Cuevas Hernández: la transición a la democracia en México, según la evidencia, ha suscitado mejoras en la calidad de la deliberación pública en los parlamentos mexicanos y ha aumentado la calidad del debate, así como la construcción de consensos en las altas

Cámaras del país. Lo anterior en un contexto de pluralidad política, donde ningún partido se llevaba todo, ahí donde los intereses de la mayoría de votantes de diversas ideologías se ven representados.

Una contradicción democrática es que los recientes resultados electorales, donde se disminuye el margen de la pluralidad política y se entra a un sistema de mayoritarismo, significan un retroceso en la representación política, porque se avanza hacia lo que la mayoría manda sin considerar a las minorías, olvidando una de las máximas democráticas: la democracia es el gobierno de la mayoría que considera a las minorías. A mayor democracia, mayor pluralidad y mejor calidad de la representación política.

## **5. De los *transitólogos* a los *defensólogos* de la democracia.**

Múltiples obras y análisis han concluido que los enemigos de la democracia surgen de elecciones democráticas de líderes autoritarios, de elecciones de mayorías legislativas que optan por disminuir los contrapesos; si bien la democracia no es perfecta, sí es el único sistema que puede corregirse a sí mismo con más calidad democrática, como afirmó Jesús Silva-Herzog en el marco de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (Silva-Herzog, 2023).

Bajo este escenario de movilidad y evolución democrática, existe una corriente de académicos a los que nombramos *transitólogos* en su tiempo, que se dedicaron a estudiar la transición a la democracia en México. Sin embargo, la presente obra impulsa una necesaria corriente y perspectiva académica: los *defensólogos* de la democracia, tal y como afirma Azul Aguiar. Es decir, se deben promover estrategias de educación cívica que destaquen las bondades de la democracia, así como también propuestas serias de defensa más allá de la narrativa salvífica de nuestro sistema político: una defensa desde las instituciones, desde la ciudadanía o desde partidos políticos necesariamente reformados, como lo apuntaló también María Marván en su ensayo sobre la crisis de la democracia liberal e institucional del siglo XXI.

Sin más, confiamos que este libro sea en sí mismo una defensa de la democracia, que propone corregir las imperfecciones de la democracia con más democracia.

## Bibliografía

- Bobbio, Norberto. (1984). El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica.
- Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (1787-1788). El Federalista. Recuperado de <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers>
- INEGI (2020). *Encuesta Nacional de Cultura Cívica*, consultado en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/> / fecha de consulta: junio de 2024
- Latinobarómetro (2023). *Informe 2023 La recesión democrática de América Latina*, consultado en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> / fecha de consulta: junio de 2024.
- Munck, Gerardo L. (2023) Democracia y Estado en América Latina en *Fundación Análisis de Política Exterior y Organización de Estados Iberoamericanos* (eds.), *Una agenda común de futuro: Latinoamericanos y europeos por la transformación social*. Madrid: Política Exterior, 2023.
- Pereyra, Carlos (2018), *Sobre la democracia*, IEPC Jalisco: México.
- Platón (1993). *La República* (trads. José Manuel Pabón y Manuel Fernández Galiano), Atalaya: Madrid.
- Rousseau, J. J. (1762). El contrato social o principios de derecho político. Recuperado de <https://archive.org/details/contrato-social00rousgoog>
- Silva-Herzog, Jesús (2023). “¿Cómo recuperamos la política”, conferencia impartida en el Programa Académico del IEPC Jalisco, 28/11/2023, Feria Internacional del libro de Guadalajara.

# **Autoras y autores**

Paula Ramírez Höhne

**Luis F. Aguilar Villanueva** realizó estudios post-doctorales en Filosofía Política en la Universidad Estatal de Tubinga, en Alemania. Es doctor en Filosofía por la Pontificia Universidad Gregoriana en Roma, Italia. Es Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido el primer Doctor *Honoris Causa* del Instituto Nacional de Administración Pública (México, 2013) y es Maestro Emérito del Colegio de Jalisco (2017).

**Alberto Javier Olvera Rivera** es Investigador Emérito del Sistema Nacional de Investigadores y miembro de la Academia Mexicana de la Ciencia. Es maestro y doctor en Sociología por la New School for Social Research. Es investigador jubilado del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana y actualmente colabora a tiempo parcial en el ITESO.

**Héctor Raúl Solís Gadea** es doctor en Sociología por la New School for Social Research y profesor de Teoría social y política en la Universidad de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

**José Ángel Cuevas Hernández** es egresado de la Universidad de Guadalajara, donde obtuvo su título de licenciado en Estudios Políticos y Gobierno. Maestro y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT.

**Mauricio Merino** es doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias. Fue consejero electoral del primer IFE autónomo (de 1996 a 2003). Desde 2020 dirige el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara.

**Jaime Hernández Colorado** estudió Política y Administración Pública en el COLMEX y la maestría en Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, adscrito al Ministerio de la Presidencia del Gobierno Español. Ha sido profesor e investigador en el CIDE y en la Universidad de Guadalajara. Es docente en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, en la Benemérita Universidad de Oaxaca y la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

**Azul A. Aguiar Aguilar** es doctora en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Es profesora-investigadora de tiempo completo en el ITESO y profesora de asignatura en la Universidad de Guadalajara. Desde 2014 ha sido distinguida como miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCYT, Nivel I.

**Annel Alejandra Vázquez Anderson** es maestra en Ciencia Política por la New School for Social Research y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Es profesora de Teoría social y política en la Universidad de Guadalajara.

**María Marván Laborde** es maestra y doctora en Sociología por la New School for Social Research e Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es Investigadora Nacional del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Fue la primera consejera presidenta mujer del IFE y comisionada presidenta fundadora del IFAI.

*Dilemas entre representación y participación  
para fortalecer la rendición de cuentas*  
se imprimió en julio de 2024,  
en Con Sentido Publicitario, Fermín Riestra 1377,  
col. Moderna, c.p. 44190 Guadalajara, Jalisco.  
El tiraje fue de 500 ejemplares.

Directora editorial: Sayani Mozka Estrada.  
Cuidado de la edición: Juan Levid Lázaro Nava.  
Diagramación: Héctor David Pérez López  
y Graciela Olivia Castro Fregoso.  
Corrección: Nayely Almaraz Esparza.



*Dilemas entre representación y participación para fortalecer la rendición de cuentas* reúne una serie de artículos que escudriñan el estado actual de la democracia en México, y lo contrastan con un pasado reciente donde la creación de mecanismos ciudadanos de participación social prometía una mejor deliberación pública. El ideal no se cumplió, y ha dado paso a quienes quieren derribarlo todo para que prevalezca una visión única. La compilación que presenta Annel Alejandra Vázquez Anderson, quien coordina esta publicación, nos ofrece la aportación de especialistas y voces autorizadas para defender, si no la democracia, sí algunos de los pilares que la sostienen.