



LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA PARA LA INCLUSIÓN CIUDADANA

Dr. Freddy Mariñez Navarro¹

ALGUNAS IDEAS INTRODUCTORIAS

Hemos sido testigos de la expansión de la democracia durante los últimos treinta años, pero a su vez también se ha venido constatando una crítica permanente a los sistemas de gobiernos democráticos, a su legitimidad y también a su gobernabilidad. Es decir, la popularidad de esta forma de gobierno, lograda por sus propuestas sustantivas (valores de libertad e igualdad), así como por sus bondades previstas en lo procedimental (acceso al régimen), la convierte en el *target* ideal para la crítica en el momento del ejercicio del poder y sus resultados políticos y sociales. Nos referimos entonces a una crítica democrática desde la democracia, en la que las instituciones tanto de consenso como de representación, así como los procesos de gobernabilidad, se ven reflejados en la escasez de legitimidad en las decisiones y en los resultados. De manera pues que las soluciones de las demandas sociales no se han asegurado. Este trabajo tiene como objetivo presentar algunos elementos que constatan los procesos de falta de legitimidad de representación y su impacto en los diversos consensos democráticos que inciden en el Estado de derecho, la exclusión social y política y la construcción de ciudadanía en los países de América Latina.

¹ Profesor-Investigador de la EGAP Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey (Campus Monterrey). fmariñez@itesm.mx / www.freddymariñez.com

I.- LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Muchos autores han coincidido con que América Latina enfrenta hoy una paradoja. Por un lado, ha superado regímenes fuertes y dictatoriales característicos de las décadas de los 60, 70 y 80., y por la otra, ha logrado transitar a gobiernos más abiertos desde el punto de vista democrático². En las décadas del 90 y del 2000 se llevaron procesos como reformas del Estado, fortalecimiento democrático, y reformas estructurales de la economía en el marco del impacto de la globalización. Pero a su vez estos procesos fueron poco a poco alterados por revueltas sociales que sobrepasaron las instituciones recientemente construida. Vale destacar –y es el punto de partida nuestro- que estos aspectos de los procesos de cambio no tocaron los contenidos sustantivos de la democracia que diera un sentido más allá de los contenidos procedimentales, fundamentalmente electorales. Ello derivó en crisis de los partidos políticos, mantenimiento de estructuras clientelares, así como el patrimonialismo de la burocracia del Estado que dio como resultado no sólo la baja credibilidad y el desprestigio de las instituciones democráticas clave tales como los partidos políticos, el poder legislativo, el Estado de derecho; sino también de la legitimidad cada vez más lejana de los consensos para la gobernabilidad democrática.

Lo anterior marca el análisis que explica la legitimidad por la vía de las crisis de la representación y de sus canales que se expresan por las movilizaciones sociales que permitieron la interrupción de gobiernos legítimamente conformados tales como Fernando de la Rúa (2001) de Argentina; Fernando Collor de Melo (1992) Brasil, Hernán Siles Zuazo, Gonzalo Sánchez Lozada y Carlos Mesa (1985, 2003 y 2005, respectivamente) de Bolivia; Abdalá Bucarám, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez (1997, 1999 y 2005, respectivamente) de Ecuador; Jorge Serrano Elías (1993) de Guatemala; Jean-Bertrand Aristide (2004) de Haití; Raúl Cubas Grau (1999) de Paraguay; Alberto Fujimori (2000) de Perú; Joaquín Balaguer (1994) de República Dominicana; y Carlos Andrés Pérez (1993) de Venezuela.

Estos problemas de legitimidad de la representación expresados por protestas sociales tienen su explicación en la falta de identidad de *consensos*. Mientras en la región se tuvo avances en la democratización del régimen (acceso democrático al poder), en los estados latinoamericanos, por ser realidades sociopolíticas muy específicas, la falta de una estructura institucional perdurable y eficaz (Peter Evans; 2007) que lo han imposibilitados para el ejercicio democrático del poder

² Utilizamos el término “gobiernos más abiertos democráticamente” basándonos en el concepto de Karl Popper de su libro *La sociedad abierta y sus enemigos*: “...sólo nosotros, individuos humanos, podemos hacerlo; podemos hacerlo defendiendo y fortaleciendo aquellas instituciones democráticas de las que depende la libertad y, con ella, el progreso...” (2006: 491).

infraestructural³, podemos ver en los países pocos avances en materia de efectividad del entramado legal y eficacia de su burocracia, así como retrocesos en la inclusión social con impactos negativos en el fortalecimiento institucional de la identidad colectiva.

Aún con este perfil del Estado en la región, y sin negar lo indispensable del régimen en una democracia pero también evidenciando que la democracia no se agota en él, el debate en América latina se ha centrado cada vez más en éste, es decir, en la forma de acceder al poder por la vía de reformas al sistema electoral. Se ha debatido sobre la limpieza de los procesos electorales y el respeto del voto de los ciudadanos para garantizar la calidad gubernamental. Le ponemos todas las esperanzas y expectativas a la democracia del voto⁴. En otras palabras, es necesario repensar la discusión de la democracia, pasando de un debate que nos ha llevado al mismo punto cuando discutimos sobre la democracia procedimental o poliárquica, para tratar de introducir nuevas perspectivas de evaluación del funcionamiento de nuestra democracia. Se ha demostrado en indagaciones hechas por la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia de Costa Rica que “...para los ciudadanos la vida en democracia tiene más amplitud que su participación como electores para escoger al gobierno del país o de sus localidades” (Vargas Cullell; 2006).

O'Donnell (2003), Vargas Cullell (2003, 2006) e Iazzetta (2003), centran el análisis de la calidad de la democracia en entender la correlación existente entre régimen, Estado y ciudadanía. Así, se debería permitir un juicio integral sobre el estado de los derechos de ciudadanía, por lo que se plantea que sólo una ciudadanía integral, es decir, con el acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales, se puede garantizar la existencia de una verdadera democracia⁵.

Guillermo O'Donnell (2005, 2003) por ejemplo, ha venido insistiendo que la confianza en el Estado de derecho es fundamental para la democracia. En esta

³ Michel Mann (2007) en su interesante estudio sobre “El poder autónomo del Estado...” define el poder infraestructural “como la capacidad del estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país”. Así, de esta manera, “todo estado que adquiere o explota la utilidad social se proveerá de bases infraestructurales. Estas le capacitan para regular, normativamente y por la fuerza, un conjunto dado de relaciones y territorios, así como para erigir fronteras contra el exterior.

⁴ El debate que viene haciendo el PNUD y la OEA en sus variados documentos sobre *Nuestra Democracia*, dejan bien claro que el déficit de la democracia latinoamericana es parte de la crisis de representación.

⁵ La lectura de *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, (2009), compilado por Cynthia J. Arnson, Ariel C. Armony, Catalina Smulovitz, Gastón Chillier y Enrique Peruzzotti presenta un debate interesante sobre los derechos humanos en la región.

visión, además de un Estado democrático de derecho se requiere de un sistema legal que respalde los derechos y garantías de los ciudadanos. De allí surge la necesidad de relacionarse con la estructura de un Estado de derecho a través de las dimensiones siguientes: 1.- el sistema legal; 2.- el Estado y el gobierno; 3.- los tribunales y sus instituciones auxiliares; 4.- las instituciones del Estado en general; 5.- el contexto social y 6.- los derechos civiles y humanos. El mismo autor afirma que "...es una error asimilar el Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda de que ellos forman parte del Estado, pero no son el Estado en su totalidad. Éste también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que estable un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado. Muchas de estas relaciones se formalizan en un sistema legal surgido del Estado y respaldado por él" (O'Donnell; 2002: 238).

Visto así, para este autor una democracia con calidad para la región parte que es indispensable tomar en cuenta para los efectos de entender el funcionamiento de una convivencia política, tres pilares: el Estado, el régimen y la ciudadanía. Pilares estos claves para alinear los elementos de una reforma del Estado. El primer pilar, el *Estado*, presenta tres dimensiones. Por un lado, el conjunto de *burocracias*, identificadas como organizaciones complejas con responsabilidades legalmente asignadas y apuntadas a lograr y a proteger algún aspecto del bien, o interés público, general. Por otro lado, el Estado es visto como un entramado de *reglas legalmente* sancionadas que penetra y co-determinan numerosas relaciones sociales. Es decir, también es un sistema legal. Así, O'Donnell (2003), asume que tanto las burocracias del Estado como el derecho presumen generar para los habitantes de sus territorios, el gran bien público del orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Y la última dimensión se relaciona con la *identidad colectiva* de los habitantes de su territorio. En consecuencia, un Estado articulado en estas tres dimensiones podrían verse como eficacia de sus burocracias, efectividad del sistema legal y credibilidad en su conjunto de una colectividad.

El segundo pilar lo identificamos con el *régimen*, entendido como las formas que determinan los canales de acceso a posiciones de poder o de gobierno, las características de los diferentes actores que son excluidos e incluidos en ese acceso del poder, los recursos y las estrategias permitidos para lograrlo y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales son tomadas las decisiones gubernamentales. El régimen, pues, es una vía para lograr posiciones en el gobierno o en las instituciones del Estado. Se habla entonces de un régimen democrático en el momento en que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones limpias e

institucionalizadas y donde los partidos políticos, por ser los canales institucionales más importantes, compiten libremente. También deben garantizarse durante y entre las elecciones las libertades políticas (O'Donnell; 2003).

El último pilar nos introduce a las dimensiones de la *ciudadanía*. Esto nos permite visualizar que más allá de los derechos políticos están los derechos civiles y sociales. Así, por consiguiente la calidad de la democracia articula los principios del Estado democrático de derecho y los de la ciudadanía democrática, ampliándose al ámbito de los procesos políticos y políticas públicas. En otras palabras, el principio de ciudadanía es fundamental en una democracia ya que la moralidad de ésta parte de que todos somos portadores de derechos y obligaciones que permiten a los ciudadanos no ser víctima del abuso del poder de la autoridad.

Para el caso de América Latina, O'Donnell relaciona la crisis del Estado con las tres dimensiones antes mencionadas al demostrar que los Estados son incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y sus políticas a lo largo del territorio y del sistema de estratificación social. Esto lleva a que una democracia con resultados sea el producto del fortalecimiento de instituciones sociales y políticas para abrir los horizontes temporales de los actores fundamentales, y en consecuencia el alcance de las solidaridades entre ellos (2002). De allí la necesidad de juzgar la democracia, bien desde la perspectiva externa como de la interna. La externa porque nos permite apropiarnos del aprendizaje normativo en el mundo occidental en el campo de los derechos de ciudadanía al momento actual. Y la interna, nos permite que los propios actores civiles y ciudadanos en general entiendan su inserción dentro de la vida pública en un tiempo y espacio determinados. Es decir, sitúa en su contexto a los ciudadanos y entiende las motivaciones de su acción, así como la naturaleza de los conflictos políticos, sociales y culturales, elementos estos importantes para entender mejor las pugnas por los derechos de ciudadanía que se expresan no sólo en el control del poder sino también en la rendición de cuentas y por qué no en el ejercicio de la toma de decisiones, tal como debe corresponder en un autentico Estado democrático de derecho⁶. Por eso es que al evaluar la democracia existente en la región latinoamericana ello implica no sólo establecer un horizonte normativo que juzgue la realidad por contraste frente a

⁶ Ronald Inglehart y Christian Welzer afirman que para medir la democracia efectiva se debe considerar no sólo el grado en que los derechos políticos y civiles existen en el papel, sino también hasta qué punto los funcionarios públicos realmente respetan esos derechos.....La esencia de la democracia radica en que es capaz de empoderar a los ciudadanos comunes. Pero el mero hecho de que existan elecciones no logra este efecto. Sólo aprobar leyes que establezcan formalmente derechos políticos no es suficiente para empoderar al pueblo: es necesario empoderar esas leyes (2008: 176)

una serie de parámetros considerados como mínimos deseables, sino también el reconocimiento de nuestro aprendizaje histórico en materia democrática⁷.

II.- LA IMPORTANCIA DE LOS CONSENSOS: ¿CLAVE DEMOCRÁTICA?

En vista de la visualización anterior, podemos de ahora en adelante analizar los consensos en la democracia latinoamericana. “Ponernos de acuerdo para disentir”, según la afirmación de Giovanni Sartori (2000) es clave para entender una convivencia democrática. Si partimos que el consenso-aceptación no es más que un compartir que de alguna manera vincula (obliga), entonces, en la democracia, según G. Sartori (2000) existen tres posibles objetos compartibles: uno, los valores fundamentales que tiene que ver con la igualdad y la libertad que estructuran el sistema de creencias de una sociedad; dos, las reglas del juego o procedimientos para que la democracia funcione a nivel de régimen y, tres, acciones de gobiernos y políticas públicas específicas.

En cuanto a los valores fundamentales (uno), es de hacer notar que representa el consenso básico en la sociedad ligada a los aspectos sustantivos que le dan sentido público a un acuerdo de justicia. Los derechos humanos – al menos los derechos civiles y políticos – son el patrón moral básico de carácter universal y generalizable, patrón que es compatible con la búsqueda individual, privada y razonable del bien. En la región latinoamericana la élite política se ha construido sobre la base de pactos donde este tipo de consenso ha sido más de la sociedad política que de la sociedad. Amartya Sen en su libro *La idea de la justicia* (2009) deja ver que la justicia liberal y sobre todo la de Rawls, basada en el contrato, está centrada en esquemas generales de los derechos políticos y civiles. De lo que se trata es ver una justicia centrada en realizaciones. Son muchos los tipos específicos de reivindicaciones que deben ser incluidas en la categoría de los derechos humanos, para tal fin dice el mismo Amartya Sen que “.....para ser útil, una ordenación social ha de tener alguna cobertura sustantiva, pero no tiene que ser completa. Una teoría de la justicia tiene que descansar fundamentalmente en ordenaciones extraídas de diferentes razones de justicia que puedan todas sobrevivir al escrutinio del razonamiento público” (2009: 432).

Otro objeto compartible en el consenso-aceptación son las reglas de juego (dos). Este no es más que el consenso procedimental. Este tipo de consenso nos remite a los procedimientos reguladores del ejercicio del poder y que determina el cómo deben resolverse los conflictos. Mediante la regla de la mayoría las democracias

⁷ Es importante incidir en las medidas de la democracia mediante indicadores que construyen algunas instituciones y organismos internacionales ya que no toman en cuenta esta perspectiva interna.

han venido practicando este tipo de consenso. En las democracias latinoamericanas este nivel de consenso ha tenido muchas dificultades de carácter prácticas. La negación de los derechos básicos de la sociedad por las élites gobernantes y a su vez la expansión de derechos han dado pie a que no se procesen los conflictos internos de los países. Estos dos elementos es lo que explica que en América Latina se estén dando procesos que explican que la sociedad civil quiere un consenso más allá del consenso procedimental o de régimen, es esto lo que ha permitido que en los marcos de ingobernabilidad en la región se propongan reformas institucionales con escaso brillo de éxito.

Un objetivo fundamental cuando se propone una reforma de las instituciones políticas es que se deben diseñar instituciones que pudieran empoderar a los gobiernos para hacer lo que deben al tiempo que evitar que hagan lo que no debieran hacer (Adam Przeworki, 2007). En cuanto a los ciudadanos, estos quieren que los gobiernos gobiernen en beneficio del interés público. Este objetivo, hablando en los términos de Giovanni Sartori (1999) nos lleva a ver el proceso político democrático como una tarea de ingeniería institucional. Se plantea entonces la siguiente interrogante: ¿qué instituciones son las que permitirían a los gobiernos que gobiernen al tiempo que los ciudadanos amplíen la base de consenso social de muchas decisiones?

Partimos de que en toda democracia diferentes funciones de gobierno son desempeñados por órganos diferentes basados en dos principios fundamentales que se entrecruzan; uno, el de la separación de poderes; y el otro, el del control y equilibrio que garantiza el mecanismo de mutua responsabilidad entre las ramas del gobierno. Enrique Salazar Albaroa (1989) ha precisado que todo tipo de control de la función pública tiene su fuente original en la Constitución Federal que en el caso mexicano establece un sistema de control con base en equilibrios y contrapesos y órganos de gobierno. De esta manera, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se manifiestan en diversos actos. Así como también el control del parlamento frente al gobierno, los controles del gobierno frente al parlamento y los controles de los tribunales frente al parlamento y al gobierno.

Tal como lo hemos dicho, es importante tener presente que en democracia los gobiernos son representativos porque son electos, razón por la cual los ciudadanos, al elegir las buenas políticas y los políticos que apoyan tales políticas, se convierten en legitimadores de los tres poderes fundamentales. Pero ¿qué garantiza que los políticos autorizados para ejercer el poder no se separen o traicionen a los electores? Esto pone en la mesa de discusión los mecanismos institucionales por los cuales la ciudadanía pueda ejercer el control de las decisiones para obligar a los gobernantes a mantener sus promesas, es decir, su

mandato-representación⁸. Para ello el gobierno, los partidos de oposición y la ciudadanía deben lograr consensos necesarios para la construcción de instituciones y mecanismos de control más efectivos.

El caso mexicano de consenso procedimental

En el caso del proceso de la reforma política mexicana, para lograr consensos debemos hablar de gobernabilidad. Ello implica circunscribirse a la discusión de la legitimidad y eficacia de los gobiernos. Si hoy el Presidente de la República se ha debilitado sin un soporte reglamentario que le dé sentido moderno ejecutivo, podemos hablar de un presidencialismo formalista bastante débil, incapaz de negociar formulas consensuales. Pero, ¿a dónde fue a parar el poder acumulado por la investidura presidencial después de 70 años de poder hegemónico? Aunque Giovanni Sartori nos advierte cuando habla de sobrecarga e ingobernabilidad: “menos poder de los gobernantes no significa necesariamente más poder de los gobernados. El juego no tiene que ser suma cero; puede ser un juego de suma negativa en el que ambas partes pierden, en el que los gobernados no ganan el poder que pierden los gobernantes” (2000; 164), en México este proceso de pérdida de poder de los gobernantes ha significado el traslado del poder a los partidos políticos, generando la desigualdad política.

Si partimos que una reforma del Estado involucra problemas de la función propia del Estado y de la política en la sociedad, así como de la base ética, la legitimidad gubernamental, la apertura de innovaciones institucionales de espacios públicos y las prioridades pertinentes de la agenda pública, podemos afirmar entonces que el objetivo clave de toda reforma es transformar institucionalmente a un país. Por supuesto, restringir una reforma del Estado a lo político electoral es negar la connotación amplia del Estado y de su relación con el régimen y la ciudadanía. En México esa ha sido la historia.

En 1970, López Portillo propone un sistema de votación mixto en que se permite la representación proporcional a 200 de los 500 diputados de la cámara. En el gobierno de Miguel de la Madrid la representación proporcional fue introducida en las elecciones municipales, así como los códigos electorales que daba apertura al pluralismo político. En los inicios de los 90 se establece el IFE y se permiten las coaliciones para las elecciones federales y estatales. Aunado a esto se instituye la

⁸ “El mandato-representación es una situación en la cual las políticas adoptadas por los gobiernos electos son correspondientes a las plataformas electorales y esas políticas son las mejores para la ciudadanía, en las condiciones apreciadas por los mandatarios” (Adam Przeworski; 1998:11)

presencia de observadores internacionales durante los comicios: “observador extranjero”. En 1994, se introdujo la representación ciudadana de la figura consejero ciudadano en el Instituto Federal Electora (IFE), manteniendo en un principio la autoridad federal por medio del Secretario de la Gobernación quien se desempeñaba como presidente del organismo electoral. Pero la participación del Ejecutivo Federal en este organismo llegó a su punto final cuando se define que la organización de las elecciones estaría a cargo de un Consejo General integrado por ocho consejeros electorales, presidido por un Consejero Ciudadano, teniendo representantes allí el poder legislativo y los partidos políticos. En el mismo año se establece el Tribunal Federal Electoral con dos grandes misiones, por un lado, tomar decisiones en lo referido a la legitimidad de las elecciones de diputados y senadores, y por otro, asegurar la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos. Vemos entonces que la idea de las reformas institucionales ha estado presente en los últimos cinco presidentes. De estos, Salinas (1988-1994), Zedillo (1994-2000) y Fox (2000-2006) han poco a poco abierto las temáticas sin ningún resultado concreto. Salinas con la propuesta de un Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, Zedillo con una Agenda para la reforma del Estado y Fox con la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado.

La decepción del sexenio de Fox

En el año 2000 con lo que se denominó la alternancia, la presidencia de la República creó la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Concebida como una comisión autónoma, ésta partió desde sus inicios que el Estado es el vértice de las convergencias nacionales. En base a esto logra articular un conjunto de propuestas venidas del mundo académico, social y político. Temas como el federalismo y soluciones al tema del federalismo fiscal, la devolución de facultades originales al municipio, así como las autonomías étnicas, culturales y territoriales, pasando por algunos asuntos pendientes de la reforma electoral, del sistema representativo, de la democracia directa y semidirecta, de la participación ciudadana en los asuntos públicos, de la ciudadanización de los órganos del poder público, de los órganos del poder público autónomo, de la democratización de la comunicación social hasta la inserción de México en el mundo de la globalización (las relaciones exteriores y la suscripción de acuerdos internacionales), fueron discutidos abiertamente en la comisión. También la presidencia de la república propuso en ese momento una revisión del marco constitucional⁹.

⁹ El 5 de febrero de 2001, el presidente Vicente Fox propuso una revisión de la Constitución, con vistas a su adecuación para una nueva etapa histórica. De acuerdo con el presidente, el 2 de julio de 2000 México ingresó a una nueva etapa que representa la culminación de una larga historia de

Esta propuesta de reforma establece una línea de continuidad con las reformas anteriores, pero a su vez se diferencia por la amplitud de los temas tratados. Aunque se dio un consenso básico entre los distintos actores de la sociedad, la reforma del Estado propiciada por esta comisión no logra sustentarse como proyecto en la arena política. Los partidos políticos mayoritarios, el PRI, el PAN y el PRD, aunado a la intransigencia del gobierno de Fox¹⁰, no alcanzaron los consensos necesarios para que la reforma se concretara.

El nuevo periodo sin Fox

En el periodo que arranca a partir del 2006, la reforma del Estado toma un nuevo matiz caracterizado por lo siguiente, primero, la iniciativa de reforma no viene de la Presidencia de la República ni del Ejecutivo como en los sexenios pasados, sino que, segundo, viene del Poder Legislativo con el ingrediente de una ley que obliga a los partidos a aprobar la reforma del Estado en 12 meses. Así, el nuevo Congreso y particularmente el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), motivado por la pluralidad de la sociedad mexicana, la percepción de parte de la población de responsabilizar al Congreso de la falta de acuerdos, la visión de una política basada en el diálogo y en consenso, los síntomas de agotamiento del presidencialismo mexicano y el nuevo equilibrio propiciado por gobiernos divididos entre el Ejecutivo y el Legislativo, propone una ley para la reforma del Estado con el objetivo de “convocar a un diálogo amplio y efectivo a las fuerzas políticas y actores fundamentales de la vida política nacional, proyectando un método específico y apropiado para la negociación y el acuerdo político respecto de los temas prioritarios de la Nación, bajo los siguientes antecedentes y exposiciones de motivos”(Senado de la República-Gaceta Parlamentaria). Es importante destacar que aunque el concepto de reforma de Estado de esta ley se ve como un proceso plural con una amplia participación ciudadana y de actores políticos sustantivos, de naturaleza propositiva y deliberativa y con el alcance de acuerdos que resulten del diálogo y la contrastación de ideas, en la práctica sólo se ha circunscrito a la participación de actores políticos institucionales como los partidos políticos. En su artículo 1, la ley

esperanzas y sacrificios que marca a su vez el inicio de una tarea histórica, la de concretar la transición política en una profunda reforma del Estado que actualice el instrumental jurídico que – afirmo– fue diseñado para una realidad política ya rebasada (Espinosa Toledo; 2002. www.ietd.org.mx/medios/comision.html).

¹⁰ A mitad del sexenio de su gobierno el presidente Fox se inclinó a darle más importancia a las reformas económicas más que a las políticas, deslindándose de la propuesta que en principio manejó la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, creada por él mismo.

crea la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Consensos o Comisión Ejecutiva (CENCA) con el objeto de ser el órgano rector del proceso de reforma del Estado en México. Los temas del pronunciamiento obligatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y los partidos políticos serán:

- 1.- Régimen de Estado y gobierno
- 2.- Democracia y sistema electoral
- 3.- Federalismo
- 4.- Reforma Judicial.
- 5.- Garantías sociales

Esta ley entonces tiene la particularidad de haber sistematizado las propuestas de los principales partidos políticos (PRD, PAN y PRI) y del Poder Judicial. En consecuencia, las características que diferencian esta reforma con respecto a las anteriores, son las siguientes:

- 1.- El consenso entre los partidos políticos para aprobar la ley en el que se establecen órganos, tiempos y temáticas.
- 2.- El tema político electoral no es el único tema a reformar.
- 3.- El tema de las garantías sociales se convierte en un tema innovador.
- 4.- La propuesta de la reforma de Estado viene del poder legislativo, a diferencia de las anteriores que venían del Poder Ejecutivo.
- 5.- Además del Poder Legislativo, en esta reforma del Estado el Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), juega un rol importante por sus tres ejes temáticas propuestos: la reforma de la Justicia Penal, la reforma del Amparo y el fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas.

Es importante señalar las propuestas por área temática que han logrado más coincidencia al menos en los tres principales partidos (CENCA):

En el tema 1.- **Régimen de Estado y de Gobierno**

- Jefe de Gabinete
- Ratificación del jefe de Gabinete por el Congreso

- Ratificación del gabinete por el Congreso
- Sistema que propicie mayorías legislativas y de gobierno
- Cambio de formato del Informe Presidencial
- Representación proporcional pura
- Reección inmediata de legisladores
- Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación.

En el tema 2.- **Democracia y Sistema Electoral**

En este tema es donde más se concentran las propuestas de los partidos políticos:

- Referéndum y plebiscito
- Flexibilización de los requisitos para coaliciones
- Replantear el modelo de financiamiento mediante la utilización de los tiempos oficiales en Radio y Televisión
- Revisar la fórmula de asignación de financiamiento público
- Asignación del financiamiento público 50% igualitario, 50% en proporción al voto
- Reducción del financiamiento público
- Regulación de los secretos bancarios, fiduciario y fiscal
- Prohibición de la publicidad gubernamental durante campañas
- Regulación de la política de comunicación social de los tres órdenes de gobierno
- Regular la intervención de los funcionarios públicos en campañas electorales
- Uso de los partidos en los tiempos oficiales en radio y televisión durante las campañas electorales
- Equidad en el acceso en los medios de comunicación
- Prohibición a los particulares de contratar propaganda electoral en los medios de comunicación
- Establecer reglas sobre los procesos de selección internas y precampañas
- Reducir los tiempos y costos de campañas
- Urna electrónica
- Unificar al IFE y a los institutos estatales en un nuevo órgano federal que organice todas las elecciones.

En el tema tema 3.- **Federalismo**

- Distribución de competencias entre la federación y los estados y municipios
- Descentralización hacia los gobiernos estatales y municipales
- Descentralización de delegaciones federales

En el tema 4.- **Reforma Judicial**¹¹

- Mecanismos que hagan efectivo el acceso a la justicia
- Mecanismos alternativos de resolución de conflictos
- Diferenciación de las facultades de control constitucional y de legalidad que actualmente posee la SCJN
- Revisar la integración del Consejo de la Judicatura
- Autonomía del Ministerio Público
- Designación legislativa del Procurador General de la República
- Otorgar, bajo ciertas condiciones, efectos generales a las sentencias de amparo
- Reconocer a nivel constitucional los instrumentos internacionales de derechos humanos
- Fortalecer los derechos de la niñez.

En el tema 5.- **Garantías sociales**

- Ampliar la obligatoriedad de la educación a nivel medio superior
- Educación de calidad
- Enfoques de educación integral
- Sistema único nacional de Salud
- Servicio público de salud universal
- Elevar el principio de igualdad de género a rango constitucional
- Incluir enfoque de género en la planeación de políticas públicas
- Garantizar acceso al empleo para mujeres
- Incorporar criterios de sustentabilidad y respeto al medio ambiente en toda la legislación y políticas públicas

No podemos dejar pasar por alto que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del Gobierno de Felipe Calderón, en el eje “Democracia Efectiva y Política Exterior responsable”, se establecen diez objetivos que complementan a estas propuestas de los partidos políticos en el marco de los cinco temas de la Ley para una reforma del Estado. Consideramos a estos diez objetivos planteados por el PND como propuestas del Poder Ejecutivo:

¹¹ Basado en el Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (SCJN) coincide con cuatro de estas nueve propuestas de los partidos: Mecanismos que hagan efectivo el acceso a la justicia; Revisar la integración del Consejo de la Judicatura; otorgar, bajo ciertas condiciones, efectos generales a las sentencias de amparo; y reconocer a nivel internacional los tratados internacionales de derechos humanos.

- 1.- Construir el fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la unión, los órdenes del gobierno, los partidos políticos, las organizaciones políticas y sociales y la participación ciudadana.
- 2.- Consolidar la democracia en lo político y extenderla hacia lo social
- 3.- Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las Políticas Públicas.
- 4.- Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.
- 5.- Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y protección de los datos personales en todos los ámbitos del gobierno.
- 6.- Apoyar el desarrollo económico, social y político del país a partir de una efectiva inserción de México en el mundo.
- 7.- Contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable.
- 8.- Impulsar la proyección de México en el entorno internacional
- 9.- Proteger y promover activamente los derechos mexicanos en el exterior
- 10.- Contribuir a una nueva cultura de la migración (PND-2030, Presidencia de la República, México).

Recientemente, en el mes de septiembre de 2011, el Coordinador del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Manlio Fabio Bertrones presentó una iniciativa de ley que busca implementar los gobiernos de coalición en México, la idea es que el presidente a ser electo en el 2012 pueda optar por un gobierno de coalición para acordar políticas públicas convenidas, turnándolas para su registro y seguimiento a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores.

Viendo con precisión este caso de consenso de reglas de juego en México, no nos queda más que afirmar que la experiencia en este país ha sido frustrada en su proceso de democratización por varias razones:

- 1.- la colonización política de las instituciones garantes de derechos y participación ciudadana (Alberto Olvera, 2010);
- 2.- la miopía de los partidos políticos en su lucha por la conquista o reconquista del poder –pragmatismo no ilustrado-;
- 3.- la influencia de los poderes fácticos en las decisiones de los poderes establecidos;
- 4.- la carencia de un Estado de derecho ligado a la impunidad; y
- 5.- la exclusión social

La gobernabilidad, entonces, en este tipo de consenso es fundamental ya que se presenta como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica de los ciudadanos. En este sentido, es válido ver algunas aristas que explican este concepto. Primero, el dilema legitimidad/eficacia; segundo, las presiones y demandas del entorno gubernamental o de la carga de responsabilidades; y tercero, la reestructuración de la sociedad civil (Xavier Arbós y Salvador Giner; 1996). En cuanto a la legitimidad, ésta no es más que la capacidad del gobierno de generar apoyos y consensos en torno a su desempeño por parte de los principales actores de la escena política nacional en condiciones de incidir en la toma de decisiones. En lo que se refiere a la eficacia gubernamental, ésta se ve como la operación sustentable del gobierno en su conjunto, atendiendo a su capacidad institucional para instrumentar políticas o actos de gobierno que cumplan cabalmente con los objetivos y metas planteadas y que satisfagan las demandas expresas, dentro del marco de competencia legalmente establecido (Dossier político. Análisis y Prospectiva; 2001).

Antonio Camou (2010), nos presenta una definición de gobernabilidad caracterizada primeramente como una noción *relacional* permitiendo conectar el sistema político con su entorno societal; en segundo lugar, la gobernabilidad admite la *existencia de “grados” y “niveles”* de aplicación (sistema, régimen, estado Gobierno), evitando el esquema dicotómico simple que ha sustentado a este concepto (gobernabilidad vs ingobernabilidad). En tercer lugar, la gobernabilidad es *multidimensional* ya que destaca, además de los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad, la importancia de los componentes consensuales requeridos en el funcionamiento adecuado de los sistemas políticos. La gobernabilidad se entendería entonces como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera socialmente aceptada y eficaz” (2010:175-176).

Esta definición mínima de gobernabilidad depende de dos condiciones, una, la serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, que logran un grado significativo de aceptación social en torno a tres ámbitos: el nivel de cultura política, el nivel de las reglas e instituciones del juego político y finalmente, los acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas, orientadas a responder a los desafíos de la agenda pública (políticas económicas y sociales). La otra condición no es más que un conjunto de capacidades políticas, institucionales, técnicas y administrativas para llevar adelante las decisiones tomadas (Camou; 2010).

Dinamizando más el concepto de gobernabilidad, Klaus Hausfeld (citado por Jesús Silva Herzog Márquez; 2006), nos afirma que,

“...al hablar de gobernabilidad debemos encontrar puentes; puentes entre intereses individuales y colectivos y palancas de decisión política, puentes entre el ciudadano y el Estado. Desde el punto de vista del individuo, esos puentes proporcionan la oportunidad de articular intereses, entrar en debates, entrar en conflictos sobre esos intereses, formar coaliciones, obtener mayorías en última instancia, determinar políticas públicas. Son los puentes que lleva al individuo a la otra orilla, en donde está el Estado.....Pero por el otro lado del puente está el Estado, y desde esa perspectiva lo que significa esos puentes de gobernabilidad es la resolución del conflicto, esa capacidad de reconocer una autoridad final que define y que decide en un conflicto determinado” (2006: 274)

De esta manera la gobernabilidad democrática es posible cuando las pertinentes fuerzas políticas pueden encontrar instituciones que den una garantía razonable de que sus intereses no serán afectados de manera sumamente adversa en el curso de la competencia democrática en América Latina. La democracia no puede ser resultado de un compromiso sustantivo, pero sí de un compromiso institucional (Adam Przeworski; 1995). Así, este compromiso institucional debe comenzar a erigirse sobre la base de un tema central planteado en doble dimensión: una, la rendición de cuenta (accountability) como demanda expresa sobre las instituciones públicas; y dos, la ciudadanía como sujeto político directo, más allá de su expresión a través del voto.

El tercer objeto o nivel de consenso se da sobre la acción y los gobiernos. Es en este tipo de consenso donde el disenso y la oposición surgen como elementos caracterizadores de la democracia. Ello nos remite a que los desacuerdos sobre

políticas públicas y decisiones determinadas es disenso frente a los que gobiernan no frente a la forma de gobierno. En América Latina podemos ver experiencias de este tipo y que ha dado como resultado las interrupciones de gobiernos anteriormente comentada, pero también consensos con la sociedad.

La literatura institucionalista –según Gerardo L. Munck (2004)- ofrece ideas que deberían incorporarse al debate sobre este tipo de consenso. En este sentido, éstas pueden expresarse mediante dos relaciones distintas. Una, la *relación entre ciudadanos y gobernantes*; y dos, la *relación del gobernante y los funcionarios públicos*. La primera ha sido la preocupación de las investigaciones en esta tradición sobre todo en lo relativo a la rendición de cuentas y a la representación. Como podemos ver, la rendición de cuentas es un concepto fundamental a tomar en consideración cuando asumimos la política democrática de calidad ya que nos plantea el alcance y los diversos sistemas de control del poder. Viéndolo de esta manera, la noción de rendición de cuentas, según Andreas Schedler, “incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)” (2004:12). Esta noción nos lleva a definir lo que Guillermo O’Donnell (2002) ha denominado Accountability horizontal y Accountability vertical. Con la horizontal se refiere este autor, a las relaciones de control entre agencias del Estado que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden ser calificadas como ilícitas. En otras palabras, nos referimos a un sistema intraestatal de controles. “En la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes. En teoría los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos” (Andreas Schedler; 2004). En otro sentido, la rendición de cuentas vertical se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado que implica la existencia de controles externos sobre el Poder Público y que describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados. Este tipo de rendición de cuentas logra expresarse en las democracias representativas por dos vías: la rendición de cuentas electoral y la rendición de cuentas societal o social¹².

¹² 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 también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos autores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control (Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz; 2002:32).

Estos dos tipos de accountability o rendición de cuentas vertical tienen un sentido complementario. Mientras que el instrumento fundamental de la accountability electoral –representación-, que son los partidos políticos, ya no cumple cabalmente la función de control en el sistema político¹³, la accountability social o societal incorpora la esfera pública y la sociedad civil “para completar y complementar, más que reemplazar, la accountability de la representación” (Andrew Arato; 2001: 65).

En cuanto a la institución de la representación, Adam Przeworski (1998) ha venido señalando que la conexión entre la democracia y la representación se basa en que en democracia los gobiernos son representativos porque son electos. “Si las elecciones son libremente disputadas, si la participación es ilimitada, y si los ciudadanos gozan de libertades políticas, entonces los gobiernos actuarán de acuerdo con el mejor interés del pueblo” (1998:9). De allí –señala el mismo autor-, que la estructura básica de la institución de la representación se pudiera resumir en los siguientes elementos: a.- los mandatarios, aquellos que gobiernan, son electos a través de las elecciones; b.- mientras que los ciudadanos son libres para discutir, criticar y demandar en cualquier circunstancia, no están capacitados para ordenar qué hacer al gobierno; c.- el gobierno se encuentra dividido en órganos separados que pueden controlarse recíprocamente, y está limitado en cuanto a lo que puede hacer, por una Constitución; d.- los gobernantes están sometidos a elecciones periódicas.

La segunda relación vinculada al institucionalismo, la del *gobernante y los funcionarios públicos*, cobra también relevante importancia porque presenta los retos de los funcionarios electos de buscar controlar a la burocracia del Estado

¹³ Pese a su importancia en las democracias modernas, este mecanismo encuentra su debilidad de control cuando los gobernantes manipulan en su beneficio la información, generando que ésta sea asimétrica. De esta manera, mediante la estrategia de ocultar las políticas impopulares, la persuasión de los votantes y la aceptación de políticas impopulares de parte de los gobernantes, se influye en la opinión pública, reforzando el apoyo político a la hora de rendir cuentas, ya que el poder de los votantes es muy limitado para juzgar el resultado de las mayorías de las políticas del gobierno (José María Maravall, 2003; Adam Przeworski, 1995). Dado a la falla de este mecanismo, Guillermo O’Donnell (2006), sugiere que las acciones de accountability social – particularmente si son vigorosas, sostenidas y obtienen una extensa atención pública – pueden enviar fuertes señales a los políticos que desean ser electos o reelectos.

en la implementación de las políticas públicas¹⁴. De allí que el grado de satisfacción de los actores frente a las instituciones políticas y administrativas del Estado constituyen una medida cierta de calidad de la democracia. En el caso latinoamericano, la debilidad de la burocracia ha contribuido a la debilidad del Poder Ejecutivo de los países ya que ha servido más como un recurso privado de los partidos políticos que como actor profesional en el proceso de formulación de las políticas públicas. Con la práctica del uso de las instituciones para reforzar el poder partidista, las burocracias, haciendo caso a los intereses políticos, dificulta el desarrollo institucional de la política pública, así como la labor de otros actores – partidos de oposición, organizaciones de la sociedad civil – en el fortalecimiento de la misma. Idealmente –dice Adam Pzeworski (2004: 196), “lo que uno desearía sería una burocracia que implementara aquellas decisiones tomadas por los políticos pero que están orientadas al interés general, sin llegar a transformarse en un instrumento de aquellos intereses que sean meramente partidarios”.

III- LA SOCIEDAD CIVIL COMO DISENSO-CONSENSO EN LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

En un estudio sobre la crisis de representación y la participación social en América Latina, Leonardo Avritzer (2009) deja ver los consensos y disensos en la relación gobierno-ciudadanos. Para ello, presenta tres formas de participación en la región: la participación directa no institucional, la participación institucional de “abajo hacia arriba”, y la participación semi-institucional de “arriba hacia abajo”. Así, Avritzer clarifica la visión de consenso cívico enmarcada en cada una de ellas.

La primera de estas formas de participación, la directa no-institucional, se caracteriza por pretender mostrar algo ante el poder y no reivindicar algo ante el poder. No son ni institucionales ni anti-institucionales, sino meramente no-institucionales. Su objetivo es tan sólo expresarse en forma pública con relación al poder. La lógica de este tipo de participación está basada en disputas políticas intensas situadas en la perspectiva política “amigo-enemigo”. Avritzer ubica en estas experiencias a las movilizaciones en Bolivia durante el derrocamiento del gobierno de Sánchez de Lozada; en Argentina durante el *cacerolazo* y en

¹⁴ Según Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, “...la actividad de los políticos es la formulación de políticas públicas y los procedimientos constitucionales especifican cómo deben hacerlo; pero, aun las políticas formuladas de acuerdo con las estipulaciones constitucionales más rigurosas, no son la última palabra. Las políticas no se implementan solas. Alguien debe ejercer la autoridad y gastar los recursos otorgados por una ley, y ese “alguien” es el burócrata; sin embargo, si la política que realmente pone en práctica un agente burocrático se aleja de la que formularon sus mandantes políticos, significa un *desliz* o desviación de la agencia” (2005:354).

Venezuela durante el *caracazo*, así como en las movilizaciones a favor y en contra del gobierno de Chávez.

En la segunda forma de participación, la institucional de “abajo hacia arriba”, Avritzer explica que se da en países donde la crisis de representación no desestructuró el sistema político. En este sentido, la forma de participación y la forma de representación tienen compatibilidad, generando formas de participación de interacción de organizaciones civiles con el poder político. El caso de Brasil con los presupuestos participativos y los consejos gestores llevados a rango constitucional¹⁵; el de Uruguay durante el periodo de Tabaré Vázquez, con el proceso de descentralización política asociado a la participación; y en Chile donde la acción de los ciudadanos logra visualizarse en una correlación entre participación y representación política¹⁶; son experiencias que muestran la participación en las políticas públicas, en la producción de servicios públicos y en las tomas de decisiones públicas.

La tercera forma de participación estudiada por Avritzer, es la participación semi-institucional de “arriba hacia abajo”. En esta experiencia se ubica el caso de Venezuela con los *círculos bolivarianos*, espacios de ciudadanos, que manifiestan una mezcla poco cívica entre la intención de participar activamente y la intención de vincular esa participación con la defensa incondicional del presidente Hugo Chávez. Esta forma de participación se podría ver como un único caso de participación política no autónoma o dependiente en la región latinoamericana.

¹⁵ Los consejos gestores de políticas públicas, también denominados consejos sectoriales, fueron creados como innovación institucional a partir de la Constitución de 1988. Convertidos en obligatorios en varios niveles de definición de las políticas, fueron considerados legalmente indispensables para el traspaso de recursos federales a estados y municipios, considerándose en piezas centrales en el proceso de descentralización y democratización de las políticas sociales. Así, los consejos se constituyen en instancias de carácter deliberativo, pero no ejecutivo; son órganos con función de control, y no quebrantan el monopolio estatal de la producción del derecho, pudiendo obligar al Estado a elaborar normas de derecho en forma compartidas (Luciana Tatagiba; 2002)

¹⁶ Para profundizar el estudio de la participación ciudadana en Chile, Gonzalo Delamaza (2005) precisa tres ámbitos principales de la acción gubernamental a través de los cuales se ha incidido sobre el fortalecimiento o debilitamiento de la sociedad civil. El primer ámbito se relaciona con las prácticas globales de la política pública en el área social; el segundo tiene que ver con los programas y agencias innovadoras que se implementaron en los 90s.; y finalmente, las iniciativas políticas destinadas explícitamente a relacionar al gobierno con el sector sin fines de lucro y las organizaciones de la sociedad civil.

Cuadro 1
Participación y sociedad civil en América del Sur

	Concepción de la Participación	Modo de entender a la sociedad civil
Brasil, Uruguay y Chile	Participación institucionalizada de “abajo hacia arriba”	Autónoma
Ecuador, Bolivia y Argentina	Participación directa no Institucionalizada	Autónoma
Venezuela	Participación semi- institucional de “arriba hacia abajo”	Dependiente

Fuente: Leonardo Avritzer (2009)

Esta perspectiva de Avritzer nos conduce a precisar la participación en el marco de las innovaciones socio-políticas que han venido transformando la visión tradicional del consenso sobre la acción política y de los gobiernos. En el caso de los países donde la sociedad civil se visualiza como autónoma frente al Estado y con una participación institucionalizada, los actores, a través de sus redes, han venido desarrollando una acción colectiva y nuevas formas de hacer política intensa y compleja que ha conducido a cambios en la relación gobierno-sociedad.

REFLEXIONES FINALES

Estas reflexiones sobre los tres tipos de consensos de la democracia, podrían sustentarse en una lista de requerimientos institucionales de un Estado para la democracia y que lo asimila a la huella democrática en todo aparato institucional dentro de un régimen de este tipo. Esta política democrática desde el gobierno debe inscribirse en lo que Jorge Vargas Cullell (2008) denomina el *plus democrático* más allá del régimen o la *poliarquía plus*, cuya característica es ver el reconocimiento, la tutela y el ejercicio de los derechos ciudadanos que tenga como objetivo la inclusión social, política y cultural de los ciudadanos en los consensos antes señalados:

“- Una Constitución y leyes que reconozcan derechos a todas las personas que viven en un territorio, prevean los medios para tutelarlos y establezcan los principios y mecanismos para sujetar las autoridades legítimamente constituidas al imperio de la ley;

- un Poder Judicial independiente, cuya organización institucional y capacidades materiales le permitan garantizar los derechos de las personas y hacer cumplir la Constitución y las leyes a las autoridades legítimamente constituidas en todo el territorio de un país, y que en la práctica lo hace;
- normas constitucionales, legales o administrativas que obligan a autoridades y funcionarios públicos a rendir cuentas y garantizan el derecho de las personas a y de la información;
- instancias constitucionales, legales o administrativas con competencias jurídicas y técnicas para remediar violaciones a los derechos de las personas;
- oportunidades institucionalizadas de participación ciudadana en la deliberación, ejecución y evaluación de las políticas públicas;
- reglas y mecanismos de accountability vertical no electorales que permitan a la ciudadanía canalizar demandas e intereses y a las autoridades y funcionarios tener capacidad de anticipar y corregir acciones públicas que violen sistemáticamente los derechos de las personas – y que en la práctica se emplean;
- agencias especializadas e independientes de accountability horizontal con capacidad material para fiscalizar la regularidad administrativa de las acciones de las autoridades en todo el territorio de un país, y que en la práctica realizan esta labor;
- un nivel tributario suficiente para cumplir razonablemente con los mandatos constitucionales y legales acerca de los derechos ciudadanos” (Vargas Culler; 2008: 8,9).

Estaríamos entonces en capacidad de superar el déficit democrático, teniendo como punto de partida la democracia de ciudadanía que implica ir más allá de sus derechos de elecciones libres, para expandir sus capacidades y la de las agencias públicas especializadas en el control de la regularidad administrativa y en la regulación de las relaciones sociales y económicas, para fiscalizar y obligar a las personas en puestos de autoridad política a rendir cuentas y, en algunos casos, a ser removidos por decisión ciudadana.

Si partimos que la esta democracia de ciudadanía es la base de la calidad de las instituciones públicas democráticas, entonces podemos asumir que en éstas se

deben construir espacios públicos donde se estructuran y procesan demandas que van y vienen a aquellas con el único objetivo de constituirse en decisiones públicas democráticas. Estos espacios públicos, edificados a partir de las innovaciones institucionales, se entenderían como “aquellas instancias deliberativas que permiten el reconocimiento de y le dan voz a nuevos actores y temas, que no son monopolizados por algún actor social o político o por el Estado mismo, sino que son heterogéneas, es decir que reflejan la pluralidad social y política” (Dagnino, Olvera y Panfichi; 2006). Por supuesto, es evidente que para que la deliberación se cristalice es menester la existencia de una política democrática que contribuya a la creación de instancias, mecanismos, canales institucionales y un marco normativo correspondiente que posibiliten un mayor acercamiento entre el Estado, el régimen y la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Arato, Andrew (2002) “Accountability y sociedad civil”. En Enrique Peruzzotti y Catalia Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.

Arbós, Xavier y Salvador Giner (1996) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. XXI Editores de España.

Arnson, Cynthia J., Armony, Ariel C., y otros (2009) *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Woodrow Wilson International Center.

Avritzer Leonardo (2009) “La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina” En Cynthia J. Arrison, Ariel C. Armony, Catalina Smulovitz y otros *La nueva izquierda en América latina. Derechos humanos, participación política y sociedad*

Camou, Antonio (2010) “Tres miradas sobre la (in)governabilidad, eficacia, legitimidad y estabilidad” En Freddy Mariñez Navarro *Ciencia Política: nuevos contextos, nuevos desafíos. Bases del análisis político*. Limusa-Noriega Editores, Segunda Edición, México.

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (2006) “Para otra lectura de la disputa por la construcción de la democrática en América Latina”. *Cuadernos para la democratización*, No.3. CIESAS y Universidad Veracruzana.

Delamaza, Gonzalo (2005) "Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile. Santiago, LOM Ediciones.

Evans, Peter (2007) "El Estado como problema y como solución". En *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura Gabinete de Ministros, República de Argentina.

Espinosa, Toledo; 2002. www.ietd.org.mx/medios/comision.html).

Inglehart, Ronald and Welzer, Christian (2008) "El rol de la gente común en la democracia". *Journal of democracy*, Vol. 19. No. 1 The Johns Hopkins University Press.

Mann, Michael (2007) El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura Gabinete de Ministros, República de Argentina.

Maravall, José María (2003) *El control de los políticos*. Taurus, Santillana, Madrid

Munck, Gerardo L. (2004) "La política democrática en América Latina: contribución desde una perspectiva institucional". *Política y gobierno*, Vol.XI, No. 2, 11 de septiembre.

O'Donnell, Guillermo (2002) "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones". En Enrique Peruzzotti y Catalia Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.

O'Donnell, Guillermo (2003) "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos". En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina* HomoSapiens Ediciones, Argentina.

O'Donnell, Guillermo (2005) "Why the Rule of Law Matters". In Diamond, Larry and Leonardo Morlino *Assessing the Quality of Democracy*. The Johns Hopkins University

Olvera, Alberto (coordinador) (2010) *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y*

de participación ciudadana en México. Publicaciones de la casa. Universidad Veracruzana.

Tatagiba, Luciana (2002) “Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil. En Evelina Dagnino (Coord.) Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil. FCE-Editorial UNICAMP.

Salazar Albaroa, Enrique (1989) *Derecho parlamentario*. INAP, México.

Sartori, Giovanni (2000) *Teoría de la democracia* (Tomos I y II). Alianza Universidad.

Sartori, Giovanni (1999) *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.

Sen Amartya (2010) *La idea de la justicia*. Taurus, España.

Silva Herzog Márquez, Jesús (2006) “La democracia y la división de poder”. En Ibergop (Memorias 2005) *El fortalecimiento institucional de México*. Editorial Porrúa, México.

Schedler, Andreas (2004) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la información (IFAI), México.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002) “Accountability social: la otra cara del control”. En Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*. Tema Grupo Editorial SRL, Argentina.

Proyecto Estado de la Nación (2001) *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José, Costa Rica. www.estadonacion.or.cr

PNUD, OEA y otros (2010) *Nuestra democracia*. F.C.E, México.

Popper, Karl (2006) *La sociedad abierta y sus enemigos*. Paidós, España.

Przeworski, Adam (1995) *Democracia y Mercados*. Cambridge University Press.

Przeworski, Adam (1998) “Democracia y participación”. Revista Clad. *Reforma y Democracia*, No. 10, Caracas, Venezuela.

Przeworski, Adam (1999) "La democracia como resultado contingente de conflictos". En Jon Elster & Rune Slagstad *Cosntitucionalismo y democracia*, México: FCE

Przeworski, Adam (2007) "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva Principal-Agente". En *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura Gabinete de Ministros, República de Argentina.

Przeworski, Adam (2004) "Política y Administración" En Luiz Carlos Bresser Pereira, Nuria Cunill Grau, Leonardo Gernier, Oscar Oszlak y Adam Przeworski *Política y gestión Pública*. F.C.E / CLAD

Revista Dossier Político (Análisis y prospectiva) (2001), Vol.2, No. 46, 16-31 de mayo.

Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek (2005) *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México, Taurus-CIDE.

Vargas Cullell, Jorge (2008) "Democratización y calidad de la democracia". En Oscar Ochoa (coordinador) *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. Miguel Angel Porrúa-EGAP, México, 2008.

Vargas Cullell, Jorge (2006) "Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia". En Freddy Mariñez Navarro (Coordinador) *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. Limuda, Noriega Editores. México.

Vargas Cullell, Jorge (2003) "Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos". En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. HomoSapiens Ediciones, Argentina.