

# Democracia y Justicia Social



*Acción*  
por México



*Acción*  
por México

**Blanca Lucero Magallanes Alva.**

Compiladora

# Democracia y Justicia Social

Derechos reservados, 2023

Partido Acción Nacional  
Av. Coyoacán 1546.  
Colonia del Valle 03100.  
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizado  
vulnera derechos reservados.  
Cualquier uso de la presente obra debe ser  
previamente concertado.

## Indice

Introducción.....	6
Prólogo.....	7
1 Democracia y Justicia.....	8
2 Efraín González Morfín y la justicia social.....	18
3 Democracia y justicia social: retos o ilusiones.....	26
4 Hacia un índice de democracia en México.....	33
5 Democracia y justicia social: ideales contrapuestos pero inseparables de la realidad histórica.....	46
6 La crisis de la democracia en México.....	73
7 Democracia y justicia social: ¿conexión necesaria o potencial por realizar?.....	80
8 La justicia social como valor del Estado democrático moderno: México.....	92
9 Democracia y justicia social: dos imperativos en México.....	99
10 Índice de desarrollo democrático de México 2020: cuatro dimensiones.....	111
11 Democracia y justicia social en México: entre la retórica y la realidad Inaplazable.....	123
12 La política social en México.....	134
13 La urgencia de la democracia ante el embate populista.....	139
14 Tanta sociedad como sea posible, tanto Estado como sea necesario: ¿es posible un equilibrio entre la razón de Estado y la gobernanza?.....	161
15 Democracia y justicia social: de por qué los filósofos pueden y deben ofrecer una nterpretación sustantiva de lo que exige la justicia social.....	180
16 Una reflexión en torno a la justicia social.....	185

## Introducción

---

En este libro tendrán artículos donde se describe y se analiza el desarrollo de la democracia y la justicia como el bien común, en donde por medio de las obligaciones de las personas y los grupos partidistas se defenderá los derechos de la sociedad. Porque la justicia social su esencia es la igualdad y la solidaridad entre las personas, para que tengan una vida más justa, libre y con una dignidad humana.

Esta compilación titulada: "Democracia y justicia social", trata de que quede más claro la justicia y que en la actualidad es tan necesaria tanto en el ámbito político y económico, y esto permitirá tener en la sociedad como en el país una democracia verdadera.

La democracia es el mejor régimen que se puede establecer en la sociedad por que ella nos llevará a la justicia social y en este siglo XXI, la sociedad mexicana no esta reflejando esta justicia social, porque actualmente nuestra ciudadanía, se encuentra en una situación muy grave tanto, en la seguridad pública, en lo económico, en la libertad y en los derechos.

Por esto es importante, lo que estos textos nos expresan sobre la democracia y la justicia social, ojalá que los panistas o militantes, tengan a su alcance este material, que es un esfuerzo para estimular el estudio y la investigación sobre este tema, que es muy necesario para la sociedad y para la política mexicana.

## Prólogo

---

Analizar la democracia y la justicia social, permitirá entender una temática que involucra a toda la sociedad, porque estos aspectos están presentes a cada momento en nuestra vida cotidiana. En este Siglo XXI, en donde la ciudadanía está cada día más informada y defender la justicia y sus derechos, para así tener una democracia más fuerte. Entender la justicia social, para así entender los valores que forman nuestro gobierno, es importante porque esto permitirá tener una transformación social y un orden democrático más resistente, para enfrentar cualquier injusticia que se establezca por parte del gobierno.

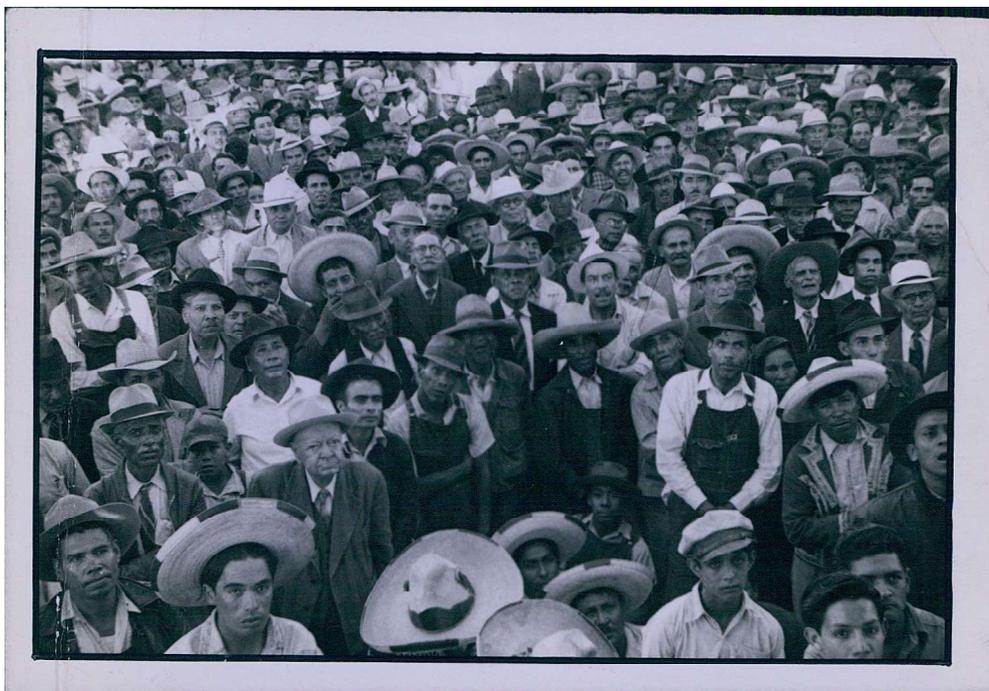
Es así que estas investigaciones que ofrece este libro titulado: “Democracia y justicia social”, contribuirá a generar más propuestas y el cambio de ideas, para tener una justicia que la sociedad y México necesita. En esta compilación tendrán textos como: Democracia y justicia, Democracia y justicia social: retos o ilusiones, La crisis de la democracia en México, Democracia y justicia social: dos imperativos en México, La política social en México, entre otros.

El lector podrá construir, desde su punto de vista, los valores de la democracia y de la justicia social, esto permitirá comprender mejor la diferencia de conceptos y que tanto, se está llevando a cabo en la política y el gobierno de México, permitiendo grandes aportaciones y reflexiones para la sociedad de este Siglo XXI.

Álvaro de Vita<sup>1</sup>

El propósito del presente trabajo es desarrollar una reflexión sobre las relaciones entre la democracia y la justicia. Una de las intuiciones que quiero explicitar y defender es que me parece equivocado el formular una visión política normativa que torne una de esas dos ideas dispensable o que vuelva a una reducible a la otra. Esa reducción es característica de las formulaciones teóricas más influyentes de la democracia competitiva, pero también se puede manifestar en concepciones teóricas recientes de la “democracia deliberativa”. Veamos, inicialmente, cómo se presenta el asunto en el caso del modelo competitivo.

El componente normativo de la teoría competitiva de la democracia puede ser descrito, brevemente, de la siguiente forma. La democracia, para esta tradición, es esencialmente un método competitivo de selección de elites políticas (y las instituciones necesarias para el funcionamiento de ese método). Y es en la naturaleza competitiva del régimen democrático que encontramos su razón de ser normativa: líderes políticos autointeresados se ven obligados, en virtud de la disputa competitiva del voto popular, a tener en cuenta las preferencias y los intereses de los no líderes, so pena de no ser electos o reelectos. Aunque teóricos como Schumpeter y Downs no tengan una mayor inclinación hacia la reflexión normativa, podemos formular por ellos la norma moral que está por detrás de ese raciocinio. Se trata de una norma de consideración igual de las preferencias e intereses de cada elector -que, como los líderes, no se supone que sean motivados por ninguna otra cosa a no ser su propio interés. En principio, cada elector tendría o debería tener una oportunidad igual de ver sus propias preferencias prevalecer en el mecanismo de agregación de preferencias individuales que son las elecciones. El proceso democrático es, en sí mismo, una forma de justicia distributiva: distribuye poder político, un recurso crucial para la distribución de cualquier otro bien social en la sociedad. Y si todos tienen una oportunidad equitativa de expresar sus preferencias en relación con las decisiones políticas, los resultados del proceso democrático tenderían a corresponder a los intereses de una mayoría o, por lo menos, a los de una pluralidad de los electores. La regla de la mayoría, argumenta Dahl, es el único procedimiento decisorio que permite dar algún sentido a la recomendación utilitarista de que las leyes y las políticas públicas maximizan la utilidad media, entendiéndose a la utilidad como la satisfacción de preferencias individuales.



1 De Vita, Álvaro. Democracia y justicia. En: Teoría y filosofía política. CLACSO, 2002. Págs. 77-94

No hay demasiado lugar, en esta vertiente de la teoría democrática, para un criterio de evaluación de los resultados políticos que sea independiente de los propios procedimientos de decisión colectiva. Si los procedimientos son equitativos, los resultados democráticos son justos. Hay dos consideraciones que pueden ser agregadas a esta versión del procedimentalismo con el sentido de reducir la distancia entre la democracia y una concepción de justicia basada en derechos. Una de ellas fue hecha por Schumpeter. Este teórico no dudó en reconocer que el proceso democrático, no siendo más que un método para llegar a decisiones de cumplimiento obligatorio en una asociación política dada, no predetermina sus propios resultados. La persecución a una minoría religiosa o la institucionalización de una política de discriminación racial son resultados posibles de la democracia. Pero Schumpeter también observó que hay un vínculo interno entre ciertos derechos liberales que tienen una nítida dimensión política y el proceso democrático. El funcionamiento efectivo del método democrático requiere la existencia de instituciones que protejan la libertad de expresión política, la libertad de asociación política y la libertad de prensa. La razón de esto es que no puede haber competencia política genuina en la sociedad si no son garantizados derechos de este tipo.

La segunda consideración es un argumento empírico. La experiencia de los países en donde la democracia es estable -los países que no sufrieron ninguna ruptura autoritaria por un período de tiempo superior a una generación- muestra una correlación positiva entre el régimen democrático y la expansión de protecciones institucionales a un amplio abanico de derechos individuales, incluyendo aquellos que no podrían ser considerados prerequisites para el funcionamiento del método democrático tales como el derecho a un juicio justo y la libertad de expresión no política.

Considerando que hoy crece el número de teóricos políticos empeñados en formular una teoría alternativa de la democracia, bautizada como “democracia deliberativa”, vendría a colación hacerse la siguiente pregunta: ¿qué hay de problemático en la tradición de la democracia competitiva? Menciono cuatro puntos que son los más destacados desde la óptica de la discusión que nos ocupa ahora. Sin embargo, lo que va a ser dicho a continuación se aplica a las democracias en términos generales. Por otra parte, las objeciones 3 y 4 señalan problemas que son más severos en las sociedades en las cuales los niveles de pobreza y desigualdad son mayores.

La tradición competitiva supone que los intereses políticos de los ciudadanos tienen como base el interés propio de cada persona. En la versión de la democracia competitiva que expresa con mayor claridad esta suposición, el elector “compra” (al votar) uno de los diferentes paquetes de políticas públicas ofrecidos por los líderes y partidos políticos en base a una “renta de utilidad” de lo que eso le asegurará. La objeción a este argumento es la siguiente: si bien esa suposición es apropiada para analizar la competencia en el mercado y la conducta de la elección del consumidor, deja de serlo cuando lo que está en cuestión son elecciones políticas -realizadas, como afirma Elster, en el *forum*- cuyas consecuencias afectan a otros y no solamente a aquellos que las hicieron. De esta objeción, ¿se seguiría que los electores y los legisladores deberían hacer sus elecciones políticas motivados por una preocupación por el bien común?. Volveré más adelante sobre esta cuestión.

Una segunda objeción, que puede ser vista como un desdoblamiento de la primera, distingue las cuestiones públicas que envuelven un desacuerdo moral de aquellas en las cuales no hay un componente de esa naturaleza. La agregación de preferencias o, de una forma más realista, los cálculos de costo-beneficio que interpretan de forma aproximada esa agregación -que es lo que se hace cuando se formula las preguntas ¿quién es el que gana? (¿qué intereses prevalecen?) y ¿quién es el que pierde? (¿qué intereses son frustrados con una decisión política “X”?) - son menos objetables cuando se trata de decidir cuestiones controvertibles del segundo tipo. El procedimentalismo de la democracia competitiva puede ser suficiente para justificar moralmente los resultados políticos cuando solamente deben ser computados intereses y preferencias individuales. Basta que existan procedimientos equitativos para decidir qué preferencias deberán prevalecer en los resultados. Sin embargo, es mucho menos satisfactorio en relación con las cuestiones que involucran un importante componente de desacuerdo moral. En este caso, un procedimiento que solamente

tenga en cuenta nuestros intereses individuales, ignorando nuestros juicios morales -o tratándolos como meras preferencias-, no es suficiente para justificar moralmente los resultados políticos. Para esclarecer mejor la demarcación que estoy haciendo, podemos recurrir a la dis

tinción propuesta por Dworkin entre cuestiones de *policy* y cuestiones de principio. Las decisiones legislativas o gubernamentales de *policy* son aquellas que, a pesar de beneficiar intereses individuales de una forma diferenciada, no requieren, como justificativo, sino apelar a una noción de utilidad o de bienestar general (entendiéndose eso como una función de preferencias individuales). Son ejemplos de esto decisiones tales como la de distribuir beneficios diferenciados a determinados sectores de la economía con el objetivo de elevar las exportaciones, la de prohibir la propaganda de cigarrillos o hacer lo propio con la portación de armas por parte de civiles (porque se supone que eso contribuirá para la reducción de los índices de criminalidad). Las decisiones de principio, en contraste, son aquellas que no pueden ser adecuadamente justificadas (y este es uno de mis argumentos en este texto) excepto haciendo referencia a una concepción de justicia social y política que no puede ser considerada como una consecuencia pura y simple de la equidad de procedimientos deliberativos y decisorios.

La tercera objeción acostumbra estar dirigida al utilitarismo de las preferencias, pero también ella es pertinente en la presente discusión, pues, tal como señalé más arriba, la justificación moral del modelo competitivo, fundada en la norma de igual protección a los intereses individuales, puede ser asimilada a un utilitarismo de preferencias. La cuestión a ser planteada es la siguiente: ¿por qué debería ser considerado obvio que la satisfacción de preferencias individuales constituye el punto de partida para decidir en elecciones sociales que envuelven cuestiones de justicia? Desarrollé más extensamente la crítica al utilitarismo de preferencias en otros trabajos. Ciertas preferencias pueden no revelar ninguna otra cosa que formas penosas de condicionamiento mental a circunstancias desfavorables. La formación de “preferencias adaptativas” -el término fue acuñado por Elster - es especialmente probable y problemática en contextos de privación y de desigualdades arraigadas. Personas que aprendieron a ajustar sus deseos a circunstancias de destitución pueden contentarse con muy poco, pero esa no es una buena razón para que solamente obtengan, en las elecciones colectivas, lo poco que desean. Como afirma Sen, “(...) el oprimido social que aprendió -tal vez por medio de una amarga experiencia- a esperar poco de la vida, puede haber aprendido a tener deseos que son fácilmente satisfechos y a alegrarse con pequeños obsequios. No obstante, es difícil creer que esa persona tenga, por esa misma razón, un alto bienestar o que esté recibiendo un excelente tratamiento, sólo porque esos deseos disciplinados estén siendo satisfechos”.

La cuarta objeción versa sobre la desigualdad de la participación y del activismo político.

De acuerdo con el modelo competitivo, los ciudadanos más activos son más capaces de proteger sus propios intereses y, en competición con los menos participativos, de hacer que las leyes y políticas públicas correspondan a sus propias preferencias. Los políticos democráticos tienen incentivos para dar un peso desproporcionado a las preferencias de los ciudadanos que se disponen a votar y, sobre todo, a emprender formas de participación más costosas que el voto. Eso sería menos objetable moralmente en caso de que se pudiese demostrar que participar o no es sólo una cuestión de elección individual. Sin embargo, la hipótesis que parece más correcta es la que afirma que los niveles desiguales de participación política se deben, en gran medida, a la distribución desigual de recursos políticos cruciales, tales como renta, riqueza, tiempo disponible para la actividad política, capacidad de organización (o mayor facilidad para superar problemas de acción colectiva), información e intereses políticos, intensidad de preferencias en relación con cuestiones públicas y nivel educacional. En uno de los extremos de un continuo que va de la forma menos desigualmente distribuida a la más desigualmente distribuida de participación política, está el voto; en el otro extremo están las contribuciones financieras a candidatos y partidos políticos, la formación de *think tanks* y la comunicación política. En la medida en que las formas más desigualmente distribuidas de participación pueden ser suficientemente eficientes como para enviar seña-

les urgentes a los que toman las decisiones políticas, la desigualdad de recursos políticos solapa la norma de consideración igual de los intereses individuales.

Vale la pena explorar un poco más las razones de la eficacia de las formas de participación que son impulsadas, básicamente, por dos recursos políticos: intensidad de las preferencias y dinero. ¿Por qué los líderes y los partidos políticos que están en el gobierno y que, de acuerdo con un modelo de democracia perfectamente competitiva deberían procurar maximizar sus chances de reelección satisfaciendo las preferencias de una mayoría de los electores, muchas veces toman decisiones que le dan un peso desproporcionado a las preferencias de minorías privilegiadas? Downs argumentó que la razón de eso es el costo de la información. Considerando que el beneficio esperado (o “renta de utilidad”) del voto es muy pequeño, los electores no tienen un incentivo para informarse sobre cómo las diferentes propuestas de políticas públicas (del gobierno y de la oposición) podrán afectar sus propios intereses. A pesar de que se supone que los electores son racionales (autointeresados), ellos pueden sacar conclusiones equivocadas sobre las relaciones entre esas propuestas y sus propios intereses. Por su parte, los gobernantes democráticos no tienen cómo saber a ciencia cierta lo que una mayoría de los electores desea en relación con una determinada decisión política (ni los propios electores racionalmente desinformados lo saben). Por eso, los gobernantes no pueden ignorar la acción de minorías con preferencias intensas con respecto a la decisión política en cuestión que se disponen a pagar el costo de la comunicación política y que pueden tener éxito en convencer a electores insuficientemente informados de que sus propuestas (las de las minorías) son de hecho aquellas que mejor corresponden a las preferencias de esos mismos electores.

No veo cómo podría conciliarse ese razonamiento de Downs con una de las suposiciones básicas de su propio modelo (y de las teorías económicas de la democracia en general): la que implica que las preferencias políticas de los ciudadanos son fijas, es decir, son datos exógenos a la competencia política. Si las preferencias son exógenas, no es la estructura de la competencia política la que produce las preferencias de los ciudadanos; sino que son las preferencias las que marcan los términos de esa competencia. Sin embargo, el argumento de Downs que resumí en el párrafo anterior sugiere que ciertas preferencias son, finalmente, endógenas al proceso político. Electores desinformados pueden adoptar creencias que favorecen no a sus propios intereses, sino a los de *lobbies* y minorías políticamente activas. Aquí es necesario introducir una importante distinción hecha por Przeworski. Hay preferencias que de hecho son exógenas a la competencia política. Las personas quieren, por ejemplo, caminar por calles seguras y ver a sus hijos aprendiendo. Pero no son esas las creencias que realmente pesan en el proceso político. Esto es así porque los electores no votan por resultados -calles seguras, escuelas de buena calidad para los niños- y sí por *políticas* propuestas por candidatos y partidos, que pueden o no llevar a los resultados deseados. Si el resultado (o el “estado de cosas”, en la terminología de Przeworski) X es deseable, ¿será la política Y la mejor forma de alcanzarlo? Los políticos, los partidos, quienes financian las campañas electorales y los grupos de presión se empeñan en influir en las creencias de los electores sobre esa relación. Creencias de este tipo son enteramente endógenas al proceso político y son las más afectadas por la desigualdad de información y la capacidad cognitiva. Y son también las creencias que de hecho influyen en las decisiones políticas.

Vamos a suponer que existe un elevado grado de consenso entre los electores sobre la necesidad de eliminar la pobreza absoluta (ya sea porque consideran eso una injusticia profunda, porque los más privilegiados estén preocupados por externalidades negativas atribuidas a la pobreza, tales como la criminalidad violenta). ¿Por qué, aun así, podrían no adoptarse políticas públicas efectivas de combate a la pobreza? El problema es que la creencia sobre la necesidad de eliminar la pobreza es exógena a la discusión pública; lo que es endógeno al proceso político, y operativo para influir en las decisiones políticas, son las creencias sobre cuál es la forma más eficaz de hacer eso. Pueden presentarse dos estrategias para la discusión pública. Una de ellas sostiene que la

forma más directa y rápida de reducir la pobreza consiste en la distribución de beneficios en dinero a las familias pobres -tales como la beca escolar y la jubilación rural en el marco del programa brasileño-, sumando esto a políticas de promoción del capital físico y humano de los pobres, tales como la universalización del acceso a la educación y a la salud básicas, la ampliación del acceso al crédito y la distribución equitativa de la tierra. La segunda crítica, a la tributación redistributiva y a la ineficiencia estatal, apunta esencialmente al crecimiento económico, relegando a las políticas defendidas por la primera propuesta a un papel subsidiario. Si la información sobre las alternativas de políticas públicas y la capacidad cognitiva de procesarla son desigualmente distribuidas, es posible que la comunicación política induzca a los electores que serían beneficiados por la expansión de oportunidades sociales de la primera estrategia a adoptar creencias favorables a la segunda. En esas condiciones, esto es, en condiciones de distribución muy desigual de recursos políticos cruciales, la discusión pública, como sustenta Przeworski, puede llevar a muchos ciudadanos a sostener creencias que los dejan en peor situación.

Susan Stokes ofrece un ejemplo interesante de cómo eso puede ocurrir. La autora muestra cómo el poderoso *lobby* de los planes y aseguradoras de salud (la *American Medical Association*, *AMA*) acabó teniendo éxitos en liquidar la propuesta de reforma del sistema de salud estadounidense que había sido la principal promesa de campaña de Clinton en 1992, a pesar de haber firmes evidencias de que una mayoría de los electores e inclusive de los legisladores inicialmente la apoyaban.

La AMA invirtió cerca de 100 millones de dólares en estrategias de comunicación política que en un primer momento acabaron siendo exitosas, no en alterar directamente la opinión pública, pero sí en modificar la percepción que los legisladores tenían de la opinión pública. Recordemos que, como los legisladores nunca tienen una certeza absoluta acerca de la distribución de preferencias entre los electores sobre una determinada cuestión, no pueden ignorar la acción de minorías con preferencias intensas y ricas en recursos. Sobre la base de una percepción equivocada de las preferencias de los electores (o acerca de los efectos de la campaña publicitaria de la AMA sobre las preferencias de los electores), legisladores del Partido Republicano se animaron a iniciar el ataque contra la propuesta de reforma. La intensificación del debate y del conflicto entre las élites políticas acabó finalmente llevando a una parcela considerable del electorado a creer que su situación empeoraría en el caso de que la reforma fuese implementada.

Przeworski critica a Joshua Cohen y a otros teóricos de la democracia deliberativa por no admitir que la deliberación pública, en lugar de hacer que las personas voten sobre la base de las mejores razones, puede llevarlas a constituir creencias falsas sobre la relación entre políticas y resultados o a sustituir creencias verdaderas por creencias falsas. Pero es claro que Przeworski está empleando una noción de deliberación que es normativamente mucho más débil que la de Cohen. "Deliberación pública", para el primero, es cualquier forma de cambio endógeno de preferencias producido por la comunicación política, lo que incluye el uso estratégico de información costosa. Para los fines de la presente discusión, parece más apropiado entender la argumentación de Przeworski resumida más arriba como una de las explicaciones posibles para la persistencia de la desigualdad en las democracias, aun cuando políticas públicas igualitarias beneficien a una mayoría de los ciudadanos. A mi entender, se trata, ante todo, de una explicación bastante persuasiva de por qué las democracias pueden quedar muy lejos de realizar la norma de igual protección de intereses y preferencias individuales que, como ya argumenté, está en el centro de la justificación moral del modelo competitivo.

La argumentación anterior expone algunas de las razones por las cuales la democracia y la justicia no siempre caminan juntas. De todos modos, quiero aclarar que no pasa por mi mente el que pudiese haber en la toma de decisiones colectivas algún otro procedimiento más propicio para producir resultados políticos justos. La cuestión que merece más reflexión teórica e investigación empírica es: ¿bajo qué condiciones es de esperar que procedimientos decisorios democráticos

produzcan resultados políticos justos? Por el momento, voy a dejar esta pregunta de lado y hacer algunas observaciones sobre el criterio de justicia que, a mi entender, deberíamos aplicar a la evaluación moral de los resultados políticos.

Ese criterio puede ser formulado de la siguiente manera: son moralmente justificadas las decisiones políticas que nadie podría rechazar razonablemente si quienes deliberan estuviesen situados en una posición de igualdad y motivados para llegar a términos de acuerdos aceptables para todos. Inmediatamente después, voy a introducir restricciones importantes a la aplicación de ese criterio, pero antes de esto cabe resaltar algunas de sus características. Se trata, en primer lugar, de un criterio liberal igualitario de legitimidad política. En cuestiones que involucran desacuerdo moral, el criterio requiere que, al hacer una propuesta, ante todo, quienes deliberan tengan en cuenta no en qué medida tal propuesta es aceptable desde la óptica de sus propios intereses o concepción del bien, sino en qué medida otros pueden tener fuertes razones para rechazarla. En una sociedad profundamente dividida por los clivajes de subculturas étnicas, religiosas o lingüísticas, para ejemplificar lo que está siendo dicho, el criterio requiere que la mayoría se abstenga de imponer los acuerdos institucionales de la democracia mayoritaria. Una minoría lingüística y cultural podría razonablemente rechazar la adopción de negociaciones institucionales de ese tipo, aun cuando la decisión de adoptarlos hubiese sido tomada por medio del proceso democrático.

La segunda observación a realizar es que debe entenderse ese criterio de legitimidad como independiente de cualesquier procedimientos *efectivos* de deliberación democrática. Se trata de un padrón a través del cual juzgar, desde el punto de vista moral, los resultados de la deliberación democrática; por eso, ese padrón no puede ser subsumido a procedimientos deliberativos (como quiera que los concibamos). Preservar esa independencia es algo esencial si queremos ser capaces de realizar juicios del siguiente tipo: “la decisión X es injusta, independientemente de ser el resultado de la aplicación correcta de procedimientos deliberativos equitativo”.

Vale la pena enfatizar este punto, teniendo a la vista no sólo el procedimentalismo de sumatoria de preferencias que critiqué antes, sino también el de ciertas versiones de la democracia deliberativa que se presentan como alternativas a la democracia competitiva. La expresión “ciertas versiones” no es un ejemplo preciso del lenguaje, pero el problema es que hay mucha ambigüedad entre aquellos que proponen las concepciones de la democracia deliberativa con respecto a la cuestión que estamos examinando.

Los seguidores de Habermas, por ejemplo, gustan imaginar que defienden una visión política menos “normativista” que las concepciones alternativas de justicia o de democracia deliberativa porque, de acuerdo con esta visión, aquello que es justo sería definido solamente por procedimientos argumentativos de formación de voluntad y de opinión política, y no por cualquier matriz externa a la propia deliberación. No obstante, hay en esa formulación una ambigüedad que con frecuencia es ignorada: ¿esto se refiere a las prácticas y a los procedimientos efectivos de deliberación o a una deliberación ideal?

Me parece que la segunda interpretación es la correcta. La teoría de Habermas sólo puede considerar moralmente justificados los resultados de procesos deliberativos efectivos que podrían ser el objeto de un acuerdo alcanzado en una situación deliberativa ideal. La alternativa, evidentemente poco plausible, sería que la teoría legitimase los resultados de procesos deliberativos en los cuales hay significativas desigualdades de recursos, inclusive de recursos cognitivos y de la capacidad argumentativa, entre los participantes. Si esto es así, el entendimiento alcanzado en un proceso deliberativo en el cual los participantes son iguales, e igualmente motivados para resolver sus desacuerdos morales, teniendo como base la fuerza de los mejores argumentos, sólo puede ser entendido como un criterio independiente de procedimientos deliberativos efectivos. Lo mismo vale para el acuerdo alcanzado por medio del “procedimiento deliberativo ideal” propuesto por Cohen. Como argumenta David Estlund, Habermas y Cohen (no menos que Rawls) proponen con-

cepciones “epistémicas” de democracia deliberativa<sup>18</sup>. En una teoría epistémica, “el procedimiento ideal es lógicamente independiente de procedimientos efectivos”.

De la misma forma que en la concepción de legitimidad que esboqué más arriba, el procedimiento contrafactual de la deliberación provee un padrón con el cual evaluar la justicia de los resultados de procesos deliberativos reales. La cuestión real no es si una teoría es más o menos “normativista” que otra, sino cómo mejorar el “valor epistémico” de la democracia -esto es, cómo aumentar la probabilidad de que el proceso democrático produzca resultados que podamos considerar legítimos o justos de acuerdo con padrones que son independientes de los propios procedimientos deliberativos y decisorios.

En lo que resta de esta sección, voy a examinar una importante restricción al criterio de evaluación moral de resultados políticos que propuse. Ese criterio tiene su aplicación limitada a las decisiones políticas que tienen por objeto a aquello que Rawls denomina los “elementos constitucionales esenciales” y “cuestiones de justicia básica”. En breves palabras, los primeros se refieren a los derechos civiles y políticos fundamentales y a los procedimientos e instituciones que regulan el acceso al poder político; y las segundas, a las normas e instituciones que regulan la distribución de oportunidades sociales, de renta y de riqueza en la sociedad. Ambos tipos de cuestiones pueden ser asimilados -por lo menos éste es el criterio que aquí estoy adoptando- a aquello que antes, siguiendo a Dworkin, designé como “cuestiones de principio”, y que con seguridad están entre aquellas que muchos demócratas gustarían de ver resueltas teniendo en cuenta los mejores argumentos y no sólo la mera contabilidad de los votos. Entre las que involucran juicios morales y no apenas intereses individuales en un sentido restringido, éstas son las cuestiones en relación con las cuales, de acuerdo con la teoría de Rawls, podemos esperar que un acuerdo sea alcanzado en una situación contrafactual de elección de principios de justicia. Si los ciudadanos y sus representantes estuviesen motivados para resolver sus divergencias con respecto a los elementos constitucionales esenciales y a las cuestiones de justicia básica apelando solamente a las razones que nadie podría razonablemente rechazar, ellos adoptarían (así continuaría el argumento) algún criterio que no diferiría mucho de los dos principios de justicia formulados por Rawls para regular la estructura básica de su sociedad.

Sin embargo, no es esa conexión entre el criterio de no rechazo razonable y los principios sustantivos de justicia propuestos por Rawls la que quiero enfatizar en este momento. Lo que cabe resaltar aquí es que hay cuestiones controvertidas que tienen que ser decididas por medio del proceso democrático y que no se refieren ni a los elementos constitucionales esenciales ni a las cuestiones de justicia básica. Eso incluye no sólo a las cuestiones de *policy* que mencioné en la sección anterior, sino también a aquellas en relación con las cuales no es de esperar que sea alcanzado un acuerdo razonable, ni siquiera en una situación deliberativa ideal. Hay cuestiones públicas que no pueden ser debatidas sin que sean introducidos, en la discusión pública, juicios morales que se apoyen no en valores políticos compartidos o plausibles de ser compartidos, sino en concepciones del bien o en doctrinas metafísicas eminentemente controvertibles. Un caso paradigmático de esto tal vez sea la cuestión del aborto, pero también podrían ser apuntarse otros: ¿de qué forma debemos tratar a los animales y qué actitud debemos tener en relación al medio ambiente?

La intervención estatal para promover la “alta cultura”, para mencionar otro ejemplo, sólo puede justificarse por referencia a una concepción perfeccionista según la cual es algo bueno vivir en una comunidad en la cual ciertas formas de excelencia artística sean promovidas. No estoy sugiriendo que, cuando cuestiones de este tenor emerjan en la agenda pública, la deliberación sea inútil o que los compromisos no puedan ser alcanzados; lo que estoy diciendo es que el esquema exigente de legitimidad política que estoy adoptando no se aplica a esos casos. A propósito, en este punto, estoy siguiendo el razonamiento que Rawls presenta sobre el problema.

“(…) si una concepción política de justicia abarca a los elementos constitucionales esencia-

les y a las cuestiones de justicia básica -en el presente momento es a todo lo que aspiramos-, ya eso es de inmensa importancia, aun cuando la misma tenga poco que decirnos sobre muchos de los problemas económicos y sociales de los cuales los órganos legislativos se ocupan. Para resolver esos problemas más específicos y detallados es, muchas veces, más razonable ir más allá de la concepción política y de los valores que sus principios expresan e invocar valores no políticos, los cuales una visión de ese tipo no incluye.

Los ciudadanos y los legisladores pueden votar de acuerdo con sus visiones más abarcativas cuando los elementos constitucionales esenciales y la justicia básica no estuvieren en juego; no precisan justificar, por medio de la razón pública, por qué votan de esta o de aquella manera (...)"

Todo lo que ese modelo tiene para decir sobre casos similares a los ejemplos mencionados, así como en relación a las cuestiones de *policy*<sup>19</sup>, es que las decisiones políticas sean tomadas por procedimientos de decisión que, estos sí, puedan ser justificados por razones que nadie podría rechazar razonablemente<sup>20</sup>. Obsérvese que los dos pasajes citados más arriba muestran que aquello que Rawls denominó el "método de la esquivéz" (expresión con la cual Rawls designa el propósito de evitar a cualquier costo que su teoría de la justicia tenga que asumir posiciones con respecto a problemas metafísicos o de verdad última) se aplica apenas a la justificación de la concepción política de justicia. Eso significa que doctrinas abarcativas o metafísicas no sólo deben figurar en las razones que son invocadas para justificar las elecciones políticas que tienen por objeto los elementos constitucionales esenciales y las cuestiones de justicia básica. La concepción de Rawls de razón pública es mucho menos restrictiva de lo que muchas veces se supone con respecto a los tipos de razones y argumentos que pueden legítimamente ser empleados en discusiones públicas.

Al discutir las relaciones entre justicia y democracia, me parece importante hacer un esfuerzo para esclarecer el lugar que el acuerdo razonable o la unanimidad deben ocupar en nuestra visión normativa. Estoy sugiriendo que ese lugar está bien delimitado. Ese punto de vista contrasta con el de los teóricos de la democracia deliberativa como Joshua Cohen para quien "los resultados son democráticamente legítimos si y solamente si ellos pudieran ser objeto de un acuerdo libre y reflexivo entre iguales".

Argumenté antes que un criterio tan exigente como ése es o bien innecesario, o irrealizable. Es innecesario para evaluar moralmente las decisiones políticas que se refieren a cuestiones de *policy*; y es irrealizable en el caso de decisiones que versan sobre controversias que no tienen cómo ser resueltas (ni siquiera en una deliberación ideal) solamente con base en fundamentos y premisas compartidas.

Necesitamos, creo, de una concepción "epistémica" de democracia deliberativa, pero también es preciso percibir sus límites. El modelo epistémico que propuse en el comienzo de esta sección, en contraste con el de Cohen, tiene su aplicación limitada a aquellas controversias públicas que tienen por objeto la elección de las características institucionales más básicas de una sociedad democrática.

Todavía, en relación con este tópico, es importante deshacer un equívoco que con frecuencia es cometido, sobre todo por aquellos que desconfían de visiones excesivamente "consensualistas" de la política. La aceptación de un modelo liberal igualitario de legitimidad política, tal como lo interpreté, no implica la suposición de que la deliberación democrática efectiva será (o debería ser) caracterizada por la búsqueda del consenso, y eso mismo, en lo que refiere a los elementos constitucionales esenciales, es una de las cuestiones de justicia básica. Los principios de justicia que nadie podría razonablemente rechazar en una deliberación ideal, como argumenta Thomas Christiano, "[solamente] pueden ser introducidos en el proceso de deliberación pública como alternativas a ser consideradas, aunque pueda ser improbable que vayan a ser objeto de un acuerdo unánime, aun entre personas razonables, en cualquier democracia real".

Argumenté, en la Sección 1, que la competencia política solamente no es suficiente para asegurar que la democracia produzca resultados justos, pero eso no significa que para elevar lo que antes designé como el “valor epistémico” de la democracia debamos depositar nuestras esperanzas en la búsqueda del consenso y no en el conflicto de visiones y en la competencia política efectiva. Esta última puede desempeñar un importante papel instrumental en la promoción de la justicia social, pero eso depende, en el caso de aquellos países en los cuales los gobernantes demuestran tener poco compromiso con ese objetivo, del tipo de activismo político desarrollado por los partidos opositores. Este punto es enfatizado por Sen al explicar por qué la democracia hindú, a pesar de haberse mostrado efectiva para prevenir la eclosión de hambrunas epidémicas, ha producido resultados tan modestos en la reducción de la pobreza absoluta y de las desigualdades arraigadas (sobre todo las de género y las de casta).

“(…) sucesivos partidos de oposición han sido bastante dóciles al no condenar el analfabetismo generalizado, o la primacía de formas no extremas, pero igualmente graves de desnutrición (sobre todo entre los niños), o el fracaso en la implementación de los programas de reforma agraria anteriormente aprobados. Esa docilidad de la oposición hizo que sucesivos gobiernos pudiesen tratar esas cuestiones centrales de política pública con absoluto desdén”.

Considerando que también en Brasil existe un sentimiento de frustración que se cristaliza en la dificultad del régimen democrático para producir resultados políticos que reduzcan las injusticias sociales, me arriesgo a formular una hipótesis que es similar a aquella propuesta por Sen. Esta hipótesis me fue sugerida por la forma en la que André Singer, en un libro reciente, explica cómo los electores brasileños se disponen en una escala ideológica izquierda-derecha. Lo que hace que los electores se ubiquen en tal escala no es el compromiso mayor o menor con una concepción de igualdad socioeconómica (como quiera que eso sea definido). Para Singer “el igualitarismo se tornó una especie de ideología nacional, no siendo, por lo tanto, el gran divisor de aguas entre derecha e izquierda, como ocurre en los países industrializados”.



Si interpretamos esa afirmación a la luz de lo dicho en la Sección 1, las creencias igualitarias de la abrumadora mayoría del electorado brasileño, así como la creencia en la necesidad de eliminar la pobreza absoluta en el ejemplo que propuse, son exógenas al proceso político. No son esas las creencias que realmente pesan en la competencia política.

Las creencias que polarizan la disputa política son otras: "(...) lo que divide derecha e izquierda en Brasil no es exactamente cambiar o conservar, sino cómo cambiar. La división, en realidad, se da en torno del cambio dentro del orden o contra el orden, resultando en inestabilidad. El público de derecha pretende un cambio por intermedio de la autoridad del Estado, y por eso quiere reforzarla, mientras que el público que se coloca a la izquierda está ligado a la idea de un cambio a partir de la movilización social, y por eso es contrario a la autoridad represiva del Estado sobre los movimientos sociales".

Parece natural pensar que la característica central de los partidos de izquierda -que, en el Brasil, constituyen la oposición a las coaliciones políticas de centro o de centroderecha que vienen gobernando el país desde el comienzo de la redemocratización- debería ser el compromiso con la realización de una concepción de justicia social. Sin embargo, si es correcto lo que afirma Singer, no es exactamente eso lo que esos partidos están señalando a los electores. En lugar de polarizar la competencia política en torno de la condena a la pobreza absoluta y a las desigualdades y de elaborar propuestas de reformas que tengan por objeto reducir esas injusticias, los partidos de oposición (cualesquiera que sean las intenciones de sus líderes) están obligando a la coalición gobernante a posicionarse en relación a otra cuestión: cómo el estado debe actuar en relación con los movimientos sociales. Mientras que todos profesan la "ideología nacional" igualitaria, el foco real de la competencia política entre izquierda y derecha estaría en la legitimidad de los movimientos de protesta social y en el derecho que el estado tiene de imponer límites a esos movimientos en nombre de la preservación del orden público. Esto explicaría por qué la coalición gobernante puede dejar en un segundo plano las cuestiones de pobreza y de desigualdad con un costo político relativamente bajo.

La hipótesis que estoy proponiendo es de naturaleza empírica y requiere un esfuerzo mayor para ser demostrada. Lo que quise mostrar, desde el punto de vista teórico, es que el compromiso con una concepción epistémica de democracia no debería llevarnos a ser negligentes con la importancia de la competencia política. Cuando ésta se muestra demasiado lenta en producir resultados que reduzcan las injusticias, como en los casos de la India y de Brasil, las razones para eso pueden estar en una distribución muy desigual de recursos políticos cruciales. No obstante, también puede ocurrir que las oportunidades que abre aún una competencia política desigual no estén siendo aprovechadas en la medida necesaria por aquellos que están (o deberían estar) más comprometidos con la justicia social. Como dice Sen, no es posible, en una democracia, obtener aquello que no es exigido. No hay duda que toda esta temática requiere de un mayor esfuerzo de investigación y de reflexión.

Javier Brown César<sup>1</sup>

---

En el presente ensayo se desarrollan las tesis fundamentales de la justicia social, como principio doctrinario que se introdujo en la *Proyección de principios de doctrina* de 1965 y cuyo principal inspirador y defensor fue Efraín González Morfín. La originalidad de la idea de justicia social radica en que es a la vez virtud y *fin*: realización individual y supremo objetivo a realizar en una comunidad política ordenada. La justicia social, junto con el solidarismo, son dos de las más importantes y profundas tesis introducidas por Efraín González Morfín, de ahí la necesidad de analizar, aunque sea de forma sucinta, las implicaciones teóricas y prácticas de esta tesis doctrinaria.

Efraín González Morfín fue hijo del fundador de Acción Nacional, Efraín González Luna. Nació en 1929 en Guadalajara y cursó estudios de filosofía y economía. Su trayectoria en el Partido fue sumamente destacada: ingresó en 1959 y en 1965 participó en la *Proyección de Principios de Doctrina*, al lado de Manuel Gómez Morin, Adolfo Christlieb Ibarrola y Rafael Preciado Hernández. Fue diputado federal en la XLVII Legislatura (1967-1970) siendo parte del grupo parlamentario coordinado por Manuel González Hinojosa y una de las voces que se alzaron en la tribuna contra la matanza del 2 de octubre de 1968. Fue artífice del importante documento *Cambio democrático de estructuras*, aprobado por la XX Convención Nacional, el 9 de febrero de 1969. En 1970 fue candidato a la Presidencia de la República siéndole reconocidos 1,945,391 votos (el 13.86%) un hito en términos de votación. Presidió el Comité Directivo Regional durante 1969 y fue presidente del Comité Ejecutivo Nacional del 9 de marzo al 10 de diciembre de 1975.

### **La justicia social en la proyección de principios de doctrina 1965.**

La *Proyección de Principios de Doctrina* de 1965 representó un momento culminante en la vida de Acción Nacional: “Se ha dicho que la *Proyección* de 1965 supone un movimiento hacia la izquierda que coloca al PAN prácticamente en el centro del espectro ideológico. Y es cierto. Pero también supuso definiciones políticas respecto de la democracia y respecto del pluralismo político e ideológico en un momento crucial de la vida política de México y, también, de la vida de la primera generación de los católicos postguerra Cristera (1926-1929)”.

Uno de los aspectos que menos se han resaltado de la *Proyección* de 1965 fue la introducción del apartado denominado “justicia social”. Ya desde 1965 el PAN emprendió lo que algunos estudiosos han llamado el giro a la izquierda. La cuestión social se introduce de lleno en este importante apartado, que por su riqueza de ideas y complejidad ha sido poco analizado y ponderado en su trascendencia.

El tema de la justicia social se introduce al final de la *Proyección* de 1965. Su primera tesis fundamental es que el desorden moral es la causa que se encuentra detrás de dos tipos de dolor humano evitable: la miseria causada por un sistema económico que en los hechos le da la espalda a la dignidad humana, y la opresión causada por un sistema político autoritario y represor. Ante la situación de miseria y opresión se propone como vía para evitar el dolor evitable “un orden justo basado en el reconocimiento de los valores espirituales y en la realización del bien común, de acuerdo con las situaciones históricas concretas”.

---

1 Revista Bien Común. Año XXIV No. 281. Agosto del 2018. Págs. 44-51



Contra la tesis de raíz marxista de la lucha de clases como motor de la historia, modelo que es recuperado por los discursos de nuevo cuño que tienden a polarizar a la sociedad con base en dicotomías que la dividen en buenos y malos, la Proyección defiende a la cooperación habitual de todos, como medie para realizar un orden justo y como el camino adecuado para el logro de la justicia social. La justicia social es considerada como “fuerza moral básica de la que dependen todos los bienes de las personas y de la sociedad”.

La justicia social se considera como “justicia del bien común” de ahí su carácter incluyente y su vena democrática, cuya vía de realización “es mediante el ejercicio y la defensa de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones recíprocas, especialmente en las relaciones de la persona y los grupos sociales con la autoridad y de los grupos sociales entre sí”. Queda así trazado el círculo virtuoso deberes-derechos, base de las relaciones solidarias.

El tema que con más fuerza aparece vinculado a la justicia social es la promoción de los sectores que hoy llamaríamos vulnerables, con el objetivo de garantizar su acceso a las condiciones materiales y espirituales que son la base para la realización del bien común. De ahí que se afirme en la Proyección que la justicia social no se puede limitar a la cuestión obrera ni a la mejora en la distribución de la riqueza, su objetivo es “con fundamento en la igualdad esencial y en la solidaridad de los hombres, promover el acceso de los mismos -particularmente de los núcleos más desvalidos de la sociedad, o de quienes viven en zonas económicamente menos desarrolladas- a los bienes materiales y espirituales suficientes para que la comunidad viva de la manera más justa, equitativa y equilibrada que sea posible, con respeto para libertad personal y para la dignidad imana”.

A continuación, en el apartado de justicia social se trata el tema de la propiedad privada, cuya defensa emprendió el Partido desde fundación. La tesis principal es que la propiedad privada no es fin, sino medio para la aplicación de las personas, de ahí que construya un “instrumento de apoyo y garantía para la libertad de la persona y para la seguridad de la familia”. Esta naturaleza

medial de propiedad privada implica que, a pesar de difundirse ampliamente, también subordinarse a las exigencias del bien común “y de los deberes de buen uso y operación social que las mismas ponen”.

En el apartado de justicia social se retoma vital tema del campo, preocupación principal esci- ma de los fundadores y que se considera “un problema de elevación humana”. Además, se valora que el problema del campo es primordial y que el objetivo debe ser incrementar la productividad del trabajo y de los cursos dedicados a la actividad económica en el campo, y promover no sólo las expectativas sino la elevación real del género y nivel de vida de la población rural, sin buscar a cambio de ello ni la sumisión política ni la explotación económica de la misma”.

De ahí el esbozo de un programa para el campo que, al menos debe considerar los siguientes aspectos:

El estímulo a la iniciativa y el respeto a la libertad de los campesinos;

La seguridad en la propiedad de la tierra;

La extensión al campo de los sistemas de seguridad social;

El desarrollo de servicios esenciales tales como agua, comunicaciones, transportes, asistencia sanitaria, instrucción básica y técnica y diversiones;

Sistemas equitativos de tributación;

Créditos adecuados y asistencia técnica; y

La aplicación de las medidas económicas y técnicas que aseguren la suficiencia económica y humana de los campesinos y el desplazamiento ordenado de la población rural excedente a otros sectores de la actividad económica.

Los siguientes párrafos del apartado justicia social bosquejan las condiciones institucionales necesarias para el logro de la justicia social, que en lo fundamental son: la autenticidad de la autoridad, lo que implica una ética del servicio público basada en la imparcialidad y la defensa de los derechos humanos; la vigencia de un orden jurídico colectivamente vinculante, la vigencia de un orden democrático en la elección y ejercicio de la autoridad; el respeto a la libertad de conciencia, la independencia de las organizaciones gremiales respecto al gobierno, la elevación material y humana de la población, y “la oportunidad de acceso a la propiedad de bienes de uso durable y de producción, mediante una adecuada política de desarrollo y de reforma social”.

Por último, se plantea el tema de la justicia social en el ámbito internacional, como eje de las relaciones políticas y económicas. Además, con base en el postulado de la igualdad jurídica de las naciones, se propone a la justicia social como “el propósito que inspire las medidas de asistencia técnica, social y económica que se convengan, en favor de los países que requieran la ayuda de otros para su mejor desarrollo, para reparar infortunios o para alcanzar dicha justicia en su vida interna”.

Efraín González Morfín profundiza en el tema de la justicia social en una conferencia titulada “Reforma y justicia social”: un comentario sobre la *Populorum Progressio*. En la conferencia a la justicia social se la define en los siguientes términos: “La justicia social debe ser, como las demás especies de justicia, fundamentalmente una virtud del ser humano, un hábito bueno, una voluntad constante y perpetua de dar a cada quien lo suyo. Sólo que, en este caso, aquel a quien debemos dar lo que le corresponde es la sociedad nacional y la sociedad internacional. Así, la justicia social, a la que también se llama justicia del bien común, es la voluntad constante de cumplir con las exigencias del bien común nacional e internacional”.

La justicia social es una virtud cuya realización depende de que se dé en interior de los seres

humanos como una conducta habitual, orientada al bien. Además, se trata de una virtud especializada que permite superar los obstáculos internos y externos “contra el desarrollo constante del orden social para satisfacer las necesidades de los seres humanos”.<sup>9</sup> Vista en estos términos, la justicia social no sólo implica un deber de reciprocidad, sino una actitud decidida y valiente.

La justicia social es además una virtud que impulsa al cambio social, teniendo siempre como referente fundamental a la dignidad de la persona humana, lo que conlleva una noción de desarrollo diferente a la que era tradicional en ese entonces: “si entendemos el desarrollo no sólo como incremento de cosas sino como elevación de seres humanos, no sólo como gráficas sensoriales de producción sino como perfeccionamiento cultural, moral y material de los hombres, entonces aceptaremos que la justicia social es factor dinámico indispensable del desarrollo”.

Uno de los aspectos más relevantes abordados en la conferencia es la conciliación entre la tesis del destino universal de los bienes, con la defensa de la propiedad privada, ya que: “no debe suprimirse la propiedad privada, sino que debe fomentarse su difusión con técnicas económicas adecuadas, sobre todo, aprovechando la etapa de desarrollo para iniciar una mejora amplia en la atribución de la propiedad de bienes materiales. No hay que desconocer la dimensión de este problema ni la cantidad de obstáculos y de objeciones que tratarán de impedir que los bienes materiales cumplan realmente su destino universal. Se necesita que la justicia social sea vivida por un número determinante de hombres para que tesis como ésta se abran definitivamente camino en la realidad práctica”.

En el texto *Política social y reforma social*, Efraín González Morfín critica las políticas sociales tradicionales, como medio para hacer frente a las graves injusticias, y propone una idea que en ese entonces era revolucionaria pero que hoy día es comúnmente aceptada, la construcción desde la propia sociedad de las capacidades necesarias para realizar la reforma social: “Se necesita también la actividad reformadora del pueblo a través de sus diversas instituciones para realizar, por ejemplo, los cambios de mentalidad necesarios para que sean aceptadas las reformas de las estructuras sociales, la orientación educativa que, entre otras materias, sobre reforma y justicia social pueden y deben dar las familias mexicanas, y el incremento de conciencia política y social de los mexicanos que con urgencia debe promoverse desde el seno de su propia familia”.

Además, defendía una tesis fundamental de Acción Nacional, la importancia de las organizaciones intermedias para el logro de una adecuada definición del bien común y el respeto de su esfera de autonomía por parte del Estado bajo el principio de subsidiariedad. Profundizando en el tema, Efraín decía que: “en una sociedad ordenada debe existir, además, una multitud de organismos que no son políticos y que son indispensables para la normalidad y la justicia social: la familia, la escuela libre, el sindicato, la agrupación empresarial y patronal, los organismos de investigación, los órganos que agrupen los medios técnicos de comunicación, y todas las asociaciones que brotan como consecuencia de la tendencia social que es propia del hombre. Para lograr la reforma social Acción Nacional no pretende convertir en política todo lo que toca, sino que reconoce y defiende la necesidad de que funcionen sin presiones políticas indebidas los organismos intermedios sociales de la nación mexicana”.

En la conferencia pronunciada el 6 de mayo de 1969, titulada *La doctrina de Acción Nacional*, al referirse al humanismo político, Efraín introduce la tesis de que la base del humanismo es la solidaridad responsable entre la sociedad y la persona individual, y caracteriza a la persona que cumple con la justicia social como aquella que “da a la sociedad lo suyo, lo que debe dar a la sociedad para mantener y promover el orden, la justicia social, el progreso y la cultura, y la sociedad que protege y promueve los bienes auténticos de la persona”.

*El Cambio democrático de estructuras* es uno de los documentos más trascendentales en la vida del PAN. En su tiempo surgió como respuesta a una situación de indignación generalizada,

que llevó a la sociedad a buscar espacios de participación, tomando las calles y expresando su malestar. Los lamentables hechos ocurridos el 2 de octubre de 1968 fueron cobardemente maqui-llados por el gobierno autoritario y represor.

El cinismo y la ceguera moral del gobierno fueron de tal magnitud, que, en la sesión de la Cámara de Diputados del 4 de octubre de 1968, los priistas propusieron un vergonzoso punto de acuerdo en los siguientes términos:

Primero. Es imperativo mantener la unidad nacional para la defensa de las instituciones y el progreso de nuestra patria.

“Segundo. Las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo Federal, para garantizar la paz de México, corresponden a la magnitud de los acontecimientos y a la gravedad de las circunstancias.

“Tercero. Es indispensable que los jóvenes que han participado en estos recientes disturbios reflexionen y eviten seguir siendo instrumentos de quienes tratan de dañar los grandes intereses del pueblo mexicano.

“En consecuencia de lo expuesto, se propone el siguiente punto de Acuerdo:

“Único. La Cámara de Diputados hace suyas las declaraciones anteriores”.

Contra este punto de acuerdo se expresaron con claridad los legisladores de Acción Nacional, quienes fueron los únicos que condenaron la represión gubernamental. Efraín González Morfín, en su participación en tribuna expresó: “El contra de la diputación de Acción Nacional<sup>15</sup> se debe a que consideramos la proposición presentada deficiente en el señalamiento de los hechos, en el deslinde de responsabilidades y en la propuesta de principios positivos para la solución del actual conflicto”. Más adelante agregaba: “Es positiva la toma de conciencia por parte de muchos estudiantes y de gran parte de la población, de la necesidad de dar solución a problemas nacionales, de la unidad del estudiantado, de participación en problemas de la vida pública; pero estos elementos positivos de conciencia y de anhelo por parte de muchos estudiantes, deben institucionalizarse y tener forma permanente, fecunda, utilizando las instituciones y los medios adecuados”.

Con respecto a la violencia argumentaba de la siguiente manera: “No se puede aprobar el exceso de violencia, ni el lenguaje de la violencia, ni el terrorismo; tampoco discutimos la posible justificación formal, legal del uso del ejército por parte del Ejecutivo en ciertas circunstancias. Pero sí exigimos que se dé a conocer la justificación material, concreta de la intervención y del uso de la fuerza en cada situación determinada. Esto simplemente robustece la capacidad de comprensión, de unidad y de apoyo al orden y a la paz en nuestro pueblo”.

Y concluía con estas palabras: “En el fondo del problema, señores, que no es simplemente un episodio circunstancial sin importancia, sino una manifestación de problemas más graves que debemos afrontar, se encuentra un desafío a la buena voluntad, a la inteligencia, a la sinceridad de todos los que intervienen en el problema”.

El Cambio democrático de estructuras se propone precisamente atender los graves problemas que se debían afrontar en su momento y asume el desafío de pensar inteligentemente en la vía para una auténtica transformación de las instituciones. En el documento, el Partido se hace cargo y da voz a la indignación ciudadana: “En Acción Nacional tenemos conciencia de que para encauzar positivamente los sentimientos de inconformidad que en México se exteriorizan cada día con mayor vehemencia, frente al escandaloso desequilibrio político y a la ostentosa y desigual distribución de los bienes, son necesarias medidas revolucionarias, para que operen o se transformen las estructuras políticas, económicas y sociales del país. Frente a la disyuntiva entre evolución y revolución, para fines de ajuste y cambio de las estructuras, claramente nos inclinamos por un cambio revolucionario de las mismas”.

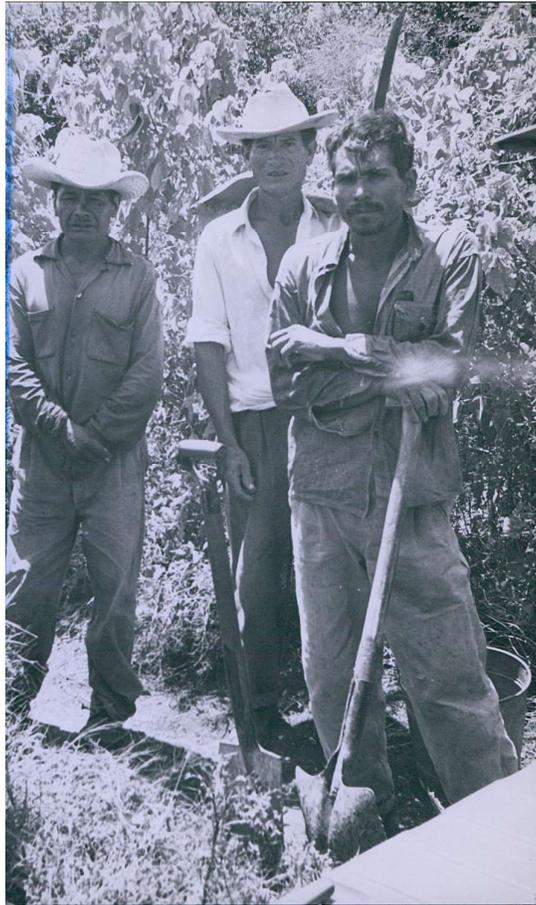
Así, se critica la vía incrementalista típica de políticas públicas que sólo introducen ajustes graduales, pero preservan situaciones de injusticia largamente perpetuadas: “Al apoyar un cambio revolucionario de las estructuras, simplemente queremos significar que el desorden y los desajustes sociales, se encuentran tan arraigados en la sociedad actual, que no es posible, sin un cambio profundo y substancial, modificar las estructuras con el fin de construir, con justicia y libertad, bases para una vida más humana de los miembros todos de la comunidad nacional”

Varias tesis son de gran relevancia en *Cambio democrático*. La primera y fundamental es que el cambio no debe ser violento, ya que la violencia está “en el seno mismo de las estructuras injustas”. La transformación que se propone, además de pacífica, debe ser revolucionaria y afectar a las estructuras políticas, económicas y sociales. El cambio no se puede imponer de forma autoritaria, debe darse de abajo hacia arriba “por el impulso incontenible de los grupos humanos postergados, cuando se deciden a mejorar su propia vida. Quienes están cómodamente instalados en las estructuras creadas por ellos para beneficio de los menos, no se preocuparán por cambiarlas”.

La vitalidad de *Cambio democrático de estructuras* radica en que el PAN reivindica las causas sociales, las hace suyas, y enarbola una defensa decidida de las mayorías contra las minorías que detentan el poder: “Frente a las minorías que controlan el poder político, económico y social, y que encuentran subversiva toda acción encaminada a cambiar los sistemas que mantienen sus privilegios, una vez más reiteramos nuestra fe en la acción política y en el derecho. Frente a la violencia institucionalizada de las estructuras actuales, que violentan el ejercicio de los derechos humanos, frente a quienes proclaman la acción violenta, Acción Nacional se pronuncia en favor de una transformación revolucionaria que con audacia y justicia promueva renovaciones reales y efectivas.

El tema de la justicia social aparece en *Cambio democrático*, cuando Efraín argumenta que es indispensable liberar de los medios de control político y de la lógica paternalista a los mecanismos de promoción del desarrollo y de la justicia social.<sup>20</sup> Estas ideas implican la lucha decidida contra un clientelismo, que basa su éxito en la reproducción generacional de la pobreza

Una de las nociones más importantes introducidas por González Morfín en *Cambio democrático* es la idea del solidarismo. Ya desde 1969 se proponía una especie de tercera vía, intermedia entre el colectivismo y el individualismo: “Ni el individualismo ni el colectivismo de diversos matices agotan los caminos de transformación de las estructuras políticas y sociales. Frente a tales posiciones de principios, Acción Nacional sostiene el Solidarismo: participación responsable y solidaria de la Persona en la convivencia, y organización de la autoridad y las instituciones para promover y garantizar el orden, el progreso y la paz a la Persona, a la familia y a los grupos sociales”.



El panorama previo a la elección federal de 1970 fue de gran turbulencia para la vida nacional, no sólo por los terribles sucesos de Tlatelolco en 1968, también por los escandalosos fraudes en Baja California y Yucatán. Efraín González Morfín fue contrario a participar en las elecciones de 1970, así “comanda la posición abstencionista, de retiro total de la arena electoral... Los fraudes han llegado a su límite y a su juicio, no tiene sentido seguir participando en la pista electoral. Pero en ambas Convenciones [del 8 de noviembre de 1969 y del 24 de enero de 1970] González Morfín es derrotado pues se opta por participar, pero aquí está la paradoja: si bien se decide en ambas ocasiones por la participación, por otro lado se define que quien ha de ser candidato presidencial sea precisamente González Morfín”.

El tema de la justicia social aparece en los discursos de la campaña presidencial de 1970. En los discursos, la justicia social es un ideal rector, objetivo y meta. Así por ejemplo en el discurso pronunciado en Santa Ana Chiautempan, Tlaxcala, el domingo 22 de marzo de 1970, González Morfín concluía de la siguiente manera: “En el mundo de la política, en el mundo de la historia humana, quien se cansa de luchar por el derecho de defender la dignidad humana se ha declarado vencido de antemano. Evitemos este error, evitemos el pesimismo que paraliza toda actividad, y decidamos a defender la suficiencia económica y los derechos personales y políticos en la acción democrática, por el sufragio efectivo, por la justicia social”.

En el discurso pronunciado en la ciudad de Querétaro, Querétaro, el viernes 17 de abril de 1970, el candidato de los jóvenes afirmaba que: “desde el punto de vista de Acción Nacional, no hay que caer en la provocación de la vida institucional, no hay que contestar a la oligarquía violenta con una violencia que establezca en el poder otra oligarquía; no quiere México simplemente relevar un grupo minoritario por otro grupo minoritario. Lo que quiere el pueblo es lo que, con palabras

sencillas, se dijo en 1910: sufragio efectivo para que pueda haber justicia social. Y esta meta fundamental en una sociedad libre, es incompatible con la violencia”.

Y con respecto a las inquietudes de la juventud de su época, cuyas causas enarboló de forma tan exitosa, González Morfín afirmó en el discurso pronunciado en la ciudad de Uruapan, Michoacán, el domingo 1 de febrero de 1970 que: “la auténtica inquietud de los jóvenes mexicanos es fiel a los verdaderos anhelos de la Revolución de 1910 que quería el sufragio efectivo, justicia social, reforma auténtica, sindicatos libres, progreso educativo, libertad y dignidad nacional”.

## **Conclusiones**

En el pensamiento de Efraín González Morfín, la justicia social como virtud personal es, junto con el solidarismo, uno de los ejes principales de una vida en sociedad ordenada a la realización del bien común. La importancia de la justicia social radica en que como virtud impera bajo una lógica del deber, que consiste en la voluntad constante y perpetua de dar a cada quien lo suyo, lo que implica la concreción de la justicia en el orden social, en la relación entre pares y en los vínculos con el poder estatal.

Para el Estado, la justicia social aparece como un eje fundamental, como un fin superior en la lucha contra la desigualdad y la pobreza, que implica superar tentaciones populistas y lógicas autoritarias y verticales. La justicia social promueve esquemas de relación horizontales, redes de cooperación, vínculos de confianza, en fin, todo aquello que hoy se llama capital social y gobernanza.

La idea de justicia social resulta así una de las más fecundas y quizá menos exploradas, y se presenta hoy, no sólo como eje para la reflexión, sino y de manera principal, como brújula y cauce para la acción política y más en una nación que, como México, está profundamente dividida y dolida por falta de la solidaridad auténtica, que nace de la virtud personal y que se expresa en el ámbito público como voluntad inquebrantable de realización del bien común.

Carlos García Peña V.<sup>1</sup>

#### Introducción

Desde hace algunos años escuchamos expresiones como ¡Ya no existen los valores!, ¡asistimos al derrumbe de los valores tradicionales!, ¡esta juventud sin valores!, ¡debemos insistir en la formación de valores! Entre una cosa y otra, ha cundido una preocupación en el medio educativo: los valores se han puesto de moda. Esto es muy bueno, porque son muy importantes y porque la contribución de muchos, desde distintas perspectivas, puede significar un avance en algo que pretendemos: encontrar caminos de crecimiento y realización de la persona.

Sin embargo, dada la complejidad del ser humano, debemos confesar que nos encontramos ante algo igualmente muy complejo: en la prosa diaria aparecen fácilmente confundidos los valores, las actitudes, las decisiones, el comportamiento: Y por esta misma confusión, se pretenden remediar unos como si fueran otros; explicar unos como dependientes de otros.



No es extraño en el ambiente escolar, por ejemplo, que se pretenda ayudar a una persona a cambiar de actitud; que se piense que no tiene o ha perdido ciertos valores, y en lo que realmente se insista sea en que cambie su conducta. Así, un alumno que sistemáticamente no entrega las tareas, es calificado de actitud indolente y se le señala como carente del valor superación personal o cumplimiento del deber.

1 Revista Magistral. Repositorio Institucional. Universidad Iberoamericana Puebla. No. 5, 1993. Págs. 109-119

En la práctica, cuando el alumno entrega las tareas, el problema termina: puede haber existido verbalizaciones muy claras que presentaban causas, justificaciones, motivaciones, pero lo que hace desaparecer el problema, ante educadores y papás, es que la conducta haya sido modificada. Los ejemplos se pueden multiplicar, ya sea que se trate de conductas agresivas, desobediencias persistentes, rebeldías inexplicables.-., etcétera. Lo que fácilmente, se puede generalizar es que el problema termina cuando se logra el cambio en la conducta.

Con esto, es lógico que se planteen ciertas preguntas en el terreno educativo: ¿Cómo se debe entender la *formación* de una persona, en el ambiente escolar y en los distintos niveles académicos? ¿Se pretende *cambiarla* la persona o sólo prepararla para una tarea específica? ¿Se puede influir en sus valores? ¿Es posible cambiarlos, modificarlos, sustituirlos? ¿Hay alguna etapa de la vida en la que *se fijan* los valores/ Actualmente se habla mucho de la clarificación de los valores, ¿es esto lo único posible en la educación?

Son muchas las preguntas que pueden surgir en torno a este tema, y lo que desde luego se impone es ordenarlas y seleccionar aquellas a las que, dentro de la intención de este trabajo, se puede dar respuesta.

Quede asentado, en primer lugar, un punto de partida común afirmado en nuestra Filosofía Educativa: “Educar es fomentar, por un proceso social, la actuación por la que el hombre como agente de su propio desarrollo tiende a lograr la más cabal realización de sus potencialidades...”

... Esta formación sin embargo no se reduce a la capacitación propia de cada profesión o disciplina, sino se dirige a la formación integral de hombres que sean capaces de ejercitar con excelencia actividades profesionales...

No nos interesa únicamente la formación del profesionalista, sino la del hombre integral, que enriquecido con valores inspirados en el Evangelio pone al servicio de los demás sus capacidades.

Por otra parte, es conveniente explicitar que no pretendemos cambiar a la persona, es decir, convertimos en agentes transformadores, modificadores de conductas, pensamiento, decisiones, valores, etcétera.

“Captamos claramente que toda persona humana, todo hombre real concreto dignidad inalienable. Esta dignidad exige precisamente que no se coaccione y no se le limite en el ejercicio de (sus) dinamismos fundamentales”.

Se trata de una invitación a compartir modos de concebir la realidad, estructuras de pensamiento y de valores, conocimientos, incluso compromisos con el entorno social y físico. Todo esto realizado en el desempeño cuidadoso de los papeles propios de formador y formando.

Asentado nuestro punto de arranque, en las siguientes partes de esta exposición trataremos, primero, los valores y las actitudes, buscando principalmente claridad en la inteligencia de los términos y los mecanismos de apropiación de unos y otras.

En seguida intentaremos la descripción de una construcción de valores- la democracia y la justicia social. Con base en estos dos mismos valores, exploraremos la dimensión universitaria, como encuentro con la teoría y descubrimiento de nuevas perspectivas. Finalmente, trataremos de recoger en una sección conclusiva las principales aportaciones y reflexiones.

## **Los Valores y las Actitudes**

Es importante señalar los límites del significado dado en este contexto al término valor: queda circunscrito al campo psicosocial y en este sentido lo entenderemos como una *creencia prescriptiva*. Por otra parte, consideramos necesario distinguir el valor de la actitud. Esta última la entendemos como: la predisposición aprendida para responder consistentemente de un modo

favorable o desfavorable con respecto a un objeto social dado.

Consideramos primero el concepto de valor: una creencia prescriptiva. Tomemos como base lo que Escámez y Ortega (1988) dicen acerca de la creencia:

“Es la categoría que subsume toda la información que el sujeto tiene sobre el objeto. En ella quedarían englobados conceptos como idea, opinión, información, estereotipo y todo aquello que esté relacionado con el ámbito del conocimiento. Una creencia, por lo tanto, aparece cuando a un objeto se le asigna un atributo considerado como un aspecto discriminante del mundo del individuo.

Así por ejemplo, puedo tomar como objeto un grupo: las sociedades de caridad y asignarles un atributo: son un mal necesario. Aparece aquí la categoría de creencia: mi opinión según la información que tengo, y además una subcategoría: el tipo de creencia que en este caso es evaluativa. Esto lo empleamos para indicar que el objeto lo conocemos como las prescriptivas las que nos interesan: cuando algún significado o fin de la acción es considerado como deseable o no deseable.

“...el valor es un modo de preferencia, una preferencia específica que incluye la cualidad de obligatoriedad, que es aprendida dentro del sistema social, es decir; por la influencia social hacia modos de conducta o estados finales que son considerados buenos para el grupo.

Lo que constituye un valor es el ser una concepción de lo preferible para el sujeto, aunque esa preferencia respecto a algo... se fundamenta en creencias evaluativas... del sujeto en su relación con el contexto social.”

Es importante subrayar la nota de preferencia obligatoria, porque indica algo clave en la inteligencia del concepto. El grupo social, a través de sus instituciones: familia, iglesia, escuela, etc., es quien conserva y transmite los valores, pero son únicamente las personas, a nivel individual, quienes establecen la relación preferencial con un objeto determinado. La obligatoriedad surge porque entra en juego la satisfacción o insatisfacción del autoconcepto que la persona ha formado de sí misma: una organización de todas las convicciones diferenciadas, positivas o negativas y las connotaciones afectivas de esas convicciones que tendrían que ser expuestas para responder a la pregunta ¿quién soy yo?

Los elementos clave, además, para evaluar la satisfacción o insatisfacción con la competencia y la moralidad.

Efectivamente, respecto a la primera, lo que está en juego es el grado de destreza o habilidad, inteligencia o capacidad con que se manejan situaciones concretas, y respecto a la segunda, la repercusión que las acciones o decisiones tienen en la misma persona o en los demás: daño o beneficio. Estos dos elementos nos llevan a una relación con los dos ejes fundamentales de la estructura de la personalidad que presenta Parsons (1960): el instrumental y el expresivo, a los que se hará referencia más adelante.

Podríamos dejar asentado con palabras de Escámez (1988) que: “Los valores, en definitiva, son convicciones de lo preferible, obligatorias en cuanto producen satisfacción; y producen satisfacción porque llevan al sujeto a considerarse como competente y moral ya que ello exalta el autoconcepto que de sí mismo, por la influencia de la sociedad y de sus distintas agencias, se ha formado”.

Retomando ahora la expresión inicia el valor es una creencia prescriptiva, sólo tendríamos que añadir un adjetivo más, perdurable, y una delimitación: respecto a un modo de conducta o a un estado final de existencia.

Por una parte, todo lo que se refiere a los valores nos habla de duración en el tiempo. Efectivamente, cuando en el proceso de socialización se empiezan a adquirir, se aprende cada valor como un todo, aislado de los demás valores. Sólo cuando la persona se enfrenta a situaciones más

complejas, en el mismo proceso, al convalidar o comparar sus valores con los de los demás se establece una relación entre ellos, y sobre todo, una organización o jerarquía de valores. Así, a lo largo de la vida hay siempre un sustrato que permanece constante, aunque no inflexible: el aprendizaje de nuevos valores, la confrontación con sistemas axiológicos diversos, las modificaciones en el autoconcepto deben dar necesariamente una dimensión dinámica a este aspecto del crecimiento de la persona.

Por otra parte, lo preferible para el sujeto, el valor, estará referido a un modo de conducta o a un estado final de existencia. Estos últimos se consideran *terminales*, como por ejemplo el que haya una sociedad justa, y aquéllos, instrumentales, porque son el medio para obtenerlo, por ejemplo, el respeto a los derechos de las personas. Para evitar confusiones, baste señalar que no se da una relación de uno a uno entre valores instrumentales y valores terminales. Las combinaciones son múltiples: un instrumental que incide en varios terminales o varios instrumentales que se relacionan con un terminal.

En un grupo social determinado podrá haber un máximo de 60-70 valores instrumentales, y difícilmente se superará el número de 18 en valores terminales

### **La preferencia**

Definíamos actitud como la predisposición aprendida para responder constantemente de un modo favorable o desfavorable con respecto a un objeto social dado. Lo expuesto anteriormente y esta definición, dejan ver claramente que hay diferencia entre valor y actitud. Sin embargo, es conveniente explicitarlo, ya que, en el medio educativo, e incluso algunos autores, llegan a usar ambos términos como sinónimos.

Nos dice Escámez: afectiva o evaluativa. Mientras que el valor es el concepto de lo preferible, la actitud es la preferencia, la favorabilidad o desfavorabilidad de un sujeto hacia un objeto dado.<sup>9</sup>

El valor es un ideal que va más allá de las situaciones concretas y en cambio la actitud tiene que ver con ellas: objeto, tiempo, contexto, acción. En esta forma, una persona podrá tener tantas actitudes cuantas relaciones directas o indirectas tenga con objetos o situaciones específicas. Pero sólo tendrá tantos valores cuantos modos de conducta o estados de existencia idealizados haya aprendido.

### **Adquisición de valores**

Señalábamos más arriba que la adquisición de valores se da en el proceso de socialización, que comienza con el nacimiento del niño. Pasando progresivamente por situaciones y relaciones de mayor complejidad, el niño va conociendo la realidad y va formando la estructura de su personalidad, en la interacción con las personas que lo rodean, principalmente la mamá y el papá. Es iluminador el análisis que a este respecto hace Parsons (1960) y la doble propuesta que hace:

“No hemos todavía intentado decir nada muy específico acerca del desarrollo de la personalidad, o sus relaciones específicas con la estructura social. Haríamos bien en comenzar la siguiente fase de nuestra exposición expresando lo que para nosotros son los dos principales teoremas de nuestro tema general.

El PRI mero de ellos es que esta estructura primaria de la personalidad humana como sistema de acción está organizado en torno a los sistemas de objetos sociales que tuvieron su origen en los roles unitarios de las series sucesivas de sistemas sociales en los que el individuo ha sido integrado en el curso de la historia de su vida: Entonces, su estructura de personalidad es en cierto sentido una especie de imagen de espejo, de las estructuras sociales que ha experimentado... El ha percibido series completas, organizadas en profundidad. Estas, entonces son organizadas

en torno a centros funcionales independientes de cualquier sistema social particular, es decir, las necesidades y problemas funcionales primero del organismo y más adelante de la personalidad en desarrollo, en cuanto sistema. El segundo teorema es que esta estructura de personalidad se desarrolla en primer lugar... por un proceso de diferenciación progresiva de un muy simple sistema objeto interiorizado... hasta sistemas más complejos”.

Parece perfectamente legítimo asociar el proceso de adquisición de los valores con el aspecto dinámico de la persona: sistema de acción, ya que no sólo están orientados hacia la acción, sino que además surgen en la relación -esto mismo como acción- de la persona con la realidad.

Tomemos el ejemplo básico inicial, el primer paso en la socialización, por el que el niño rompe la unión simbiótica con la mamá y forma la primera sociedad: él y ella. Los diversos sistemas de acción que se relacionan en él los presenta la mamá, en diversos aspectos: mamá que alimenta, mamá que protege, mamá que acaricia, mamá que regaña, etc., y también mamá que pide y espera una respuesta. En esta interacción se pueden aprender conductas, pero sobre todo se aprenden significados. Las acciones desempeñadas por la mamá tienen un sentido: alimentar, asear, tranquilizar, y una connotación efectiva sea ésta positiva o negativa.

Asociábamos el valor con la categoría creencia, de aquí la importancia de subrayar el aprendizaje de significados, no sólo de conductas, ya que del hombre adulto no sólo esperamos la habilidad para repetir acciones, sino principalmente la capacidad de optar por las que sean preferibles.

Volviendo al ejemplo anterior, el niño -sujeto- aprende los significados de las acciones realizadas por la mamá -objeto social-, los va interiorizando y organizando en función de sus propias necesidades y poco a poco va aprendiendo a responder, de acuerdo con lo que se le pide en reciprocidad. Esta respuesta, además, estará más o menos de acuerdo con lo que se, era de él. En este momento empieza a funcionar el autoconcepto, como p». o de referencia que reviste de obligatoriedad la posible opción. Es claro q>. el autoconcepto existe no por la complejidad que lo constituye, sino porque es punto de referencia, de satisfacción o insatisfacción, aunque en un principio sean mínimos los elementos que lo forman. Desde luego mucho menos tiene que ver el grado de conciencia refleja que se tenga de él. En resumen, cuando en el proceso de socialización en relación con el objeto (sistema de acción) se interioriza el objeto, se aprenden significados y surge el principio del autoconcepto, entonces comienza el aprendizaje de valores.

No podemos profundizar más en la interiorización del objeto, pero baste señalar que, de acuerdo con Parsons:

“...el objeto interiorizado debe incluir un esquema organizado de los significados que el objeto externo ha adquirido. El acento se pone tanto en *esquema*, es decir, generalización referente a cualquier estructura de una pluralidad de esquemas diferentes que tienen una relación ordenada entre sí”.

La base para el proceso de idealización está puesta al poder referimos a esta doble característica: esquema organizado.

Todo lo que a lo largo de su vida la persona pueda adquirir como valores, estará relacionado con estos comienzos y principios, las estructuras sencillas darán lugar sucesivamente a otras más complejas, de acuerdo con el principio fundamental de la psicología genética de Piaget.

“...para definir génesis, no diré simplemente que es el paso de una estructura o otra, sino más bien... Diremos que la génesis es un sistema relativamente determinado de transformaciones que comportan una historia, y conducen por tanto de manera continuada, de un estado A a un estado B, siendo el estado B más estable que el estado inicial, sin dejar por ello de constituir su prolongación”.

## Democracia y justicia social: construcción de valores

Un análisis somero de la estructura de nuestra familia mexicana basta para convencernos de que no es ahí donde se va a dar el aprendizaje de la democracia. En el mejor de los casos, se aprenderán bases buenas que la harán posible más adelante: respeto a sí mismo y a los demás reconocimientos de los derechos y capacidades de las otras personas, sentido de grupo, etc.

La razón es muy sencilla, nuestra familia no se organiza en un esquema democrático. Aceptando que hay una cuasi infinidad de matices.

Alguna influencia podrá venir de fuera de la familia, según sean los ambientes en los que los padres desempeñan su trabajo. Un medio que se esfuerce por lograr la democracia hará llegar alguna influencia al núcleo familiar, a través de sus miembros, aunque sólo sean elementos que preparan o predisponen para la adquisición de ese valor.

Por otra parte, conviene tener presente que no todo esfuerzo o movimiento democrático parte del valor democracia. Primero porque el valor así sin más no existe; lo existente son las personas para quienes la democracia es un valor, y en este sentido al alcanzarla se realizan. No sucede lo mismo cuando la democracia es una simple etiqueta que oculta otros fines o necesidades.

La justicia social tiene una mayor oportunidad de ser aprendida como valor dentro del núcleo familiar.

Tomemos como punto de referencia los dos grandes ejes en que se apoya el crecimiento de la persona dentro de la familia: el instrumental y el expresivo, como los presenta Parsons (1960).

El instrumental, característico principalmente del padre por su trabajo fuera de la familia, busca como gran objetivo la adecuación en y con la realidad. El expresivo, característico principalmente de la madre por su desempeño dentro de la familia, busca como gran objetivo la integración en y con la realidad. Ambos objetivos son complementarios en el crecimiento de la persona pues lo toman como individuo y como parte de un grupo, el familiar y el social.

Los padres, de hecho, pueden vivir el valor justicia social tanto en el medio familiar como en el social, respondiendo en la dimensión en que les corresponda. Quizá la principal pudiera ser la facilitación igualitaria del acceso a bienes y oportunidades. No hay que resolver todos los problemas para convertirse en transmisor de valores. Lo importante es la relación concreta que establezco con las realidades que constituyen mi mundo.



Uno de los elementos más valiosos del quehacer universitario es el abrir la posibilidad de conocer nuevas perspectivas, nuevas realidades, a través de modelos teóricos. Se puede prolongar, en una forma maravillosa, la actividad que debe ocupar una parte importante de la vida del hombre, jugar. Jugar, en su sentido más profundo, como actividad profundamente humana, llena de imaginación, creatividad, espontaneidad, inteligencia, afecto. Es el momento de lanzarse a la aventura y riesgo del conocimiento, al disfrute del descubrimiento, a la emoción del encuentro con nuevas realidades, cuando el precio del error es simplemente intentar de nuevo, con algo más aprendido.

Esto, es claro, no va a constituir una formación de valores, pero sí aumenta la probabilidad de que se dé, porque abre espacios y suelta las ataduras que ordinariamente constriñen el ideal de la formación profesional". Con la idea de preparar tareas cada vez más específicas, se sacrifica el desarrollo de lo que al fin de cuentas daña al estudiante una mayor capacidad de responder como persona, con decisión, conocimiento y compromiso.

Con todo, como en el núcleo familiar, el estudiante no está solo, ni debe estarlo. Con toda razón puede esperar mucho de la universidad.

El mejor descubrimiento por medio de modelos teóricos puede quedar sólo en eso, si no se da alguna forma de cotejar con la realidad. Mucho más si se trata de valores, en donde hasta es posible que lo contrario sea lo que se afirme.

Tanto la democracia como la justicia social, en cuanto valores, proporcionan un ejemplo por demás claro. Hay muchos documentos, mucha información, que permiten elaborar con cierta facilidad modelos teóricos de ambos, que incluso ya han sido elaborados. Surge entonces una pregunta clave: ¿Qué instancias concretas existen que puedan convalidarlos?

Si al menos una parte importante de los maestros, dentro del aula, si algunas de las estructuras organizativas de la universidad, si la mayor parte de las decisiones se movieran a partir de estos valores, los alumnos tendrían mayor oportunidad de reforzarlos, o incluso de adquirirlos. Y esto tanto más cuanto que lo que teóricamente se enseña en algunas carreras, y se confirma con la práctica, corre paralelo -cuando no en contra- de lo que se pretendería con la justicia social.

Es claro que la Universidad pretende aportar elementos para la formación de valores de sus alumnos, dentro de los límites presentados al principio de este trabajo: una invitación a compartir, habida cuenta de la dignidad inalienable de la persona.

Sin embargo, este deseo se ve entorpecido porque no se encuentran modelos claros que convaliden los valores pretendidos.

¿No sería posible, por ejemplo, un cambio de criterios en la selección tanto de alumnos como de profesores, de tal modo que sea una realidad el compartirlos? En otro aspecto, ¿la elaboración de programas de formación continua no debería incluir el aprendizaje y desarrollo de instrumentos aptos para favorecer la formación y clarificación de valores?

De estas dos preguntas pueden surgir, sin duda, muchas más y será necesario darles respuesta, si se acepta el reto. De lo contrario, lo que quedará serán las ilusiones.

## Hacia un Índice de Democracia en México

---

**Roberto Carlos Estrada Martínez<sup>1</sup>**

---

Por casi siete décadas México tuvo elecciones regulares. Había una democracia aparente, pero ficticia en los hechos. Se cumplía parcialmente con las exigencias de una democracia procesal, pero se incumplían una infinidad de preceptos necesarios para alcanzar una poliarquía plena.

En esos momentos medir lo inexistente, con la intención de ubicar matices, jerarquizar cómo nos encontrábamos en comparación de otros países, e incluso, contemplar las diferencias entre las distintas entidades de la federación, era absurdo, resultaba ocioso. No había, por lo tanto, un interés en medir el desarrollo democrático a nivel federal, ni en las entidades federativas. El partido de sistema hegemónico controlaba todo, desde la organización hasta el conteo de los votos, la “incertidumbre en los resultados” era nula, de antemano todo mundo sabía que pasara lo que pasara, el candidato del PRI sería el ganador.

No obstante, a partir de 1994 las cosas empezaron a cambiar notablemente, se dieron transformaciones de fondo garantizando que los votos en las urnas reflejaran de manera fidedigna, cuando menos, la voluntad expresada por una persona inscrita en el padrón electoral de esa demarcación.

En el ámbito local, con diferencias notables entre los estados, también hubo una mutación de naturaleza. Algunas entidades federativas se democratizaron más rápido que otras, tuvieron órganos garantes independientes y reconocieron triunfos electorales de la oposición a un ritmo mucho mayor. En otras la alternancia en el gobierno del estado no ha llegado, o apenas vivieron su primera alternancia en este 2016, el congreso del estado se ha mantenido en manos del PRI, y los medios de comunicación están lejos de alcanzar el papel que idealmente deben cumplir.

A 22 años de distancia, medir y clasificar los niveles de democracia en México resulta primordial para dar luz de los retos particulares en cada una de las entidades del país y de la República en su conjunto, en cuanto a los procesos, el contenido y las expectativas de la democracia.

Por ello en este texto, primero hay una revisión sobre las consideraciones teóricas para medir la democracia, sus condiciones de factibilidad y resultados. Y en segundo lugar, una mirada a profundidad del Índice de Democracia que año con año presentan conjuntamente la Fundación Konrad, Polilat, COPARMEX, el INE y el Colegio de México; y finalmente, hay un resumen a modo de conclusión y esbozo sobre la ruta para alcanzar resultados más robustos.

Cómo se verá más adelante algunos inconvenientes de este indicador son que incluye demasiados indicadores de los cuales es imposible tener una actualización anual adicionalmente, una proporción importante no dan cuenta de lo que en realidad se pretende medir, y el poder explicativo se diluye. En el índice hay indicadores que miran superficialmente lo que pretenden explorar y explicar. El resultado, por ello, está sesgado a corolarios que no necesariamente se obtienen a través de la democracia en la entidad. La ponderación no es la mejor para medir el desarrollo democrático.

---

1 Estrada Martínez, Roberto Carlos. Hacia un índice de democracia en México. Documentos de trabajo No. 682, junio del 2016. Págs. 32



El índice incluye demasiadas variables que son integradas de manera superficial. Un ejemplo es la existencia de mecanismos de la participación ciudadana, la cual es referente en dos ocasiones, no obstante, en ambos casos se pasa de largo la discusión de los detalles que les dan sustento, que hacen de estos mecanismos operables o no, las consideraciones que inhiben o fomentan la participación ciudadana. En este particular, el análisis es miope frente a los porcentajes requeridos para iniciar dichos procedimientos. Es decir, para ellas establecer umbrales que hacen inviable convocar a referéndum o plebiscito, no tienen un impacto en el desarrollo de democracia de una entidad federativa, con tener en una ley de participación ciudadana es suficiente para encajonar a todas las entidades federativas en un mismo nivel.

Adicionalmente, desde mi perspectiva, en este modelo hay una omisión importantísima: el sistema electoral y el sistema de partidos, la alternancia en el estado y los principales municipios, así como las condiciones de la competencia, la sobre o sub-representación de los partidos, pesan y mucho, la evolución de la democracia no es lineal, hay retrocesos, baches, estancamiento y los indicadores utilizados no dan cuenta de ellos.

Medir la democracia es una tarea compleja. Existe pleno consenso sobre los elementos mínimos que debe contener un régimen para catalogarse como tal, es cierto, pero al pasar de la democracia más elemental, o la poliarquía como la definió Robert Dahl, a la labor de medir qué tan democrático es tal o cual ente, en función de sus promesas o metas, la tarea se vuelve confusa.

La confusión surge porque la democracia no es una función dicotómica, las naciones, los estados dentro de ellas, no oscilan únicamente entre ser democráticas, o no. No es una condición

que se alcance a plenitud una vez dejado atrás el umbral que las diferencias de los regímenes no democráticos. Cuando la democracia aparece, se expande desde un nivel muy básico -la democracia procedimental- hasta niveles de enorme significancia que tocan varias esferas públicas, e incluso rayan las privadas. La democracia engendra una serie de entendimientos y valores compartidos, hace promesas y fija metas en los ámbitos económicos y sociales, y esto escapa a las mediciones que se centran en la democracia procedimental. Ellas son miopes a los detalles finos que hacen de una democracia mucho más refinada que otra, las miran a la distancia, pero sobre el hombre, con desprecio.

“La libertad es un componente esencial de la democracia, pero no es suficiente. En las mediciones existentes, los componentes de la participación política y el desempeño del gobierno son tomados en cuenta de una manera marginal” Por ello, en este artículo, sigo la malla conceptual de Leonardo Morlino y Larry Diamond en cuanto a los factores a considerar para poder trazar los puntos clave para tener un buen termómetro de la calidez democrática que tiene un Estado.

Conuerdo con su punto de vista, la calidad de este arreglo institucional debe ser entendida desde al menos tres ópticas distintas. La primera basada en el proceso; la segunda en la calidad; y finalmente, la tercera, en los resultados. Todos estos puntos tienen un peso específico, ponderarlos correctamente es sin duda, un primer reto. Al respecto Morlino y Diamond abundan sobre estas tres dimensiones:

“La primera, una procedimental, señala que la calidad de un producto es el resultado de un proceso controlado y exacto, llevado a cabo de acuerdo con un método recurrente y preciso. La segunda le da importancia al contenido, ya que para ella la calidad es inherente a las características estructurales de un producto, como su diseño, materiales, funcionamiento, etcétera. La tercera resalta la importancia del resultado, ya que la calidad de un producto o servicio está indirectamente reflejada en la medida en que el consumidor está satisfecho con este, sin importar cómo fue producido o su contenido”.

En la esfera procedimental, tenemos pues, desde esta óptica, la supremacía de la ley, la participación, competitividad, la rendición de cuentas vertical y horizontal. Es decir, para medir la calidad de la democracia, concentrando la mirada en el procedimiento, y concluir que tiene una buena calidad, es menester que nadie esté por encima de la Ley, que todos y cada uno de los ciudadanos puedan participar en los procesos políticos, que estos sean competidos y acordes con la pluralidad de las sociedades modernas, y los representantes populares estén acostumbrados a enfrentar los pesos y contrapesos de su sistema político, el cual no solo debe darse entre instituciones gubernamentales, también, frente a organizaciones civiles y los ciudadanos en su conjunto.

En la esfera del contenido, la libertad y la equidad son las dos columnas. Por libertad, se entiende la posibilidad de todos los individuos de ejercer las libertades socioeconómicas; la equidad, un trato igualitario, que le permita a los menos aventajados alcanzar mejores niveles de vida gracias a la existencia de este sistema.

La esfera de resultados se integra por su capacidad para responder “Son los logros de un gobierno con respecto a las expectativas, los intereses, las necesidades y las demandas de sus ciudadanos”

Para encontrar la respuesta a cómo debemos medir el desarrollo de una democracia, cómo el propio Morlino señala, haciendo referencia a las reflexiones de Giovanni Sartoti, hay dos rutas de investigación sobre la calidad de la democracia:

“Una dirección de investigación completamente empírica [que], por lo tanto, debería excluir cualquier referencia ideal y subrayar aquellas empíricas, y así efectivamente lo han hecho y lo hacen diferentes autores. Pero hay también otro camino que el mismo Sartoti ha indicado en di-

ferentes obras anteriores o publicadas en años sucesivos, la de valorizar las referencias ideales buscando los cotejos empíricos a través de un escrupuloso y cuidadoso análisis de qué tanto los ideales y normas éticas han logrado convertirse en una realidad efectiva.”

Por todo ello, en este documento de trabajo pongo bajo la lupa el Índice de Desarrollo Democrático de México, a la luz de estas directrices. Los apuntes hechos por Morlino y Lipjath, así como el índice de democracia de la unidad de inteligencia del economista. El índice será analizado en función de su planteamiento y en contraste con la noción de que un buen índice debe ser capaz de incluir variables que den cuenta del procedimiento, el contenido, la satisfacción alrededor de la democracia, el desempeño del Estado, la cultura política, y la participación política.

Para los autores de este estudio, el desarrollo democrático debe ser entendido como “el proceso por el cual el sistema político logra acercarse más a sus fines”, en los términos planteados por Giovanni Sartori. Evidentemente, para alcanzar dichos objetivos los gobiernos deben apegarse a las normas esenciales de los sistemas democráticos, tener elecciones periódicas, libres y abiertas para casi la totalidad de los adultos, tal como lo planteaba Robert Dahl, y que los resultados de las elecciones sean aceptados y respetados por los participantes, es decir, que se tenga un grado alto de institucionalidad del régimen. Sin dichos elementos, cualquier mejora está fuera de los intereses de este estudio.

El índice se compone por cuatro dimensiones, cuatro bloques que mapean estos pliegues por los que se desborda la democracia.

Partiendo de lo general a lo particular, tenemos que el Índice de Desarrollo Democrático de México se integra en las siguientes dimensiones: Democracia de los ciudadanos. Democracia de las instituciones. Democracia social. Democracia económica.

En la primera dimensión -la denominada “democracia de los ciudadanos”-, se busca retratar el respeto a las libertades civiles y a los derechos políticos; en la segunda -la “democracia de las instituciones”-, la calidad institucional y eficiencia política; en la tercera -la “democracia social”-, la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar; y en la cuarta -la democracia económica-, la capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica.

Detrás de cada una de estas dimensiones está la intención de medir, retratar, y capturar qué tan sólido e institucional es el régimen, el desempeño del sistema democrático, y los esfuerzos para alcanzar fines socialmente consensuados que dan sentido a la democracia con una periodicidad anual.

## **Democracia de los ciudadanos**

Para medir la democracia de los ciudadanos se utilizan ocho indicadores.

El voto de adhesión política es el primero, e intenta revelar la capacidad de los partidos políticos y los candidatos independientes para llevar a las urnas a los votantes y escoger a uno de ellos frente a la opción de anular su voto.

A mi juicio, esta medida es más precisa, que tomar por sí solo el porcentaje del listado nominal que acudió a votar, pues al restar los votos nulos, se retrata mejor la efectividad de los actores políticos y su poder de convocatoria. No obstante, el tipo de elección en la que se apoya -Gobernador- le resta poder explicativo al índice anual, pues este indicador se actualiza cada seis años en los estados.

La forma en que se lleva a cabo la medición es restando, en la elección de gobernador, el porcentaje de votos nulos a los votos emitidos, y a partir de ese resultado se agrupan las entidades del país en función de si es una adhesión alta, mediana o baja.

Desde mi perspectiva, tiene la fortaleza de dar cuenta del contenido de una democracia, de sus valores compartidos, la capacidad de los actores políticos para convocar a los electores, la solidez del sistema de partidos, y el compromiso e interés ciudadano en los asuntos públicos; pero tiene la debilidad previamente señalada: su periodicidad.

El segundo indicador, para inferir el condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad, es medido a través de un promedio de la tasa de homicidios y secuestros por cada 100, 000 habitantes.

Esta medida, a toda luces, nos da cuenta de los resultados de la democracia, de la capacidad del gobierno para garantizar la preservación de la vida, de salvaguardar el derecho a la libertad de las personas, aspectos centrales para el Estado Mínimo, no obstante, este indicador, desde mi óptica, se queda corto con la promesa que hace de poner en perspectiva “la debilidad del gobierno en garantizar la seguridad pública y velar por el respeto de los derechos políticos y libertades civiles de la población”, pues los derechos y libertades a los que hace referencia no se ven afectados únicamente con los dos delitos referidos, aunque ciertamente son los que de manera tajante los cercenan.

La fortaleza de este indicador es su periodicidad; la debilidad, es, por un lado, que pone en un mismo nivel el número de homicidios y secuestro, por el otro, que eclipsa la forma en que el ejercicio de los derechos y libertades se pierden por otro tipo de delitos que atacan contra más bienes jurídicos tutelados, que no necesariamente son la vida o la libertad, pero pueden ser la libertad de reunión, expresión, libre desarrollo de la personalidad, por ejemplo.

El tipo de elección de los candidatos al Gobierno del Estado, es el tercer indicador. Con él se pretende evidenciar qué tan democráticos u oligárquicos son los partidos, al poner este tipo de decisiones en manos de sus electores o hacer acuerdos cupulares en la designación. Si el setenta por ciento, o más de los partidos políticos abrieron su proceso de selección se considera un nivel alto, y obtiene diez puntos; si el porcentaje está entre 30 y 70 por ciento, obtiene 5, por ser medio; y cero en caso de tener menos de 30 por ciento.

Nuevamente estamos frente a una medición que evalúa el desarrollo de la democracia en función de su contenido. Los partidos políticos, tal como lo establece la legislación electoral tienen la libertad de elegir a sus candidatos por ambos métodos, y no necesariamente es más democrática una elección, con un candidato único que una designación, pues al final del día ambas limitan el poder de elección de los militantes.

En caso de que la mirada se pusiera en lo que marca la ley, entonces estaríamos evaluando el proceso y no el contenido.

Este indicador no cumple con el objetivo de medir “prácticas democratizadoras al interior de los partidos”, el criterio utilizado, es una mirada demasiado superficial al proceso de elección, pasa por alto toda la serie de matices que hay entre una elección democrática y una simulación.

Otra falla adicional en este indicador es dar el mismo peso a los partidos políticos cuando evidentemente no lo tienen. Es innegable que en la amplia mayoría de los estados del país la competencia es bipartidista o tripartita, y el resto de los partidos en realidad se pliegan a estos partidos en las competencias de esta envergadura. ¿De verdad es sensato hacer un caso de éxito a las entidades federativas donde, de nueve partidos que hay en promedio, los siete más pequeños eligen a sus candidatos a través de elecciones primarias con un solo candidato, y los dos grandes lo hacen por designación directa?; y en contraste, ¿Es un fracaso en el desarrollo de la democracia que únicamente dos partidos -que concentren el 90% de los votos- elijan a sus candidatos a gobernador mediante el voto directo, en elecciones confiables, competidas, y sancionadas por el INE?

Adicionalmente, en contra de este indicador está el hecho de que su levantamiento sea de

manera sexenal. No solo aporta información distorsionada, el sesgo no se actualiza, permanece por seis años en un índice que pretende retratar la evolución anual de la democracia en las entidades del país.

El Puntaje en la encuesta de derechos ciudadanos, subíndice derechos políticos, es el cuarto indicador, y pretende señalar cuál es la percepción de los ciudadanos sobre el respeto de sus derechos políticos en las entidades federativas. Para ello se toma el resultado de la encuesta realizada por COPARMEX y la fundación Konrad, a partir de las respuestas de los entrevistados sobre si a su juicio hay respeto pleno, parcial o no se respetan sus derechos políticos.

Claramente este indicador corresponde a los aspectos de la satisfacción sobre los resultados de la democracia, y cumple con la promesa hecha, aunque difícilmente el ciudadano promedio sabe cuáles son sus derechos políticos, de cualquier forma, aquí se responde sobre la percepción de qué tanto se respetan lo que considera son sus derechos políticos.

El quinto indicador es el puntaje en esta misma encuesta, pero ahora en el subíndice derechos civiles. Y nuevamente parte de esta misma idea, de la percepción. Por lo cual tiene las mismas fortalezas y debilidades al enfocarse en la satisfacción de la democracia, en la percepción del respeto a los derechos civiles.

La violencia de Género es el sexto indicador, aquí se utiliza la tasa de homicidio contra la mujer, se hace una distinción entre el femicidio y los feminicidios, argumentando que hay una clara distinción, sin embargo, tal como marca el código penal en el feminicidio tienen que concurrir ciertas condiciones de violencia de género, como la relación sentimental, violencia intrafamiliar, mutilaciones, etcétera, por lo cual los números no siempre reflejan la realidad en cuanto a los feminicidios. En todo caso aquí se está hablando de homicidios contra la mujer y en función del número se establece una presencia, alta, moderada o baja. La medición es anual, su fortaleza que retrata el grado más extremo de la violencia de género; su debilidad la misma, no da cuenta de los matices.

La exclusión de derechos a indígenas, es el séptimo indicador y el primero para medir la ampliación de la igualdad política, social y económica, con él se miden las oportunidades de este segmento de la población en función de la tasa de alfabetización y la inserción en campo laboral. En ambos casos se hace una resta entre la total y la indígena. Cuando no hay una alta concentración de población indígena se excluye esta medición. La debilidad de este indicador es que no es una medición aplicable ni relevante para todos los estados; en segundo lugar, que el porcentaje de la población total ya incluye a los indígenas por lo cual tiene un sesgo, y con la esta resta se obtiene el porcentaje de participación de la población no indígena y el porcentaje de alfabetización también no indígena, y es eso lo que en realidad se compara. Más aún, los porcentajes no dan cuenta de las condiciones de la educación ni del empleo que tienen los indígenas. El indicador traduce resultados de la democracia.

Qué tantos espacios en la toma de decisiones públicas ocupan las mujeres, es el octavo indicador, y el segundo en esta subdivisión, en él se realiza un promedio del porcentaje de espacios que ocupan las mujeres en el poder ejecutivo, legislativo y judicial. Y a partir de ellos se hacen rangos para tener categorías en función de un alta, moderada o baja representación. Por desgracia no se establece con claridad que puestos se toman en cuenta ni qué ámbito de gobierno -estatal o municipal-, en todo caso el sesgo es parejo, aplica a todos los estados. Nos da cuenta del resultado de la democracia, cómo los procedimientos y el contenido se refleja en la integración de los poderes del estado. La medición puede actualizarse de manera anual.

## **Democracia de las Instituciones**

En esta dimensión el primer indicador -noveno en total- es el puntaje en la percepción de la corrupción, para obtener este dato se apoya en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Guber-

namental, en la cual se recogen las impresiones de los encuestados en sus experiencias en pagos de servicios públicos, realización de trámites, solicitudes de servicio y contacto con las autoridades en las ciudades de 100, 000 habitantes y más. El rango se establece entre cero y diez; cero es la mejor calificación posible, lo más honesto.

Este cálculo es bianual, INEGI sólo ha realizado esta encuesta en 2011, 2013 y 2015. Lo cual es una de las desventajas de este indicador, se actualiza cada dos años; la segunda, es el sesgo hacia el tamaño de la población. En contraparte, la ventaja que tiene es que los ciudadanos son quienes reportan de manera directa su insatisfacción con las instituciones, y traduce fielmente la percepción que se tiene sobre el resultado para inyectar confianza en la población y acabar con las prácticas de corrupción en las dependencias de gobierno.

La participación de los partidos políticos en el poder ejecutivo local, es el siguiente indicador utilizado para estimar el desarrollo de la democracia, particularmente en lo referente a esta subdivisión.

El criterio utilizado para clasificar la participación, debo señalarlo, no traduce fielmente lo que se pretende medir. La pertenencia no es igual a capacidad de influencia, representación, o poder de negociación. Un partido con un escaño en un Congreso Local con 25 legisladores o más, es meramente simbólico. Este indicador es particularmente malo. No dice nada sobre la democracia imperante en los Congresos locales. Peor aún, la ley vigente hace imposibles los escenarios planteados en su categorización. No hay forma que una Cámara local se integre, como se supone en este indicador por solo un partido político, aunque, es verdad, puede mantener el monopolio de las decisiones, seguir siendo un partido hegemónico.

En este indicador se asignan cero puntos si es que hay solo un partido político en poder legislativo; cinco, si son dos; diez, si hay entre tres y cinco; cinco, si hay entre seis y ocho; y cero, si hay diez o más. Se renueva cada trienio y, supone, decirnos mucho sobre el contenido de la democracia, aunque la falla en su diseño lo hace difuso. No nos dice nada sobre la concentración del poder, de la capacidad de los partidos para entablar una negociación o aprobar proyectos legislativos por sí solos.

El siguiente componente “Desestabilización de la Democracia”, es difuso, se integra por tres mediciones que son sumamente ambiguas.

La primera, es la existencia de minorías o mayorías organizadas sin representación política; la existencia de víctimas de la violencia política (violencia política más violencia vinculada al crimen organizado), es la segunda; y, en tercer lugar, un factor de corrección en función de la existencia de organizaciones armadas y de delincuencia organizada.

Los puntos se asignan en función de que estos supuestos se den o no, sin embargo, no hay una definición puntual que despeje las dudas sobre la clasificación. De los resultados del índice para 2015 salta la siguiente inconsistencia: después de criticar duramente al gobierno de Quintana Roo por regular las marchas, textualmente se señala que “De los resultados de este indicador se desprende que cinco estados, tres más que en el 2014, obtienen una buena puntuación y ellos son: Guanajuato, Hidalgo, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán. El resto aparece con una puntuación baja en la que destacan negativamente las entidades de Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas”.

El indicador puede actualizarse de manera anual, no obstante, insisto, la operatividad es dudosa, no hay claridad en el método usado para definir los casos de éxito o fracaso. Por ejemplo, los movimientos Lésbico-Gay organizados, ¿cómo deben estar representados en los estados, o los movimientos animalistas que promovieron la prohibición de las corridas de toros en ese año?

Tampoco queda claro cuál es la definición del crimen organizado, ¿es el mismo que se le da en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, deberían tomarse como sinónimos?

El siguiente indicador es el factor de anormalidad democrática. La presencia de crisis institucionales o de gobierno y se define como: “la visualización de la incapacidad institucional para el procesamiento de las tensiones que la democracia debe armonizar y administrar”. Estas crisis se hacen evidentes, cuando “el gobierno no es percibido como capaz”, hay una creciente pérdida de legitimidad del gobierno y hasta de las propias instituciones democráticas”, “los gobernantes renuncian”, y “existe un contexto de carencia de representatividad donde los ciudadanos no perciben salidas institucionales viables”.

La forma en que se asignan los puntos es a través de la observación y sirven para descontar el 20% del valor obtenido si tuvo una crisis, pero la resolvió en su periodo través del uso normal de instituciones; 40%, si la resolvió en el mismo lapso de tiempo, pero forzando las instituciones; 60%, si no la resuelve.

Por último, la intervención del gobierno federal, completa los indicadores de esta dimensión. Plantea escenarios extremos, donde en principio, parece sumamente cuestionable que no se dé una fractura en la continuidad de la democracia. “La intervención del gobierno federal ocurre cuando el Estado nacional actúa ante un caso de conmoción interior.” Para la asignación de puntos se plantean dos hipótesis, en un extremo, está el envío de fuerzas armadas por parte de la federación para restituir el orden en una entidad federativa; en el otro, la intervención al Ejecutivo Local. Este indicador pone atención en los detalles de procedimiento, justamente para preservar la continuidad democrática cuando está fracturada o a punto de romperse, y se puede actualizar de manera anual.

Aunque este indicador parece ser una buena aproximación a las situaciones límite en las que pueden caer las entidades federativas, en su contra tiene la falta de claridad para distinguir cuando la solicitud de intervención refleja a una democracia estable, un acto de responsabilidad y cooperación entre la federación y las entidades federativas, y otras donde la omisión es una acción irresponsable de alguna de las dos partes y, en ese sentido, una debilidad institucional, de poca democracia.

Para inferir que tan fuerte es la democracia de las instituciones, en cuanto a la obligación de las autoridades para rendir cuentas -entre ellas, a los ciudadanos y a la sociedad- se construyó una batería de indicadores referentes a la rendición de cuentas. El primero -catorce, en el acumulado- hace mención de la relación que guardan el poder ejecutivo y el legislativo en el nombramiento y elección de los jueces de los supremos tribunales del estado. Se asignan diez puntos si intervienen tres poderes; cinco, si son dos; y cero en caso de que sea solo uno. Lo cual es francamente improbable.

Este, como casi todos los indicadores incluidos en esta rama, se avocan a asuntos procedimentales, y tienen en su contra que no entran a mayor detalle, se quedan en la existencia, por lo que ponen en el mismo nivel a entidades federativas, donde los matices en el procedimiento, como el nivel de consenso requerido hacen toda la diferencia.

Otro punto para matizar la rendición de cuentas, desde esta óptica, es la existencia de procedimientos que permitan a la ciudadanía intervenir en los asuntos públicos. Nuevamente, la mirada es superficial, omite matices fundamentales para distinguir entre la probabilidad y relevancia de la existencia de estos mecanismos. Es una reducción extremadamente simplista. No se detiene a reflexionar entre las leyes de participación ciudadana que tienen un amplio espectro de mecanismos con las que tiene solo uno; tampoco, entre las que tienen el mismo número, pero que solicitan distintos niveles para iniciar los procedimientos, votarlos y hacer de sus resultados vinculantes. En este indicador, se asignan diez puntos si se cuenta con mecanismos y se aplican; 5 si cuentan con mecanismos y no se aplican; cero, si no tienen. La actualización es anual, y nos refiere al contenido

de la democracia estatal.

En este mismo orden de ideas, la existencia de un ombudsman y su desempeño, suman a la noción de que las autoridades deben rendir cuentas por sus acciones y omisiones. Si existe, tienen diez puntos; de lo contrario, cero. También obtienen puntos por la cantidad de casos que reciben: diez puntos para el de mayor puntaje, cero para el de menor. De nuevo, este indicador tiene el problema de ser una mirada por encima, que no pone atención al proceso de designación, la imparcialidad del ombudsman y la eficiencia al resolver los casos presentados. Muchos de los presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos están en sus puestos gracias a designaciones poco democráticas y su misión es más la de tapar los abusos que la de perseguirlos, como en el caso de Quintana Roo.

Los órganos de control externo son el siguiente indicador utilizado, y cojea del mismo pie, únicamente evalúa si existe un órgano de control externo, como la Auditoría Superior del Estado y si presenta un informe anual, pero no entra al fondo del asunto: a su eficiencia, al éxito que tiene para convertirse en un órgano de auditoría y sanción. Asigna diez puntos si existe y presenta un informe anual; cero, en caso contrario. Es anual, y de contenido.

La existencia de una prensa libre, que ejerce su profesión sin violencia, es el siguiente indicador “se toma el “puntaje que arroja la Encuesta de Derechos Ciudadanos en cuanto a los indicadores agregados que forman el Subíndice de Libertad de Prensa” y la “cantidad de periodistas víctimas de la violencia”. Se asignan diez puntos para el valor más bajo del subíndice de libertad de prensa y otros diez al más bajo de violencia contra periodistas, de ahí se saca un promedio. El valor se obtuvo de la encuesta realizada por primera vez en 2015. Se supone será anual.

La protección de datos ciudadanos, es la última variable de este sub-eje, es dicotómica, suma diez puntos si hay legislación local para protegerlos, y en caso contrario, no suma. No obstante, este indicador aporta, exclusivamente, información sobre la existencia de las normas, no sobre los matices. Nuevamente hace una evaluación superficial, esa es su principal debilidad. Puede actualizarse de manera anual.

Por último, en esta misma dimensión, pero como parte de un nuevo sub eje (Fortalecimiento de la Sociedad Civil), se repite la existencia de mecanismos de participación ciudadana, con el mismo enfoque y debilidades: la superficialidad.

En él se asignan diez puntos si en el año 2013 se utilizaron los mecanismos -sin especificar si uno o todos-; cinco, si se contemplan, pero no se usaron; y cero para los estados de Campeche, Colima y Nuevo León que no tienen ningún instrumento en su legislación vigente.

Nuevamente, el punto es que aquí no hay ninguna distinción entre las entidades que tienen uno o más de tres mecanismos, tampoco, se entra a los detalles que hacen materialmente imposible que la ciudadanía lleve a la práctica estos ejercicios, y menos si los resultados son vinculantes y bajo qué condiciones. Qué nivel de consenso o participación se requiere.

## **Democracia Social**

En esta dimensión hay un solo eje, una intención: medir los resultados en materia de bienestar o equidad, y esto se busca alcanzar a través de cuatro indicadores: Desempleo urbano, pobreza de ingresos, desempeño en materia de salud, y el desempeño en materia educativa.

El desempleo urbano se utiliza para inferir que tan justo es el sistema, en este índice se supone que “un alto nivel de desempleo, se está ante un sistema inequitativo en cuanto la igualdad de oportunidades para el acceso al empleo”. (Índice de Desarrollo Democrático de México, P.287) No obstante, este indicador oculta la calidad de esos empleos, las horas trabajadas, las prestaciones de servicio y el autoempleo. Es una medida que se puede actualizar de manera actual, y los valores

se asignan por rangos sobre la tasa de desempleo, van de cero para altos niveles de desempleo; diez para el bajo. Es una medida centrada en los resultados de la democracia.

El siguiente indicador, con el cual se busca completar el cuadro en materia de resultados de bienestar o equidad, es la pobreza de ingresos, esto empieza a cerrar el círculo, más allá del empleo o el autoempleo lo importante es la cantidad de ingresos por hogar, en particular si estos son suficientes para cubrir la canasta básica de bienes y servicios de una familia. Por desgracia, los datos utilizados son los de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del INEGI, la cual hace tan solo unas semanas nos enteramos, fue arbitrariamente modificada por el instituto, con lo cual se rompe la continuidad de la medición, y no será comparable con los resultados a partir del 2016, lo cual representa un serio desafío para la construcción del índice. Tal como señaló CONEVAL en un comunicado de prensa, emitido en la segunda semana de Julio de 2016, los resultados presentados por INEGI aumentan los ingresos por hogar y son inconsistentes con otras mediciones de la economía realizadas por el propio INEGI. Los puntos se asignan en función de la población con ingresos inferiores al precio de la canasta básica. Es un indicador de resultados, anual, pero con la debilidad previamente señalada.

El desempeño en salud está compuesto por dos variables; por un lado, estima los resultados en función de la mortalidad infantil por cada mil niños nacidos vivos; por el otro, el gasto en salud, como porcentaje del PIB. Se le dan diez puntos al estado con la tasa de mortalidad infantil más baja y un gasto en salud equilibrado. El problema de este indicador es que no toma en cuenta el tamaño de las entidades federativas que seguramente tendrán un impacto en la asignación presupuestal. El dato es anual y está orientado a resultados. La desventaja de este indicador es pasar por alto la cifra oculta referente al dispendio de recursos en salud pública, el dato de la tasa de mortalidad infantil, que pretende referir la eficiencia del sector, poco o nada nos dice sobre las fallas administrativas. Los sistemas de salud pueden ser altamente ineficientes y corruptos, gastar mucho y tener una muy baja utilidad social por cada peso gastado.

El último indicador para medir esta dimensión, se refiere al desempeño en materia educativa, en educación. Del mismo modo que el anterior incorpora criterios que hacen referencia sobre el esfuerzo y los resultados de las entidades federativas en la materia. En este caso tenemos; por un lado, el porcentaje del PIB destinado a la educación; por el otro, la tasa de analfabetismo y la eficiencia terminal en la secundaria. Para asignar los puntos, se hace un promedio simple de estas mediciones, "Con el puntaje diez se premia un analfabetismo bajo, una eficiencia terminal secundaria alta y un gasto en educación equilibrado".

La periodicidad de este indicador es anual, se refiere a resultados de la democracia, es de lo más sólido que hay, aunque nuevamente, cojea sobre en el punto de la ineficiencia del gasto por cuestiones administrativas, justamente como lo ha revelado la reforma educativa: no hace referencia a los millones de pesos que se pagaban en aviadores, en la caja chica de la corrupción.

## **Democracia Económica**

La última dimensión en este índice se refiere también a los resultados alcanzados por las democracias en las entidades federativas, ahora con respecto al desarrollo económico. Del mismo modo que en la dimensión anterior, no hay sub-ejes, todas estas variables apuntan al mismo objetivo, la competitividad en relación del Estado y sociedad, el coeficiente de desigualdad de ingresos, el PIB per cápita, la autonomía financiera y la inversión, se centra en la plataforma económica que le corresponde poner al gobierno para que las entidades federativas cumplan con su vocación económica en el contexto regional, nacional e internacional. Pese a lo anterior, cabe resaltar que, al poner la mirada sobre la regularización de las empresas, las facilidades para abrir y cumplir con sus objetivos, también se mide el contenido de la democracia.

La competitividad en relación del Estado y sociedad -primer indicador de este eje- da luz so-

bre “tramites amigables” para las empresas, los datos se obtienen de sondeos de opinión, combinando los puntajes de los indicadores del reporte bianual de Doingbusiness respecto a la “apertura de negocios”, “registro de la propiedad” y “gestión de tramites empresariales”, de ellos se obtiene un promedio simple y la entidad que tiene el mejor desempeño gana diez puntos, los restantes valores se asignan proporcionalmente.

El segundo indicador, el coeficiente de desigualdad de ingresos, es el producto de la división del número de ciudadanos que se encuentran dentro de la población económicamente activa y perciben menos de dos salarios mínimos de ingreso, entre los que reciben cinco salarios mínimos o más. El valor de referencia es el que obtiene el menor coeficiente y se le asignan diez puntos, el más alto, la entidad más desigual no suma puntos. Se puede actualizar de manera anual. Pone bajo la lupa los resultados de la economía en cuanto a la distribución de los ingresos.

El PIB Per Cápita, la división de la producción estatal de bienes y servicios entre la población del estado, es el tercer indicador de esta dimensión y el 27 de todo el índice. Nos da una idea muy clara de los resultados generales de la economía de una entidad, qué tanto produce, en promedio, un habitante de esta entidad, incluso aquellos que no se encuentran en edad para trabajar o económicamente activos.

En su contra tiene que los datos del tamaño de la población de las entidades federativas no se actualizan con la agilidad del PIB estatal, así que pierde precisión. No obstante, da una idea muy clara de las entidades que generan más riqueza en relación a su población.

El penúltimo indicador, la autonomía financiera, se refiere a “la autonomía o solvencia que tiene el estrado (sic) para hacer frente a los compromisos tomando el Índice de Autonomía Fiscal publicado por IMCO, que considera el porcentaje de recursos propios que generan los Estados (ingresos por participaciones federales + aportaciones federales + cuenta de terceros) respectos los Ingresos Totales”. En la puntuación se premia a las entidades que mantienen finanzas públicas equilibradas, con capacidad recaudatoria y bajo endeudamiento. El valor de referencia es el del estado con mayor autonomía. Los reportes del IMCO son bianuales.

El último indicador del índice y esta dimensión es la inversión, y se calcula “como la relación entre Inversión y PIB” es una relación entre el capital fijo y el PIB, puede actualizarse de manera anual, y traduce fielmente la confianza.

El índice a la luz del análisis del proceso, contenido, resultados y satisfacción de la ciudadanía.

Más allá de los puntos señalados en el apartado anterior, en esta sección el lector encontrará un pequeño resumen sobre la orientación del índice en función del énfasis que pone en analizar aspectos relativos al proceso, contenido, resultados o satisfacción con la democracia.

El índice está enfocado a los temas relativos al contenido y los resultados de la democracia, y toca tangencialmente la solidez del proceso democrático y la satisfacción de los ciudadanos frente a la democracia.

En cuanto al primer punto, el proceso democrático, menos del diez por ciento de los indicadores -sólo dos- se centran en aspectos relativos al proceso democrático, a normas e incentivos detrás de las reglas operantes. Puntalmente, solo los indicadores trece y catorce, se centran en las reglas de decisión, el resto tratan otros aspectos.

En cuanto al contenido de la democracia, cuarenta por ciento de los indicadores fijan su atención en la calidad de los elementos que integran aspectos centrales de la democracia, como el porcentaje de participación electoral, el método de elección del candidato a gobernador, la participación de los partidos político en el poder legislativo, las circunstancias adversas que enfrenta el

gobierno en turno, la capacidad de influencia de órganos externos, la calidad de la prensa, un órgano capaz de hacer respetar los derechos humanos, la existencia de mecanismos de participación ciudadana, y la competitividad en la relación del estado y la sociedad.

Para medir el resultado de la democracia se echa mano a trece indicadores, es decir, casi el cuarenta y cinco por ciento, de ellos e enfilan a esta tarea, son la base de la pirámide y tocan aspectos tan diversos que van desde temas relativos a la seguridad pública, el desarrollo social o la economía de las entidades federativas.

Estos indicadores son el condicionamiento de las libertades y derechos por cuestiones de seguridad, femicidios, la exclusión de derechos indígenas, la anormalidad democrática, tasa de desempleo, pobreza de ingresos, desempeño en salud, desempeño en educación, el coeficiente de desigualdad de ingresos, el PIB per Cápita, la autonomía financiera, y la inversión en el estado.



Por último, en cuanto a la satisfacción ciudadana alrededor del desarrollo de la democracia, a mi entender, hay un enorme déficit, sólo tres indicadores inquietan a los ciudadanos sobre el juicio que hacen de la realidad que viven con respecto al ejercicio de sus derechos políticos y civiles, así como la percepción que tienen de la corrupción. En última instancia, más allá de los indicadores objetivos, de la frialdad de las cifras económicas, está la evaluación que la gente hace día a día sobre la realidad y la expectativa que tiene de su gobierno, los partidos políticos, los líderes de opinión, medios de comunicación, agrupaciones, y demás elementos que para ellos dan vida a la democracia en sus entidades federativas. Tres mediciones nos dicen muy poco.

En suma, el Índice de Desarrollo Democrático de México, mide, se avoca, fundamentalmente a las dimensiones del contenido y los resultados de la democracia, y a través de ellos infiere qué

tanto se ha desarrollado la democracia en las entidades federativas.

## **Conclusiones**

El Índice de Desarrollo Democrático de México, es un esfuerzo loable por magnificar anualmente qué tan rápido se están ajustando -o rezagando- las entidades federativas a las demandas de la gente de una democracia de resultados, capaz de contrarrestar la desigualdad social, generar oportunidades económicas y promover una mejor representación en los órganos de gobierno; no obstante, adolece de algunos problemas serios, el índice no es muy preciso, no incluye las variables centrales para evaluar qué tan democrático es un estado -como la alternancia, la concentración del poder, la probabilidad de los ciudadanos para convertirse en un punto de veto y contrapeso frente a sus representantes populares, y tampoco es muy atinado en ponderar correctamente algunos indicadores que utiliza en función de lo que miden y la periodicidad que tienen.

Por el número de indicadores que utiliza y el objetivo al que apuntan, está sesgado a resultados que no necesariamente se obtienen a través de la democracia en la entidad. La ponderación no es la mejor para medir el desarrollo democrático.

Como vimos a detalle en la prueba de hipótesis, incluye demasiadas variables que son integradas de manera superficial. Por poner un ejemplo, las que hacen referencia a la participación ciudadana en la toma de decisiones, se traducen con el mismo valor si las legislaciones locales incluyen los mecanismos de participación ciudadana, pero es ciega a los detalles que le dan viabilidad.

En este modelo se pasa de largo el sistema electoral y el sistema de partidos, la alternancia en el estado y los principales municipios, así como las condiciones de la competencia, la sobre o sub-representación de los partidos.

En suma, para fortalecer los resultados del Índice es necesario hacer una profunda reingeniería que permita poner más énfasis en las condiciones necesarios para la democracia, en un análisis del proceso democrático; substituir muchos indicadores que no se actualizan de manera anual; y revalorar el peso especificado que tiene la satisfacción y el procedimiento democrático en el desarrollo de la democracia.

## Democracia y Justicia Social:

### Ideales Contrapuestos pero Inseparables de la Realidad Histórica

Héctor Zamitiz Gamboa<sup>1</sup>

El significado existente entre la democracia y la justicia social tiene cada vez mayor relevancia: la historia nos demuestra que son dos valores indisolubles, pero en cierto modo contrapuestos. Es por ello que el presente ensayo se encuentra estructurado a partir de una serie de reflexiones, debates y propuestas que tienen como base las preocupaciones que pensadores clásicos y modernos establecieron sobre estos dos conceptos ciertamente abstractos y multivalentes, pero centrales en el catálogo de la filosofía política, mismos que han sido asociados históricamente a las modalidades básicas del ser social y a la integridad personal y colectiva.

Más que cualquier otro régimen político, la democracia va a contracorriente contra las leyes de la inercia que gobiernan los agregados humanos; por tanto, centrar el debate sobre el carácter social y no sólo elitista de la democracia, no sólo ayuda a conocer cuáles son aquellos principios y valores que entrelazan a esta forma de gobierno con la justicia social, sino contribuye a seguir un punto de partida sólido para las transformaciones sociales y los desafíos a las injusticias del orden establecido.

La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político ha presentado siempre dos aspectos: uno descriptivo y otro prescriptivo. En su función descriptiva el pensador político elabora una tipología o una clasificación de los diversos tipos de constitución política derivados de los datos recabados de la observación histórica.

En el sentido prescriptivo el pensador no se limita a describir o a manifestar un juicio de hecho, sino que, sin darse cuenta, como nos dice Norberto Bobbio, asume otra función: la de expresar uno o más juicios de valor; la de orientar las preferencias ajenas, en una palabra, emitir juicios sobre lo que es deseable o valioso.

Se puede decir en forma simplista que la democracia como es, no es la democracia como debería ser. No obstante, sin democracia ideal no existiría la democracia real, entonces el problema se formula así: ¿cómo es que un deber ser se convierte en ser?

Hoy, más que nunca, tenemos que distinguir entre las definiciones de la democracia descriptiva empírica y la democracia prescriptiva (normativa), pues aquellas formas de gobierno que muestran —hasta cierto punto— caracteres democráticos son moldeadas por ideales. Como señala Giovanni Sartori, “lo que verdaderamente ve el observador serio del mundo real de las democracias, son hechos moldeados por valores”.

Desde los tiempos en que la democracia ciudadana fue concebida y puesta en práctica en la Grecia antigua, le ha llevado a la humanidad más de dos mil años idear y construir una democracia viable a gran escala. Si partimos del hecho de que los sistemas políticos son producto de los hombres, la creación de las democracias actuales se basa y puede rastrearse, en la historia de las ideas y de los ideales.



Muchos de los vocablos que son producto del ingenio democrático como el de los partidos políticos, o bien, el de la libertad, la igualdad, las leyes, los derechos, la representación, etcétera, son portadores de experiencia histórica.

En el caso de la relación existente entre la democracia y la justicia social, su significado esencial cobra aún más relevancia, pues la historia nos demuestra que son dos valores, en cierto modo contrapuestos, pero indisolubles.

Estas son las razones que nos motivaron a escribir el presente ensayo, el cual se encuentra estructurado a partir de una serie de reflexiones, discusiones y propuestas, que pertenecen a las preocupaciones que los pensadores clásicos y modernos han establecido sobre estos dos términos, ciertamente abstractos y multivalentes, pero centrales en el catálogo de la filosofía política, los cuales han sido asociados históricamente a las modalidades básicas del ser social, la integridad personal y colectiva, el trabajo y su remuneración, la salud, las condiciones de vida y la participación en las decisiones sobre uno mismo y los demás.

Muchos nos preguntamos tal vez de una manera simplista lo siguiente: ¿cuál es la relación entre democracia política, democracia económica y democracia social? La relación es que la primera es condición necesaria de las otras, cuando menos eso es lo que nos dice la teoría.

Sea como fuere, si nos ubicamos en una posición absolutamente realista, en ningún caso, la democracia tal y como es, coincide con la democracia tal y como quisiéramos que fuera, lo cual nos lleva a establecer una primera conclusión: más que cualquier otro régimen político, la democracia va a contracorriente contra las leyes de la inercia que gobiernan los agregados humanos; no obstante, centrar el debate sobre el carácter social y no sólo elitista de la democracia, no sólo ayuda a conocer cuáles son aquellos principios y valores que históricamente entrelazan a la democracia con la justicia social, sino seguirá siendo un punto sólido de partida para las transformaciones sociales y los desafíos a las injusticias del orden establecido.

## La naturaleza de la constitución democrática y la ciudadanía antigua

Para Aristóteles toda la actividad del político y del legislador tenía por objeto la ciudad, así como la constitución política que era el ordenamiento de sus habitantes. En su época se discutía a menudo quién era un ciudadano, pues no todos convenían en llamar ciudadano a la misma persona.

De esta manera, a quien se consideraba ciudadano en una democracia, no lo era en una oligarquía. La ciudadanía a la que este filósofo político se refería no era la que se consideraba por decreto o naturalización (recordemos que, en la Grecia antigua ni los extranjeros, ni los esclavos eran considerados ciudadanos). Lo que a él le interesaba discutir era el ciudadano en sentido absoluto, es decir, aquel a quien no podía imputarse ninguna deficiencia y el rasgo que lo definía era su participación en el poder de las magistraturas.

La discusión establecida por Aristóteles tenía por objeto examinar también si debía aceptarse un solo régimen político o varios, cuáles y cuántos, y cuáles serían las diferencias entre ellos. La constitución era el ordenamiento de la ciudad con respecto a sus diversas magistraturas; el gobierno era el titular de la soberanía y la constitución era en suma el propio gobierno. Lo que escribió al respecto fue por demás claro y preciso: en las democracias el soberano es el pueblo y en las oligarquías una minoría.

No hay que olvidar que los términos de constitución y gobierno tenían el mismo significado para el autor de *La política* y puesto que el gobierno era el supremo poder en la ciudad por necesidad estaría en uno, en pocos o en muchos. Por tanto, cuando uno, los pocos o los más gobernarán para el bien público las constituciones serán rectas, pero si éstos se orientaban al interés particular, las constituciones serán desviaciones, por lo que no habría que llamar ciudadanos a los miembros de la ciudad que no participaran del beneficio común.

Aun cuando la democracia fue considerada como una desviación de la república (la tiranía de la monarquía y la oligarquía de la aristocracia), la primera dificultad que planteó Aristóteles al tratar de explicar la naturaleza de cada una de las constituciones, es que todas ellas se inspiraban en cierta justicia, que sólo conseguían precisar hasta cierto punto, pues no expresaba en su integridad la justicia absoluta:

...Piénsese, por ejemplo, que lo justo es lo igual, y así es, sólo que no para todos, sino para los iguales; y piénsese, por el contrario, que lo justo es desigual, y así es, pero no para todos, sino para los desiguales (...) De este modo y toda vez que lo justo es relativo a las personas y la distribución ha de hacerse igualmente atendiendo a las cosas y a las personas...

Sin lugar a dudas, la preocupación central de Aristóteles sobre la justicia es la misma que la de su maestro Platón, misma que dejó plasmada en su diálogo sobre La república en donde el Estado es a los ojos de este último la institución necesaria para el mejor y más completo desarrollo del individuo, pues el hombre bueno es nada menos que el buen ciudadano y la ciudad debe ser gobernada por los mejores: aquellos que entiendan de justicia social y perfección humana. Solamente que Aristóteles no consideró que las mentes más adecuadas para gobernar son solamente la de los filósofos idea señaladamente aristocrática, cuyo juicio de autoridad no debería ser puesta en duda por otros grupos, sino que entendió ampliamente la participación en el gobierno de todos los ciudadanos.

Al filósofo de Estagira le preocupó no sólo en su aspecto ideal, sino también con un sentido práctico la naturaleza de las formas de gobierno, en donde las ciudades tienen diferencias por la riqueza, por el nacimiento y por la virtud, o por cualquier otra distinción que hubiere, en las cuales el político debe conocer necesariamente las variedades de cada constitución y su número, porque es imposible que las mismas leyes funcionen por igual para todas ellas.

Es quizá por ello que privilegia la discusión sobre las formas degeneradas o desviaciones (formas corrompidas), particularmente en el asunto de la justicia distributiva de la oligarquía y de la democracia. Al respecto la forma de problematizar esta cuestión es más que elocuente: ¿qué será cuando sean señores de la ciudad los más y que a la vez sean < ricos?, ¿qué diremos cuando una minoría de indigentes venga a apoderarse del gobierno por ser ellos más fuertes que los ricos?

Conviene subrayar que la composición de la ciudad en partes que bien podían ser las clases sociales de la sociedad moderna de manera lamentable no fue suficientemente tratada por Platón en La república teniendo como interlocutor a Sócrates. Aristóteles, por su parte, si bien comparte el sentido ideal de la República de Platón, se aleja del carácter idílico de su maestro, cuando después de analizar distintas formas de gobierno, tanto de la democracia como de la oligarquía, concluye:

A este categórico planteamiento, Aristóteles añadirá el buen orden legal, es decir las leyes, como necesario para enfrentar el problema de la justicia, pues una ciudad no sólo requiere tener buenas leyes, sino obedecerlas. De aquí que la buena legislación deba entenderse, primero, como la obediencia a las leyes establecidas, y segundo, como la promulgación de leyes buenas que sean acatadas (pues también es posible obedecer leyes que sean malas).

En la democracia, ¿es la igualdad la finalidad del Estado?

Los grandes pensadores conscientes de las desigualdades sociales plantearon que las

distinciones en la democracia se fundan y se originan en el principio de igualdad, aunque esta última parezca suprimida por mayores talentos. Para Montesquieu, por ejemplo, el amor a la república en una democracia es el amor a la democracia; por tanto, el amor a la democracia es el amor a la igualdad, y “aunque en la democracia es la igualdad el alma del Estado, no es fácil establecerla; ni convendría siempre establecerla con demasiado rigor”.

Para este liberal francés, las desigualdades en la democracia deben fundarse en la naturaleza misma de esta forma de gobierno y en el principio de igualdad, ello da lugar a algunos de los problemas históricos de la democracia y la justicia. El primero de ellos es que en una sociedad se deben fijar las diferencias y después igualarlas por medio de leyes particulares de compensación, imponiendo mayores tributos a los ricos y aliviando las cargas a los pobres, pero advierte que estas compensaciones pesarán sobre las fortunas modestas, pues las riquezas inmoderadas se resisten mirando como una injuria cualquier tributo o carga que se les imponga, pues les parece poco todo poder, y todo honor y todo privilegio. Al segundo lo llama igualdad suprimida, que no es más que una igualdad aparente, pues un hombre arruinado en su trabajo productivo por el desempeño de su trabajo; por ejemplo, en una magistratura quedaría peor que antes y el mismo hombre si descuida sus deberes de funcionario en una magistratura por atender sus obligaciones particulares, perjudicaría a sus conciudadanos poniéndolos en condición peor que la suya.

Montesquieu destaca el problema de la propiedad. Según él en una perfecta democracia no sería suficiente que las tierras se dividieran en porciones iguales (como en la Roma republicana). Es preciso además que estas porciones sean pequeñas. Parte del supuesto de que la igualdad de las fortunas contribuye a la frugalidad, misma que mantiene la igualdad de las mismas, por ello afirma que cuando la democracia se funda en el comercio pueden enriquecerse algunos particulares sin que las costumbres se corrompan. No obstante, se produce el daño cuando el exceso de riqueza acaba con el espíritu comercial, el cual para que perdure, es necesario que comercie la mayor parte de los ciudadanos, y para que éste predomine lo debe favorecer la legislación.

El Estado como único legislador, pero solamente dentro de los límites fijados por la constitución, y la democracia con el Estado realizando pactos ad hoc con sus ciudadanos sobre la legislación, debe asegurar una competencia justa e igualitaria entre las finalidades opuestas públicas y privadas.

Las mismas leyes, dividiendo las fortunas a medida que el comercio va aumentándolas, debe situar a los ciudadanos pobres en condiciones de poder trabajar ellos también y a los ciudadanos ricos en una medianía que les obligue a seguir trabajando para conservar o para adquirir.

La influencia de los intereses privados en los negocios públicos y su peligro

Juan Jacobo Rousseau inspirado en la lectura de Montesquieu escribió que el autor de la ley sabe mejor que nadie cómo interpretarla. Según esto, no podría haber mejor constitución que aquella en la cual el poder Ejecutivo estuviese unido al Legislativo; sin embargo, advirtió que no es bueno que el que hace las leyes las ejecute, ni que el pueblo distraiga su atención de los objetivos generales para dirigirla hacia los objetivos particulares, pues nada es tan peligroso como la influencia de los intereses privados en los negocios públicos, y hasta el abuso de las leyes por parte del gobierno es menos nocivo que la corrupción del legislador, consecuencia infalible de miras particulares, toda vez que, alterando el Estado en su parte más esencial, hace toda reforma imposible.

El autor de El contrato social es un crítico de la democracia. Usa la palabra en su rigurosa acepción y nos dice que no ha existido ni existirá jamás una verdadera democracia, pues es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados y también es inconcebible, que el pueblo permanezca incesantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos.

Rousseau reconoce, además, que como forma de gobierno la democracia supone cosas difíciles de reunir, tales como: un Estado pequeño en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad reconocer a los demás; una gran sencillez de costumbres que prevenga con anticipación la multitud de negocios y de deliberaciones espinosas; mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, sin lo cual la igualdad de derechos y de autoridad no podría subsistir mucho tiempo, y por último, poco o ningún lujo, pues éste corrompe tanto al rico como al pobre, al uno por la posesión y al otro por la codicia.

Añadamos a esto que no hay gobierno que esté tan sujeto a las guerras civiles y a las agitaciones como el democrático, a causa de que no hay tampoco ninguno que tienda tan continuamente a cambiar de forma, ni que exija más vigilancia y valor para sostenerse.

Es por este motivo que escribió la siguiente máxima: “Si hubiera un pueblo de dioses se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”.

Las consecuencias políticas del estado social de los ciudadanos

El pensamiento político de Alexis de Tocqueville alimentado por las tradiciones, la sabiduría y la intuición de grandes magistrados franceses como Bodin y Montesquieu, penetró en el marco internacional de tres grandes países: su país natal Francia, así como en Inglaterra y en Estados Unidos. Él no pasó por alto en sus estudios las diferentes estructuras políticas y sociales de Rusia, la India o el mundo árabe. El 11 de mayo de 1831 llegó a la isla de Manhattan, poste-

riormente por el norte llegó a Canadá, por el sur hasta Nueva Orleans y después emprendió su marcha hacia el oeste de la Unión Americana.

Como resultado de ese viaje se dispuso a escribir un libro que de inmediato tendría enorme resonancia y que es en gran medida reflejo de esa experiencia: *La democracia en América*. Tocqueville escribió en pleno apogeo romántico. Las ideas liberales prevalecían en la mayoría de los espíritus y la vida política semejaba por el momento una tierra baldía para la encamación de cualquier ideal. Aunado a su clara noción de la historia como progreso humano observó que en Estados Unidos se estaba realizando una experiencia democrática en condiciones inmejorables, porque no se había tenido que barrer con siglos de tradición.

Hay un hecho generador al que Tocqueville le da la mayor importancia: la igualdad de condiciones (que junto con la "teoría de la representación" será la base de su fundamentación teórica de la democracia), lo que ocasionará que el elemento aristocrático en dicha democracia fuera débil siempre.

Es seguramente por esto que se referirá al estado social de los angloamericanos y al carácter eminentemente democrático del mismo con el propósito de extraer sus consecuencias políticas. Tocqueville observó que predominaba una gran igualdad entre los emigrantes que fueron a establecerse a las orillas de Nueva Inglaterra, debido que el germen mismo de la aristocracia no fue trasladado nunca a esa parte de la unión. Los grandes propietarios del sur, si bien formaban una clase superior, eran una aristocracia poco diferente de la masa del pueblo, débil y poco vivaz, que hacía propios fácilmente sus pasiones e intereses, sin despertar amor ni odio.

Para Tocqueville la ley sobre sucesiones (es decir, todas las leyes cuyo objeto principal es regular la suerte de los bienes después de la muerte del propietario) había sido determinante para avanzar en la igualdad. Al respecto escribió:

Estas leyes pertenecen es verdad al orden civil, pero deberían estar colocadas a la cabeza de todas las instituciones políticas porque influyen increíblemente sobre el estado social de los pueblos, cuyas leyes políticas no son más que su expresión (...) En virtud de la ley de sucesiones, la muerte de cada propietario provoca una revolución en la propiedad. No solamente los bienes cambian de dueño, sino que cambian, por decirlo así, de naturaleza. Se fraccionan, sin cesar, en partes cada vez más pequeñas.

Para este pensador francés la igualdad se extendía hasta cierto punto sobre las mismas inteligencias. En primer lugar, la desigualdad intelectual venía directamente de Dios, pues el hombre procuraba que encontraran a su disposición medios iguales; y en segundo, la instrucción primaria se encontraba al alcance de todos (no así la instrucción superior). De esta manera, al

tener tranquilidad económica la gente podía fácilmente procurarse los primeros elementos de los conocimientos humanos. Veamos:

En los Estados Unidos, hay pocos ricos; casi todos los norteamericanos tienen, pues, necesidad de ejercer una profesión. Ahora bien, toda profesión exige un aprendizaje. Los norteamericanos no pueden entregarse al cultivo general de la inteligencia sino en los primeros años de la vida: a los quince entran a una carrera. Así, su educación concluye muy a menudo en la época en que la nuestra comienza. Si se prosigue hasta más lejos, no se dirige ya sino hacia una materia especial y lucrativa; se estudia una ciencia como se toma un oficio, y no captan más que sus aplicaciones cuya utilidad presente es reconocida.

¿Cuáles fueron las consecuencias políticas de este estado social? Para Tocqueville era imposible comprender que, existiendo en otras partes, la igualdad no acabara por penetrar en el mundo político, pero suponía una temible alternativa: huir del poder absoluto o fundar y mantener la soberanía del pueblo. En este sentido, enfatiza las maneras de hacer prevalecer esta igualdad: otorgarle derechos iguales a cada ciudadano, o no dárselos a ninguno, pero advierte:

En cuanto a los pueblos que han llegado al mismo estado social de los angloamericanos, es muy difícil percibir un término medio entre la soberanía de todos y el poder absoluto de uno solo. No es que los pueblos cuyo estado social es democrático desprecien naturalmente la libertad. Tienen por el contrario un gusto instintivo por ella. Pero la libertad no es el objeto principal y continuo de su deseo; lo que aman con amor eterno, es la igualdad (...) cuando los ciudadanos son todos casi iguales, les resulta difícil defender su independencia contra las agresiones del poder...

#### Igualdad y poder en una sociedad con democracia pluralista

Los postulados de Tocqueville sobre la democracia en Estados Unidos fueron motivos para que, a mediados del presente siglo, Robert Dahl, enfrentara la acusación de algunos de los críticos de la sociedad norteamericana, que el poder en dicha sociedad descansaba en un pequeño número de líderes que funcionaba fuera de las organizaciones oficiales de gobierno. Dahl participó en el debate y enfrentó a los críticos que creían que existía una estructura monolítica de algún tipo manejada por unos individuos. Él señaló que no creía que la comunidad norteamericana típica fuera monolítica; por el contrario, dijo que más bien era pluralista debido a que en la mayoría de las comunidades norteamericanas no existía un centro aislado de poder, y que aun, en cierto sentido, nadie regía a la comunidad. Para demostrar lo anterior se propuso evaluar la distribución y pautas de influencia sobre las decisiones de la vida norteamericana limitándose sólo al criterio de la igualdad política.

Para este serio estudioso de la democracia pluralista, cuando se examina una decisión que determina las políticas o el conjunto de normas que deben aplicar los funcionarios de gobierno, o las personas que se convierten en funcionarios, ordinariamente se encuentra que en cualquier sector determinado de la política sólo un pequeño número de personas presentan alternativas o vetan las proposiciones de otros. Estas personas son los jefes de varios sectores o los políticos, los cuales puede decirse que tienen la mayor influencia directa sobre las decisiones o actos de gobierno.

Generalmente, un gran número de sublíderes tienen una influencia moderada y con frecuencia la mayoría de los ciudadanos tienen muy poca influencia directa. En este sentido nunca presentan o vetan ninguna alternativa. Hay también la probabilidad de encontrar que algunos líderes son extremadamente sensibles a las actitudes o preferencias de los individuos y grupos que no inician o vetan directamente las alternativas. A menudo esta influencia indirecta es anticipante: un líder sugiere o veta una alternativa determinada porque prevé ciertas recompensas al inclinarse a una serie de alternativas distintas.

Así, las personas o grupos que no son líderes pueden ejercer una gran influencia indirecta en la elección de alternativas, que a menudo es de carácter anticipante, es de suma importancia para ciertas clases de líderes, especialmente para aquellos que quieren ganar elecciones. Sin embargo, para Dahl aun cuando se toma en cuenta una influencia indirecta de esta índole, la distribución de influencia en la mayoría de nuestros sectores dista mucho en verdad de constituir la igualdad perfecta que algunos teóricos democráticos consideran como un ideal. Una de las razones principales de que el sistema no se acerque a la igualdad política es la distribución desigual del acceso a los recursos políticos: tiempo de trabajo, dinero y crédito, empleos, información, popularidad, riqueza, posición social, legalidad y otros semejantes, y mientras esto sea así, no es probable que haya un acercamiento a la igualdad política.

Si bien la conclusión que ofrece Dahl no puede considerarse nueva, pues el propio Tocqueville al igual que otros escritores han dicho, en una u otra forma, que un alto grado de igualdad en la distribución de los recursos políticos es una condición necesaria, aunque no suficiente para que haya un alto grado de igualdad de control de las decisiones políticas, insiste en demostrar la naturaleza de la democracia pluralista. Para evaluar la desigualdad de recursos políticos, es muy importante evitar el error de suponer que lo que estamos tratando de juzgar es una élite gobernante, disfrazada bajo el nombre de democracia, porque si los ciudadanos no gobiernan el sistema como iguales políticos tampoco controla las decisiones una clase privilegiada unida o, por lo menos, no ocurre así en "New Haven".

Al respecto nos recuerda haciendo suya la preocupación del propio Aristóteles, enunciada al principio de este ensayo:

Una cosa es acusar de desigualdad a nuestro sistema político y otra condenarlo porque

esté dominado por una aristocracia privilegiada que lo gobierne. En mi opinión, el avalúo es infinitamente más complicado, precisamente porque el sistema político no es ni una democracia en la que los ciudadanos compartan por igual todas las decisiones importantes, ni una oligarquía regida por una élite. Antes bien, es una combinación de elementos de ambas.

Consciente de que en el sistema norteamericano no se logra ciertamente la igualdad política y los recursos políticos están distribuidos desigualmente, Dahl asegura que la democracia no se ha subvertido de manera total en oligarquía, porque el desarrollo de ésta queda impedido tanto por las pautas según las cuales se distribuyen los recursos políticos, como por las formas en que estos recursos se usan realmente, y ofrece, entre otros, el siguiente ejemplo: la influencia relativa de diferentes coaliciones potenciales dependerá en parte de la amplitud en que los individuos y grupos combinen realmente sus recursos, los cuales pueden sobrepasar con facilidad los recursos políticos combinados de una minoría privilegiada, en donde cada uno de cuyos miembros tenga individualmente una posición muy desahogada.

#### Democracia y estructura económica, las bases de un modelo

A pesar de las críticas sobre el carácter de su democracia, la deslumbradora productividad de la economía norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial, fue motivo de reflexión, particularmente sobre la eficiencia de su economía. A principios de los años sesenta, Charles Lindblom respondió a las siguientes preguntas: ¿quién maneja la economía y en qué forma lo hace? ¿Cuáles son los detentadores de las relaciones de poder en la economía y los detentadores del poder en el gobierno?

Para este estudioso de las políticas públicas siempre ha sido de la mayor importancia examinar el poder en la vida político-económica, porque según él, la institución central de la vida económica es el sistema de precios o de mercados, el cual usualmente quedaba fuera del análisis como si se considerara de poca importancia para el estudio del poder, siendo que es un sistema para controlar el comportamiento tanto de las élites como de la población. En este sentido, la eficiencia económica y la democracia se han visto como un conflicto, pues se sostiene que tanto el sistema de precios como las organizaciones económicas de mercado, son intrínsecamente antidemocráticas por su concentración de poder en manos de los hombres de negocios directores y empresarios, quienes ni son elegidos por decisión popular ni nombrados por funcionarios también elegidos y cuyos negocios son “sus propios negocios” en vez de una empresa pública.

Para Lindblom, los economistas habían producido al menos otra imagen del sistema de precios que han llegado a ser ampliamente reproducidas por la sociedad. Este sistema se ha visto como un sistema de autoridad delegada en la cual los líderes ostentan poderes particulares sujetos a cierta clase de votación, un sistema sobre el cual se podían plantear preguntas tales como: ¿Tienen los líderes que satisfacer a los votantes como una condición para “permanecer en sus cargos”? ¿Compiten los líderes en hacer prosélitos? ¿Puede el titular de un cargo ser separa-

do por una votación desfavorable?

Concebido así, el sistema de precios sería un sistema político similar al del gobierno: a los hombres de negocios les corresponde decidir directamente cómo manejar la economía en forma responsable y cuando un consumidor efectúa su compra, su gasto constituye un voto a favor de continuar la línea de producción en la cual gasta su dinero, y si rehúsa a comprar determinados productos, dicho comportamiento constituirá un veto impuesto sobre su política.

Una característica importante de la votación en el mercado enfocado así, es que generalmente los votantes no pueden votar por un miembro particular de la élite gobernante cuya personalidad o estilo de hacer política les agrade, sino que deben votar en pro o en contra de su política individual. Por tanto, dice Lindblom,

La votación en el mercado es similar a la votación en el Estado democrático debido a que la iniciativa para implantar una política está en las manos de la élite gobernante en vez de las de los votantes. Lo que hacen los líderes viene luego controlado por la reacción en las urnas hacia su política y, en el interior, por la previsión que cada líder tenga para sí en la respuesta electoral.

Frente a estas dos imágenes la del sistema de precios con carácter autoritario y la del sistema de precios comparable a la democracia política con respecto a su estructura interna de poder, Lindblom se pregunta ¿cómo funciona realmente el sistema de precios? Al respecto, responde que su verdadero funcionamiento no corresponde muy de cerca de las dos imágenes presentadas anteriormente.

Obedece, más bien, a una imagen compleja, a una imagen que reconoce que el manejo de los negocios no siempre es una respuesta a las preferencias expresadas por el consumidor; a una imagen que toma también en cuenta el hecho de que los hombres de negocios manipulan las preferencias del electorado consumidor. Pero sobre todo obedece a una imagen en que se reconoce que los ingresos no están distribuidos equitativamente y sus partidarios admiten que cuando menos algunas formas de desigualdad de ingresos no son consecuentes con una visión democrática del sistema de precios.

Sin embargo, ¿requiere la regla de “un hombre-un voto” de la democracia política, de manera análoga, una distribución igualitaria de los votos monetarios? Este autor responderá que la democracia política no requiere la igualdad de voto en todas las situaciones de toma de decisiones. La democracia, en todo caso, requiere no de poderes iguales sino de votos iguales para decidir quién tendrá poderes especializados y desigual poder de voto. Más aún, enfatiza la idea de que, si bien no todas las desigualdades en el poder de votación en Estados Unidos son producto de la búsqueda de consentimiento, la democracia se caracteriza mejor como un gobierno que se apoya en el consentimiento, que como un gobierno que descansa, en última instancia, en la igualdad de votos.

La analogía, por consiguiente —nos dice Lindblom—, no demostrará que la igualdad del voto económico constituye un requisito para la democracia de mercado. ¿Existe, entonces, algún otro campo en el cual se requiera la igualdad del voto económico para la democracia? Su respuesta es por demás ilustrativa:

Si tomamos en cuenta la tradición igualitaria que se ha desarrollado en la civilización occidental, vemos que, por poderosa que sea, queda sin embargo bastante limitada por la necesidad reconocida. Tal es el caso particular de la igualdad política, de la especialización funcional y por la utilidad de ciertos otros tipos de desigualdad. Examinada de cerca, la tradición no se encuentra caracterizada por una creencia en la igualdad, sino más bien por una oposición a ciertos tipos específicos de desigualdad perturbadora: como los privilegios legales o la discriminación racial.

Es por ello que enfatizará que

Las desigualdades que hemos llegado a considerar intolerables, son aquellas que hacen de un hombre el instrumento de otro; aquellas que ocasionan características personales de arrogancia, falta de sensibilidad, mdeza y egolatría, por una parte, y servilismo, apatía y hostilidad, por la otra; que crean arbitrariamente signos de superioridad e inferioridad u ocasionan otras distinciones entre los individuos; las que privan a las personas de los requisitos mínimos de alimentación, refugio, salud y educación; las que obstruyen la especialización funcional, o las que ocasionan agudas grietas en la sociedad...

¿La democracia está ligada al desarrollo económico?

Seymour Martin Lipset en la década de los años sesenta, en su famoso libro El hombre político, formuló la hipótesis de que la democracia se relaciona con el estado de desarrollo económico, es decir, cuanto más próspera sea una Nación, tanto mayores son las posibilidades de que mantendrá una democracia. A través de un análisis comparado de diversos países clasificados, como más o menos democráticos, tanto en el mundo anglosajón como en Europa y América Latina, Lipset observó que el promedio de riqueza, el grado de industrialización y urbanización y el nivel de educación era mucho más alto que en otros.

Este planteamiento considerado clásico en el que se pretendió demostrar empíricamente que el grado de urbanización e industrialización se relaciona directamente con la existencia de la democracia y que existe una relación directa entre educación y democracia, en el sentido de que la primera es un requisito especial de la segunda, llevó a Leonardo Morlino —otro estudioso de

la democracia moderna— a preguntarse: ¿existe una correlación demostrable entre desarrollo socioeconómico y democracia de masas? En otros términos, ¿tienen razón Lipset y otros autores cuando señalan que “la democracia está ligada al desarrollo económico?” ¿O se puede sostener correctamente que “cuanto más rica es una nación, más aumentan las posibilidades de que tenga un régimen democrático?” ¿O que “todos los diferentes aspectos del desarrollo económico —la industrialización, la urbanización, la riqueza y la instrucción— están tan estrechamente ligados que forman un gran y único factor que tiene su correlato político en la democracia?”

Leonardo Morlino respondió a estas interrogantes diciendo que tanto los análisis de las primeras democratizaciones, como otros estudios a partir de datos más recientes, habían demostrado que si existía alguna asociación se trataba de una correlación falsa, llena de casos que desvían y en la que no estaba claro cuál era la dirección de la causación: si es el desarrollo económico precisado y medido por las variables propuestas por Lipset o por otros lo que induce a la democracia, o a la inversa.

Para Morlino: una visión más atenta y equilibrada del problema lleva a concluir que: instrucción, comunicación, pluralismo social y ausencia de desigualdades extremas son los presupuestos más seguros de un posible ordenamiento democrático, empero, tales fenómenos no están ligados necesariamente al desarrollo económico y también pueden encontrarse en sociedades preindustriales.

En el mundo moderno en que cada vez está más difundida una economía industrial es muy frecuente encontrar en los últimos decenios una fundada correlación entre industrialización, urbanización, crecimiento de la renta percapita, por una parte, y los otros fenómenos citados, por otra; así se comprende cómo Lipset y los otros nunca incurrieron en error porque partían de un presupuesto no explicitado y fácilmente falsificable, el de la necesaria ligazón entre estos dos aspectos.

Ello no corresponde necesariamente ni a la realidad del pasado ni a la del presente. Además, la correlación propuesta por Lipset plantea un problema irresoluble de umbrales: ¿a partir de qué niveles cuantitativos en adelante el desarrollo económico se convierte en el mejor presupuesto de un ordenamiento democrático?

Para este teórico, se puede afrontar el espinoso problema de las condiciones más favorables para un sistema democrático desde una perspectiva completamente distinta, es decir, colocándose en un marco histórico más concreto y tratando de contestar a aquellas preguntas referidas a un determinado grupo de países, tal como lo hizo Barrington Moore en su texto clásico *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*, trabajo en el que identifica las condiciones de fondo que en países como Gran Bretaña o Francia e incluso en Estados Unidos conducen al resultado democrático, en el cual —entre otras cosas— no hace de la industrialización un requisito crucial de la transformación democrática.

Aunque el estudio de Moore merece para Morlino especial atención y se puede precisar y articular mejor en sus aspectos generales, por ahora nos sirve para dar una respuesta más detallada al interrogante acerca de la existencia de un nexo necesario entre democracia de masas e industrialización capitalista, pues en principio hay pocas dudas de que la industrialización, urbanización y crecimiento de los niveles educativos facilitan la movilización de las clases inferiores, su organización política y también la competencia partidista.

Para reafirmar su crítica a Lipset, Morlino nos dice que también el análisis de la primera democratización muestra la ausencia de un nexo necesario entre democracia de masas y economía capitalista: no sólo porque esa estructura económica convive con ordenamientos políticos autoritarios y, por tanto, no democráticos, sino también porque una exploración histórica demuestra que las democracias de masas pueden instaurarse en fases económicas pre-industriales.

La justicia: base moral más apropiada para una sociedad democrática

En 1971 John Rawls dio a conocer una teoría que ha tenido relevancia histórica. Su obra Teoría de la justicia, además de ser una brillante argumentación, es una pieza articulada de razonamiento normativo a lo largo de más de 600 páginas, el cual ha tenido una enorme influencia en el desarrollo de la teoría política normativa (filosofía política), tanto en Gran Bretaña como en Estados Unidos.

Rawls señala que en una sociedad justa, las libertades de la igualdad de ciudadanía se dan por establecidas definitivamente; los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos políticos ni al cálculo de intereses sociales, por ello la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales y el punto de partida para su amplia explicación, es aquella proposición que ha trascendido en un buen número de autores: que una injusticia sólo es tolerable cuando es necesaria para evitar una injusticia aún mayor.

Para este autor, una sociedad es una asociación más o menos autosuficiente de personas que en sus relaciones reconocen ciertas reglas de conducta como obligatorias y que en su mayoría actúan de acuerdo con ellas. Estas reglas especifican un sistema de cooperación planeado para promover el bien de aquellos que toman parte de él, ya que aun cuando la sociedad es una empresa cooperativa para obtener ventajas comunes, se caracteriza típicamente tanto por un conflicto como por una identidad de intereses.

Se requiere entonces un conjunto de principios para escoger entre las diferentes disposi-

ciones sociales que determinan esta división de ventajas y para suscribir un convenio sobre las participaciones distributivas correctas. Estos principios son los principios de la justicia social: proporcionan un modo para asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definen la distribución apropiada de los beneficios y las cargas de cooperación social.

La premisa central de esta teoría es que una sociedad está bien ordenada no solamente cuando fue organizada para promover el bien de sus miembros, sino cuando también está eficazmente regulada por una concepción pública de la justicia. Esto quiere decir que se trata de una sociedad en la que:

Cada cual acepta y sabe que los demás aceptan los mismos principios de justicia.

Las instituciones sociales básicas satisfacen generalmente estos principios y se sabe generalmente que lo hacen.

Las sociedades existentes afirma Rawls rara vez están, en este sentido, bien ordenadas, ya que usualmente está en discusión lo que es justo y lo que es injusto. Los hombres están en desacuerdo acerca de cuáles principios debieran definir los términos básicos de su asociación. No obstante, podemos decir que a pesar del desacuerdo cada uno tiene una concepción de la justicia.

Esto es, entienden la necesidad de disponer de un conjunto característico de principios que asignen derechos y deberes básicos, así como de determinar lo que consideran la distribución correcta de las cargas y beneficios de la cooperación social, y están dispuestos a afirmar tales principios.

Sin embargo, cierto acuerdo en las concepciones de la justicia no es el único requisito para una comunidad humana viable. Hay otros problemas sociales fundamentales, en particular los de coordinación, eficacia y estabilidad. En general, según esta teoría, no es posible evaluar una concepción de justicia sólo por el papel distributivo. Se tiene que tomar en cuenta sus conexiones más vastas, ya que aun cuando la justicia tiene cierta prioridad por ser la virtud más importante de las instituciones, no obstante, es cierto que ceteris paribus, una concepción de justicia es preferible a otra cuando sus consecuencias generales son más deseables.

En términos generales el planteamiento de Rawls es el siguiente. El objeto primario de la justicia (social) es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las grandes instituciones sociales (la constitución política y las principales disposiciones económicas

y sociales, la protección jurídica de la libertad de pensamiento y de conciencia, la competencia mercantil, la propiedad privada de los medios de producción y la familia monogámica) distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social.

## El triunfo de la democracia liberal y la economía de mercado

Asistimos, en las dos últimas décadas del siglo, al agotamiento del modelo de Estado a la vez autoritario y económicamente voluntarista y al aparente triunfo de la economía de mercado; al retomo a la democracia en regiones de donde había sido expulsada, como en varios países de América Latina, o bien donde nunca se había instaurado, como la Europa poscomunista (con excepción de Checoslovaquia). El comunismo cayó en 1989 en Europa del este y se disolvió también en Moscú en 1991. Su disolución nos dejó frente a un vencedor que podría considerarse absoluto: la democracia liberal.

Durante medio siglo se había planteado que existían dos democracias: la formal y la real, la capitalista y la comunista, lo cual —como apunta Giovanni Sartori— era una “alternativa inexistente”.<sup>21</sup> Empero, y el propio Sartori lo enfatizará, la victoria es a medias, pues es la victoria de un principio el de legitimidad; pero incluso si la victoria fuera completa, es decir, aun cuando se establecen o se restauran democracias que no existían, su consolidación requiere tiempo o bien ser democracias inestables.

En este contexto, el único nacionalismo “imperialista” es en la actualidad el que posee un fundamento religioso el cual tiene poca fuerza de expansión, y que en todo caso nos remite al islam. Los nacionalismos que han pululado los últimos años son localistas, fragmentarios y divisores; no son nacionalismos de conquista, sino de retomo a identidades preexistentes, de recuperación de “pequeñas patrias”.

El nacionalismo de finales del siglo XX, conviene aclararlo, no se plantea como una alternativa de legitimidad. Las movilizaciones nacionalistas tendrán que buscar siempre, una vez finalizada su emergencia, un aval democrático y en todo caso tendrían que plantearse como una legitimidad sustitutiva de la legitimidad democrática.

De allí que para muchos el tema de nuestro tiempo es que la economía de mercado y la democracia política son las dos caras de la misma moneda. Ahora bien, si en el plano económico todo se convierte en sistema de mercado, ¿no se convertirá también, en una visión a más largo plazo, y como consecuencia política, en democracia?

Sartori, responde que sí, aunque afirma que en alguna medida también no.

En principio una economía de mercado es compatible con cualquier sistema político que conceda libertad al mercado. Por lo tanto, mercado y dictadura pueden acoplarse. Pero una vez planteado esto, está claro que el “contagio democrático” hará cada vez más difícil este acoplamiento. La victoria de la democracia como principio de legitimidad hace prever que el éxito del mercado se convertirá cada vez más en una demanda de democracia. A condición, bien entendido, de que el mercado tenga éxito, de que verdaderamente produzca bienestar. Lo que no obsta, debo insistir, para que siempre se den o puedan darse economías de mercado sin democracia

El desarrollo económico como el acompañamiento de la democracia: invertir el razonamiento

El planteamiento formulado por Sartori, entrañaría para Alain Touraine, también una parte de verdad. Hay que aceptar, nos dice, la idea de que la democracia corre un gran peligro allí donde el Estado gobierna directamente la economía. La economía de mercado es verdaderamente una condición necesaria de la democracia, porque limita el poder del Estado. Constatación que contradice la ideología que identifica la democracia con una voluntad popular contenida en un Estado o un partido de vanguardia capaz de derrocar, si es preciso, apoyándose en la violencia callejera, la dominación de una clase o una élite dirigente. Ideología, por cierto, muy discutible, ya que nada demuestra que el derrocamiento de una dominación social entrañe la creación de una democracia política, Touraine coincidiría de algún modo con Sartori al señalar que no existe democracia sin economía de mercado, pero hay muchos países de economía de mercado que no son democráticos. En ese sentido la economía de mercado es una condición necesaria pero no suficiente de la democracia. Por ello, para transmitir todos sus efectos, Touraine considera que la economía de mercado necesita de un Estado eficaz, políticas económicas adaptadas, buenos medios de comunicación y un alto nivel de educación en el conjunto de la población.

No obstante, este sociólogo francés se pregunta: ¿para qué habría de necesitar democracia? Inmediatamente después responde:

la economía liberal recela del control de la economía por el poder político, pero un poder no democrático puede ponerse al servicio de la acumulación del capital, mientras que un régimen democrático puede olvidar las necesidades de la economía, preocuparse sobre todo por proteger intereses adquiridos o satisfacer reivindicaciones particulares antes que asegurar la movilidad de los factores o la coherencia de la política económica.

Touraine sugiere, por lo tanto, invertir el razonamiento habitual: en lugar de considerar a la democracia como el acompañamiento político del desarrollo económico, es necesario pregun-

tarse en qué condiciones la economía de mercado conduce al desarrollo y cuál es el papel de la democracia en este proceso, tanto más cuanto que el desarrollo, y más precisamente el desarrollo autosostenido, es decir endógeno, responde a tres condiciones principales: la abundancia y la elección adecuada de las inversiones, la difusión en toda la sociedad de los productos del crecimiento, la regulación política y administrativa de los cambios económicos y sociales en el plano del conjunto nacional o regional considerado. En términos aún más concretos, la transformación de la economía de mercado en desarrollo supone un Estado capaz de análisis y decisión, empresarios y fuerzas de distribución. Ahora bien, estos tres agentes del desarrollo tienen relaciones estrechas con los tres componentes de la democracia.

En primer lugar, no hay democracia y tampoco desarrollo sin ciudadanía, es decir, sin conciencia de pertenencia a un conjunto nacional regido por leyes. Lo que el análisis del desarrollo añade aquí es que la ciudadanía supone la existencia de un Estado, cuyo objetivo principal es el fortalecimiento de la sociedad nacional, a la vez mediante la modernización económica y la integración social.

En segundo lugar, la representación de los intereses, si es un componente de la democracia, es también un factor de desarrollo, ya que es o puede ser un equivalente de un proceso de redistribución de los resultados del crecimiento y, por tanto, de la integración social. Por último, la inversión conduce al desarrollo y a la industrialización, porque quiebra los mecanismos de reproducción social en beneficio de las libertades y sustituye los antiguos principios de orden por un principio de movimiento.

¿Puede obtenerse de estas comparaciones una conclusión extrema y decir que desarrollo y democratización son sinónimos? Según Touraine, si los dos términos no son completamente inseparables, es porque tanto el desarrollo como la democracia han sido procesos siempre desequilibrados, abiertos, repletos de asincronías, de conflictos y hasta de rupturas entre sus tres componentes.

La democracia es —según esta premisa— un sistema de gestión política del cambio social y el desarrollo es un conjunto de relaciones sociales al mismo tiempo que una política económica. La integración de los actores sociales y económicos del desarrollo no es algo espontáneo; está incluso amenazada por la lógica propia de cada uno de ellos, que corre el riesgo de entrar en conflicto con los demás y desarticular la sociedad.

En suma, la democracia, debido a que da al sistema político un papel de mediación entre los actores sociales y entre éstos y el Estado, es la que mantiene unidos los componentes del desarrollo. Luego entonces: El desarrollo no es la causa sino la consecuencia de la democracia. Para lograr lo anterior, según este sociólogo francés, la democracia tiene como efecto principal asegurar la redistribución del producto nacional, pero al limitar el poder del Estado permite también a éste actuar como agente del desarrollo. Así, democracia y desarrollo sólo pueden vivir

unidos uno al otro.

Congruente con esta tesis, Touraine escribirá:

Un desarrollo autoritario se asfixia y produce crisis sociales cada vez más graves. Una democracia que se reduce a un mercado político abierto y no se define como la gestión de los cambios históricos se pierde en la partidocracia, los lobbies y la corrupción.

Esta conclusión no equivale, también para Touraine, a la bien presentada tesis clásica de S. M. Lipset, de la correlación entre modernización económica y democracia política, y por lo tanto del papel determinante de la primera como elemento de apertura y diversificación de la sociedad.

No obstante, él reconoce la posición de dos concepciones igualmente coherentes: si la modernización es definida como la diferenciación creciente de subsistemas, cada uno de los cuales está regido por una forma específica de racionalidad, la democracia, por su lado, lo es como la ausencia de todo poder global y por lo tanto como el producto final de una evolución gobernada por el triunfo de la racionalidad instrumental el cálculo y control de las decisiones y el individualismo. Pero, si, al contrario, se define el desarrollo como la gestión política de las tensiones sociales entre la inversión económica y la participación social, la democracia aparece como la condición, y ya no únicamente como el resultado de esta gestión.

La justicia distributiva: una alternativa filosófica sistemática para la aplicación práctica

La justicia distributiva es uno de los conceptos propuestos los últimos años en el campo de la filosofía política para entender la complejidad de la igualdad en las sociedades modernas. Este concepto recoge la tradición de algunos pensadores que se han preocupado por definir el igualitarismo político, más como el principio para alcanzar una sociedad libre de dominación, que como una mera eliminación de diferencias. La idea de justicia distributiva guarda relación tanto con el ser y el hacer como con el tener; con la producción tanto como con el consumo; con la identidad y el status tanto como con el país, el capital o las posesiones personales.

Plantea que tanto ideologías como configuraciones políticas distintas justifican y hacen valer distintas formas de distribuir la pertenencia, el poder, el honor, la eminencia ritual, la gracia divina, la afinidad así como el amor, el conocimiento, la riqueza, la seguridad física, el trabajo y el asueto, las recompensas y los castigos, así como una serie de bienes más estrecha y materialmente concebida: alimentación, refugio, vestimenta, transporte, atención médica, bienes de toda

clase, etcétera.

Ahora bien, toda esta multiplicidad de bienes se corresponde con una multiplicidad de procedimientos agentes y criterios distributivos, toda vez que no existe una vía de acceso única a este mundo de ideologías y procedimientos distributivos. Nunca ha existido un medio universal de intercambio. Desde la declinación de la economía de trueque, el dinero ha sido el medio más común nos dice Michael Walzer, pero la vieja máxima de que hay cosas que el dinero no puede comprar, es no sólo normativa sino también fácticamente verdadera.

Lo más relevante de este planteamiento es que a lo largo de la historia, el mercado ha sido uno de los mecanismos más importantes para la distribución de los bienes sociales, aunque nunca ha sido, y en ningún lado es hoy, un sistema distributivo completo. Análogamente, nunca ha existido un criterio decisivo único a partir del cual todas las distribuciones sean controladas, ni un conjunto único de agentes tomando tales decisiones. Ningún poder estatal ha sido tan decisivo que pueda regular todos los esquemas de compartir, dividir e intercambiar, a partir de los cuales la sociedad adquiere forma.

Al Estado se le escapan las cosas de las manos; nuevos esquemas son desarrollados: redes familiares, mercados negros, alianzas burocráticas, organizaciones políticas y religiosas clandestinas. Los ministros del Estado pueden gravar con impuestos, reclutar militarmente, asignar, regular, efectuar nombramientos, recompensar, castigar, pero no pueden acaparar la gama total de los bienes o sustituir a cualquier otro agente de distribución. Tampoco puede hacerlo nadie más: se dan golpes en el mercado y hay acaparamientos monopólicos, pero nunca se ha producido una conspiración distributiva que tuviese completo éxito.

Walzer hace hincapié en que nunca ha habido un criterio único o un conjunto único de criterios interrelacionados para toda distribución. El mérito, la calificación, la cuna y la sangre, la amistad, la necesidad, el libre intercambio, la lealtad política, la decisión democrática: todo ello ha tenido lugar, junto con muchos otros factores, en difícil coexistencia. La búsqueda de tal unidad revelaría el hecho de no comprender la materia de la justicia distributiva.

No obstante, en algún sentido, el impulso filosófico de buscarlo es inevitable. Incluso si se opta por el pluralismo como él lo propone, este modelo de democracia requiere para dicha opción una defensa coherente, pues es preciso que existan principios que justifiquen tal opción y que a ésta se le fijen límites, debido a que el pluralismo no nos exige aprobar cada criterio distributivo propuesto, ni aceptar a todo potencial agente distribuidor.

¿Cómo entender la teoría de la justicia distributiva? El autor la resume en seis proposiciones:

Todos los bienes que la justicia distributiva considera son bienes sociales. No son ni han de ser valorados por sus peculiaridades exclusivas.

Los individuos asumen identidades concretas por la manera en que conciben y crean y luego poseen y emplean los bienes sociales. La distribución no puede ser entendida como los actos de hombres y mujeres aun sin bienes particulares en la mente o en las manos.

No existe un solo conjunto de bienes básicos o primarios concebible para todos los mundos morales y materiales.

Es la significación de los bienes lo que determina su movimiento. Los criterios y procedimientos distributivos son intrínsecos no con respecto al bien en sí mismo sino con respecto al bien social.

Toda distribución es justa o injusta en relación con los significados sociales de los bienes de que se trate.

Los significados sociales poseen carácter histórico, al igual que las distribuciones. Estas, justas o injustas, cambian a través del tiempo. Aún más, ciertos bienes básicos poseen lo que podríamos considerar estructuras normativas características, reiteradas a través del tiempo y el espacio, aunque no a través de todo tiempo ni de todo espacio.

Cuando los significados son distintos, las distribuciones deben ser autónomas. Todo bien social o conjunto de bienes sociales constituye, por así decirlo, una esfera distributiva dentro de la cual sólo ciertos criterios y disposiciones son apropiados. En ninguna sociedad los significados sociales son distintos por completo. Lo que ocurra en una esfera distributiva afecta lo que ocurra en otras; a lo sumo podremos buscar una autonomía relativa.

Es evidente que las preguntas que plantea la teoría de la justicia distributiva suponen una gama de respuestas y dentro de ellas, nos dice Walzer, hay espacio para la diversidad cultural y la opción política. Por ello, afirmará que estas diferencias derivan de la comprensión de los bienes sociales mismos, lo cual es producto inevitable del particularismo histórico y cultural.

Nadie podría negar que el Estado nacional ha sido el elemento nuclear de la política en los últimos 400 años. La conversión del Estado en “Estado de bienestar” se inicia en las décadas finales del siglo XIX. Tras su evolución, el Estado de bienestar en el siglo XX, se configuró con elementos como los siguientes:

Intervención del Estado en los mecanismos del mercado para proteger a determinados grupos de un mercado dejado a sus reglas.

Política de pleno empleo, imprescindible porque los ingresos de los ciudadanos se perciben a través del trabajo productivo o de la aportación del capital.

Institucionalización de sistemas de protección para cubrir necesidades que difícilmente pueden satisfacer salarios normales.

Institucionalización de ayudas para los que no pueden estar en el mercado de trabajo.

En los últimos tiempos se ha convertido ya en un tema de la vida política y económica, pero también de la filosofía práctica, afirmar que el Estado de bienestar se encuentra en crisis y que es preciso sustituirlo por otra forma de Estado más adecuada a las necesidades de los tiempos “poscapitalistas” que corren. Habitualmente, suele concluirse, que urge recuperar de algún modo la forma liberal del Estado de Derecho, que parece ser la alternativa más clara al Estado benefactor, y sustituir, en lo que a valores morales se refiere, la institucionalización de la solidaridad por la promoción de la eficiencia y la competitividad y por el respeto a la libertad individual y a la libre iniciativa.

Para algunos autores, como Adela Cortina, hay una dimensión del Estado del bienestar que nadie está dispuesto a tirar por la borda. Por ello, una crítica al Estado del bienestar que conserva de él lo que de eliminable tiene, aunque transformándolo, porque la historia no pasa en vano, debería considerar los siguientes puntos: el Estado de Derecho puede revestir formas diversas, entre ellas el Estado liberal de Derecho, el Estado social de Derecho, o el Estado del bienestar, y aunque en la práctica las dos últimas puedan haberse dado juntas, urge sin embargo distinguirlas con claridad.

Si el Estado del bienestar ha degenerado en megaEstado y, por eso mismo, ha entrado en un proceso de descomposición, los mínimos de justicia que pretende defender el Estado social de Derecho constituyen una exigencia ética, que en modo alguno podemos dejar insatisfecha. La au-

téntica clave de esa otra forma de Estado que ha recibido el nombre de Estado social de Derecho consiste en incluir en el sistema de derechos fundamentales no sólo las libertades clásicas, sino también los derechos económicos, sociales y culturales: la satisfacción de ciertas necesidades básicas y el acceso a ciertos bienes fundamentales para todos los miembros de la comunidad se presentan como exigencias éticas a las que el Estado debe responder.

El Estado social de Derecho tiene por presupuesto ético la necesidad de defender los derechos humanos, al menos de las dos primeras generaciones, con lo cual la exigencia que presenta es una exigencia ética de justicia, que debe ser satisfecha por cualquier Estado que hoy quiera pretenderse legítimo. La justicia, fundamento de un Estado social de Derecho, no es lo mismo que el bienestar. La primera debe procurarla un Estado que se pretenda legítimo; la segunda, han de agenciársela los ciudadanos por su cuenta y riesgo, cada uno según sus deseos y según sus posibilidades.

Por eso escribe Cortina que es urgente la tarea de intentar determinar en cada Estado qué necesidades considera lo que algunos llaman un mínimo decente, otros un mínimo absoluto, por debajo del cual no puede quedar ese Estado si pretende legitimidad. Ese mínimo no compone, ni lo pretende tampoco, el bienestar de los ciudadanos, sino que es una exigencia de justicia.

Es decir, el llamado “Estado del bienestar” ha confundido, en este sentido, la protección de los derechos básicos con la satisfacción de deseos infinitos, medidos en términos del “mayor bienestar del mayor número”.

Sin embargo, confundir la justicia, que es un ideal de la razón, con el bienestar, que lo es de la imaginación, es un error por el que podemos acabar pagando un alto precio: olvidar que el bienestar ha de costárselo cada quien a sus expensas, mientras que la satisfacción de los derechos básicos es una responsabilidad social de justicia, que no puede quedar exclusivamente en manos privadas, sino que sigue haciendo indispensable un nuevo Estado social de derecho un Estado de justicia, no de bienestar alérgico al mega-Estado, alérgico al “electorerismo”, y consciente de que debe establecer unas nuevas relaciones con la sociedad civil.

## Conclusiones

La búsqueda de la justicia ha sido el tema por excelencia de la filosofía política desde sus orígenes hasta nuestros días. Una de las primeras dificultades que plantearon los filósofos antiguos fue señalar que ninguna de las formas de gobierno, incluyendo la democrática, expresaba en su integridad la justicia absoluta, de ahí que les preocupara el sentido práctico y no solamente ideal de las formas de gobierno, en particular la democracia y su mezcla con otras formas de gobierno, como con la oligarquía, por ejemplo.

Posteriormente, a lo largo de la historia, los grandes pensadores, conscientes de las desigualdades sociales, plantearon que las distinciones en la democracia se fundan y se originan en el principio de igualdad. Ello dio lugar desde entonces a la formulación de uno de los problemas históricos de la democracia y la justicia: fijar las diferencias en una sociedad y, más tarde, igualarlas por medio de leyes particulares de compensación.

Es por ello que, dentro de los límites fijados por una constitución, el Estado se erigió históricamente como el único legislador, debiendo asegurar una competencia justa e igual entre finalidades públicas y privadas. Es a partir de este momento que nada se presentó con mayor peligro como la influencia de los intereses privados en los negocios públicos.

Más de un pensador reconoció que la democracia como forma de gobierno suponía cosas difíciles de reunir, tales como un Estado pequeño en donde se pudiera reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pudiera sin dificultad reconocer a los demás y establecer, mediante multitud de difíciles deliberaciones, mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, sin lo cual la igualdad de derechos y de autoridad no podría subsistir mucho tiempo.

En algunas sociedades, particularmente las aglosajonas, los estudiosos descubrieron un hecho generador en la permanente lucha que ha enfrentado la democracia contra la aristocracia: la igualdad de condiciones, que junto con la "teoría de la representación" fundamentará teóricamente a la primera. En la medida en que se percataron que los pueblos democráticos deseaban la libertad, pero amaban más la igualdad, enfatizaron una forma de hacer prevalecer la igualdad otorgando derechos iguales a cada ciudadano o no dándoselos a ninguno.

En este mismo tipo de sociedades, los postulados de la democracia descansarán en una concepción pluralista, en donde las pautas de influencia sobre las decisiones de la vida se centrarán en principio en el criterio de igualdad política. En este momento la búsqueda del alto grado de igualdad en la distribución de los recursos políticos demostrará la existencia de condiciones necesarias, mas no suficientes para lograr un alto grado de igualdad en el control de las decisiones políticas.

Es en este contexto, también, en el que se empieza a considerar importante a una de las instituciones centrales de la vida económica: el sistema de precios o de mercados, el cual se consideró de particular importancia para controlar el comportamiento tanto de las élites como de la población.



De este modo, se podría hablar de la existencia de una tradición igualitaria en la civilización occidental que se caracteriza por una creencia en la igualdad, pero más que eso, por una oposición a ciertos tipos específicos de desigualdad, haciendo énfasis en aquellas desigualdades que se consideran intolerables (la esclavitud, por ejemplo) y que hacen del hombre un instrumento del otro, y que crean arbitrariamente signos de superioridad e inferioridad, ocasionando no sólo otras distinciones entre los individuos y obstruyendo la especialización funcional, sino privándolos de satisfactores mínimos, tales como, alimentación, refugio, salud y educación.

A raíz del desarrollo económico y político de las sociedades en el último siglo, se formuló un planteamiento que pretendió demostrarse empíricamente, en el sentido de que el grado de urbanización e industrialización se relacionaba directamente con la democracia, y que existía una relación directa entre educación y democracia. Con el paso del tiempo, el debate cuestionó el planteamiento y pretendió demostrar que si existía alguna asociación se trataba de una correlación falsa, toda vez que no estaba claro cuál era la dirección de la causación, puesto que instrucción, comunicación, pluralismo social y ausencia de desigualdades extremas son los presupuestos más seguros de un posible ordenamiento democrático, sin embargo, tales fenómenos no se encontraban históricamente ligados al desarrollo económico, pues también podían encontrarse en sociedades preindustriales.

A principios de los años setenta y durante las décadas siguientes, se presentaron en el campo de la teoría política normativa (filosofía política) intentos nuevos para establecer un con-

junto de principios, de algún modo fundamentados y con implicaciones prácticas para abordar el problema de las transformaciones y papel del Estado en su relación con los cambios de la sociedad. La producción de obras sobre la justicia distributiva, las distintas esferas de la misma y el papel de la justicia social en el Estado liberal (o neoliberal para muchos) se aprecian mejor, si son vistos como intentos de desarrollar alternativas sistemáticas a la teoría que afirma que un concepto aceptable de la justicia debe ser capaz de servir como una concepción “pública” que rija en una sociedad bien ordenada.

Con la caída y disolución de los regímenes comunistas a finales de la década de los ochenta, el debate que había durado medio siglo sobre la existencia de dos democracias: la formal y la real, es decir, la capitalista y la comunista terminó, y un buen número de teóricos señalaron que existía un vencedor que podría considerarse absoluto: la democracia liberal.

Esta victoria, parcial ciertamente, dio paso a otra discusión: que la economía de mercado y la democracia política eran dos caras de la misma moneda. Es decir, que la victoria de la democracia como principio de legitimidad hacía prever que el éxito del mercado se convertiría cada vez más en una demanda de democracia, a condición de que el mercado tuviera éxito y de que verdaderamente produjera bienestar. Es a partir de esta formulación que se hizo el señalamiento de que la democracia corría un gran peligro allí donde el Estado gobernara directamente la economía.

Se advirtió que la economía de mercado era verdaderamente una condición necesaria para la democracia porque limitaba el poder del Estado, pero como condición necesaria no era suficiente, pues a su vez necesitaba de un Estado eficaz, capaz de análisis y decisión, empresarios y fuerzas de distribución. Así se reabrió el debate nuevamente, pero esta vez sobre el desarrollo y su relación con la democracia, y se llegó a una conclusión tal vez no lo suficientemente discutida: que tanto el desarrollo como la democracia eran procesos siempre desequilibrados, abiertos y repletos de asincronías, de conflictos y hasta de rupturas en sus componentes principales; en otros términos, que el desarrollo no era la causa sino la consecuencia de la democracia.

Los últimos desarrollos teóricos sobre la justicia (como es el de la concepción de la justicia distributiva) demostraron dos hechos importantes: que el mercado había sido uno de los mecanismos más importantes para la distribución de los bienes sociales, pero que nunca había sido en ningún lugar un sistema distributivo completo, y que ningún poder estatal había sido tan decisivo que pudiera regular todos los esquemas de compartir, dividir e intercambiar, requeridos por una sociedad.

Diremos por último que ante la afirmación de que el Estado del bienestar se encontraba en crisis y de que era preciso sustituirlo por otra forma de Estado más adecuada a las necesidades actuales, se concluyó que urgía recuperar de algún modo la forma liberal del Estado de Derecho que parecía ser la alternativa más clara al Estado benefactor. Sin embargo, hay autores que

reabren el debate, en el sentido de que el Estado de Derecho, puede revestir formas diversas, entre ellas, el Estado liberal de Derecho, el Estado social de Derecho, o el Estado del bienestar, las cuales, aunque puedan haber existido juntas, es necesario distinguir con claridad. Por ello, la Constitución del Estado social de Derecho debe incluir en el sistema de derechos fundamentales no sólo las libertades clásicas, sino también la satisfacción de ciertas necesidades básicas y el acceso a ciertos bienes fundamentales para todos los miembros de la comunidad.

Esta dimensión del Estado del bienestar que pretende defender el Estado social de Derecho en cuanto a los mínimos de justicia, debe verse como una exigencia ética, es decir, la justicia debe procurarla el Estado, en tanto que el bienestar es tarea de los propios ciudadanos según sus deseos y posibilidades.

Javier Brown César<sup>1</sup>

---

### Introducción

Las democracias perecen: Hitler no llegó al poder por la vía violenta, ganó en las urnas y después destruyó la democracia, con su visión reduccionista de los problemas públicos y el apoyo de las masas, quienes lo reconocieron y siguieron. Hoy la democracia en México está en riesgo. Esta constatación fundamental, que es el origen de la presente investigación, se basa en hechos empíricos innegables. La Corporación Latino barómetro, a partir de la aplicación de encuestas anuales, ha documentado el retroceso del apoyo a la democracia en nuestro país: hoy al menos una de cada dos personas no apoya a la democracia. Esta pérdida de apoyo es la que motiva la realización de investigaciones cuyo punto de partida es lo expresado por la propia ciudadanía, a partir de encuestas de opinión pública.

Desafortunadamente en México no contamos con estudios sistemáticos y longitudinales que permitan medir el apoyo a la democracia en el tiempo y menos aún, determinar por qué se ha perdido el momento democrático que se vivió a principios de este milenio. A ciencia cierta no sabemos qué pasó, el lugar común es que los gobiernos de la alternancia estuvieron por debajo de las expectativas que generaron, lo que dice muy poco acerca de los factores de quiebre de nuestra democracia.



La quiebra de las democracias no sólo es el título del famoso libro de Juan Linz, también es un ámbito de investigación consagrado, cuyas fuentes se remontan a más de dos mil años, cuando Aristóteles analizó las causas de la decadencia de los regímenes políticos conocidos en su tiempo. Desde ese entonces el tema de la estabilidad política no ha dejado de ser parte de importantes debates académicos: desde la consolidación de los Estados modernos, tanto en Europa como en América se han vivido profundas y traumáticas revoluciones y magnicidios.

---

<sup>1</sup> Brown César, Javier. La crisis de la democracia en México. Documentos de trabajo No. 739. Marzo del 2018. Págs. 33

El tema de la quiebra de las democracias no es nuevo. Aristóteles de Estagira dedicó importantes reflexiones en su *Política* a analizar la estabilidad de los regímenes conocidos en su tiempo. Una de las obras más significativas escritas en el siglo pasado fue *La quiebra de las democracias* de Juan J. Linz, cuyas preguntas fundamentales son la base para la presente investigación; entre otras cuestiones Linz plantea la siguiente: “¿Es posible construir un modelo descriptivo del proceso de la caída de una democracia que pudiera contribuir a una mejor comprensión de sus elementos y dinámica?”

Un modelo como el que propone Linz tendría que dar cuenta de las diferentes fases del proceso de quiebre de las democracias, desde la fase inicial hasta el cambio de régimen.

Nuestro objetivo principal no es desarrollar un modelo explicativo completo que dé cuenta del proceso de quiebra de una democracia, sino analizar los factores que inciden en la pérdida de apoyo a un régimen democrático. Nuestra base empírica serán tres encuestas realizadas por la Corporación Latino barómetro: 2013, 2015 y 2016. Cada una de estas encuestas contiene una importante cantidad de información sobre muy diversos factores, como pueden ser: principales problemas públicos, percepción sobre el entorno internacional, actos de corrupción o cultura nacional.

Debido a la amplitud de cuestiones planteadas en cada encuesta se ha tomado la decisión de analizar la influencia de tres grandes grupos de factores en la crisis de la democracia: el apoyo retrospectivo, la cultura política y la confianza en las instituciones. Cada uno de estos factores es parte de un modelo amplio que incluye diversas cuestiones planteadas en el Latino barómetro. Los supuestos de cada modelo son:

**Modelo de apoyo retrospectivo:** este modelo consiste en una adaptación de los supuestos del voto retrospectivo, que postula que las probabilidades de que el candidato del partido en el gobierno gane la elección presidencial dependen en buena medida de la evaluación que los propios ciudadanos hacen de su situación presente respecto a la situación que tenían o que percibían tener antes<sup>6</sup>. De esta forma, se asume como supuesto que la percepción de la situación económica personal y familiar, así como de las expectativas futuras de mejora, pueden incidir en el apoyo a la democracia.

**Modelo de la cultura política:** la teoría de la cultura cívica desarrollada originalmente por Gabriel Almond y Sidney Verba, postula que existen una serie de conductas que se asocian con la cultura cívica, como son la capacidad de asociarse con otras personas para resolver problemas comunes, el activismo político, la información sobre política, la pertenencia a partidos o el ejercicio del sufragio. El análisis de estos factores permite elaborar una tipología para comparar los tipos de cultura cívica en países específicos, siendo los grandes tipos, la cultura parroquial, de súbditos y de ciudadanos. El postulado fundamental de este modelo es que los hábitos vinculados con la política inciden en el apoyo a la democracia.

**Modelo de confianza institucional:** hoy sabemos que hay una crisis de confianza generalizada, no sólo hacia los partidos políticos y las autoridades, también hacia empresarios, medios de difusión, sindicatos, universidades e incluso en el ámbito de las relaciones interpersonales. El postulado principal de este modelo es que la pérdida de confianza en las instituciones públicas puede erosionar la base de apoyo a la democracia.

Con base en los tres modelos se realizarán análisis estadísticos para determinar qué factores están incidiendo en la pérdida de apoyo a la democracia. El mejor modelo será, al final de cuentas, el que probabilísticamente explique mejor cuáles son los factores que inciden o no en el apoyo a la democracia.

Para la construcción de los modelos se transformaron variables, para conformar las denominadas dummy, o sea, variables dicotómicas en lugar de otras en las que se presenta una mayor dis-

persión en las respuestas. Una forma típica de conformar una variable dummy se da al transformar la escala de Likert (totalmente de acuerdo, de acuerdo, indiferente, en desacuerdo y totalmente en desacuerdo) de cuatro a dos variables: totalmente de acuerdo o de acuerdo versus en desacuerdo y totalmente en desacuerdo, dejando como valor perdido el indiferente. También se puede hacer lo mismo con escalas de frecuencia (muy frecuentemente, frecuentemente, ocasionalmente o casi nunca) y de agrado o aprobación (mucho, algo, poco o nada), conformándose en todos los casos variables dicotómicas. Cabe señalar que para cada aplicación se contó con una muestra de 1200 encuestas válidas para México.

La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, o en algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible a uno democrático.

El modelo de apoyo retrospectivo tiene cierto potencial explicativo para dar cuenta de la pérdida de apoyo a la democracia.

Contrariamente a lo que se podría esperar, quienes apoyan más a los regímenes autoritarios en 2013 son las personas que tuvieron una buena situación familiar en el último año y quienes consideran que la distribución del ingreso es justa o muy justa. Cabe señalar que en 2013 todavía se vivía la inercia de la estabilidad económica propiciada por los gobiernos del PAN y que el nuevo gobierno autoritario extendió ciertos beneficios económicos a sectores sociales que se beneficiaron del autoritarismo priista.

La forma como los factores inciden en el apoyo a la democracia confirma algunos de los supuestos de los estudios sobre la cultura cívica como el interés en la política o el hecho de participar en elecciones.

El modelo da cuenta de que las variables asociadas a la cultura cívica sí tienen un impacto importante en el apoyo a la democracia, tal como se desprende del cuadro: el apoyo a la democracia suele ser mayor entre personas más interesadas en política, que han votado en la última elección, que consideran que el Congreso es necesario para la democracia, y entre quienes están de acuerdo en que a, pesar de sus problemas, la democracia es mejor.

El desglose de los factores de confianza revela que quienes consideran que la democracia es preferible optan por un régimen con menor control de los medios y acuden con mayor frecuencia a funcionarios para resolver problemas de su barrio.

Los datos dejan en claro que quienes se inclinan más hacia un gobierno autoritario favorecen en mayor medida el control del gobierno sobre los medios y que no suelen acudir a funcionarios del gobierno para atender problemas que les afecten en su barrio.

De los factores analizados cabe preguntar ahora cuáles tienen un mayor impacto en el apoyo a la democracia y qué tan grande es ese impacto. Para responder a esta cuestión se desarrolló un modelo de regresión, cuyo resultado arroja que tres factores del Latino barómetro 2013 inciden más que otros en el apoyo a la democracia: la percepción de que la situación económica personal y familiar es mejor que hace doce meses, el hecho de haber votado en las últimas elecciones presidenciales y el haber acudido a algún funcionario para resolver un problema del barrio; paradójicamente y como ya se señaló, son las personas que perciben que su situación económica personal y familiar ha mejorado en los últimos doce meses quienes menos apoyan a la democracia.

En conclusión, cada uno de los modelos considerados aporta un factor que explica, en cierta medida, el apoyo a la democracia: con respecto al apoyo retrospectivo la situación económica personal y familiar; en lo relativo a la cultura cívica el hecho de haber votado y en el modelo de confianza en las instituciones, el haber acudido a algún funcionario para resolver un problema del barrio.

Los análisis realizados permiten dilucidar patrones constantes a pesar de los cambios en

los cuestionarios realizados por la Corporación Latino barómetro entre las encuestas 2013, 2015 y 2016: persisten factores asociados al nivel de satisfacción con la vida, así como la confianza en el voto y su poder transformador. Esto nos lleva a distinguir entre democracia formal o procedimental y democracia genuina, como lo establece Juan Linz en los siguientes términos: “En un régimen democrático y en una sociedad en la que mucha gente ha aceptado la legitimidad democrática, el argumento más convincente en esta batalla ideológica sería un esfuerzo para distinguir entre legitimidad democrática formal reducida a legalidad y democracia genuina, que puede definirse como la capacidad de respuesta de los gobernantes a las aspiraciones auténticas del pueblo”.

Así, por un lado, tenemos el voto como un elemento formal de la democracia que garantiza legitimidad de origen y nutre, como insumo fundamental, al proceso democrático. La posibilidad de sufragar sabiendo que el voto vale y tiene un potencial transformador innegable, es consustancial a la democracia. Pero, por otro lado, un sistema democrático debe producir cierto nivel de prosperidad social, o perder apoyo. Así, la mejora en las condiciones de vida de las personas y sus familias puede ser un factor de apoyo a un régimen autoritario, si las personas se han beneficiado del mismo, pero sólo la satisfacción con la vida lleva a brindar apoyo a un régimen democrático.

De acuerdo a los datos del Latino barómetro, el apoyo a la democracia en México no ha repuntado, teniéndose el pico máximo en 2003, cuando el 63% de los encuestados manifestó apoyar la democracia, todavía en 2006 la mayoría de los encuestados apoyaban a la democracia (54%), pero a partir de ese año el apoyo a la democracia cayó hasta llegar a su nivel mínimo en 2013 (37%) y repuntar en 2015 y 2016 con el 48% de apoyo. Sin duda, la restauración autoritaria del priismo tuvo un efecto importante en la percepción de las personas, que se refleja en el bajo apoyo del año 2013, cuando el presidente gozaba de amplios apoyos gracias a la agenda reformista del Pacto por México. El apoyo al autoritarismo cayó y en consecuencia repuntó el apoyo a la democracia después de la pérdida de legitimidad del régimen.

El vaivén autoritario nos ha demostrado que no hay estabilidad democrática sin la necesaria transformación de las estructuras y la limpieza de las instituciones. Sin auténticas autoridades no se podrá atender en sus raíces el problema de la representación política, largamente secuestrada por un partido hegemónico y después por una simulación democrática que ha mantenido privilegios y perpetuado desigualdades

La añeja tradición de nuestro sistema político implica que la sociedad civil refleja a su gobierno, depende de él, se le subordina cuando está a favor de intereses elitistas y lo critica cuando violenta pactos que conllevan la acumulación excesiva de poder y riqueza. Durante décadas el gobierno trató de moldear las preferencias de la ciudadanía, censuró hasta la saciedad a los medios, produjo una religión oficial, el nacionalismo revolucionario y una mitología elevada al rango de historia oficial. La interacción entre el gobierno y los sectores disidentes de la población fue, durante décadas, un factor de crisis que el sistema procesó exitosamente hasta que los costos de la represión resultaron ser demasiado altos.

Las transformaciones en los datos de las encuestas pueden reflejar las diferentes metodologías aplicadas o la variación en los reactivos de las encuestas, pero también la forma como el gobierno, a partir de políticas públicas y legislación, moldea percepciones; los gobiernos con sus acciones alteran nuestras percepciones a lo largo del tiempo, no otro es el necesario y cotidiano imperativo de legitimar a los gobernantes, con base en acciones que en muchas ocasiones son supestandamente eficaces, pero que ocultan coartadas inadmisibles para secuestrar recursos públicos.

Durante los gobiernos democráticos del PAN fue difícil hacerse de fortunas descomunales a costa del erario, pero la vieja tradición de connivencia entre empresarios y gobierno, instaurada durante la presidencia de Miguel Alemán, resurgió con fuerza y violencia sin iguales por obra de una nueva generación de “cachorros” que se dedicó a drenar recursos públicos de forma impúdica y maliciosa. El primer impulso de saqueo se vio opacado por la agenda reformista, pero fue inocul-

table a raíz de los primeros escándalos de corrupción y la escalada de violencia. Los factores de quiebre del régimen autoritario, no sólo se reflejaron en el deterioro de la institución presidencial, sino en un importante repunte de apoyo a la democracia.

Los gobiernos autoritarios suelen tener resultados de alto impacto en el largo plazo, operando un modelo de dictadura, que es siempre provisional<sup>19 20</sup>, para impulsar la economía, distribuir recursos públicos y generar mayores apoyos, pero en el mediano plazo, estas acciones resultan extraordinariamente onerosas y llevan, tarde o temprano, a la contratación de deuda, a la inflación, a la elevación de las tasas de interés, al empleo precario y a un muy modesto crecimiento. El impacto inicial de la administración del PRI, que aprovechó la inercia económica de los gobiernos del PAN, se fue diluyendo conforme escalaban los escándalos de corrupción y proliferaban los saqueos a las arcas públicas en varias entidades federativas. Con los gobiernos autoritarios del PRI se dio una repentina prosperidad, una derrama económica a sectores anémicos, que habían sido desatendidos durante las administraciones anteriores: los recursos fluyeron y la legitimidad se consolidó durante los primeros dos años de gobierno, para caer después, de forma vertiginosa.

En la Encuesta de 2015 se dio un mayor apoyo a la democracia, tal vez como resultado de los escándalos de corrupción del gobierno autoritario y de su mal desempeño económico. De ahí que la pregunta sobre la democracia como mejor forma de gobierno tenga relevancia. Para la mitad del sexenio era obvio que la democracia se había resquebrajado, llegándose a lo que Castoriadis denomina regímenes de oligarquía: “Ningún análisis serio puede discutir el hecho de que los regímenes que se autoproclaman democráticos son en realidad lo que todo filósofo político clásico habría llamado regímenes de oligarquía. Una capa delgadísima de la sociedad domina y gobierna. Ella coopta a sus sucesores... Si la fracción gobernante de esta oligarquía abusa demasiado se hará reemplazar- por la otra fracción de la oligarquía, que se le asemeja más”.

Es particularmente importante analizar lo que sucede con la confianza hacia los sindicatos, ¿acaso después del espectacular golpe contra el magisterio, el bajo perfil que mantuvieron sus líderes y la contención de las huelgas se puede hablar de un regreso al control corporativo que perdieron los gobiernos del PAN, aunque jugaron con ellos como mascotas inofensivas? Inclusive puede especularse que el corporativismo, si bien no mantuvo su fuerza y capacidad movilizadora, sí fue un factor latente durante los gobiernos de la alternancia y se reactivó con el autoritarismo priista. Sea como sea, la pérdida de confianza en los sindicatos se vinculaba en 2015 al apoyo a un régimen democrático, señal de que al parecer el pacto corporativo se ha roto de forma definitiva y que es necesario transitar a un nuevo esquema no corporativo de relación entre el gobierno y la sociedad civil organizada.

Mucho se habla hoy de un cambio de régimen, proponiéndose la adopción de un sistema semi parlamentario, pero se obvia que un cambio como el que se propone se debe dar en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil y no mediante una reforma cosmética que lo único que busca es perpetuar privilegios, mantener canonjías y seducir a la opinión pública; el auténtico cambio de régimen significa una transformación radical de la forma como el gobierno se relaciona con la ciudadanía, extrayendo rentas, maquinando pobres, generando servicios públicos deplorables; no conlleva una cosmética constitucional, una ingeniería a modo, una adaptación de normas para que las cosas sigan igual, sino el fin de un esquema centenario de acumulación de riqueza, de generación de privilegios, de atropellos a la auténtica justicia social.



En 2016 encontramos variables que inciden en la falta de apoyo a la democracia y que significan una auténtica quiebra del régimen: se atisba la posibilidad de que se apoye a un gobierno de mano dura y que además pase por encima de las leyes, en resumidas cuentas, una forma de gobierno que a punta de decretos instaure una dictadura. Estos factores representan un importante giro hacia el apoyo a gobiernos de carácter dictatorial que puedan tomar decisiones drásticas y rápidas ante situaciones de emergencia.

Otro factor que cabe destacar en 2016 es el papel que los medios adquieren con respecto al apoyo abierto a candidatos. La restauración autoritaria implicó un intento de cooptar y controlar a los medios, al gado de transitar a un modelo de propaganda gubernamental, basado en el despensio abusivo, la represión de la disidencia y la manipulación de la opinión pública. Ante el riesgo de la erosión de la esfera pública la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció acerca de la importancia de una ley de propaganda gubernamental que robusteciera a los medios e impidiera que, con los crecientes recursos destinados a la publicidad, se pueda dañar el espacio público y la libre competencia entre los medios. En los resultados del Latino barómetro 2016, a pesar de que los encuestados percibieron el abierto apoyo de los medios a determinados candidatos el apoyo a la democracia se sostiene.

Por último, las ideas tradicionales sobre la cultura cívica y su influencia en los procesos democráticos parecen quedar en cuestión: ni la frecuencia con la que se habla en política, ni las actividades voluntarias, el activismo político y la información sobre los asuntos públicos parecen ya tener mayor incidencia en el apoyo a la democracia. El paradigma de la cultura cívica está en plena decadencia y lo más probable es que su asesino sea la indiferencia ciudadana, el desprecio velado de la política o bien su abierta denostación por obra del discurso antipolítico: "La democracia es el régimen de la reflexividad política: ¿dónde está la reflexividad del individuo contemporáneo?... La inundación mediática tiene tanta más eficacia cuando cae sobre receptores desprovistos de criterios propios. Y también se adaptan a esto los discursos vacíos de los políticos. En términos generales ¿qué es para un individuo contemporáneo el hecho de vivir en sociedad, de pertenecer a una historia, ¿cuál es su visión del futuro de su sociedad? Todo ello forma una masa desorientada,

que vive al día, sin horizonte -no una colectividad crítico-reflexiva” .

Uno de los más importantes pendientes que deja el presente ensayo es la expansión del análisis de los factores que inciden en el apoyo a la democracia para abarcar todas las preguntas planteadas por el Latino barómetro; también se deben realizar análisis para toda América Latina y para países específicos.

Hoy que la democracia está retrocediendo en el mundo, es de vital importancia conocer qué factores, más allá de las creencias comunes y las viejas teorías, son los que inciden en el apoyo a un régimen democrático. Lo que sabemos con toda seguridad es que las vías del autoritarismo, de la dictadura y del socialismo del siglo XXI llevan al fracaso político evidenciado por la violencia, la represión de la población y el intento sistemático de anular a la disidencia.

Así que mientras que no existan auténticas poliarquías, nuestra mejor apuesta es hoy por la democracia, como el único sistema que garantiza amplias libertades y prosperidad a largo plazo: “la democracia, como régimen es, al mismo tiempo, el régimen que intenta realizar, tanto como se pueda, la autonomía individual y colectiva, y el bien común tal como es concebido por la colectividad concernida” .

#### Enrique Provencio<sup>1</sup>

---

En los últimos años han proliferado los ensayos que dan cuenta del pasmo de Occidente con su victoria ante el desplome de la URSS y su bloque de naciones. No pocos estudios afirman que la crisis del Estado de bienestar, la persistencia de bajos niveles de crecimiento, las emergentes insuficiencias de la propuesta neoliberal sin relevos a la vista, y las crecientes desigualdades en los países ricos, han convertido este pasmo en un trastocamiento de las corrientes de pensamiento.

En este sentido, Jean Daniel afirma que se ha perdido el *bienestar intelectual* que ha estado presente aun en momentos de grandes rupturas y convulsiones, ya que se sustenta en un mínimo de certidumbres que procuran equilibrio al pensamiento, una clara visión del mundo, la adhesión a una estructura de sociedad, la apreciación de lo que el combate pone en juego. Un claro indicador de este fenómeno es la impresionante pérdida de la capacidad de prever, de previsibilidad ante los acontecimientos de los últimos años.

Una fisura de este trastocamiento de certidumbres se encuentra en las visiones sobre la aparente paradoja entre procesos democratizadores y crecientes niveles de desigualdad. Al abordar este problema no incursionamos en un terreno poco explorado, pero sí muy accidentado en cuanto los enfoques resultan insuficientes y las experiencias nacionales no permiten definir relaciones y tendencias claras.

Una amplia gama de estudios asume la premisa de que la democracia política es un fin en sí mismo, por tanto, se distancian de otros análisis que invocan a la democracia social para descalificar o relativizar los avances en el sistema de partidos, en los medios de comunicación y en el ejercicio efectivo de los derechos políticos básicos.

Buena parte de estos estudios con carácter empírico, coinciden en que la emergencia de cambios políticos que permiten avances democráticos no siempre está asociada favorablemente, en ocasiones ni siquiera en periodos largos, con redistribuciones o reducciones de la pobreza.

Esta apreciación general, se revela como un corolario de estudios previos a la oleada democratizadora, donde se concluía que no existe una relación *necesaria* entre democracia y desarrollo.

En años recientes el debate se ha enriquecido al incorporar aportes conceptuales y abordar con mayor profundidad las tendencias y procesos específicos que *acompañan* a los avances democratizadores y a los mismos fenómenos de creciente desigualdad. En forma esquemática se revisan estas tendencias y procesos con el ánimo de enfatizar que se necesita calificar los cambios democráticos y ubicar en una nueva perspectiva el factor redistributivo/regresivo en el desempeño de las economías, para poder ponderar las potencialidades de interacción entre democracia y equidad.

#### Las herencias del Estado de bienestar

El ya largo debate sobre el *agotamiento* del Estado de bienestar se adentra en el análisis de dos tendencias en curso en los países más desarrollados, que en los últimos años se han revelado con mayor crudeza: la primera se refiere a la ampliada asimetría de los ritmos de crecimiento de la producción y la productividad frente al comportamiento de las tasas de empleo. Esta tendencia, profusamente documentada en los informes del Banco Mundial, se puede detectar con diferentes intensidades en las economías latinoamericanas. Sin embargo, la mayoría de ellas han pasado en los últimos años por severos periodos de ajuste y cambios estructurales que no permiten ponderar si su asimilación a los procesos de globalización e internacionalización, también se caracterizara por esta creciente disparidad entre producción/productividad y empleo.

---

1 Revista de Estudios Políticos. Quinta época No. 23, enero-abril, 2000. Págs. 21-58



Ame Daniels considera que la «escasez de empleos en las naciones industrializadas amenaza con convertirse en el problema económico decisivo de los noventa. En Europa, Australia y Nueva Zelanda, el desempleo está rompiendo todos los récords. Estados Unidos ha enfrentado el problema de la recuperación de los sin trabajo lo que implica un mejor cuadro económico mas no nuevos empleos». El mismo autor cita la previsión de la OCDE para 1995: en sus 24 países miembros se quedarán sin empleo 36 millones de personas.

Esta tendencia que representa un claro factor de desigualdad coincide en el tiempo con la denominada crisis de los partidos políticos tradicionales. Los partidos sufren fenómenos de excesivo pragmatismo político asociado a la pérdida de su perfil ideológico-programático; acelerado desfundamiento regional o nacional; creciente descrédito en los medios de comunicación e inesperados giros en las preferencias electorales. Estos fenómenos se retroalimentan de la ineficacia del Ejecutivo y de la esclerosis en las cámaras legislativas.

Al respecto, Cerroni documenta dos aspectos clave: el primero referido al distanciamiento generado por la contradicción entre la politización de la sociedad/socialización de la política, y la autonomización progresiva del circuito político-burocrático, cuyo núcleo es el Ejecutivo, alimentada por una creciente profesionalización y especialización de los aparatos. El segundo aspecto resalta que la mayor complejidad de las democracias desarrolladas pone en evidencia que han podido resolver la cuestión puramente cuantitativa de la representación política moderna, pero no la cualitativa. En otras palabras, resuelven el importante problema del mecanismo decisional (*cómo decidir*), pero no el de la calidad de la voluntad política de confeccionar la ley qué decidir. En no pocos países, esta insuficiencia presenta su contraparte en el creciente protagonismo del Ejecutivo en la iniciativa y confección de las leyes.

Estos fenómenos que revelan un debilitamiento de las principales instituciones de la democracia política, se entretajan con factores de desigualdad económica en los países desarrollados, como son el mencionado rezago de las tasas de empleo y la reducción drástica de los programas sociales. El resultado es una faceta nueva del complejo problema de las interacciones reales entre democracia, desarrollo y justicia social.

De aquí que en la agenda política de los países desarrollados adquiera mayor relevancia un tema central: la definición ideológica y programática del centro político y su conquista en términos políticos. Tema que bajo modalidades e intensidades diferentes también está presente en los países latinoamericanos. Gustavo Gordillo<sup>6</sup> aventura un planteamiento propositivo:

El esquema ideológico de la guerra fría, donde el centro es la distancia política frente a la derecha y frente a la izquierda, resulta totalmente anacrónico. En cuanto a las propuestas que tienden a definir el actual escenario político a través de la contradicción democracia-autoritarismo, también resultan inoperantes debido a la difuminación de fronteras ideológicas. La elaboración ideológica sobre el tema del centro político tiene mayores perspectivas en la convergencia entre el discurso de la democracia y el discurso de la justicia. Así, el centro estaría configurado por una combinación de libertad económica con libertad política que *garantiza como parte constitutiva* la participación ciudadana. Ya que la participación ciudadana es la que regula la combinación de libertad económica con libertad política.

En la mayoría de los países subdesarrollados, particularmente en los latinoamericanos, el denominado proceso de crisis/desmantelamiento relativo del Estado de bienestar, presenta varias aristas diferentes. Entre éstas destacan tres, por ser condicionantes de las vías para un atemperamiento efectivo de la desigualdad.

Más que un Estado de bienestar lo que predominaba era un Estado patrimonialista, en gran parte sustentado y acotado por formas corporativas subordinadas. Las diferentes modalidades de corporativismo estatal presentaban como rasgo común su capacidad para monopolizar la política social, lo cual generó y aún predomina un factor condicionante del perfil y de las posibilidades de cambio en la distribución del ingreso y en los niveles de acceso a los servicios básicos.

La legitimidad de los arreglos institucionales y la misma justificación de los rezagos en democracia política, frecuentemente se sustentaban en reivindicaciones ideológicas y programáticas de justicia social. Los procesos de reforma del Estado y los mismos avances democratizadores han impactado de diversas maneras e intensidades, pero en general, predomina una situación de indefinición en el circuito estatal y entre los agentes políticos sobre cómo combinar democracia y justicia social en el medio y largo plazo.

En otras palabras, más allá de intenciones, el componente de equidad está ausente en casi todas las modalidades de los recientes proyectos de modernización. No existen propuestas consensadas y respaldadas institucionalmente, que definan caminos viables para establecer las condiciones que exige un ejercicio real de igualdad en oportunidades sociales. Estos caminos presuponen el despliegue de políticas redistributivas que atemperen los efectos más graves de la desigualdad y eliminen sus causas estructurales.

Entre los países latinoamericanos los fenómenos democratizadores de los últimos tres lustros se *entrecruzan* con las largas coyunturas de crisis-ajuste, las mismas que a finales de los ochenta se acompañan de *incipientes* esfuerzos por combinar los procesos de redimensionamiento de los aparatos estatales y lento dismantelamiento de las añejas prácticas patrimonialistas, con reformas en la política social que permitan tanto atemperar los costos sociales de ajustes y cambios estructurales, como perfilar el nuevo papel del Estado en el ámbito de los derechos sociales. El primer propósito debería haber contenido las tendencias a una mayor concentración del ingreso respecto a los estratos de menores recursos. Sin embargo, la evidencia en la mayoría de los países apunta en sentido contrario.

En el debate latinoamericano persiste una nostalgia por nuestros viejos estados patrimonialistas y su gestión populista, que no invoca su retomo, pero sí le pasa la cuenta de los costos sociales de las reformas, a una supuesta adhesión total al modelo neoliberal. De tal forma que queda explícita una severa crítica al abandono del ideal y de los esfuerzos en favor de la justicia social, e implícitamente queda la pregunta de si valió la pena el cambio de rumbo y de valores, según los más críticos.

En otras palabras y en relación con el tema de este texto, persiste una crítica de que los procesos de democratización presentan un potencial cuya realización no es directa ni automática favorable a los objetivos de justicia social. Sin embargo, este potencial ha sido cancelado por el tipo de modelo económico adoptado, más aún, también han sido cancelados los viejos mecanismos de (redistribución del ingreso).

En Latinoamérica desde principios de los ochenta, en muchos círculos de académicos y hacedores de política, acostumbrados a una inercia en la que los problemas económicos se enfrentaban asignando al Estado nuevas funciones económicas y ampliando sus áreas y montos de intervención, se pensaba que el retiro del Estado de algunos de sus ámbitos tradicionales de acti-

vidad implicaba necesariamente el caos y la perpetuación de las desigualdades sociales.

El entorno social de la crisis de la década pasada, la «década perdida» de América Latina, en la que los niveles de ingreso por habitante de todos los países se desplomaron y en la que las desigualdades entre grupos sociales crecían considerablemente, confirmaba las previsiones: mayor desigualdad social. Resulta impresionante la colección de evidencias empíricas sobre cómo el abandono de una forma de intervención estatal se traducía en la ampliación de los rezagos de las condiciones de vida de amplios grupos de la población de los países del área. Los reportes de organismos internacionales y de diversos expertos se convirtieron en lacónicos recuentos de cómo se acumulaba el retraso social, pero terminaban siendo estudios esencialmente denunciativos, cada vez menos analíticos.

En ese contexto, durante la segunda mitad de los ochenta, en algunos sectores se avanzó en una reinterpretación teórica, a partir de la creciente certeza de que la recuperación económica y la superación de los enormes deterioros de las condiciones de vida no habrían de ser resueltos volviendo a esquemas pasados que en buena medida constituyeron factores causales, sino mediante el diseño de estrategias novedosas adecuadas a las nuevas condiciones económicas y políticas de los países de la región y de su mayor vinculación con el entorno mundial.

Estos esfuerzos han llevado a repensar cuestiones fundamentales como son: el real funcionamiento de los mercados y su potencial; las vías para hacer de la retracción del Estado un *movimiento previo* a la definición de nuevas formas de gestión pública; la imperiosa necesidad de liberar las nuevas potencialidades de distintos agentes económicos y sociales. Esto último implica desazolvar y ampliar los canales de participación a la sociedad civil, en una lógica de relación más ciudadana y menos corporativa o gremial. Además, en su relación con el exterior, sobre todo a partir de la crisis de la deuda, se replantea el papel del Estado nacional frente a nuevos circuitos económicos multinacionales.

Así, el debate lejos de terminar, apenas comienza a adentrarse en una etapa más propositiva, donde la aportación más desarrollada es la de CEPAL con su propuesta (actualizada en 1992) de: «Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado». En estos momentos es un imperativo la mayor iniciativa y concreción, sobre todo, porque se enfrenta una coyuntura adversa: la crisis financiera mexicana de finales de 1994 y sus efectos en el resto del continente y en las expectativas de los agentes económicos internacionales, ha revelado con crudeza el factor incertidumbre y los riesgos de las vías adoptadas para impulsar el crecimiento, lo cual alimenta los planteamientos conservadores y el exceso de prudencia en los decisores políticos, poniendo en riesgo reformas de corte social que en otras condiciones presentarían un componente sinérgico con los procesos democratizadores.

¿Puede coexistir la democracia con la pobreza extrema?

Entre los cuestionamientos a las perspectivas de los programas de combate a la pobreza extrema, se ha llegado a plantear que de los procesos democratizadores no se puede esperar que deriven necesariamente en una mejor distribución del ingreso, y *tampoco* garantizan mejoras para los pobladores en condiciones de pobreza extrema. Esta afirmación *provoca* varias aclaraciones y replanteamientos:

Un componente clave frecuentemente olvidado para calificar los procesos democratizadores es la medida en que los derechos formales, que en no pocos países de Latinoamérica tenían el carácter de *autorizados y administrados* por la burocracia estatal, pasan a ser derechos ejercidos por toda la población. Sin duda, los cambios recientes en el continente apuntan a una situación de ejercicio efectivo de los derechos civiles básicos, pero su extensión real a *toda* la población es muy cuestionable.

No es necesario documentar las condiciones de marginalidad y aun de opresión en que viven amplios grupos sociales, para derivar que permanecen en una situación de mera igualdad formal respecto a las libertades básicas. La ausencia de condiciones para un ejercicio real de sus derechos se traduce en que estos grupos no se sienten reflejados en el interés general, en los objetivos nacionales, y lo manifiestan de diversas maneras, como lo muestra la persistencia en su cultura de la pobreza, el rechazo a ciertas políticas o el reciente caso extremo del levantamiento indígena de Chiapas.

En este sentido, ante la afirmación tajante de que la democracia no garantiza vías para eliminar la pobreza extrema, se recurre a una respuesta igualmente polarizadora: sin ciudadanía plena para toda la población que presupone mínimas condiciones de vida para un efectivo ejercicio de los derechos no cristalizan las reformas democráticas. Esta respuesta parte y reafirma una concepción donde la superación de la pobreza no se reduce a un problema ético, a un afán de justicia social; también constituye un problema político. La legitimación de un sistema democrático depende de un real y *universal* ejercicio de la ciudadanía.

Esta polarización del debate se ha planteado en términos de que los procesos de modernización económica y aun de democratización, presentan un factor de exclusión (la sociedad dividida). Los cuestionamientos al carácter excluyente de las variantes del modelo neoliberal son tema cotidiano; en cambio, en la esfera político social las críticas están diluidas en varios debates, entre otros los referidos a: i) los avances en el terreno de la democracia representativa se contradicen con los rezagos en materia de democracia directa en particular, la permanencia de cacicazgos locales y formas corporativas de sometimiento; n) los monopolios en la interlocución, el predominio del centralismo a nivel nacional y estatal y de *lo* urbano en la gestión pública, en la cultura y en los medios de comunicación no permiten que vastos grupos de pobladores se integren a la comunidad nacional y se vean reflejados en la oferta política del gobierno y de los partidos políticos.

En un artículo anterior se resaltaba la importancia de diferenciar superación de la pobreza extrema y distribución más justa o justicia distributiva en relación a la democracia, pues las implicaciones políticas de los dos objetivos son distintas, aunque entre ellos puedan existir interacciones. La experiencia de varios países, analizada por Hirschman y otros estudiosos, muestra las dificultades y contradicciones que enfrenta la intención de mantener los dos grandes propósitos de Occidente: democracia consolidada y economía próspera. En los hechos es frecuente que en ciertos momentos sólo se pueda avanzar en una dirección a costa de la otra y, tal vez posteriormente, invertir el proceso para lograr avances en ambos sentidos.

En otras palabras, estas experiencias no apuntan a que lo sacrificable sea la reducción de la pobreza extrema, pero que sí puede serlo la mejor distribución del ingreso o la menor desigualdad. De hecho, la reducción de la pobreza extrema no necesariamente implica una presión fuerte sobre el gasto público, y por tanto no tiene por qué ser factor determinante para la estabilidad fiscal. El combate a la pobreza extrema no tendría por qué convertirse en un factor de desestabilización económica, y en lo político tampoco, al menos no por las tensiones que generan las cargas fiscales altas para financiar el gasto social.

En este sentido, no parece muy correcto derivar directamente de la discusión pobreza extrema - democracia, la preocupación por los problemas de la gobernabilidad, en su relación con las «sobrecargas» de demandas y su expresión como ampliación de servicios, y menos en condiciones en las cuales las estrategias contra la pobreza extrema se basan no tanto en los altos niveles de gasto público como en su capacidad de inducir o detonar procesos sociales que suponen no sólo el involucramiento de la población sino su aporte directo para financiar una buena proporción de los costos del programa.

Las evaluaciones sobre los programas de combate a la pobreza son de lo más variadas y no faltas de exceso retórico, están desde las que los reducen a programas asistenciales promovidos por el Banco Mundial, hasta las versiones que, animadas por los resultados inmediatos, le adjudican al programa un alto potencial para constituirse en el núcleo de la política social. Incorporar un cambio sustancial en el quehacer de las burocracias tradicionales, sobre todo, para abrir una posibilidad real de construir un Estado social con pleno respeto de las libertades ciudadanas.

En estas últimas apreciaciones frecuentemente se reduce el problema de la democracia a prácticas de participación y pluralidad a nivel comunidad y a una mejor relación entre ciudadanía e instituciones de servicios públicos. De aquí que fácilmente se aventure que los programas de combate a la pobreza extrema pueden conformar un puente entre libertad y equidad, y articular gobernabilidad y democracia. En esta sobrevalorización de los avances en términos de participación comunitaria en la solución de problemas concretos, se cree haber encontrado la verdadera democracia, pero se termina jugando en su contra al considerar marginales las reformas pendientes del sistema político.

En contraste con anteriores planteamientos globales que partían de la idea de que la erradi-

cación de la pobreza presuponian una democratización, en los recientes programas de combate a la pobreza extrema prevalece una concepción de democracia restringida a la participación de los pobladores en el diseño y ejecución de los proyectos, y de reformas en la gestión pública y en la estructura del gasto limitadas a la elevación de la eficiencia y la focalización de las políticas contra la pobreza y la liberación de más presupuesto para orientarlo hacia ese fin.

En ambos propósitos se pueden documentar efectos positivos en el combate a la pobreza extrema, pero no necesariamente desencadenan avances en la democracia política. Se puede argumentar que los programas sociales que incentivan la participación son proclives a mejorar las condiciones organizativas de los pobres, que a fin de cuentas son el activo más escaso y valioso para romper circuitos locales de pobreza (al incidir en los factores culturales y en los medios de presión por parte de otros agentes), y cristalizar los avances democráticos en los gobiernos locales.

Los trabajos de Amartya Sen reivindican el *valor intrínseco* de la democracia como parte constitutiva de la libertad social de los ciudadanos, pero su mayor aporte se refiere a la conexión *instrumental* entre la democracia y una buena política social y económica. La existencia de esta conexión es clara en el caso de la prevención de las hambrunas, resultado de los incentivos políticos y ventajas de la información asociados a un sistema competitivo de partidos y a una prensa libre.

El mismo Sen reconoce que esta efectividad respecto a desastres como las hambrunas, resulta ser muy limitada frente a otros problemas sociales (desnutrición, deterioro social de las zonas urbanas marginadas, discriminación de la mujer, entre otros), cuya gravedad gestada lentamente no se expresa en términos tan dramáticos y en un imperativo de respuesta inmediata por parte del gobierno. Esta limitación no es inamovible, la experiencia de varios sistemas democráticos revela que lo que realmente se puede lograr por medio de las oportunidades que depara la democracia depende también del uso que de estas oportunidades hagan los partidos políticos y la prensa. Los logros de la democracia dependen tanto del marco institucional como del vigor de su funcionamiento real.

### **Democracia, corporativismo y reforma social**

El análisis del factor condicionante que representa el corporativismo estatal para atemperar la desigualdad, requiere profundizarse con la finalidad de documentar la tesis de que mientras los avances democratizadores no deriven en una transformación global y sustancial del sistema de representación de intereses, existen pocas posibilidades de generar procesos de justicia distributiva y, particularmente, de convertir el combate a la pobreza extrema y a la misma política social en una sólida y efectiva política de Estado.

La importancia de esto último amerita una serie de comentarios sustentados en los planteamientos del documento-propuesta: «Reforma social y pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo» publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a principios de 1992. En este documento se define la *reforma social* como un proceso que contribuye al desarrollo humano, mediante la integración de políticas e instrumentos dirigidos a incorporar de manera eficiente a todos los miembros de la sociedad al proceso de crecimiento; es decir, se trata de incorporar a toda la población a las oportunidades económicas en condiciones que equilibren la productividad creciente y la equidad.

En este sentido, va más allá de esfuerzos por una redistribución inmediata de algunos bienes y acceso a los servicios básicos, se centra en restablecer los compromisos con la comunidad, la universalización de la protección social, la participación política y el desarrollo de las capacidades que se requieren para asumir responsabilidades.

Esta propuesta de reforma social presupone que el Estado tenga la capacidad de promover los consensos sociales y políticos, que permitan diseñar y sustentar políticas públicas de largo aliento, que se conviertan en verdaderas *políticas de Estado* que trasciendan el inmediatismo y el corto plazo. Las reformas estructurales, como las inversiones en los seres humanos, tienen resultados positivos incrementales, sin embargo, su efecto acumulado no puede apreciarse en el corto plazo los beneficios ocurren por etapas y durante un extenso periodo prevalecen los costos, y se requieren largos plazos para traspasar los umbrales cualitativos que justifican las inversiones. De aquí la importancia de pasar de políticas de gobierno a políticas de Estado que garanticen permanencia a los componentes centrales de la reforma social. Este tránsito presupone:

La gestación de una amplia concertación entre el gobierno, los protagonistas políticos y gremiales y los agentes y organizaciones de la sociedad civil.

La cristalización legislativa de los principales acuerdos.

La profesionalización de la conducción técnica y del servicio civil de los programas sociales.

La incorporación de las políticas y programas de la reforma social en las negociaciones contractuales con los organismos financieros internacionales.

La propuesta conjunta de BID-PNUD está relacionada con la conformación de condiciones sociales, jurídicas e institucionales de estabilidad y gobernabilidad, que hacen posible un proceso sostenido de inversión y crecimiento. Y concluye que la complejidad de la democracia es cada vez más la posibilidad de definir políticas de Estado que apunten al logro de proyectos nacionales de largo plazo, cuyo logro demanda sacrificios compartidos.

Retomando el tema del deterioro de la dinámica del corporativismo estatal y de sus esferas de influencia, es importante destacar su doble papel de elemento explicativo y componente del proceso de reforma del Estado. De hecho, una de las *ofertas políticas* de este proceso es terminar con la creciente exclusión de amplios grupos sociales no encuadrados en los circuitos corporativos de los beneficios de la política social. Sin embargo, el sesgo excluyente del corporativismo estatal presenta sus mejores cimientos en la ausencia o falta de consolidación de un sistema de partidos, y en una gestión pública autoritaria, centralista, clientelar y de escasa fiscalización pública.

En los trabajos de Schmitter respaldados en un extenso análisis de las experiencias de múltiples países con diverso nivel de desarrollo, se distinguen dos subtipos de formaciones corporativas denominadas: *corporativismo social*, autónomo y penetrante, y *corporativismo estatal*, dependiente y penetrado. Los elementos estructurales y funcionales que diferencian a estos sistemas de representación de intereses están directamente ligados con elementos de la democracia política: El corporativismo social se encuentra reposado en sistemas políticos con unidades territoriales relativamente autónomas y de múltiples capas; con procesos electorales y sistemas partidistas abiertos y competitivos; con autoridades ejecutivas ideológicamente variadas y basadas en coaliciones, aún con subculturas políticas altamente estratificadas o fragmentadas. El corporativismo estatal suele estar asociado con sistemas políticos en que las subunidades territoriales están estrechamente subordinadas al poder burocrático central; las elecciones o no existen o son plebiscitarias; los sistemas de partidos están dominados o monopolizados por un partido único débil; las autoridades ejecutivas son ideológicamente exclusivas y reclutadas de entre un círculo estrecho.

La experiencia muestra que el tránsito de un corporativismo estatal a uno social no es resultado espontáneo y directo de los cambios democráticos; por el contrario, los casos analizados por Schmitter entre ellos el de España apuntan a que «el sistema corporativista estatal debe primero degenerar en políticas de intereses abiertamente conflictivas, multifacéticas, incontroladas.

En Latinoamérica los procesos de reforma del Estado han alterado y reducido los bastiones del corporativismo estatal, en particular, han trastocado su discurso ideológico en cuanto a que reivindica el estatismo y una justicia social *administrada*. Estos cambios han marginado y desacreditado a las corporaciones, y resultan escasos los proyectos para su renovación profunda, de forma tal que no se están gestando las precondiciones para un tránsito hacia un corporativismo social, con autonomía, corresponsabilidad y participación activa en la gobernabilidad del país.

En la esfera de los sistemas corporativistas sociales presentes en múltiples países desarrollados, no se observa una tendencia de estabilidad y gradual perfeccionamiento; por el contrario, se enfrentan a nuevas tensiones que tampoco parecen ser capaces de resolver. Son bombardeados constantemente con demandas de formas de participación más directas y auténticas que socavan la estabilidad de sus jerarquías internas de autoridad y sus pretensiones de legitimación democrática. Más importante aún, con creciente frecuencia están siendo sobrepasados por vastos movimientos sociales, de un lado, y por específicas acciones espontáneas de protesta, por el otro. Se están cuestionando los valores y los supuestos mismos en que descansa el corporativismo: la especialización funcional y la organización jerárquica, la seguridad y la previsión, el «productivismo» y la eficiencia, el crecimiento económico y el consumo masivo.

Tanto para países con democracias consolidadas, como para aquellos que se encuentran en largos procesos de transición a la democracia, se vislumbra por diferentes vías la lenta confor-

mación de un universo de variadas formas orgánicas de representación de intereses, acompañada de procesos de desfondamiento de aquellas corporaciones tradicionales que no logran renovarse y coexistir con otros formatos de organización, especialmente, con las denominadas redes sociales y los organismos no gubernamentales.

En la medida en que los grupos u organizaciones que se van creando localmente tienden a conformar redes o movimientos, su constitución y funcionamiento democrático adquiere una trascendencia mayor para la democracia, pues las uniones de productores, ligas campesinas, agrupaciones de colonos o vecinos, asociaciones de consumidores, etc., son parte de las instituciones que conforman la sociedad civil y su vitalidad y fortaleza adquieren importancia determinante en la vida democrática. Este elemento es para algunos la clave de una articulación entre democratización y economías eficaces en el sentido del desarrollo.

Sin embargo, esta creciente complejidad del tejido social cuyo rasgo más distintivo es el creciente pluralismo en visiones, intereses y formas orgánicas, no tiene paralelo en el circuito institucional y en las concepciones programáticas y prácticas de los partidos políticos. Este desfase de un pluralismo frente a una institucionalidad que no puede expresarlo, genera tensiones que complican no necesariamente obstruyen la construcción de vinculaciones entre desarrollo democrático y justicia distributiva.

Lo anterior no niega que las tendencias democratizadoras comienzan a expandirse hacia complejos y tortuosos procesos de renovación de los sistemas de representación de intereses, inclusive del sector empresarial inmerso en la lógica del corporativismo estatal y caracterizado por altos niveles de monopolización de la interlocución por parte de los grupos empresariales más importantes. Este fenómeno no sólo se expresa en rentas institucionales, sino también, en sesgos y ausencias en las políticas sectoriales, entre sus consecuencias está la desatención a los agentes económicos con mayor capacidad de impacto social.

El lento abandono de prácticas paternalistas, con sus dosis de patrimonialismo y clientelismo, tendrá que reivindicar el importantísimo papel de los agentes de la economía popular, no en una visión idealista de corto plazo que les asigna un papel de compensadores o alternativas temporales en tanto se extiende el nuevo modelo a todo el entramado de la economía, sino en la perspectiva de un desempeño económico basado en un desarrollo institucional proclive al despliegue de procesos de capacitación masiva y de mayores oportunidades de comercialización y asimilación de destrezas de gestión social por parte de las microempresas de la economía popular. En esta perspectiva tienden a confluír los planteamientos de los más importantes organismos multinacionales.

### **Desempeño económico, mercado y equidad**

Los procesos de modernización de las economías asociados a la globalización y a la reforma del Estado, parecen encontrarse *trabados* al no poder desplegar vías para incorporar plenamente la vertiente social, que es la precondition de niveles social y políticamente aceptables de inclusión y, por tanto, de legitimación del régimen. Además, el factor equidad constituye el *cemento* social de las reformas, la vía para evitar dilapidar el recurso humano, y como documenta el Banco Mundial: las economías crecen a un ritmo mayor y sostenido cuando distribuyen de mejor manera la riqueza.

Están en curso grandes cambios en los patrones de desarrollo de múltiples países subdesarrollados, sin embargo, es todavía muy incipiente la incursión en el diseño y aplicación de políticas redistributivas heterodoxas. Las razones son múltiples, entre otras destacan: el imperativo del ajuste económico y la compensación de los impactos más graves de las reformas económicas que impone prioridades, pragmatismo e inmediatez a la agenda de gobierno; el descrédito del Estado de bienestar, de las corporaciones y de los mismos partidos de izquierda anula las reivindicaciones de justicia social; así como la carencia de nuevos enfoques conceptuales y nuevas modalidades de gestión pública.

Respecto a las insuficiencias en los enfoques cabe apuntar que las nuevas aportaciones de la corriente del nuevo institucionalismo y de los desarrollos teóricos sobre el carácter de construcción social del mercado, han perneado en forma muy limitada en los espacios más amplios del debate y en los circuitos de decisión política. Así, vemos cómo las ideas sobre un mejor desempeño de la economía a través de transformaciones en las reglas básicas formales e informales, es decir, por la vía de un desarrollo institucional en su sentido amplio, se han reducido al diseño y aplicación de instrumentos económicos orientados a mejorar los esquemas de incentivos y oportunidades,

obturados por el exceso de regulación y por la lentitud e ineficacia de la promoción tradicional sustentada en aparatos burocráticos. Sin duda, los denominados instrumentos económicos han mostrado ser muy valiosos y efectivos, pero no resuelven la necesidad de replantearse a fondo las reglas básicas implícitas en el conjunto de normas, estrategias y políticas de la conducción económica.

Las corrientes de pensamiento que plantean una revisión de las concepciones básicas sobre la esencia y formas de organización del mercado tampoco han logrado una influencia sustancial, para revelar y ponderar la importancia de los factores sociales y sus entrecruces con los económicos que deriven en una revalorización de la fundación social que sustenta al mercado. Los avances en esta reconceptualización demuestran que el mercado se puede moldear en mayor congruencia con el interés público, y ampliar su organización bajo modalidades sociales sin perder eficiencia. Lo anterior presupone que en la esencia de las políticas públicas y de los comportamientos económicos de los agentes, se reconozcan los complejos factores sociales que determinan al mercado, y que presentan un gran potencial para inducir mecanismos de autorregulación y regulación social.

En una época donde el mercado se ha convertido en un referente fundamental de las construcciones ideológicas y programáticas, han resultado totalmente insuficientes y distorsionadoras las propuestas simplistas que en menor o mayor grado desean hacer de las fuerzas del mercado un fetiche, intocable por las interacciones de las esferas política y social. La *oleada* neoliberal se encuentra en retroceso, el *péndulo* arribó al clímax del antiestatismo y comienza a trazar su arco de regreso.

En el debate sobre el perfil del Estado, sus responsabilidades para un desarrollo con equidad y las nuevas modalidades de intervención en la economía, se abandonan los excesos ideológicos y se exploran alternativas de interacción positiva no sólo entre propiedad privada, propiedad estatal y regulación; también, entre mercados y comunidades y organismos sociales.

A manera de elemento de referencia, cabe anotar que los planteamientos globales que mejor han sobrevivido la crisis del bienestar social son los que reivindican el modelo de economía social de mercado, y presentan dos grandes corrientes: una de claro corte conservador, bajo la consigna un máximo de competencia, un mínimo de Estado, y los criterios rectores de: competencia funcional, estabilidad monetaria, política económica conforme al mercado y equilibrio, seguridad y participación social. De hecho, a la competencia se le asigna una importancia constitutiva al regir no sólo la economía, sino también las relaciones en la sociedad. En este sentido, se reivindica que la competencia sustenta la democracia parlamentaria; y más aún, permite que la democracia política se corresponda con la libertad económica.

La segunda corriente de *economía* social de mercado cercana a la propuesta socialdemócrata ha cristalizado en buena medida en las economías de Alemania, Suiza, Países Bajos, Escandinavia y en cierta medida, Japón. También se reivindica como tarea fundamental del Estado inducir la igualación de las condiciones de competencia, pero se señala que esto implica necesariamente: apoyar a las empresas pequeñas y medianas vía condiciones de crédito e impositivas ventajosas; y fomentar el equilibrio regional a través, principalmente, de crear mayor infraestructura en las regiones menos favorecidas. La segunda tarea fundamental del Estado es de carácter social y se expresa en políticas públicas orientadas a inducir en la dinámica económica cierta primacía de lo colectivo sobre los intereses particulares, catalizar el potencial sindical y asociativo como pilares del consenso social, y permear los modos de administración de las empresas con formas de co-gestión o corresponsabilidad entre accionistas, empresarios, ejecutivos y sindicatos, al grado que el *diálogo social* se percibe como un imperativo sin el cual la empresa no podría funcionar.

Estas referencias a la denominada economía social de mercado buscan remarcar que, si bien es cierto que no se ha logrado remontar el derrumbe de las experiencias y propuestas para construir sociedades más igualitarias, el panorama no es desolador, existen experiencias exitosas no por ello replicables, pero sí estimulantes que logran combinaciones de democracia, crecimiento y equidad.

Pasando a un plano más específico, cabe mencionar que las generalizadas reformas que buscan eliminar el clientelismo y los espacios de presión de los grupos de interés, y establecer condiciones de competencia y libre competencia, presentan una veta de interconexión entre democracia y equidad poco reconocida. Las posibilidades de ampliar la justicia social se ven amenazadas

cuando los agentes económicamente más poderosos encuentran las condiciones para distorsionar la acción estatal, obtener *rentas institucionales* injustificadas y ejercer poder político. Más aún, cuando el capital conlleva la posibilidad del control no sólo sobre bienes sino sobre personas, deja de ser un recurso privado, ya no sólo compra bienes y servicios en el mercado, invade otras esferas distributivas. Los efectos del patrimonialismo y la discrecionalidad en la gestión pública resultan ser aún más graves, y de impactos de largo alcance, que las imperfecciones del mercado.

### **La democracia como vía instrumental para ampliar y fortalecer el sustento ético de la justicia distributiva**

Este tema es de lo más complejo y polémico. De hecho, para muchos autores no tiene sentido asociar democracia con ética, por ejemplo, para Schmitter la democracia no corresponde a ninguna obligación ética ineluctable en la evolución social. En cambio, la visión optimista de Amartya Sen presupone una revitalización de la ética en la convivencia social, y, sobre todo, en el comportamiento de los partidos políticos y medios de comunicación; y para Sartori la democracia tiene o debería tener fundamentos morales la crisis actual de la democracia es en gran medida una crisis de los fundamentos éticos.

En el territorio de la ética es fácil caer o parecer caer en posiciones no realistas. Sin embargo, permite un mayor despliegue del pensamiento crítico, del replanteamiento a fondo de las prácticas y valores en acción. Lo cual resulta indispensable en una época caracterizada por la ausencia de certezas, la desilusión respecto al desempeño de los nuevos regímenes democráticos, y el diluimiento de los factores de cohesión social, en particular, el descrédito de la idea-fuerza del desarrollo.

A continuación, lejos de abordar este tema, sólo se apuntan algunos elementos referenciales que permiten *entrevé* las posibilidades e imperativos de aprovechar la renovación democrática de las instituciones políticas para construir socialmente un sustento y compromiso ético con la justicia distributiva, y desarrollar los mecanismos de fiscalización democrática por parte de la sociedad, de forma tal que no sólo predomine la interpretación que hace la clase política de la justicia.

En no pocos países se está desplegando un debate sobre la necesidad de renovar el pacto social, a partir de consensar y legislar acuerdos que contemplen como punto fundamental una definición y compromiso social sobre el principio de justicia distributiva.

Estos esfuerzos se realizan a contracorriente, los inesperados acontecimientos de la última década y las mismas tendencias internacionales predominantes también inciden en las esferas culturales relacionadas con la formación y transmisión de valores para la integración social. Ante la vigorosa reivindicación de las libertades básicas, el principio-valor de la justicia social, después de la era del Estado de bienestar y con una profunda crisis de la izquierda y de las corporaciones gremiales, parece haberse convertido en un imperativo abstracto sin contenido.

Remontar este agotamiento de la propuesta de equidad implica, entre otras cosas, emprender la tarea de cristalizar un basamento ético para la política social, que se sustenta en dos premisas fundamentales: la primera marca que la estrategia económica sólo garantiza un crecimiento sostenido de largo aliento si incorpora respuestas efectivas para una mejor distribución de la riqueza, sustentadas principalmente en una mayor valorización del *capital humano*-, la segunda premisa señala que es posible sustentar un real pluralismo, con ejercicio del principio de tolerancia y aceptación de la variedad contradictoria de concepciones, cuando la unidad y la estabilidad sociopolítica se garantizan a partir de un acuerdo sobre los principios de justicia que regulan la estructura básica de la sociedad.

La construcción social de consensos básicos sobre la justicia distributiva tiene que partir de que el concepto de desigualdad es relativo, no absoluto. Es relativo por lo menos en tres variables a las que hay siempre que tener en cuenta cada vez que se introduce el discurso sobre la mayor o menor deseabilidad, y/o mayor o menor viabilidad, de la idea de igualdad: a) los sujetos entre los cuales nos proponemos repartir los bienes o los gravámenes; b) los bienes o gravámenes que repartir; c) el criterio por el cual repartirlos.

Respecto a los criterios. Entre los teóricos de la justicia destacan los de la corriente del liberalismo, particularmente John Rawls, por sus aportaciones para la construcción de vías procedimentales que permitan definir y aplicar el concepto y contenido de justicia por medio del acuerdo,

de la concertación. A los aportes de Rawls se les reconoce su valor por no reproducir las visiones eficientistas del utilitarismo, pero se les critica su sesgo individualista, y sobre todo, su intención de separar o fragmentar los objetivos productivos de los objetivos sociales de bienestar, cuando el problema nodal de la gestión pública es articular eficiencia y bienestar social. Lo importante es transformar con todo y polémicas estos aportes en criterios y procedimientos a los espacios de concertación y a los medios.



También confluyen esfuerzos por fortalecer en la gestión pública y en la convivencia social el valor de la solidaridad, de los lazos comunitarios, de forma tal que se combine positivamente con los valores asociados a las nuevas tendencias liberales y a los mismos procesos de globalización. En particular, Claus Offe enfatiza la importancia de reconstruir en los momentos actuales en que se agotó el ciclo del Estado del Bienestar la noción de semejanza o de identidad colectiva, como el umbral donde los actores no sólo calculan racionalmente costes y utilidades individuales e instantáneas y actúan sobre la base de confianza. Dicha confianza tiene también una dimensión social: confianza en otros y una dimensión temporal, que es confianza en la validez y en el carácter vinculante de normas e instituciones. En este umbral los actores se desplazan, por así decirlo, desde un paradigma económico de elección y contingencia a un paradigma sociológico de compromiso normativo y orden. Sólo la autoconcepción de una colectividad como nación facilita un discurso sobre beneficios colectivos.

La revalorización de la ciudadanía no tiene necesariamente que desembocar en prácticas sociales y políticas *selladas* por el individualismo, es posible renovar y ampliar instituciones y acuerdos sociales que vinculan ciudadanía con la recuperación y ejercicio de valores comunes y potencialidades de solidaridad, y con el compromiso colectivo de alcanzar mínimas condiciones de equidad.

La construcción de una nueva relación Estado-sociedad que elimine las tradicionales visiones y prácticas paternalistas y clientelares, enraizadas en los aparatos estatales y en los comportamientos sociales, presupone la asimilación de valores y la creación de espacios favorables a un ejercicio efectivo y ampliado de la ciudadanía, fundado sobre las diferencias y no sobre la homología, pero sin desconocer el factor de *identidad común* que subyace a toda sociedad.

En este tema las discusiones y planteamientos fluyen en tres vertientes: los ciudadanos como la fuente última de la voluntad política, a través de una ampliada participación responsable en un renovado andamiaje institucional; los derechos y libertades ciudadanas como esfera autónoma de acción social, cultural y económica que impone límites a la autoridad estatal; y el despliegue de toda una variedad de espacios y formas contractuales ciudadanas que sustentan la corresponsabilidad Estado-sociedad en cuanto a garantizar el acceso a todo ciudadano a los medios materiales,

sociales y culturales de supervivencia y bienestar.

En estos tres elementos es necesario destacar la importancia de que las fuerzas políticas y las organizaciones asuman un grado de incertidumbre en el cumplimiento de los programas que se proponen, considerando sus riesgos para la continuidad y fortalecimiento del sistema democrático y no sólo los resultados operativos y técnicos de las medidas. Asumir la incertidumbre, como propone Hirschman, supone en principio no pretender el control de un conocimiento preciso sobre el curso, implicaciones y consecuencias de un programa redistributivo, sino asumir esos propósitos también como un proceso deliberativo. Renunciar a supuestas verdades acabadas, asumir la incertidumbre sobre el proceso de la justicia social, procesar el acuerdo para aproximarse a soluciones adecuadas para la democracia y el desarrollo, es algo que podría enriquecer una cultura política que asuma plenamente la justicia distributiva.

Por último, cabe enfatizar que la relación es en los dos sentidos, es decir, la construcción de un sustento ético para la justicia distributiva constituye un apuntalamiento de la misma democracia. En palabras de Sartori: a menos que una democracia consiga crear duraderamente un consenso básico consonante, funcionará como una democracia frágil y con dificultades el consenso básico, o acuerdo sobre lo fundamental (las creencias valorativas y la estructura de nuestro sistema de creencias), es una condición que facilita, aunque no sea una condición necesaria para, la democracia.

Este conjunto apretado y esquemático de argumentaciones y en especial las conclusiones de Amartya Sen, no contradicen, pero sí relativizan la afirmación con que se inicia este texto: no existe una conexión *necesaria* entre democracia y desarrollo. Resulta más preciso y prometedor para los países subdesarrollados reformular la aseveración: existe una conexión *potencial* entre democracia y desarrollo, entre mayor democracia y menor desigualdad; y la realización de este *potencial* depende de la imaginación y vigor de los agentes políticos y sociales para convertir rezagos sociales en cuestiones políticas de primer orden.

# La Justicia Social como Valor del Estado

## Democrático Moderno: México

Ruperto Patiño Manffer<sup>1</sup>

El punto de partida de este ensayo se plantea con una interrogante: ¿cómo puede realizarse la justicia social o distributiva en un Estado democrático moderno inmerso en un mundo globalizado que privilegia el libre mercado? Lo titulamos El caso México, porque partimos del supuesto que el Estado mexicano se ha desempeñado como un buen ejemplo de inserción a la economía globalizada y es, sin duda, uno de los estados que ha impulsado decididamente la apertura de su mercado ejecutando acciones orientadas a liberar cada vez más, sus intercambios comerciales.

Entre esas acciones destacan la suscripción de importantes acuerdos comerciales multilaterales y regionales, bajo el supuesto de que dichas acciones, promoverán la inversión productiva, la generación de empleos, el crecimiento de la economía y del bienestar general, que son una condición necesaria de la justicia social y una aspiración de todo sistema que se pretenda democrático.



Iniciamos nuestro análisis con una propuesta sobre el concepto de justicia social o distributiva, como también se le conoce. Para ello, acudimos a dos autores extranjeros y uno nacional que se han referido a esta cuestión, y en nuestra opinión, la han tratado con suficiente profundidad y conocimiento experto.

### Justicia social

La justicia ha sido motivo de preocupación de muchos filósofos y pensadores a través de la historia. Recientemente, sin embargo, destacan los estudios y reflexiones que sobre este tema nos propone John Rawls: una característica esencial de la concepción contractual de la justicia es que la estructura básica de la sociedad es el primer objeto de la justicia. El punto de vista contractual empieza por tratar de elaborar una teoría de la justicia para este caso especial, pero de indudable importancia; y la concepción de la justicia resultante tiene cierta primacía regulatoria respecto a los principios y normas apropiados para otros casos. La estructura básica se entiende como la

1 Patiño Manffer, Ruperto. La justicia social como valor del estado democrático moderno en un mundo globalizado y libre mercado: el caso de México. UNAM, 2008. Págs. 1-21

manera en que las más importantes instituciones sociales encajan unas en otras en un sistema, y en cómo asignan derechos y deberes fundamentales y dan forma a la división de las ventajas que se obtienen mediante la cooperación social. Así, la constitución política, las formas de la propiedad legalmente reconocidas y la organización de la economía, así como la naturaleza de la familia, pertenecen a la estructura básica. El objetivo inicial de la teoría consiste en encontrar una concepción, cuyos primeros principios den guías razonables para las clásicas y muy conocidas cuestiones de la justicia social relacionada con este conjunto de instituciones. Estas cuestiones definen los datos, por así decirlo, para los que la teoría busca una explicación. No se intenta formular los primeros principios que se apliquen por igual a todos los sujetos. se trata más bien, en esta perspectiva, de que una teoría debe desarrollar principios para los sujetos pertinentes, paso a paso, en alguna secuencia apropiada.

El punto de partida que, de acuerdo con el propio Rawls, se plantea como un problema a despejar, se ubica en la evidencia de que en el curso del pensamiento democrático en los últimos dos siglos, o algo más, nos demuestra llanamente que en la actualidad no existe ningún acuerdo sobre la forma en que las instituciones básicas de una democracia constitucional deben ordenarse si han de satisfacer los términos justos de cooperación entre ciudadanos considerados libre e iguales.

Es por ello, en opinión de este autor, que es necesario construir una teoría de la justicia que aporte elementos para abordar este problema y, en este sentido, nos propone la construcción de dos principios de justicia que pueden servir de guía acerca del modelo en que las instituciones básicas deben hacer efectivos los valores de la libertad y de la igualdad.

Los principios que propone el autor, como los más apropiados a la idea de ciudadanos democráticos, considerados como personas libres e iguales, se expresan en los siguientes términos:

cada persona tiene igual derecho a exigir un esquema de derechos y libertades básicos e igualitarios completamente apropiado, esquema que sea compatible para todos; y en éste, las libertades políticas iguales, y sólo esas libertades, tienen que ser garantizadas en su valor justo.

Las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican por dos condiciones: en primer lugar, estarán relacionadas con puestos y cargos abiertos a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades; en segundo lugar, estas posiciones y estos cargos, deberán ejercerse en el máximo beneficio de los integrantes de la sociedad menos privilegiados.

Al estudiar los postulados y propuestas de Rawls, Ronald Dworkin<sup>3</sup> llega a la siguiente conclusión: por lo tanto, podemos decir que la justicia como equidad descansa sobre el supuesto de un derecho natural de todos los hombres y todas las mujeres a la igualdad de consideración y respeto, un derecho que poseen no en virtud de su nacimiento, sus características, méritos o excelencias, sino simplemente en cuanto seres humanos con la capacidad de hacer planes y administrar justicia.

Por otra parte, al referirse a los temas de la democracia y la justicia, Hans Kelsen, en su ensayo *¿Qué es la justicia?*, concluye expresando el siguiente pensamiento:

Dado que la democracia es por naturaleza profunda libertad y libertad significa tolerancia, no existe forma alguna de gobierno más favorecedora de la ciencia que la democracia, la ciencia sólo puede desarrollarse cuando es libre. ser libre quiere decir no sólo no estar sometida a influencias externas, esto es, políticas, sino ser libre interiormente: que impere una total libertad en su juego de argumentos y objeciones. No existe doctrina que pueda ser eliminada en nombre de la ciencia, pues el alma de la ciencia es la tolerancia.

Comencé este estudio con el interrogante: "¿qué es la justicia?" Ahora, al llegar a su fin, me doy perfectamente cuenta que no lo he respondido. Mi disculpa es que en este caso me hallo en buena compañía. Sería más que presunción de mi parte hacerles creer a mis lectores que puedo

alcanzar aquello que no lograron los pensadores más grandes. En rigor, yo no sé ni puedo decir qué es la justicia, la justicia absoluta, ese hermoso sueño de la humanidad. Debo conformarme con la justicia relativa: tan sólo puedo decir qué es para mí la justicia. Puesto que la ciencia es mi profesión y, por lo tanto, lo más importante de mi vida, la justicia es para mí aquello bajo cuya protección puede florecer la ciencia y, junto con la ciencia, la verdad y la sinceridad. Es la justicia de la libertad, la justicia de la paz, la justicia de la democracia, la justicia de la tolerancia.

Al referirse al tema de la justicia, Diego Valadés expresa lo siguiente: La búsqueda de la justicia, del orden justo, en México como en todo el mundo y en todas las épocas, es una epopeya inacabada. La justicia como concepto absoluto es un ideal social. Son las sociedades las que definen el conjunto de valores sobre los cuales edifican sus formas de convivencia y ordenamientos para darles vigencia. A partir de estos sistemas de valores, se presentan conflictos de intereses y diferentes fórmulas para solucionarlos. La fórmula más aceptada para este fin, es el establecimiento de compromisos entre las partes que ven afectados sus intereses. Es ésta la razón de existir del derecho, como conjunto de mecanismos para solucionar los más variados conflictos de intereses. Cuando además estos mecanismos de conciliación no se basan en criterios arbitrarios o caprichosos, sino en el reconocimiento de la diversidad social y en la necesidad de compromisos y entendimientos que logren la mejor solución para todas las partes involucradas, estamos en presencia de un orden justo desde el punto de vista material.

Es verdad que no es posible referirnos a la Justicia en términos absolutos. Todos tenemos un concepto de justicia que esencialmente no es el mismo, pero que comparte ciertos rasgos y características que identificamos de manera generalizada como propios de la Justicia, pero que no podríamos expresar en un concepto único y unívoco. Es por ello que, ante la imposibilidad de expresar un concepto científico acerca de la Justicia, tenemos que reconocer que se trata de un término con el que identificamos un ideal axiológico apreciado comúnmente, cuyas características distintivas difieren de uno a otro pensador, sin menoscabo de aceptar que al mencionar el término Justicia nos estamos refiriendo a un ideal común que surge en el grupo social, y por tanto, es ajeno al individuo fuera de la sociedad.

Es decir, si no podemos resolver la cuestión de qué es la justicia, si podemos al menos identificar algunas características que comúnmente aceptamos como elementos del concepto justicia.

Opinamos que la Justicia se manifiesta como un elemento distintivo de la dignidad del ser humano organizado en sociedad. La dignidad entendida como derecho a disfrutar de los satisfactores básicos o fundamentales. El ser humano, por el sólo hecho de serlo y de vivir en sociedad, tiene derecho a que nada ni nadie atente contra su existencia, es decir, contra su vida y, para que tal prerrogativa sea efectiva, tiene derecho a procurar y asegurar su alimentación, su vivienda, su capacidad de reproducción, su salud, su libertad, su acceso al conocimiento y la cultura, su participación en las decisiones que afectan a su comunidad, y a la solución pacífica de sus controversias y, el Estado, debe ser garante de que estos satisfactores sean posibles y efectivos para todos los integrantes del grupo social. un Estado en el que no se garantice plenamente a todos sus integrantes el acceso a estos derechos básicos y no se realicen las acciones pertinentes para hacerlos efectivos, no puede calificar como un Estado justo, por más que sus ordenamientos constitucionales y legales así lo manifiesten.

Por el momento, detengámonos en el análisis de la idea de justicia, sin embargo, conservémosla en la memoria para ser empleada al momento de aproximarnos al estudio de esta idea en el texto constitucional.

Planteemos ahora, otro de los pilares fundamentales para responder a la pregunta inicial: la democracia.

La democracia

La mejor o más completa descripción de la relación de la democracia con el mercado, la encontramos en la célebre obra de Giovanni Sartori *¿Qué es la democracia?*, en la que el autor expresa el siguiente postulado: comenzamos por señalar que en el mundo abundan los sistemas de mercado sin democracia. En cambio, todas las liberal-democracias pasadas y presentes son, al mismo tiempo, sistemas de mercado. De esta constatación surge la certeza de que el mercado no es condición suficiente de democracia y la cuestión de si la democracia encuentra en el mercado una de sus condiciones necesarias. una vez establecido que el mercado no da democracia, queda por establecer si la democracia postula el mercado. probablemente sí, en cuanto a optimización; tal vez no, en cuanto a necesidad.

El argumento, afirma Sartori, se debe desarrollar tanto en lo económico como en lo político. El planteamiento económico se puede resumir así: cuanto más una democracia se apoya sobre el bienestar y se espera que lo distribuya, igualmente exige una economía creciente, es decir, un pastel que crezca de tal modo que permita, cada vez más, un repartimiento mayor. cierto es que aun el mercado puede fallar; cierto es que el pastel es una cosa y dividirlo, otra; pero si no hay pastel, si la gallina no pone huevos; entonces, nada. por lo demás, el nexo en cuestión es una alternativa, sí hipotéticamente nos contentáramos con una democracia austera, espontánea, no gastadora, entonces el mercado no sería condición sine qua non. pero hoy, aún las sociedades subdesarrolladas o las que se encuentran en estado de auténtica pobreza (como los países devastados por el fracaso de las economías planificadas), ven con gran expectativa el ejemplo de las sociedades desarrolladas. Y este es, hoy, el nudo.

A partir de este análisis teórico, veamos el caso México.

### **La justicia y la democracia en la Constitución mexicana**

Como se observa, resulta abrumador el problema que se nos presenta, cuando deseamos conceptualizar el término justicia social o distributiva como condición de un Estado democrático. No menos difícil resulta identificar algunos de sus elementos y pretender alcanzar unanimidad. sin embargo, nos parece que una referencia válida para indagar el concepto que la constitución mexicana de 1917 tiene acerca de los conceptos: justicia y democracia, la podemos encontrar en el texto de algunos de sus artículos fundamentales.

La primera referencia al término justicia se localiza en el artículo 3°. En dicho precepto se dispone que la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. No se define el término justicia, sin embargo, el contexto en el que se utiliza dicho término nos puede dar una idea muy aproximada de lo que el constituyente de 1917 entendía por justicia social.

En efecto, en el propio precepto constitucional que le da contexto al término justicia, el constituyente también dispuso lo siguiente:

El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios". "será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Es así como el constituyente mexicano vincula de manera magistral los términos justicia y democracia. La justicia, nos parece, sólo es posible en un régimen democrático y la democracia es un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

No me parece excesivo reconocer en este mandato constitucional importantes similitudes con los conceptos expresados por Rawls, por Kelsen y por Diego Valadés.

Definidos así los términos justicia y democracia, recordemos ahora otro precepto constitucional que para los efectos de este ensayo resulta relevante. Nos referimos al mandato constitucional que se contiene en el primer párrafo del artículo 123 del pacto federal, que textualmente dispone:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

Es decir, si el Estado mexicano pretende satisfacer los parámetros que identifican a una democracia con justicia, no solo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, debe cumplir primordialmente el mandato constitucional contenido en el artículo 123 que le ordena promover la creación de empleos dignos y socialmente útiles. Para cumplir con este mandato, el Estado mexicano debe utilizar todos los instrumentos jurídicos y económicos que estén a su alcance.

En el propio texto constitucional encontramos los instrumentos de que dispone el estado para alcanzar niveles óptimos de justicia en un ambiente democrático promoviendo la creación de empleos dignos y socialmente útiles.

Entre otros, destacan, por ejemplo, la importante facultad legislativa que deriva del segundo párrafo del artículo 131 constitucional por medio de la cual se autoriza al congreso de la unión para que se faculte al Ejecutivo Federal para comportarse como legislador, en sustitución del propio congreso, para adoptar medidas de política económica con el fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Resulta notable la importancia que el constituyente permanente le otorgó al diseño y ejecución de las políticas económicas, al grado de romper con el esquema constitucional de distribución de competencias, creando la posibilidad de que el Ejecutivo federal, es decir, el presidente de la República, se convierta en un verdadero legislador, para facilitar la instrumentación de medidas de política económica que beneficien al país, incorporando esta excepción al mandato del artículo 49 del propio pacto federal.

Hasta aquí hemos expresado algunas ideas sobre justicia, democracia y constitución elaboradas a partir de conceptos doctrinales y textos constitucionales.

Permítanme, recordar algunas ideas sobre la participación de México en el comercio internacional, dentro de un proceso de globalización mundial que tan de moda está, en todos los foros de opinión.

Para que México, que pretende ser un Estado democrático, funcione como una sociedad justa, en la que se generen los empleos dignos y socialmente útiles a que se refiere el texto constitucional, es necesario diseñar y ejecutar una política comercial moderna en la que se privilegie el crecimiento, la generación de empleos, la inversión productiva, la producción para la exportación de mercancías y en la que la apertura comercial que incentiva las importaciones se administre inteligentemente. Regular inteligentemente los volúmenes y la composición de las importaciones, al tiempo que se promueven eficientemente las exportaciones, puede convertirse en el mejor incentivo a la inversión productiva y consecuentemente a la generación de empleos.



No debemos permitir que por razones coyunturales y muchas veces ajenas a una competencia equitativa, la competencia internacional acabe con las industrias nacionales que son viables y pueden ser generadoras de divisas.

Resulta contrario al concepto de justicia democrática consagrado en la Constitución Mexicana que el gobierno enfrente a los mexicanos a la cruda realidad de perder masivamente sus empleos y pretenda conformarlos con exhortaciones de calma y tranquilidad, bajo la promesa de que las nuevas inversiones habrán de llegar y el empleo perdido podrá recuperarse. La transición, me parece, debe ser suficientemente gradual, asegurando que el costo que haya que pagar por el cambio de un modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones hacia uno de promoción de exportaciones, no resulte traumático para la población.

Debemos hacer del libre comercio, inteligentemente administrado, el mejor incentivo para la generación de empleos adecuadamente remunerados.

El Estado tiene la obligación constitucional de defender el empleo, con preferencia a cualquier otro objetivo, de lo contrario las repercusiones sociales que se provocarán, generadas por el cambio brusco y traumático pueden elevar el costo del cambio a niveles que seguramente la sociedad mexicana no estará dispuesta a pagar. La pérdida masiva de empleos que han enfrentado los mexicanos, evidentemente es injusta y antidemocrática. Al permitirlo, el Estado ha incumplido con el mandato constitucional incorporado en el primer párrafo del artículo 123 del pacto Federal, que le ordena promover la creación de empleos y la organización social para el trabajo.

La justicia como valor esencial del Estado democrático moderno, debe garantizar la igualdad de oportunidades que ofrece el libre comercio del mundo globalizado, mediante una administración inteligente, que maximice los beneficios a la comunidad, a través del crecimiento y desarrollo de la industria competitiva, generación de empleos, inversión productiva y exportaciones.

El Estado, está obligado a realizar dichas acciones, con un esquema de igualdad de de-

rechos y libertades, en el que se facilite el acceso de todas las personas a la justicia social, sólo entonces, nuestro país, dejará promesas y aspiraciones, para constituirse en una sociedad justa y democrática.

## Democracia y Justicia Social:

---

### Dos Imperativos de México

---

David Galicia Uribe<sup>1</sup>

---

Los problemas humanos más debatidos y resueltos de manera diversa en la reflexión moral contemporánea se relacionan, aunque sea de modo distinto, con un problema crucial: la libertad del hombre. No hay duda de que hoy día existe una concientización particularmente viva sobre la libertad.

Los hombres de nuestro tiempo tienen una conciencia cada vez mayor de la dignidad de la persona humana, de ahí la reivindicación de la posibilidad de que los hombres actúen según su propio criterio y hagan uso de una libertad responsable, no movidos por coacción, sino guiados por la conciencia del deber. En concreto, el derecho a la libertad política, social, religiosa y el derecho al respeto de la conciencia en su búsqueda de la verdad se vuelven un fundamento de los derechos de la persona, así como un deber. Esta conciencia “social” es la deseable en una sociedad madura que ve en la democracia un instrumento para cumplir con todo ello.

Estrictamente hablando, la libertad es el bien político fundamental del liberalismo. Donde no hay libertad, todos los demás bienes políticos -justicia, virtud, prosperidad, igualdad- están más allá de nuestro alcance.

¿Y qué es la libertad?: «La libertad política», dice Montesquieu, «es esa tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada ciudadano tiene de su seguridad y para que él tenga esta libertad el gobierno debe ser tal que un ciudadano no deba temer a otro». Obviamente este concepto es importante, pero, en la actualidad es solo parte de las libertades. Hoy tenemos un mundo mucho más complejo que requiere de mayores explicaciones para poder obtener esos bienes públicos que garantizan finalmente la libertad de los individuos.

En esta investigación, la libertad será el resultado de todo lo que una sociedad hace en favor de sus ciudadanos, desde desarrollo económico hasta aspectos como la cultura, el arte, en fin, todo lo que explica e identifica a México como nación. Y la libertad se expresa como la capacidad de un ciudadano de elegir, es decir, ser libre de elegir (*free to choose*). Todo lo que reduzca esa capacidad se convierte en un obstáculo y por lo tanto limita las posibilidades del individuo. Cuando una persona no puede elegir su profesión, cuando una mujer no tiene acceso a servicios de salud o cuando un indígena no sabe que existe un mundo fuera de su comunidad, todo eso es subdesarrollo y todo eso es limitación de las libertades. La democracia, como régimen, debe tener la mira puesta en garantizar esas libertades dando a cada quien lo que le corresponde, es decir, justicia.

La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por elegante y sofisticada que sea, debe ser rechazada o revisada si se encuentra que es falsa; asimismo, las leyes y las instituciones, por muy eficientes y ordenadas que sean, deben reformarse o abolirse si son injustas. Cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en su conjunto puede anular.

---

1 Galicia Uribe, David. Democracia y justicia social: dos imperativos de México. Documentos de trabajo No. 880, agosto del 2021. Págs. 54



Por eso la justicia niega que la pérdida de libertad de unos se corrija con un bien mayor compartido por otros. No permite que los sacrificios impuestos a unos pocos sean contrarrestados por la mayor suma de ventajas de que disfrutaran muchos. Por lo tanto, en una sociedad justa, las libertades de la ciudadanía equitativa se dan por asentadas; los derechos garantizados por la justicia no están sujetos a la negociación política ni al cálculo de los intereses sociales. La justicia no es una dádiva del Estado, es un derecho *per se* del ciudadano.

El sujeto primario de la justicia es el ciudadano, con base en una estructura básica de la sociedad, o más exactamente, la forma en que las principales instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de ventajas de la cooperación social. Así, la protección jurídica de la libertad de pensamiento y de conciencia, los mercados competitivos, la propiedad privada de los medios de producción y los derechos de la familia son ejemplos de importantes instituciones sociales.

De acuerdo con el filósofo político John Gray, el estado liberal se originó en la búsqueda de un *modus vivendi*. Los regímenes liberales contemporáneos son el florecimiento tardío de un proyecto de tolerancia que se inició en Europa en el siglo XVI. La tarea que heredamos es remodelar la tolerancia liberal para que pueda guiar la búsqueda del *modus vivendi* en un mundo más plural.

John Gray dijo que la tolerancia liberal ha contribuido enormemente al bienestar humano, porque el ideal de tolerancia que hemos heredado encarna dos filosofías incompatibles. Por un lado, la tolerancia liberal es el ideal de un consenso racional sobre la mejor forma de vida; por otro, es la creencia de que los seres humanos pueden prosperar en muchas formas de vida.

La enorme transformación que experimenta la sociedad debido a las nuevas tecnologías, la continua experimentación cultural y los fenómenos de la globalización, hace que casi todas las sociedades formas de vida muy variadas, con muchas personas pertenecientes a más de una. El ideal liberal de tolerancia, que busca un consenso racional sobre la mejor forma de vida, nació en sociedades divididas por las exigencias de una única forma de vida, muy alejada del mundo actual. La diversidad de formas en las sociedades modernas tiene algo en común con el mundo antiguo:

lo nuevo en el mundo moderno no es la aceptación de la diversidad en los estilos de vida, sino la hostilidad hacia las jerarquías.

Las sociedades antiguas eran más tolerantes con las diferencias que las nuestras, en parte porque la idea de la igualdad humana era débil o estaba ausente. El mundo posmoderno comienza no con el reconocimiento de las diferencias, sino con la exigencia de uniformidad. No hay nada nuevo en la idea de que la vida puede variar con diferentes personas, sin embargo, existe una sensación de “estandarización” en el *modus vivendi* que hace menos libres a las sociedades de hoy de lo que piensan.

En la visión de Gray, el *modus vivendi* es la tolerancia liberal adaptada al hecho histórico del pluralismo. La teoría ética que sustenta el *modus vivendi* es el pluralismo de valores: hay muchos tipos conflictivos de florecimiento humano, algunos de los cuales no pueden compararse en valor. Entre los muchos tipos de “vidas” que los seres humanos pueden vivir, hay algunos que no son ni mejores ni peores entre sí, ni iguales en valor, simplemente son diferentes. Aun así, puede haber buenas razones para preferir algunos bienes que no se pueden medir, sobre otros.

Las diferencias más fundamentales entre las formas de vida surgen, según Gray, de la forma en que tratan los conflictos entre valores que son universales. Los valores universales nos permiten evaluar formas de vida particulares; pero no se suman a una moral universal. Significa que hay muchos tipos de vida en los que los humanos pueden prosperar. “Cuando estas vidas son tan diferentes entre sí que no se puede comparar su valor, tiene poco sentido hablar de ganancias o pérdidas. Cuando esas vidas no se pueden combinar, no es necesario que sean antagonistas; pueden ser alternativas”.

Si bien hay un importante aporte de John Gray al concepto de libertades diferenciadas, la gran crítica a su pensamiento radica en que su visión del mundo ataca al humanismo al que considera culpable de la destrucción del mundo natural. La tecnología para él es algo así como una herramienta que destruye al planeta, por lo que opta por un mundo “auto regulado”. Su pluralidad se da en un marco de referencia estrictamente racional y secular, limitando mucho la capacidad real de una sociedad de aspirar a bienes superiores no materiales como la bondad, la compasión, etc.

Desde un punto de vista filosófico, la libertad requiere para sí misma un elemento crucial y es la verdad ya que “la verdad ilumina la inteligencia y modela la libertad del hombre”. Este concepto es el que habré de adoptar en esta breve investigación con el objeto de explicar las razones por las cuales la libertad y la justicia han estado ausentes en México por mucho tiempo. Cuando el hombre se abandona al relativismo y al escepticismo, se busca una libertad ilusoria fuera de la verdad misma.

En algunas corrientes del pensamiento moderno se ha llegado a exaltar la libertad hasta el extremo de considerarla como un absoluto, que sería la fuente de los valores. En esta dirección se orientan las doctrinas, particularmente orientales, que desconocen el sentido de lo trascendente o las que son explícitamente anti religiosas, como el neo marxismo de Antonio Gramsci. Se han atribuido a la conciencia individual las prerrogativas de una instancia suprema del juicio moral, misma que a veces se asocia y se identifica con algún tipo de referencia “natural”, que decide categórica e infaliblemente sobre el bien y el mal. Al presupuesto de que se debe seguir la propia conciencia (racionalismo) se ha añadido indebidamente la afirmación de que el juicio moral es verdadero por el hecho mismo de que proviene de la conciencia o de la razón. De este modo, ha desaparecido la necesaria exigencia de verdad en aras de un criterio de sinceridad, de autenticidad, de tal forma que se ha llegado a una concepción radicalmente subjetivista del juicio moral y de lo que es bueno o no para garantizar la libertad y la justicia.

Algunas tendencias culturales contemporáneas abogan por determinadas orientaciones éticas, que tienen como centro de su pensamiento un pretendido conflicto entre la libertad y la ley.

Son las doctrinas que atribuyen a cada individuo o a los grupos sociales la facultad de decidir sobre el bien y el mal bajo la hipótesis de que la libertad humana puede crear los valores y por lo tanto estar por encima de la verdad. Estos elementos son cruciales en la política para lo cual valdría la pena la siguiente pregunta: ¿hasta qué punto se ha enraizado tanto en la sociedad moderna la idea de que la verdad misma sea considerada una creación de la libertad? En este caso la libertad reivindicaría tal grado de autonomía moral que prácticamente significaría su soberanía absoluta sobre la verdad.

En política esto tiene consecuencias serias pues es en este campo que florecen las “ideologías” que muchas veces están en contra del sentido común, no digamos de la verdad. Y como nuestro presupuesto es que la libertad depende fundamentalmente de la verdad entonces un aspecto importante en esta discusión es la separación de las ideologías conservadoras (entendidas como el conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona o de un grupo social y que se oponen a cualquier cambio de sistema, sea este de “derecha”, “izquierda” o cualquier otro) de las ideologías innovadoras (entendidas como el conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona o de un grupo social y que favorecen los cambios y creatividad para impulsar un estado de las cosas mejorado o incluso diferente).

La conexión entre verdad, libertad y justicia se concibe como un conjunto de opciones fundamentales que son verdaderas y de propia elección cuando se les vincula con actos que promueven bienes públicos y privados superiores, como la justicia. En este documento, opción fundamental será aquella libertad mediante la cual la persona o la sociedad deciden globalmente sobre sí mismas, no a través de una elección determinada y consciente a nivel reflejo, sino en forma trascendental y matemática. Los actos particulares derivados de esta opción constituirían solamente unas tentativas parciales y nunca resolutivas para expresarla, serían algo así como signos de ella. Por lo tanto, el objeto inmediato de estos actos son los bienes públicos o simplemente “el bien”. Y uno de esos bienes es la justicia.

Mediante elecciones fundamentales, el hombre es capaz de orientar su vida hacia un fin, siguiendo su orientación racional y subjetiva. Esta capacidad se ejerce de hecho en las elecciones particulares de actos determinados, mediante los cuales el hombre se conforma deliberadamente con un modelo de vida pública y social deseable. Y ese modelo ha sido la democracia. Por tanto, la llamada opción fundamental, en la medida en que se diferencian de una intención genérica y no determinada, es todavía una forma vinculante de la libertad.

Cuando una sociedad como la mexicana ha aceptado el mal como parte de la vida cotidiana, se limita su libertad a todos aquellos actos incompatible con la dignidad humana. Tal como señaló el Papa Francisco en algún momento “la corrupción es el mal aceptado”, y así ocurre en muchos países. Sólo cuando hay un conjunto de bienes social y moralmente superiores que son aceptados por la población, es posible tener un referente mínimo para construir una sociedad democrática, próspera y en general “sana” que resuelva de manera renovada los complejos problemas que le afectan.

Toda forma de autoritarismo, desde el que emana incluso desde la democracia hasta el extremo del totalitarismo, nace de la negación de la verdad en un sentido objetivo y veraz. Los intereses de clase, grupo o nación se contraponen inevitablemente unos a otros, así que la sociedad mexicana debe perseguir valores (verdades) trascendentes a los cuales someterse, de otra forma, seguirá presa de la anarquía legal en que se encuentra y no podrá garantizar las relaciones justas entre sus ciudadanos. La raíz del totalitarismo moderno hay que verla, por tanto, en la negación de la dignidad trascendente de la sociedad y particularmente de la persona humana, en sus derechos naturales que nadie puede violar: ni el individuo, ni el grupo, ni la clase social, ni la nación, ni el Estado.

Esta es la razón principal por la cual hay momentos en la historia que no basta con empen-

der una reforma sino que es necesaria una especie de refundación. Me parece que en este momento vale la pena reflexionar si México, sus instituciones y su orden Constitucional son suficientes para engendrar el tipo de país al que se aspira. Mi impresión es que la Constitución mexicana y gran parte de sus instituciones ya perdieron el espíritu que les dio vida. Y la pregunta sería si se trata de reformular una nueva teoría que explique el éxito o fracaso del país o sinceramente pensar que simplemente se han hecho mal las cosas.

Lo dijo perfectamente Juan Pablo II en su documento encíclico *Veritatis Splendor*: “En el ámbito político se debe constatar que la veracidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados; la transparencia en la administración pública; la imparcialidad en el servicio de los asuntos públicos; el respeto de los derechos de los adversarios políticos; la tutela de los derechos de los acusados contra procesos y condenas sumarias; el uso justo y honesto del dinero público; el rechazo de medios equívocos o ilícitos para conquistar, mantener o aumentar a cualquier costo el poder, son principios que tienen su base fundamental —así como su urgencia singular— en el valor trascendente de la persona y en las exigencias morales objetivas de funcionamiento de los Estados”. Si el Estado no tiene estas exigencias y la sociedad no aspira a principios superiores, entonces los cambios requieren de mucho más que simples reformas o “transformaciones” políticas. En el fondo, es la cultura política, ética y social de un país lo que en gran parte lo define.

La justicia y la democracia son ideales centrales del liberalismo. Aunque se ha dedicado una gran cantidad de literatura a cada uno de ellos, su relación ha permanecido relativamente poco explorada, sobre todo en el campo de la economía. Los liberales contemporáneos están de acuerdo en que solo los arreglos democráticos pueden ser justos, pero no están de acuerdo sobre por qué la democracia importa: algunos creen que su valor es instrumental, otros creen que es intrínseco. Desde el primer punto de vista, la participación democrática no es un requisito de la justicia, sino un medio para descubrir o implementar sus demandas. En lo segundo, la democracia es intrínsecamente justa: es parte de cualquier articulación plausible de la justicia misma.

¿Cuál es la visión correcta? Creo que la respuesta depende de las circunstancias bajo las cuales opera la democracia, por ejemplo en las circunstancias actuales hay razones intrínsecas para apoyar los arreglos democráticos dado el alto grado de injusticia que prevalece en el país, especialmente considerando que la historia fundacional de México tiene mucho que decir sobre la brecha democrática que hoy vemos: el trasfondo mexicano justifica la necesidad de la transición de un sistema electoral democrático a un régimen democrático pleno. De la evidencia se desprende que la democracia es exigencia de la justicia. Esta afirmación apoya la necesidad de resolver las dos hipótesis de esta investigación: que la fundación colonial de México tiene efectos duraderos incluso en la democracia actual y que una reforma de lo antiguo es insuficiente para destruir de una vez las raíces de los principales problemas de México.

Por justicia podemos pensar en un conjunto de principios cuya función es distribuir los derechos sobre recursos valiosos, incluidas las libertades, las oportunidades, los ingresos y la riqueza, entre una pluralidad de agentes que compiten por ellos. Por tanto, los principios de justicia responden a la pregunta ¿quién tiene derecho a qué? Una distribución justa debe acomodarse al ideal de igual respeto.

En cuanto a la democracia, se puede definir como un conjunto de procesos colectivos de toma de decisiones en los que, quienes pertenecen a un grupo en particular (la sociedad), tienen la misma voz en la determinación de las reglas que deben regirlos. Si bien este principio se puede operar de diferentes maneras, su respeto siempre implica la protección de los derechos de los ciudadanos a la libertad de expresión, expresión y asociación; permitir que las elecciones mayoritarias determinen quién ocupará un cargo político y qué leyes gobernarán la comunidad, y otorgar a todos los ciudadanos adultos el mismo derecho al voto.

Mirando estos dos conceptos como se definieron anteriormente, justicia y democracia, es fá-

cil ver que pueden estar en conflicto en ciertas situaciones donde el funcionamiento de la democracia genera, para algunos, ciertos resultados injustos. Dado que los derechos de voto democráticos bien pueden conducir a restricciones de la justicia, ¿por qué los liberales les dan tanto valor? Hay dos respuestas disponibles. La primera sugiere que a pesar de que los resultados democráticos pueden ser injustos, los procedimientos de la democracia son los mejores medios para implementar o descubrir la justicia. En este sentido, la democracia es fundamental para la justicia como mecanismo de implementación.

La segunda respuesta afirma que la democracia se valora como una demanda de justicia en sí misma. Desde este punto de vista, una división dentro de la sociedad entre “gobernadores” (que gozan de amplios derechos políticos) y “gobernados” (que carecen de derechos políticos) mina el ideal mismo de respeto equitativo en el que se basa la justicia. En otras palabras, los defensores de esta visión sostienen que el respeto a los ciudadanos requiere garantías tanto sustantivas como procesales: estas últimas corresponden a la democracia.

Si este es el caso, entonces podríamos pensar que, al distribuir el poder lo más equitativamente posible entre la ciudadanía, es más probable que la democracia cumpla de manera estable con las demandas de justicia y que otro sistema político no puede: la democracia se justifica como una segunda mejor opción, ya que idealmente, una sociedad de reyes expertos sería mejor. Sin embargo, en el mundo real no podemos confiar en que ellos (o cualquier otra persona) tengan tanto poder sin abusar de él, por lo que la segunda mejor opción es organizar la sociedad de tal manera que el poder esté suficientemente disperso, es decir, democráticamente. En una democracia, los políticos y los funcionarios estatales no pueden ignorar los intereses de la sociedad en general, ya que esto evitaría que sean reelegidos. Además, se podría argumentar más, la democracia está en una posición privilegiada para fomentar la solidaridad y el compañerismo necesarios para sostener un sistema de justicia social. Por tanto, la democracia podría ser preferida por su “superioridad motivacional” con respecto a otros sistemas políticos.

Este caso es relevante para México, considerando que ha vivido largos períodos de su historia bajo regímenes muy autoritarios e incluso autocráticos. Si bien siempre es posible anhelar un gobierno fuerte, benigno y sabio, estas tres condiciones casi nunca ocurren. Desde este punto de vista, la democracia no es un requisito intrínseco de la justicia; es primordialmente un instrumento para su implementación.

Como se observa en el gráfico siguiente, la democracia ha avanzado de manera significativa en la composición de regímenes políticos en el mundo. Sin embargo, no toda democracia es efectiva en cuanto que promueva efectivamente el desarrollo integral de los ciudadanos. Hay, por decirlo así, dos tipos de democracias: por un lado, las que se define sólo en el campo de la elección y participación, es decir, la democracia como instrumento para facilita la justicia; por otro lado, las democracias plenas (régimen democrático) en donde hay consenso ciudadano respecto a los valores y motivaciones para cumplir con la ley, los derechos y deberes, etc.

Y es que la democracia mexicana, realmente arrancó en el 2000 con el primer cambio de régimen político en 70 años lo que hace de México un país en los inicios de una vida democrática plena: Si pensamos en la novedad que es para México la democracia, entonces hay que tocar una serie de temas centrales en relación con la democracia mexicana para dar soporte al argumento de que una reforma al sistema político actual no es suficiente para resolver de fondo los problemas el país.

### **Corrupción, Democracia y la Ley**

Los efectos de la corrupción en la democracia mexicana muestran una correlación negativa: la corrupción desvía recursos destinados a obras públicas, instituciones democráticas e infraestructura a manos privadas o grupos políticos. Cuando hablamos de corrupción, debemos dividir

la corrupción percibida de la corrupción real: Transparencia Internacional clasificó a México en el lugar 135 de 180 países según su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2017. La Sociedad de las Américas y el Consejo de las Américas y su nueva capacidad para combatir El Índice de Corrupción (CCC) clasificó a México como uno de los peores países de América Latina con menor capacidad para combatir la corrupción, solo por encima de Venezuela y Guatemala. El Proyecto de Justicia Mundial colocó a México en el lugar 102 de 113 países, y se encontraba entre los 10 países más corruptos según el Índice de Estado de Derecho (RLI) del proyecto. El World Justice Project también estimó el RLI y la ausencia de corrupción (AC) para cada estado en México, lo que muestra que la corrupción varía en todo el país y los estados más corruptos son Quintana Roo, Estado de México, Guerrero y Ciudad de México. La evidencia general muestra que la corrupción aumentó en los últimos 10 años y se ha mantenido alta.

A pesar de los altos niveles de corrupción, la democracia es percibida como un sistema favorable a pesar de no dar los resultados deseados. Según la Universidad de Vanderbilt:

Hay poca confianza en la protección de los derechos básicos de los ciudadanos

Casi 2 de cada 5 se enorgullece del sistema político, pero la mayoría cree que debe ser apoyado

La mayoría (64%) está de acuerdo en que la democracia es la mejor forma de gobierno, aunque solo el 40% está satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país

7% de los encuestados considera que la democracia no es el mejor sistema político

Resulta interesante que la percepción de la democracia es positiva como una forma de gobierno, pero el gap democrático es alto. Esto significa que un régimen institucionalizado que garantizara una reducción en ese gap sería altamente benéfico en términos de la cultura democrática del país: la percepción democrática es positiva a pesar de que el país se percibe muy corrupto lo que ha derivado en un gap democrático elevado que hace pensar en que la democracia mexicana requiere de apoyos.

Al interior del país hay una diferencia significativa en la percepción que se tiene de la ley y su efectividad. De acuerdo con el World Justice Project, la percepción del mexicano en cuanto a la ley observa importantes diferencias regionales: el centro y sureste del país se perciben menos seguros en la aplicación de la ley, asociado entre otros factores a la corrupción, la ausencia de restricciones a los poderes del gobierno, afectación de los derechos fundamentales, ausencia de un adecuado orden regulatorio (particularmente de actividades económicas) así como orden y civilidad, justicia civil y criminal.

Si bien las personas se sienten orgullosas de vivir en un país con capacidad democrática, sus resultados no son los óptimos, lo cual se explica porque en México la democracia solamente llegó al ámbito de las elecciones: no hay propiamente una democracia completa en todos los órdenes de funcionamiento institucional en el país. El resultado es un sistema heterogéneo que propicia una aplicación diferenciada de la ley y el orden.

La percepción de la corrupción y del cumplimiento de la ley generalmente es superior a los resultados observados, lo que deriva en falta de confianza en las instituciones democráticas y de procuración de justicia. Por ello no sorprende que casi 60% de los mexicanos están poco o nada satisfechos con los resultados que la democracia le da.

Si bien es necesario realizar un estudio econométrico que permita medir con mayor precisión la relación entre democracia, legalidad y corrupción, a priori se puede evidenciar que la diferenciación en la aplicación de la ley genera una percepción de corrupción y de falta de confianza en las instituciones más alta que lo observado. Esto afecta la confianza en el país y finalmente en

la democracia electoral que no ha dado los resultados deseados. Esto explica ciertos fenómenos que en principio parecieran no ir en el sentido esperado, por ejemplo, que la democracia facilita un mejor estado de derecho y por lo tanto sería deseable encontrar una respuesta positiva en indicadores de calidad social.

Como se aprecia a continuación, la democratización en algunos países de América Latina no ha ido de la mano de mejoras en aspectos como los derechos humanos. Por ejemplo,

México ha progresado en materia democrática y observa deterioro en la salvaguarda de los derechos humanos en su sociedad. Igualmente se podría decir de la relación democracia con distribución del ingreso, pobreza o seguridad:

La protección de los derechos humanos se ha deteriorado a pesar de que el nivel de democratización del país ha mejorado. La democracia electoral ha funcionado, pero no así las instituciones que garantizan un régimen democrático. El cambio de una democracia electoral a una liberal es el paso de una sociedad con fragilidad institucional a otra donde sus ciudadanos están realmente empoderados. Por ejemplo, en Chile el cambio de un régimen autoritario a una democracia sí trajo consigo mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos, aún con todas las dificultades recientes en materia de justicia social.

### **Democracia y economía**

En un interesante documento de investigación, el Dr. José I. Rodríguez-Sánchez<sup>8</sup> analizó la relación entre corrupción, democracia y crecimiento económico, encontrando los siguientes resultados:

“Cuanto mayor es la democracia en los estados mexicanos, menor es la percepción de corrupción en esos estados.

Los estados mexicanos con mayor crecimiento económico también tienen menor percepción de corrupción.

Los estados con niveles más altos de educación también tienen una mayor percepción de corrupción.

Los estados con más transparencia tienen una mayor percepción de la corrupción.

La transparencia permite que los mexicanos conozcan más sobre los casos de corrupción y, como resultado, perciben un mayor nivel de corrupción. Todas estas relaciones son estadísticamente significativas.

La desigualdad en los estados mexicanos, medida por el coeficiente de Gini, se traduce en una mayor percepción de corrupción.

La tasa de desempleo, también se relaciona positivamente con la percepción de corrupción.

La corrupción percibida está determinada por la democracia, el crecimiento económico, los años de educación y la transparencia en los estados de México”.

Si consideramos que las democracias altamente desarrolladas y bien establecidas se perciben como menos corruptas, entonces la democracia y el crecimiento económico deberían reducir la percepción de corrupción y, al final, la corrupción misma en México. En otras palabras, un mayor crecimiento económico y democracia dan como resultado una menor percepción de corrupción y, por lo tanto, una reducción de la corrupción. Como se observa en los siguientes gráficos, a pesar de que la percepción de corrupción es alta, México ha mejorado su profundidad democrática si se compara la situación actual con la que prevalecía después de la Segunda Guerra mundial. Aunque los resultados no son lo deseable, sí ha habido mejora en la calidad de la democracia mexicana y

también en su ingreso individual:

Si se observa el conjunto de las naciones latinoamericanas han mejorado su profundidad democrática pero la brecha de ingresos respecto a Estados Unidos y Canadá no se ha cerrado. Una de las razones está en que precisamente Latinoamérica está caracterizada por la estratificación social, la elevada concentración del ingreso y la extracción de rentas mercantiles. No sorprende que haya identificación de la población con sus democracias, pero baja percepción de éxito en el bolsillo.

Las democracias más fuertes son menos propensas a la corrupción porque permite que la tecnología y la economía se desarrollen de manera justa y sin restricciones. Si México tuviera suficientes recursos, entonces su gobierno podría mejorar la calidad y estándar de vida de su población y elevar el potencial humano, científico y tecnológico. No es la presencia de la democracia en sí misma lo que estimula el crecimiento socioeconómico, sino la eficacia de las instituciones gubernamentales.

El gobierno mexicano determina sus reglas económicas, restricciones e incentivos para su población; estas reglas (regulaciones de inversión, derechos de propiedad, etc.) afectan a su vez el crecimiento económico y determinan la riqueza de la población en general. Por ejemplo, si México tuviera una economía de libre mercado combinada con fuertes derechos de propiedad, ambos factores deberían crear grandes incentivos para que las personas innoven y contribuyan a la economía. Esta es una razón clave por la que la economía estadounidense superó a la de la URSS hasta nuestros días.

Las instituciones gubernamentales también toman decisiones sobre cómo distribuir los recursos e invertir en capital humano, tecnología, producción, etc. En teoría, es posible que un gobierno autoritario maximice el potencial humano bajo los sistemas y leyes adecuados. Esto también significa que una democracia joven con instituciones tempranas puede que no crezca tan rápido como las democracias más antiguas con sistemas más establecidos. Pero debe quedar claro que los gobiernos autoritarios están más expuestos a un entorno político inestable.

El crecimiento socioeconómico crea las condiciones previas que permiten que la democracia se afiance y prospere. Por ejemplo, la educación, la seguridad pública y una clase media fuerte son fuertes indicadores de la salud social y económica de una nación y pueden ser factores que conduzcan a la democracia y la libertad. Claramente, la relación causal entre el crecimiento socioeconómico y la democracia es multifacética, y estas fuerzas pueden impactarse entre sí en un sistema de retroalimentación positiva.

Los países totalmente autoritarios como China pueden tener un crecimiento más alto que los países débilmente democráticos como Pakistán, que luchan con elecciones injustas e incertidumbre gubernamental. Una explicación para esto es que los gobiernos de las democracias más débiles están menos consolidados que los de las autocracias o las democracias plenas. China puede mantener una alta tasa de crecimiento gracias a su gobierno estable y eficiente, con su presidente vitalicio y todos los recursos de la nación para apoyar un rápido desarrollo.

De 1980 a 2017, las tasas más altas de crecimiento socioeconómico fueron más probables durante períodos de estabilidad política que durante períodos de rápida democratización. Las democracias pueden tener techos socioeconómicos más altos, pero la estabilidad parece tener un mayor impacto en el crecimiento. Es necesario realizar más investigaciones para respaldar esta hipótesis, pero una realidad en la que el crecimiento socioeconómico aumenta la estabilidad también parece algo positiva. Si los países de todo el mundo están más conectados cultural y económicamente, es menos probable que se involucren en conflictos importantes debido a incentivos negativos.

Estudios científicos recientes brindan evidencia de que la democracia genera crecimiento, como se puede ver al comparar el crecimiento promedio del PIB por habitante. La democracia también tiene un efecto positivo indirecto claro y sólido sobre el crecimiento a través del aumento del capital humano, la estabilidad del régimen y la libertad económica.

El economista Acemoglu analizó también la relación entre crecimiento y democracia, encontrando que la democracia genera crecimiento a través del aumento del capital humano, la estabilidad del régimen y la libertad económica. Evidentemente, la democratización también es buena para el crecimiento económico: los países que se democratizaron (por ejemplo, después de guerra fría) aumentaron su PIB por habitante en aproximadamente 20% en los 25 años posteriores a la democratización, en comparación con los países que siguieron siendo autocracias. Por ejemplo, Lituania se democratizó después de obtener la independencia en 1990 y casi duplicó su PIB por habitante en 2018.

Aproximadamente la mitad de los más pobres del mundo vive en países con elecciones relativamente justas. Si bien la democracia genera un mayor crecimiento, ¿conduce a un crecimiento más equitativo que funcione para los pobres? Evidencia reciente y sólida muestra que una democracia de mayor calidad genera dividendos concretos para los pobres. Por ejemplo, hacer que el proceso electoral sea más accesible para los menos educados en Brasil redujo el número de votos inválidos en un 10%. A esto le siguió un aumento del 34% en el gasto en salud pública durante los próximos 8 años.



La evidencia de Sierra Leona muestra que el aumento de la participación de los ciudadanos en los debates electorales lleva a que los políticos gasten 2,5 veces más en proyectos de desarrollo para la gente. Los datos de Delhi demuestran que la transparencia democrática llevó a los concejales a aumentar sustancialmente el gasto para ayudar a los pobres.

Así como la democracia crea el ambiente propicio para una mejora en las condiciones económicas (ingreso por habitante), diferentes análisis dinámicos del crecimiento y la democratización evidencian una relación positiva entre ambas.

Hay un efecto progresivo sobre la dinámica del PIB que se deriva de procesos democratizadores en la muestra (ibid), sobre todo en los 20 a 24 años subsecuentes. El efecto inicial muchas veces produce un primer efecto negativo como resultado de la adecuación a un sistema de leyes y orden (sobre todo cuando la democratización viene de regímenes muy autoritarios).

Por otro lado, la vecina Bielorrusia, que siguió siendo una autocracia, solo aumentó su PIB por habitante en un 63% en el mismo período.

Si bien las autocracias pueden experimentar períodos de buenos resultados económicos, con frecuencia también sufren profundas crisis económicas. La democracia actúa como una red de seguridad debido a los incentivos políticos más fuertes para velar por los intereses de la población. En las autocracias faltan mecanismos de rendición de cuentas para castigar el desempeño político inadecuado.

## **Conclusión**

La libertad es el objeto superior de la política y la economía, entendida como el empoderamiento que tiene un ciudadano para poder elegir libremente su destino. Cada vez que una persona no puede elegir libremente sobre su presente y futuro, entonces algo el Estado no está cumpliendo propiamente con su función.

En México las ataduras de la población vienen desde la Colonia en un sistema que reproduce los males que aquejan al país históricamente. Así como la pobreza sigue los pasos de la injusticia, la libertad sigue los pasos de la democracia. Y a la justa y loable aspiración de libertad se debe dotar a la nación mexicana de un marco institucional que brinde las condiciones necesarias para que haya justicia y libertad.

La moral de un país, y su ética, reflejan mucho de su esencia y de sus valores, pero también refleja el sentido de existencia. México es un país culturalmente muy rico y profundo como civilización, sin embargo, ha sido presa de la corrosión de valores y objetivos, estando en este momento presa de un sinsentido de presente y mucho menos de futuro. No saber a dónde se va es el peor de los caminos.

Por esta razón, me parece que el país ya no está en condiciones de reformarse ni de “restaurar” sobre lo viejo. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya tenido tantas reformas, cambios y adiciones que tal vez su espíritu ya se perdió alguna de las tantas y tantas enmiendas y cambios sufridos a lo largo de tantas décadas. Su espíritu original está muerto.

Para los que aspiramos a un país de libertades en donde cada uno se haga responsable de su destino, con objetivos comunes y, sobre todo, con un sentido de rumbo como nación, no podemos menos que exigir un cambio completo del rumbo (o no rumbo) que lleva el país. En este momento se prueba realmente la capacidad de resistencia del amor a México: cuantos connacionales están haciendo maletas para abandonar el barco. Y no son necesariamente “braseros”, me refiero a emprendedores, profesionistas o jóvenes que no ven un destino fructífero o una nación donde pueda haber progreso.

La evidencia indica que la democracia, con todo y sus limitaciones, sigue siendo el mejor sistema político que tenemos. La economía de mercado requiere modificaciones, pero también es la mejor herramienta para potenciar las capacidades individuales y colectivas. Por ello sugiero en este ensayo que México reinaugure sus propósitos, reinstale sus principios originales de justicia y prosperidad y haga un cambio que le permita salir del “océano rojo” para navegar en el “océano azul” de la innovación, la economía del conocimiento y de la democracia como régimen, más allá de la sola representación.

La deuda histórica que tiene México con sus ciudadanos es muy alta y en este momento el país tiene solo dos alternativas: seguir cavando o salir de la tumba.

**Cuatro Dimensiones**

**Jonathan Sánchez López Aguado<sup>1</sup>**

Al hablar de un Estado democrático, hablamos de uno en el que ya se cumplieron una serie de factores que han hecho de éste un ente en el que los derechos y las libertades ciudadanas ya no se persiguen porque ya se conquistaron. Pero ¿México es un Estado democrático? ¿Ya conquistamos la democracia ciudadana; la democracia de nuestras instituciones; tenemos democracia social y democracia económica?

Podríamos decir que, a raíz del año 2000, en que se consiguió la alternancia en el poder, establecimos un Estado democrático -habrá quien diga que se consiguió desde el 97 en que el PRI perdió la mayoría legislativa en la Cámara de Diputados, yo considero que se consiguió cuando hubo alternancia en la Presidencia de la República- sí, la democracia ya está conquistada, somos un Estado democrático. Sin embargo, no es cuestión de haber conquistado la democracia, sino de desarrollarla, revisarla, medirla y ver cómo estamos en todos sus rubros para mejorar lo que se tiene que mejorar -todo es perfectible- y mantener lo que se esté haciendo bien.

Por lo anterior, la Fundación Konrad Adenauer Stiftung México, Polilat, el Instituto Nacional Electoral, el Centro de Estudios Políticos y Sociales y la Confederación USEM desde el 2010 se han dado a la tarea de mostrar una radiografía del estado de la democracia en los 32 estados de la República mexicana, evaluando el comportamiento de la democracia y el desarrollo democrático en cada uno de los estados del país. Y lo hacen de la siguiente forma:

“El IDD-MEX se calcula con base a un conjunto de indicadores agrupados para la medición de cuatro dimensiones del desarrollo democrático, que luego se integran y ponderan en el Índice Final. Las Dimensiones I y II se integran directamente. En cambio, las Dimensiones III y IV se consideran de ajuste y se ponderan en relación con el promedio nacional, resultando con valores positivos (que agregan valor al índice) para los estados que se ubican por encima del promedio nacional; y con valores negativos (que disminuyen valor al índice) cuando el estado se ubica por debajo del promedio nacional”.

“El enfoque metodológico del programa conduce a lo estructural y pretende objetividad. Incluye aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales. Examina las leyes e instituciones de los Estados y del Distrito Federal y su relación con la sociedad a la que rigen y en la cual tienen su origen. Utiliza análisis constitucional/legal, datos estadísticos y, encuestas de opinión pública, incluyendo publicaciones y estadísticas oficiales en lugar relevante”.



1 Revista Bien Común. Año XXVII No. 312, marzo del 2021. Págs. 98-110

No es únicamente de carácter académico, ya que busca fomentar el debate público sobre la forma de mejorar la democracia en las entidades federativas; es decir, es una metodología orientada a la acción, a la toma de decisiones.

Como se observa en los párrafos anteriores, el Índice de Desarrollo Democrático de México, mide 24 indicadores presentados en cuatro dimensiones que son las siguientes:

**Democracia de los ciudadanos:** Se refiere al ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos y de las situaciones que los violentan. Los indicadores que se seleccionaron para esta dimensión son:

Voto de adhesión política.

Derechos Políticos.

Libertades Civiles.

Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad.

Compromiso Ciudadano.

Género en el gobierno.

**Democracia de las instituciones:** Se refiere a la calidad de las instituciones y la eficiencia del sistema político para lograr avances democráticos. Los indicadores que se seleccionaron para esta dimensión son:

Percepción de la Corrupción.

Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo.

Desestabilización de la Democracia.

Factor de Anormalidad Democrática.

Factor Intervención del Gobierno Federal.

*Accountability* Legal y Política.

*Accountability Social.*

**Democracia Social:** Miden la gestión del gobierno para lograr mejores condiciones de desarrollo social y humano. Los indicadores que se seleccionaron para esta dimensión son:

Desempleo urbano.

Pobreza.

Desempeño en Salud.

Desempeño en Educación.

**Democracia Económica:** Evalúan el desarrollo económico en la generación de mayores oportunidades y mayor equidad. Los indicadores que se seleccionaron para esta dimensión son:

Competitividad en la relación Estado- Sociedad.

Coefficiente de Desigualdad de Ingresos.

PIB per Cápita.

Autonomía financiera.

## Inversión

A continuación, se presenta un breve análisis de cada una de las cuatro dimensiones y sus respectivos indicadores.

### **Democracia de los ciudadanos**

Respeto pleno de los derechos y libertades civiles, compromiso ciudadano, y ampliación de derechos. En esta dimensión analizan el clima existente en cada entidad en relación con el ejercicio de derechos y libertades y el ejercicio ciudadano de compromiso con esos valores de la democracia.

Nos señalan que luego de dos años consecutivos de aumento del promedio de la dimensión en 2017 y 2018, en 2019 se había observado una baja, pasando de 5,521 puntos del promedio del año anterior a 5,220 puntos. En 2020 se produce una nueva caída, llegando el promedio a los 5,097 puntos.

En 2018 habían sido 16 las entidades federativas, es decir el 50% del total, las que habían presentado una mejora en la puntuación, mientras que en 2019 fueron 14 los estados que avanzaron. En 2020 son solo 11 entidades las que presentan un incremento en su puntuación. Es decir, que del 50% del 2018 pasamos a un 34%. Es una alarma que se enciende indicando un deterioro en estos indicadores.

Ahora bien, por lo que hace a cada uno de los indicadores seleccionados para analizar esta dimensión tenemos que:

En lo referente al “Voto de adhesión política” el Índice señala que el indicador refleja la proporción de votantes que se siente identificado con alguna propuesta política y la expresa positivamente. El indicador no solo habla del caudal de la participación electoral sino, además, considera el peso de los votos nulos, lo que permite reflejar la adhesión positiva de la ciudadanía hacia alguna de las propuestas políticas presentadas al electorado. En definitiva, pone en evidencia la participación real de la sociedad contabilizando solamente los votos que adhieren a una propuesta política.

Nos deja ver que Yucatán, con casi un 74% de adhesión política, lidera este indicador, seguido por Ciudad de México, Tabasco, Puebla, Morelos, Veracruz, Chiapas y Nayarit, que integran el lote de entidades que superan los 7,000 puntos. Un grupo de 18 entidades presenta una adhesión política media, entre los 4,500 y los 7,000 puntos. Este grupo es liderado por Campeche. Solo Chihuahua, Sinaloa e Hidalgo integran el grupo de bajo desarrollo, mientras que tres entidades, Tamaulipas, Baja California y Quintana Roo, califican con mínima adhesión política, reflejando problemas en el logro de un compromiso ciudadano con las ofertas que el sistema electoral presentaba en la última elección.

Por lo que hace al indicador “Derechos políticos” tenemos que el Índice nos muestra lo siguiente:

Este indicador combinado mide la percepción que tiene la sociedad local acerca del grado de respeto que hay en los estados sobre los derechos políticos (incluye los derechos humanos; de las personas; derechos de asociación y organización; autonomía personal y derechos económicos).

Hidalgo es la entidad con el mejor desempeño, de acuerdo con los resultados de la Encuesta 2020. Seis estados lideran este indicador. Hidalgo, con 10,000 puntos, es seguido por Sonora (9,836) y la lista de alto desarrollo finaliza con Querétaro (7,172). Otras 7 entidades obtienen resultados de desarrollo medio, y es Jalisco (6,724) quien encabeza este grupo, ya que se ubica en el puesto 7o del ranking, mismo que finaliza con Quintana Roo (5,647) en el puesto 13o. Solo dos entidades presentan bajo desarrollo: Baja California (4,230) y Coahuila (3,065). Por último, está el conjunto más numeroso, el de estados con mínimo desarrollo que suman diecisiete entidades, es decir el 53% del total: Chihuahua, Zacatecas, Guerrero, Nuevo León, Ciudad de México, Pue-

bla, México, Aguascalientes, Michoacán, Veracruz, Colima, Guanajuato, Sinaloa, Durango, Nayarit, Morelos y Oaxaca; una cantidad superior a la del año anterior.

Tamaulipas pasó del 32o al 3o lugar del ranking. Tlaxcala pasó del 28o al 4o lugar. Jalisco del 30o al 7o. El mayor retroceso lo sufren Michoacán, Nuevo León y Colima que pasaron del 10o al 24o; del 7o al 19o y del 14° al 26° lugar del ranking, respectivamente.

El indicador “Respeto a las Libertades Civiles” el Índice analiza lo siguiente:

El indicador combinado Respeto de las Libertades Civiles, expresa otra variable central en la medición de la Democracia de los Ciudadanos y consiste en evaluar la percepción acerca del grado de respeto de las libertades civiles básicas que involucran tanto la libertad de expresión, como las de asamblea y asociación.

El indicador compuesto se integra por la ponderación de tres indicadores simples: puntaje obtenido en el capítulo Libertades Civiles de la Encuesta de Derechos Ciudadanos (EDC); Exclusión de la Población de Lengua Indígena y Violencia de Género (feminicidio).

Tamaulipas lidera el ranking, por primera vez en su serie histórica, seguido de un conjunto de tres estados que presentan alto desarrollo, uno menos que el año anterior. El resultado de Tamaulipas es consecuencia de su buen desempeño en la Encuesta de Libertades Civiles; es quien presenta la mejor calificación. Le siguen Hidalgo, Quintana Roo y Tabasco que integran el grupo de alto desarrollo democrático en las variables que conforman este indicador combinado. Estos resultados reflejan buenas ponderaciones en ellas, salvo Tabasco que, aun obteniendo una baja puntuación en Feminicidio, es tan alta su evaluación en la Encuesta Ciudadana 2020 y en el indicador de Exclusión Indígena, que logra compensar ese déficit.

En el otro extremo del ordenamiento nacional, y con menos de 3,000 puntos, trece estados presentan mínimo desarrollo democrático, cinco más que el año anterior; ellos son, en orden descendente: Ciudad de México, Coahuila, Durango, Oaxaca, Guerrero, Chihuahua, Colima, Michoacán, Nayarit, Zacatecas, Veracruz, Morelos y Nuevo León.

En definitiva, podemos afirmar que el indicador combinado Respeto de las Libertades Civiles en el IDD-Méx 2020 es una de las variables que muestra un déficit intenso, donde claramente la ciudadanía a través de la Encuesta Ciudadana ha expresado su desagrado y su percepción negativa.

Respecto al indicador “Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad” el Índice muestra lo siguiente:

Este indicador evalúa limitaciones a las libertades individuales y el modo en que las libertades civiles están restringidas por manifestaciones de violencia que condicionan o limitan el libre ejercicio de las libertades y derechos establecidos por la legislación vigente.

Se considera que este es el indicador principal para medir la debilidad del gobierno para garantizar la seguridad pública y velar por el respeto de derechos políticos y libertades civiles de la población. De la misma forma, este indicador da cuenta de una cultura política y social en la que el respeto de la vida del otro poco cuenta, donde los grados de libertad individual están restringidos por el temor al secuestro o al homicidio. La violencia, la delincuencia y el temor socavan el derecho básico de los individuos a vivir en paz y gozar plenamente de un hábitat seguro y sustentable.

Pese a muchas previsiones optimistas, 2019 fue el año más violento en México. Según datos oficiales del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), entre enero y diciembre de 2019, se registraron 34.582 víctimas de homicidios dolosos en México. El mes más violento fue junio, con 2.993 víctimas de homicidios dolosos registrados.

De acuerdo con las estadísticas, el estado federal más violento fue Colima, con 8,9 víctimas de homicidio doloso por cada 100.000 habitantes. Lo siguen de lejos: Baja California, con una tasa de 5,5 y Guanajuato, con 5,3. El promedio nacional fue de 2,3 víctimas de homicidio doloso por cada 100.000 habitantes.

Un dato significativo en el país es que los estados que presentan los peores índices de violencia condicionan la situación de los demás. Por ejemplo, Tamaulipas, que presenta una tasa de 18,4 homicidios cada 100,000 habitantes, aparece con una puntuación de 7,149 en el puesto 17o, lo que lo colocaría entre las entidades con alto desarrollo, ya que esa tasa es un porcentaje ínfimo respecto de la tasa de 85,4 homicidios de Colima o los 72,4 de Baja California.

Yucatán aparece con la tasa más baja de inseguridad y continúa liderando el ranking nacional de afectación de derechos y libertades por inseguridad, seguido por Durango, Coahuila, Campeche, Querétaro, Nayarit, Chiapas, Baja California Sur, Aguascalientes y Nuevo León, quienes obtienen puntuaciones superiores a los 8,000 puntos.

Colima y Morelos presentan la peor calificación en cuanto al nivel de violencia que afecta derechos y libertades ciudadanos, acompañados de cerca por Veracruz.

### **Democracia de las instituciones**

Estado de Derecho, Calidad Institucional y Eficiencia Política. En esta dimensión se mide un conjunto de indicadores para evaluar la eficiencia y calidad del sistema institucional y político, la rendición de cuentas (*Accountability*) y el balance de poder interinstitucional que permite controlar a los gobernantes y funcionarios públicos para que actúen respetando el marco legal y sean responsables en sus acciones, adecuándolas a las demandas de la sociedad.

El promedio del comportamiento de las 32 entidades es muy bajo y se ubica en 3,324 puntos, valor inferior al del 2019 que había sido 4,097 puntos; lo que representa una caída del 13%, y, de esta manera, se acerca al peor promedio que fue de 3,234 puntos en el 2018. El promedio nacional cae como consecuencia de dos factores. El primero, es que ninguna entidad alcanza alto desarrollo democrático; el segundo, es que se engrosó el conjunto de estados con mínimo desarrollo democrático, que pasó de tener siete a trece entidades.

Diecisiete estados son los que superan el bajo promedio nacional, uno más que en 2019. De este conjunto de entidades, ninguna alcanza alto desarrollo, como ya mencionamos. Cinco estados logran un desarrollo medio: Yucatán, Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila y Querétaro; y doce califican con bajo desarrollo democrático: Nuevo León, Tamaulipas, Hidalgo, Zacatecas, Tlaxcala, Sinaloa, Tabasco, Colima, Nayarit, Jalisco, Durango y Quintana Roo.

En el conjunto de 15 estados que se colocan por debajo del promedio, dos califican con bajo desarrollo (Guanajuato y Sonora), y el resto presenta mínimo desarrollo, poniendo en evidencia la urgente demanda existente para revertir esa situación. Este grupo está integrado por Baja California, Campeche, San Luis Potosí, Chihuahua, Ciudad de México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Morelos, Chiapas, Veracruz, el Estado de México y Guerrero, en orden descendente.

Por lo que hace a cada uno de los indicadores seleccionados para analizar esta dimensión tenemos que:

Respecto al indicador “Percepción de la Corrupción” el Índice nos muestra lo siguiente: El indicador combinado de percepción de la corrupción está conformado por dos indicadores simples, ambos de percepción, el primero es el valor que recibe cada estado en el Índice Mexicano de Corrupción y Calidad de Gobierno 2019 y el segundo es el valor que se obtiene en la Encuesta de Derechos y Libertades que elabora el equipo del IDD-MEX.

Lidera el ranking de esta variable el estado de Yucatán, con la máxima puntuación. El resto

de los estados presenta desarrollo medio, desde los 6,521 puntos que obtiene Tlaxcala hasta los 4,741 puntos que obtiene Sonora.

Durango y Aguascalientes. El restante 50% de estados del país califican por debajo de los 3,000 puntos, con desarrollo mínimo. Todas ellas, además, obtienen ponderaciones por debajo del promedio nacional.

Por lo que hace al indicador “Desestabilización de la Democracia” el Índice nos proporciona el siguiente análisis: Es un indicador compuesto, en este caso por dos variables: Existencia de mayorías/ minorías organizadas sin representación política y; Existencia o no de víctimas de la violencia política. A su vez, al valor que resulta del indicador se le aplica un factor de corrección negativo si en la entidad federativa analizada existen organizaciones armadas y/o de delincuencia organizada.

Por lo que hace al indicador “Desestabilización de la Democracia” el Índice nos proporciona el siguiente análisis: Es un indicador compuesto, en este caso por dos variables: Existencia de mayorías/ minorías organizadas sin representación política y; Existencia o no de víctimas de la violencia política. A su vez, al valor que resulta del indicador se le aplica un factor de corrección negativo si en la entidad federativa analizada existen organizaciones armadas y/o de delincuencia organizada.

Por lo que hace al indicador “*Accountabmty* Legal y Política” tenemos que el Índice nos muestra que dentro de la rendición de cuentas el IDD-Mex incluye Elección de los Jueces del Supremo Tribunal de Justicia; Defensor del Pueblo; Mecanismos de Democracia Directa para la Expresión Ciudadana y Existencia y Desempeño de Órganos de Control Externo.

En términos generales, en el indicador complejo de *Accountability* Legal y Política, el puntaje del estado que lidera el indicador, Aguascalientes alcanza los 8,457 puntos, que es mayor al mejor puntaje de *Accountability* Social, logrado también por Aguascalientes, con 7,857 puntos.

El indicador simple que mejor registro tiene en casi todos los estados, es el de Elección de Jueces de los Tribunales Superiores de Justicia y Mecanismos de Democracia Directa para la Expresión Ciudadana y los indicadores simples que peor se manifiestan, son Defensor del Pueblo y Existencia y Desempeño de Órganos de Control Externo.

Otro factor que se destaca es que, si comparamos entre ambos indicadores las intensidades democráticas, la cantidad de estados con alto desarrollo democrático es mayor en *Accountability* Legal y Política que, en *Accountability* Social: 9 entidades contra 4. También, en la *Accountability* Legal y Política es mayor la cantidad de estados con desarrollo medio que en la *Accountability* Social, y ambas cuentan con pocos estados con bajo desarrollo, en el primer indicador sólo Chiapas, y cuatro entidades en la social: Chiapas, el Estado de México, Guerrero y Veracruz. En la *Accountability* Social es mayor la cantidad de estados que superan el promedio, suman 17 entidades, mientras que en la *Accountability* Legal y Política, logran este comportamiento 15 estados. Los estados que reciben la peor puntuación en *Accountability* son, Chiapas, en la Legal y Política y Veracruz en la Social, repitiendo el resultado de 2019.

## **Democracia Social y Humana**

Resultados de la Gestión Pública que Aseguran Bienestar y Equidad. Esta dimensión evalúa, junto a la económica, los resultados de la gestión democrática. El índice de esta dimensión se calcula en relación con el promedio general alcanzado por el conjunto de las 32 entidades, asignando valores positivos a las entidades que se ubican por encima del mismo y negativos a las que están por debajo del promedio. Permite visualizar la eficacia de la gestión democrática en términos de obtención de resultados. Es decir, se analizan aquellos aspectos que ayudan a medir el desempeño de políticas sociales en la gestión de cada estado que contribuyen a que los ciudadanos reciban

mejores servicios de salud, educación y todo lo que es útil para el desarrollo de una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

Esta dimensión, junto a la Democracia Económica, se utiliza para “ajustar” los resultados de las dimensiones I y II y por ello se ponderan en relación con el promedio nacional.

Los niveles mayores o menores de bienestar no implican más o menos democracia, pero sí revelan si el proceso democrático cumple en mayor o menor medida con sus fines. Esto es clave para la legitimidad a mediano término de la democracia.

Si finalmente esto no sucede, se afecta la legitimidad de la democracia. Por eso es clave la relación democracia-bienestar. Los resultados negativos no son sostenibles en el mediano plazo y exponen al proceso democrático a grandes riesgos.

La entidad que lidera la dimensión es Baja California, que alcanza la máxima puntuación por sus logros en algunos de los indicadores: Desempleo Urbano, Población bajo la Línea de la Pobreza; Mortalidad Infantil y Tasa de Analfabetismo; a pesar de que recibe una baja calificación en Gasto en Salud y en Educación y en Eficiencia Terminal en Secundaria. Es la primera vez que este estado alcanza el mejor valor en la dimensión. En el otro extremo, con el peor valor, nuevamente, aparece el estado de Tabasco que registra el peor desempeño en el indicador de Desempleo y, además, porque su puntaje en el resto de los indicadores es relativamente bajo con respecto al resto de las entidades.

Este año, junto con Baja California, otros 18 estados superan el valor promedio de la dimensión, uno menos que el año anterior. Estos estados son: Hidalgo, Nuevo León, Baja California Sur, Colima, Nayarit, Yucatán, Sinaloa, Aguascalientes, Jalisco, Chihuahua, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Coahuila, San Luis Potosí, Tlaxcala, Durango y Morelos. El resto se ubica lejos de estos valores. Campeche y Chiapas acompañan a Tabasco en lo más bajo de la tabla.

En la comparación con los resultados del año anterior, los crecimientos más significativos son los logrados por Tamaulipas, Sinaloa y San Luis Potosí, lo que les permite ascender en el ordenamiento nacional 7 y 6 lugares en los dos primeros casos, mientras que en el caso de San Luis Potosí sólo sube una posición, a pesar de mejorar su puntuación. Entre los estados que superan el promedio, Durango y Yucatán son los únicos que incrementaron su puntuación; mientras que, entre aquellos que permanecen por debajo del promedio, Zacatecas y Oaxaca han logrado avances significativos.

Las entidades que peor comportamiento tuvieron, en comparación con el 2019, son Zacatecas, el Estado de México y la Ciudad de México, con la consecuencia lógica de peores ubicaciones en el ordenamiento nacional.

Por lo que hace al indicador “Desempleo Urbano” el Índice nos señala que destacan en este aspecto, nuevamente en un extremo, el estado de Guerrero que obtiene la mejor puntuación, como lo había logrado en años anteriores: 2017, 2018 y 2019; y en el otro, Tabasco, nuevamente con el peor valor.

Después de Guerrero, los estados que obtienen puntuaciones por encima del valor promedio del indicador son: Yucatán, Oaxaca, San Luis Potosí, Baja California, Morelos, Hidalgo, Zacatecas, Chiapas, Puebla, Chihuahua, Michoacán, Sinaloa, Veracruz, Colima, Quintana Roo y Jalisco. El resto de los estados se presenta por debajo y algunos de ellos con valores muy distantes del mejor, tales son los casos de Ciudad de México, Querétaro, el Estado de México y Tabasco.

Chiapas y Durango fueron las dos entidades de mayor incremento en la ponderación de este año, lo que les permite mejorar su posicionamiento en el ordenamiento general. Chiapas asciende 9 posiciones y Durango 10. Por el contrario, Querétaro, el Estado de México y Ciudad de México,

son los estados con mayor caída interanual con respecto al 2019.

Por lo que hace al indicador “Población bajo la línea de pobreza” el Índice nos muestra: Se da cuenta de la eficiencia y eficacia del sistema en resolver los problemas básicos de los sectores más humildes de la población. Si los resultados de la política estatal no logran disminuir los altos niveles de pobreza preexistentes, se está en presencia de un sistema inequitativo en cuanto a la distribución de la riqueza y poco eficiente para la integración social.

La entidad federativa que obtiene la mejor puntuación en este indicador, debido a que logra el menor porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza medida por ingresos, es nuevamente Nuevo León, seguida por Baja California Sur. Por el contrario, el estado que se ubica en el lugar más bajo de la tabla es Chiapas, seguido por Guerrero y Oaxaca. Debemos recordar que Chiapas se ha mantenido todos los años con la peor puntuación a lo largo de toda la serie del IDD-MEX.

Los estados que presentan un comportamiento superior al promedio (Nuevo León, Baja California Sur, Coahuila, Baja California, Aguascalientes, Chihuahua, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Jalisco, Ciudad de México, Colima, Sinaloa, Nayarit, Tamaulipas y Durango), igualmente registran porcentajes altos de hogares bajo la línea de la pobreza.

En México, 52.4 millones de personas viven en la pobreza, lo que significa que 4 de cada 10 son pobres. Del 2008 al 2018, el número de pobres pasó de 49.5 a 52.4 millones, lo cual representa 3 millones más.

El reto sigue siendo el sureste del país. Chiapas, Guerrero y Oaxaca son los estados con el porcentaje más alto de pobres, mientras que Veracruz ocupa el cuarto sitio. Chiapas ocupa el primer lugar con el 76.4% de su población en pobreza. En contraste, el estado con el menor número de pobres durante 2018 fue Nuevo León, con el ya mencionado 14.5 % de su población.

Respecto al indicador “Desempeño en salud” tenemos que permite evaluar tanto la capacidad del gobierno en la administración de sus recursos, como también la eficacia en la atención de las demandas más básicas de la sociedad.

Se utiliza el indicador de “Tasa de Mortalidad Infantil”, como una variable que nos permite medir la calidad y eficiencia del sistema de salud y del apoyo estatal a los sectores de menores ingresos, ya que la mayoría de las muertes antes del primer año de vida son evitables.

Casi todas las entidades federativas presentan incrementos en este indicador en 2020 y son 18 los estados que logran superar el promedio nacional. Ciudad de México es el estado que lidera el ranking, como lo ha hecho en casi toda la serie, seguido por Nuevo León, Baja California, Coahuila, Aguascalientes, Nayarit, Jalisco, Quintana Roo, Morelos, Colima, Baja California Sur, Sonora, Hidalgo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Sinaloa, Querétaro y Veracruz dentro de la categoría de entidades con alto desarrollo. Siendo estas mismas entidades las que superan el promedio. Los estados que reciben la peor puntuación son: Chiapas, Oaxaca y Guerrero que registran valores que los califican con mínimo desarrollo.

En el contexto nacional, la entidad con mayor tasa de mortalidad y peor ponderación en este indicador fue Chiapas 19.9 defunciones de menores de un año por cada mil nacimientos. Le sigue Oaxaca, con 16.5 niños muertos por cada mil que nacieron y 20.4 niñas y, en tercer lugar, se ubicó Guerrero, con 15 niñas y 18.7 niños. Por otro lado, la entidad con menor tasa de mortalidad en 2019 y que alcanza la mayor puntuación en el indicador es la Ciudad de México, con 9.4 defunciones.

Por lo que hace al indicador “Desempeño en Educación” el Índice nos señala que: el indicador combinado Desempeño en Educación evalúa el porcentaje del PIB destinado a cubrir los gastos en materia de política educativa, en correlación con el nivel de “analfabetismo” y de la “matriculación secundaria”.

Un elemento que incide en el desarrollo integral de la democracia es la capacidad de los gobiernos para hacer un uso eficiente del gasto público, asegurando un servicio educativo de calidad.

Las entidades que se destacan con la mayor inversión son Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Tlaxcala, esta última por primera vez, y son los únicos estados que obtienen puntuaciones de alto desarrollo. Morelos es quien registra el peor resultado por primera vez, ya que en años anteriores había sido Campeche quien registraba la peor puntuación, salvo en 2017, donde Nuevo León había presentado el menor valor. Le siguen con mínima inversión Campeche, Quintana Roo, Baja California Zacatecas, Nuevo León, Querétaro, Coahuila y Aguascalientes.

Chiapas y Oaxaca poseen los niveles más altos de mexicanos con rezago educativo. De los 89.7 millones de personas de 15 años y más del país, 34.4% se encuentra en situación de rezago educativo. Por entidad federativa, los niveles más altos están en Chiapas con 52%, Oaxaca con 51% y Michoacán con 47.8%. En el extremo opuesto, está la Ciudad de México, Nuevo León y Sonora con 21, 23 y 25%.

La democracia, permanentemente incompleta, contiene máximos realizables, especialmente en materia de ciudadanía social, que solo están condicionados por las restricciones generadas por el grado de desarrollo de esa sociedad en un momento histórico determinado. En cada momento, lograr esos máximos depende de la creatividad y de la capacidad con que las sociedades enfrentan la coyuntura. La eficiencia en esos logros, a su vez, crea un círculo virtuoso de desarrollo democrático, al asegurar la creación de un mayor bienestar individual y colectivo. Por el contrario, si se fracasa en esa tarea, la democracia se torna débil y crece el desencanto ciudadano.

## **Democracia Económica**

Resultados de Gestión Pública que Aseguran Eficiencia Económica. Esta dimensión permite evaluar en qué medida la gestión del gobierno democrático, en un territorio determinado, genera políticas económicas que introducen mejores condiciones de vida para la sociedad, cumpliendo las expectativas de los ciudadanos. En esta dimensión también asignamos valores positivos o negativos para cada entidad en relación con el promedio nacional de la dimensión. Por lo tanto, en función de los resultados alcanzados por cada estado en materia de política pública para asegurar eficiencia económica, un estado puede sumar o restar puntaje, según el caso.

Destacan por su alto nivel de Democracia Económica la Ciudad de México, Nuevo León, Querétaro, Aguascalientes, Durango y el Estado de México, que son las seis entidades que lideran el listado nacional de 2020 con puntajes que superan en más de 1.0 puntos al promedio nacional. Con respecto al 2019 hay un estado menos que alcanza nivel de alto desarrollo este año.

Desde Campeche (7°) hasta Puebla (17°), un grupo de once estados presenta desarrollo medio, todos ellos se ubican con valores por encima del promedio regional.

Otras 10 entidades, encabezadas por Jalisco en el 18o lugar, hasta Veracruz en el 27o, se presentan con bajo desarrollo, por debajo del promedio nacional. En el extremo inferior, Chiapas, Oaxaca, Baja California, Morelos y Guerrero presentan mínimo desarrollo con puntajes que caen más de 1,000 puntos por debajo del promedio.

Son 17 estados los que mejoran su puntuación respecto del año anterior, destacando la situación de Durango y San Luis Potosí que son los de mayor crecimiento porcentual. Por el contrario, los retrocesos de Baja California y Tamaulipas destacan negativamente, pues presentan caídas superiores al 70% respecto del puntaje del año anterior. Los estados que obtienen puntuaciones de mínimo desarrollo son históricamente receptores de bajas ponderaciones, salvo Baja California que es el primer año que recibe una puntuación de desarrollo mínimo.

Por lo que hace a los indicadores seleccionados para medir esta dimensión tenemos que

en lo referente a “PIB Per Cápita” el Índice nos muestra que este indicador nos permite evaluar la capacidad económica de cada entidad, en relación con su población, midiendo el valor del producto (valor total de la producción de bienes y servicios de un estado) en relación con su distribución en la población, PIB per cápita, que se considera un indicador apto para caracterizar la generación de capacidad económica para una vida digna.

Ciudad de México lidera el ranking nacional, y junto a Campeche, presentan una enorme diferencia respecto del resto de los estados. Es claro que el potencial económico de la capital del país es ampliamente superior al de cualquier otro estado. En el caso de Campeche, buena parte de su capacidad económica proviene de la renta petrolera, aplicaron un coeficiente de corrección (Se le aplica a Campeche un factor de corrección del 30% para compensar la diferencia con el resto de los Estados, por la renta petrolera que cuenta este Estado), ya que según todos los estudios la mayor parte de esa riqueza, aunque tiene origen de facturación en la entidad, no ha sido hasta el presente una herramienta potente de transformación de la realidad económica de ese estado. A estos dos estados los acompaña Nuevo León, cerrando el grupo de entidades que presentan alto desarrollo.

Cuatro entidades federativas aportaron el 40% del PIB nominal nacional en 2018, mientras que 20 estados presentaron crecimientos reales en su PIB por arriba del nacional, sobresaliendo Baja California Sur.

Por actividad económica, Jalisco contribuyó con la mayor aportación a la actividad primaria, con el 12.5%, seguido de Michoacán con el 10.1% y Veracruz con el 7.4%. Mientras que Nuevo León, el Estado de México y Jalisco hicieron la mayor aportación al monto nominal de las actividades secundarias, al contribuir con el 9.4%, 7.3% y 6.8%, respectivamente. En cuanto al PIB de las actividades terciarias, el 23.1% lo aportó Ciudad de México, 9.9% el Estado de México y 7.1% Nuevo León, principalmente.

El indicador “Coeficiente de Desigualdad de Ingresos” muestra que la desigualdad en la distribución del ingreso es uno de los factores que limitan el desarrollo social y económico, ya que una sociedad menos igualitaria condiciona las posibilidades de los individuos para desarrollarse y generar valor. En el máximo nivel de agregación de una economía, cuando unos pocos concentran una alta porción del ingreso el consumo en la mayoría de la población es escaso, ya que la mayor proporción del ingreso disponible ese sector lo destina al consumo corriente o de subsistencia. En consecuencia, el ahorro, la inversión y la producción de bienes duraderos son mínimos, a partir de lo cual se restringe también la capacidad de desarrollo económico nacional.

Este indicador permite revisar cómo se distribuye la riqueza generada en cada entidad y si esa distribución contribuye o no a revertir situaciones de desigualdad. La desigualdad en la distribución del ingreso es uno de los factores que limitan el desarrollo social y económico, ya que una sociedad menos igualitaria condiciona las posibilidades de los individuos para desarrollarse y generar valor.

Los tres estados que condicionan el funcionamiento de este indicador por la enorme disparidad existente en la distribución del ingreso son: Baja California, Morelos y Guerrero, que presentan un mínimo desarrollo. Ello provoca que 18 entidades que representan un 56%, resulten con un nivel de alto desarrollo, con puntajes superiores a los 7,000 puntos. Nuevo León, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Quintana Roo, Colima, Querétaro, Sinaloa, Chihuahua y Jalisco lideran a ese grupo de estados superando todos ellos un piso de 9,000 puntos.

Diez estados integran el grupo de desarrollo medio: Guanajuato, Durango, Puebla, Estado de México, Tamaulipas, Zacatecas, Hidalgo, Tlaxcala, Veracruz y Chiapas. Un solo estado, Oaxaca, presenta bajo desarrollo.

El indicador “Competitividad en la relación Estado-Sociedad” mide las capacidades desarrolladas por los gobiernos para facilitar la actividad económica de su población, implementando para ello un sistema de trámites “amigables” que propenden a su simplificación y eficiencia.

Son 10 los estados que presentan alto desarrollo democrático. Este grupo es liderado por Durango con el máximo puntaje. El grupo de estados que superan los 7,000 con alto desarrollo en este indicador está integrado también por Aguascalientes, Querétaro, Guanajuato, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, el Estado de México, Veracruz y Tlaxcala y son quienes destacan ante otras burocracias estatales, porque priorizan la resolución de iniciativas empresariales para lograr un mejor desarrollo económico.

Los estados en los que no resulta una prioridad la gestión de las iniciativas empresariales son Quintana Roo (0,000 puntos) y Baja California, con puntaje inferior a los 3,000 puntos.



Cuatro son las entidades que presentan bajo desarrollo en la complementariedad Estado Sociedad con puntajes que van desde los 3,434 de Ciudad de México a los 4,495 de Baja California Sur. Los restantes 16 estados presentan desarrollo medio. Este grupo está liderado por Campeche con 6,988 puntos.

Por lo que hace al indicador “Autonomía Financiera” que es el porcentaje de recursos propios que generan las administraciones de los estados (Ingresos por participaciones federales + aportaciones federales + cuenta de terceros) /Ingresos totales). Mide el grado de dependencia o autonomía que tiene cada entidad para hacer frente a sus compromisos en función de los recursos disponibles.

La Ciudad de México es la única entidad que presenta alto desarrollo, seguido muy de lejos por Quintana Roo que presenta desarrollo medio. Solo cinco estados conforman el conjunto de baja intensidad: el Estado de México, Chihuahua, Nuevo León, Yucatán y Coahuila. Las restantes 25 entidades (un 78% del total) presentan mínimo desarrollo por debajo de los 3,000 puntos.

El ingreso propio más importante y más conocido es el impuesto. Sin embargo, las entidades únicamente recaudan el 4.7% de los ingresos por impuestos. Mientras que el gobierno federal recauda el 93.6%. En 2018, la Ciudad de México representó el 37% de esta recaudación. Es la entidad federativa que mayores ingresos propios genera. La baja tasa de recaudación se debe a que las entidades desaprovechan sus facultades tributarias.

De los 18 impuestos que pueden recaudar, en promedio recaudan seis. Baja California es la entidad que más impuestos recauda. Por lado contrario, Puebla únicamente recauda tres impuestos. Las 32 entidades recaudan el impuesto sobre nómina, que es el impuesto más importante para los Gobiernos estatales; representa el 72% de los ingresos por impuesto.

Por último, el indicador “Inversión” mide el flujo de producto, de un periodo dado, que se usa para mantener o incrementar el stock de capital de la economía. La inversión en general se la considera como la suma de los recursos que se utilizan para adquirir capital fijo con el fin de aumentar producción y/o la productividad. Se divide en pública y privada. El IDD-Mex analiza la pública.

Este indicador se calcula como la relación entre Formación Bruta de Capital Fijo y PIB, y permite evaluar el peso relativo de la inversión generada respecto de la capacidad de producción propia de cada entidad, traduciendo la capacidad de diseñar políticas que estimulen el bienestar económico. A su vez, refleja la idea de que una inversión presente genera mayor capacidad económica. A través de este indicador podemos observar también el grado de confianza de los mercados. Si la inversión aumenta será entonces porque las condiciones y políticas macroeconómicas garantizan la oportunidad de inversión, trayendo aparejada la posibilidad de incrementar el crecimiento económico del Estado y la región.

En esta edición Tlaxcala es quien presenta, por primera vez, el mayor nivel de inversión en comparación con su PIB, adjudicándose el puntaje máximo y en soledad obtiene la calificación de alto desarrollo. El Estado de México es quien se ubica en el segundo lugar con 5,270, perdiendo el liderazgo del 2019 y junto a Durango, Chiapas y Sinaloa, conforman el conjunto de estados con desarrollo democrático medio.

Oaxaca, San Luis Potosí y Guerrero conforman el grupo de bajo desarrollo, completando así un lote de solamente 8 entidades (un 25% del total) que supera los 3,000 puntos. Los 24 estados restantes integran el grupo de desarrollo mínimo en este indicador, una cantidad superior al año anterior.

---

## Democracia y Justicia Social en México:

### Entre la Retórica y la Realidad Inaplazable

---

Armando Alfonzo Jiménez <sup>1</sup>

---

Fortino Delgado Carrillo

---

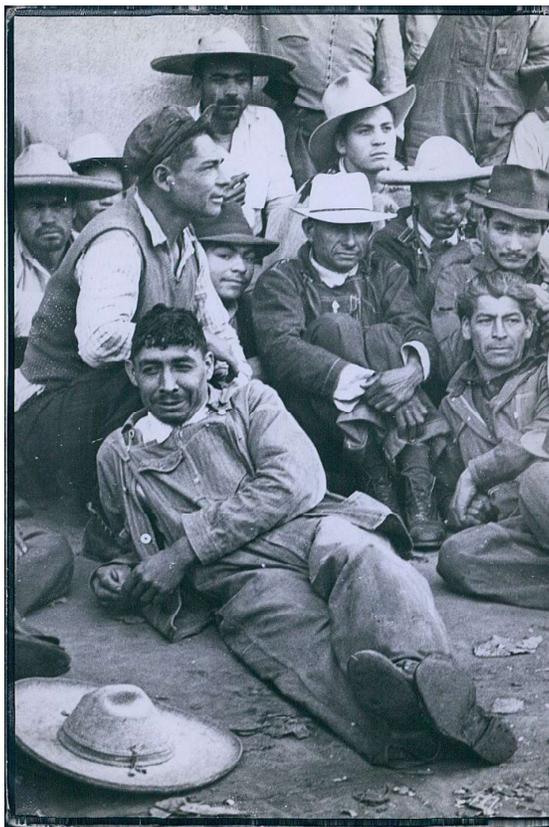
#### La realidad nacional

Hace más de 170 años comenzó un proceso que aún no concluyen por consolidar un proyecto de nación que refleja anhelos y pesares. Que reconoce las capacidades y limitaciones de su gente, la desproporción que existe de la distribución de la riqueza, la influencia positiva y negativa de otras naciones. Dicho proyecto que se encuentra plasmado en síntesis paradójica entre lo ideal y lo real.

Es por eso que el siglo XIX representa una etapa cruenta y difícil para el desarrollo del país. Crisis ideológica e institucional se manifestaron como síntoma de una enfermedad que tuvo como desenlace final el movimiento social armado de 1910.

La Constitución de 1917 -fruto de las corrientes sociales de la época- marcó el inicio de la estabilidad institucional y se ganó el orgulloso título de ser la primera declaración de derechos sociales.

Sin embargo, la realidad no sólo ha rebasado al dispositivo constitucional; ha ido en contra de su espíritu. Consecuencia de ello son las 400 reformas de la cual ha sido objeto, con lo que la idealidad nacional se ha visto seriamente condicionada por la realidad nacional.



El anhelo de “dar más a los que menos tienen”, en pocos casos deja de ser un elemento más de la retórica que de la práctica social y gubernamental. Muestra de ello son las cifras oficiales sobre la pobreza en México, categoría que agrupa a más de la mitad de la población.

---

1 Revista de ciencias sociales. UAEM. No. 10/11, 1996. Págs. 54-68

Pero, ¿cuál es el papel que desempeña el Estado para afrontar tales desigualdades?

Las líneas que se deslizan en el presente ensayo que muestran nuestra obsesión por la historia es ante todo un intento de traducir pensamientos dispersos, y ejercemos nuestro derecho a ello y a la libertad de pensamiento, con la convicción de que ésta, no muere en las discusiones académicas, sino que curiosamente es el lugar donde nace.

### **Las comillas del desarrollo**

En nuestros días, cuando el concepto de democracia transita en el vertiginoso y sórdido vaivén de las ideas, unas veces con el característico olor de la herejía por sus innovaciones, y otras, con la pretendida inamovilidad que produce la ortodoxia, se suele cavilar sobre los conceptos que asociados a ella conducen el desarrollo nacional. En un país como el nuestro que con frecuencia da tumbos en su desarrollo socio-político, no puede inhibirse -ni mucho menos despreciarse- el papel que la democracia ha jugado en la vida de la sociedad nacional: sus avances y retrocesos, agravios y desagravios; todo en conjunto; inclusive, aquellos títulos decorosos que la política de la “modernidad” le ha signado en la actualidad, y que expone y denuncia una compleja cadena de necesidades, aspiraciones, angustias y molestias sociales latentes y manifiestas.

El contexto social del México de hoy desnuda sin decoros los atavismos de los sueños en que nuestra democracia circula en el discurso: los efectos de la pobreza y la extrema pobreza, la ausencia de programas permanentes de desarrollo social, la corrupción del aparato burocrático, los usos y abusos de nuestro sistema presidencial, las formas y estilos trastocados del arribo al poder. Son todos ellos, entre muchos otros, las manifestaciones de la democracia, de una realidad que da pasos hacia atrás sobre el espejismo de estarlos dando hacia adelante.

Las reformas de Estado que han pretendido acelerar el desarrollo del país, paradójicamente caen en el anquilosamiento merced a la inamovilidad del Estado y que redundan en su expresión más hiriente que es la pobreza.

A partir del Congreso Constituyente de 1916-1917 se han buscado mecanismos para alcanzar la justicia social. La justicia social es tesis fundamental de nuestra Ley Suprema y el actuar diario del Gobierno de la República y de la Sociedad Civil, mismos que deben estar encaminados al logro de dicho ideal.

Por ello, la injerencia del Estado en la población debe medirse potencialmente por las alternativas reales que cada mexicano tiene para mejorar su nivel de vida; a un Estado como el nuestro no debe jactarlo el hecho de ayudar a las clases más desprotegidas, porque esta noción de combate frontal contra la pobreza tácticamente, la reconoce e incrementa y, sobre todo, la institucionaliza. Si los programas contra la pobreza son permanentes, es porque la pobreza es más que un problema temporal.

La radiografía socio-económica de nuestro pueblo no es halagadora. Tan sólo en el Distrito Federal, y de acuerdo con cifras oficiales, “el 75% de los 8.2 millones de capitalinos percibe ingresos de entre uno y tres salarios mínimos; más del 60% de las familias depende de subsidios; cerca de cinco millones están desamparados asistencialmente; dos millones no cuentan con agua, drenaje y pavimentación; 500,000 están desempleados; 228,000 personas mayores de quince años no saben leer ni escribir; 125,000 viviendas se encuentran en pésimas condiciones de habitabilidad; 50,000 carecen de energía eléctrica, y seis de cada 100 personas viven con condiciones de pobreza extrema”. (Consejo Consultivo, 1990: 20) y sin embargo, se supone que el Distrito Federal respecto de los estados de la República Mexicana tiene avance considerable.

En términos generales, y pese al combate contra la pobreza, en 1987 alrededor de 41 millones de mexicanos (que representaban casi la mitad del país) eran pobres. Y de ellos, 17 millones de mexicanos se encontraban en condiciones de pobreza extrema; 30 millones se ubicaban en los

estratos medios; y una minoría: 9.1 millones formaban parte de la capa más alta de la sociedad. En 1990, de un total de 23.5 millones de mexicanos que formaban la población económicamente activa, el 7.2% no recibía ingresos; el 19.3%, recibía menos de un salario mínimo; el 36.7%, de uno a dos salarios mínimos; el 15.1 %, más de dos salarios mínimos, pero menos de 3.5%; el 9.8%, de tres a cinco salarios mínimos, y el 7.6%, más de cinco salarios mínimos.

En los últimos años, además de acrecentarse la población -ya somos casi 100 millones- los niveles de vida se han deteriorado, por lo que las filas de los pobres se han engrosado y en cálculos estimativos ascienden a 47 millones de mexicanos.

Creemos que el punto nodal de la pobreza en nuestro país está dado por las distancias que separan al gobierno de la sociedad, y que este distancia- miento a su vez provoca una ruptura casi natural en su comprensión y entendimiento mutuo. En ese tenor, el gobierno inhibe e incluso desprecia a la sociedad cuando le corresponde decidir, y la sociedad por su parte paga esta inlibición y desprecio deslegitimando la imagen y actos del gobierno, pero sobre todo con franca abulia en casi todas las decisiones de Estado que le involucran.

En México, la mayoría de los problemas endémicos de la sociedad son atribuibles al Estado. Por legitimidad o por costumbre -preguntaríamos-, quién se ha convertido históricamente en el conductor de los impulsos esenciales del desarrollo social. De ahí que, como curioso acto de vergüenza, asuma con frecuencia su responsabilidad y su intervención determine fundamentalmente el avance o retroceso de casi todos los renglones de la vida social.

Así, en una sociedad que gira y, metafóricamente, da vuelcos en torno a las decisiones de gobierno, el Estado se convierte en su motor, su impulso y, casi, su alma.

### **El lado visible de la democracia**

Los hilos conductores de nuestra democracia nacional parten fundamentalmente del sistema político mexicano. Su concepción, madurez y proceso de legitimación, ha propiciado un aumento, disminución o, fatalmente, el anquilosamiento de la democracia. El temperamento de la política nacional ha incorporado a la democracia en el columpio del tiempo, donde: la parte más alta de la más baja dista sólo una inercia incapaz de sostenerse, y el aferramiento al poder casi absoluto ha engendrado una democracia condicionada, relativa y extraordinariamente contradictoria.

La experiencia del pasado explica nuestro autoritarismo político, pero no justifica las vicisitudes del presente. El hecho de que la sociedad no puede retrotraerse en el tiempo, no sólo indica una condición natural, sino políticamente una razón de Estado que obliga a proponer una vida pública capaz de actualizarse, al comprender que el poder de hoy no es el mismo al poder que ejercía el cacique colonial o el caudillo revolucionario.

Nuestra sociedad ha cambiado de fondo y las propuestas que ofrece el Estado, tanto en el ejercicio público como en las oportunidades de participación social, no pueden seguir siendo las mismas de antaño. En rigor, hay que desgarrar las ataduras que ligan al pasado, porque un poder que vive del pasado, termina por morir también en el pasado.

La inquietud social por hacer efectivo un sistema democrático cada día es mayor. Respeto, tolerancia, conocimiento de nuestra realidad y mejoramiento de nuestras leyes, son elementos indispensables para conseguir que la democracia -tal y como la afirma el artículo 3° de la Constitución General de la República- sea "una forma de vida". Otro factor importante es el papel que desarrolla el Partido Revolucionario Institucional. Su inamovilidad, su edad, su legitimación, los relevos en sus cuadros directivos, su pluralidad y hasta el modo y estilo de gastar el lenguaje oficial; todo ello junto, es parte esencial de nuestra democracia.

El partido de la revolución institucionalizada ha entrado ya a una etapa irreversible, donde

los desatinos de hoy ya no se desdibujan en el tiempo como antes, sino se agudizan, quedan latentes y afectan de fondo a todo el sistema político nacional. Sin lugar a dudas, el primer ejercicio obligado del PRI es un proceso de introspección autocrítica que permita renovar sus viejas y caducas prácticas de poder que en 66 años de poder ininterrumpido se ha negado a modificar sustancialmente. El ejercicio autocrítico, más que minar las bases organizacionales, debe ser una obligación estratégica interna que le permita a esa organización diseñar mecanismos homeostáticos y no esperar la opinión extraoficial. Con ello, sin auto crítica permanente, esa organización incuba su propio aniquilamiento.

La estructura del partido gobernante parece inamovible. El gobernar por sí y para sí, lejos de fortalecerlo, lo ha debilitado. Sin otras organizaciones dentro del poder que lo movilicen y lo obliguen a ejercer la creatividad, el PRI ha caído en su propia trampa. En la medida en que el PRI se convierta en un partido político más, estará dando pasos agigantados a su democratización y legitimación ante la sociedad.

Otro factor determinante que ha desfigurado una y otra vez la democracia, y que al igual que las anteriores involucra al partido mayoritario, son los procesos electorales.

Y es que en verdad pocas cosas en la historia política de México producen tanta fatalidad como el “fantasma” de las elecciones. La sociedad civil, con razón, se muestra renuente a concurrir a las urnas para ejercer su derecho constitucional de voto; en ocasiones por la escasa credibilidad política, y otras por la carencia de espíritu cívico. Esto debilita enormemente a la democracia.

Resulta curioso revisar el ejercicio del poder nacional en 66 años de existencia del PRI y de cómo ha pretendido compartir este poder con la oposición: el PRI ha ganado todas las elecciones para Presidente de la República, ha perdido muy pocas gubernaturas de estados una de ellas otorgada por interinato, ha dejado sólo unas cuantas curules en el Senado y espacios minoritarios en la Cámara Baja.

En los últimos tiempos el partido se ha agitado internamente. De su crisis surge una oposición propia: la corriente crítica o Democracia 2000 son un ejemplo. En ello, los grupos políticos se han enfrentado entre sí; ha habido disidencias, revueltas, expulsiones y pérdida de identidad partidista. Las causas sobran y se sintetizan en una simple dicotomía: viejas prácticas de corrupción de partido y por qué la demanda supera la oferta de espacios de poder.

Por otra parte, es conveniente apuntar que un sector de ese partido político se ha dado cuenta de la necesidad de legitimar al mismo, sin buscar el poder no por el poder mismo.

## **Hacia una reforma de Estado**

El ritmo vertiginoso en que se mueven actualmente las sociedades modernas son el resultado de una constante y apasionada búsqueda por encontrar mejores condiciones de vida social, económica y política. La reforma de los Estados es intensa, las sociedades conscientes del acmodo del mundo.

Las Reformas de Estado en México son escasas. Los cambios de fondo que el país registra en su historia pueden identificarse con cierta facilidad: 1810 representa el primer intento de Nación para nuestro país, y es un despertar violento y angustioso luego de tres siglos de conquista. Del régimen colonial a la Independencia hay un salto diametral. Aquí nace México propiamente.

A la mitad del siglo XIX proviene otra erupción nacional. La Reforma del Estado es profunda, intensa y por momentos contradictoriamente apoteósica y frustrante. La reforma liberal es la más encarnada al ser nacional, es pulcra y paralelamente avanzada. El país sube el columpio del tiempo y la relatividad de los hechos confunde: la generación liberal incuba la carta de 57 y de frente las facciones liberal y conservadoras disputan la supremacía política del país, la Nación se

convierte en un foro de discusión y más que ello, en una arena de lucha. El arribo del grupo liberal al poder originar las Leyes de Reforma y la Guerra de los Tres Años. El triunfo liberal -que también es un triunfo de razón y legalidad- inconforma a los conservadores y atrae como consecuencia la Intervención Francesa y el Imperio de Maximiliano. Así, de 1856 y 1867, México naufraga en un mar de incomprensión y tragedia, por lo que desde entonces palabras como Juárez o República se mitifican y son evocaciones solemnes de Historia. Otra Reforma de Estado había concluido.

Lo de 1910 es otro viraje, la vuelta a la Reforma propiamente dicha, la No Reelección y El Sufragio Efectivo fueron dos respuestas para una multitud de preguntas. La Constitución del 17 la consagra y va más allá: pretendiendo proteger a dos sectores marginales, vejados y humillados por el gobierno del General Díaz: obreros y campesinos. Formalmente representó un ideal que busca el Estado de justicia social.

En 1929 Plutarco Elías Calles funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR), recogiendo los intereses de los caudillos revolucionarios, quienes desde la muerte de Madero venían disputándose el poder. Fue, como es de sobra conocido, una fórmula bien pensada para institucionalizar la Revolución, con lo que se inició la estabilidad política de nuestro país. Terminaron con ello los asesinatos y las emboscadas en la irracional lucha por el poder. De esta forma, la fundación del PNR, sus cambios de 1938 y 1946, constituyen el pilar del más reciente sistema político mexicano. La Reforma de Estado del 29 también fue clara.

Contamos hasta aquí cuatro etapas de reforma, cuatro manifestaciones de México distintas y distantes, cuatro recuerdos del pasado vistos con nostalgia y emoción, cuatro intentos de nación cuyo punto de partida inició hace casi 186 años. Mas ¿qué ocurre entre una etapa y otra?

Múltiples cambios -nos contestamos-, contrastes; convergencias y divergencias en el tiempo, sentidos y contrasentidos, pero todo bajo pautas establecidas. Se antoja fácil repasar la Historia de México, si todo fuera como transcribirla; de 1810 a 1996 son 18 décadas que muestran 75 años de guerra civil espaciada; cuatro mutilaciones del territorio nacional; 5 guerras con potencias extranjeras; 12 constituciones y 97 cambios de Poder Ejecutivo.

Hoy, el Gobierno Federal parece reencausar la Reforma de Estado de 1988 y, de su pasado inmediato a la actualidad, existen realidades diferentes. La orientación es sumar otra forma a las anteriores. Las palabras cambio y modernidad son dos propuestas que se funden en la realidad y la utopía, y son paradójicamente parte del discurso oficial y realidad social. Son de acuerdo a ello, punta de lanza política y genuinas aspiraciones sociales; son pues, la unidad de la diversidad.

Tras la toma de posesión de Salinas de Gortari en diciembre de 1988, se planteó de fondo un nuevo proyecto nacional. La promesa fue -y sigue siendo la de la actual administración- un México distinto. Un gobierno para la mayoría en el que en el centro de la escena estaba -y sigue estando- el pueblo.

Pero los hechos suscitados en 1994 parecen haber puesto al país en otro viraje: el levantamiento de los zapatistas, los asesinatos políticos, el inicio una nueva crisis financiera, todos factores que han contribuido para asistir a un momento de cambios con nuevos actores y con nuevas posibilidades de consolidar un proyecto de Nación, aunque las demandas populares sigan siendo las mismas.

Hoy, las reformas de fondo son más que necesarias. La sociedad lo advierte y por momentos lo vive. Pero sobre todo la Reforma de Estado que debe gestarse bajo el actual régimen tiene que basarse en la constitución de un Estado con rostro humano, ya que sin ello ningún avance, poco o muy significativo, trascenderá.

A partir de hace algunos años el gobierno había enderezado dos puntales para el rezago social, lacerante y vergonzoso, que haya su diáfana expresión en la categoría miseria. El Pacto

para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) y el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), fueron dos instrumentos de política económica que el Estado mexicano empleó para el combate a la pobreza. El PECE y el Pronasol fueron dos estrategias que aparentemente combinaban sensibilidad política y estrategia económica a fin de obtener crecimiento y el desarrollo social sostenible.

El Estado de hoy ha intentado reformas, sobre todo en los ámbitos económicos y políticos, que, aunque parecen limitados vale la pena recordar.

### **Los nudos del pasado. El fenómeno presidencial**

México es un claro producto de su historia. En la profunda contraposición de órdenes obsesivamente violados o superpuestos, que nos conducen invariablemente al mismo punto de partida. Justo ahí donde comenzamos a escribir la historia moderna de nuestra patria.

En ese tenor, México es una constante búsqueda condenado en un constante encuentro y reencuentro consigo mismo. Las distancias que separan el pasado de nuestro presente dibujan un círculo donde convergen las mismas realidades, a pesar del tiempo y de los espejismos del desarrollo y la modernidad.

En un intento por conciliar la recia ortodoxia del pasado con el presente, preguntaríamos, por ejemplo: ¿cuáles serían las distancias que separan a un emperador azteca de un presidente de la República en cuanto a autoridad, tradición y mito? Y en respuesta; con un dejo de ironía, sarcasmo y nostalgia incluso, responderíamos lacónicamente; ninguna y en una reflexión más honda insistiríamos: ninguna.

Hasta hace muy poco un presidente de la República en nuestro país parecía un personaje sin tacha, casi indefectible. Como la cúspide de una compleja pirámide social, jefe natural y líder máximo del partido en el poder y de todo el sistema político nacional. Justo de ahí se desprendía todo: era el rostro más visto y conocido en México, la voz más escuchada, el hombre más influyente del país y sin lugar a dudas el personaje más mitificado o vilipendiado del pueblo.

En México podían confundirse muchas voces de hombres públicos excepto una: la del Primer Mandatario de la Nación. Su semblante aparecía repetidamente en medios de comunicación masivos, oficinas burocráticas modestas, medias y ejecutivas, hasta cuadros gigantescos en reuniones oficiales de partido. De hecho, el retrato presidencial atrás de un escritorio resultaba imprescindible para muchos funcionarios que desean demostrar lealtad, respetuosidad por las instituciones y políticas oficiales de gobierno y hasta un servilismo que a menudo se confundía con disciplina.

En México, contrariar al presidente de la República era casi un sacrilegio imperdonable. Sus facultades de decisiones constitucionales, legales, convencionales y tradicionales, eran y en muchos sentidos siguen siendo arrolladoras. También tienen un notable predominio sobre los dos poderes restantes, pues los hombres representativos de los poderes de la Unión no pueden contrariar al hombre que ahí los colocó.

Así, a pesar de los acontecimientos recientes, el sistema el sistema político mexicano gira alrededor de un hombre -también de carne y hueso-, quien es investido con el honorable nombre de Presidente de la República y, con ello, se convierte durante seis años en Príncipe y Monarca a la vez. En nuestros días, sin lugar a dudas, el Presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el propio sistema.

Generalmente el Presidente de la República -tomando una idea de Arnaldo de Córdoba- es el heredero del caudillo revolucionario, pero también es el director de la Administración Pública, responsable de la política exterior, estabilizador de la economía, Jefe del Ejército, líder del partido en el poder, negociador y representante de México, conciliador en la República, etc. Es, en síntesis,

la clara y rigurosa personificación del poder nacional. Pero las cosas - como todo en la vida- no surgen por generación espontánea, porque hasta ser dueño de todo tiene su explicación; aclaremos:

Con la Revolución Mexicana se debilitó el cacicazgo, propietario de la nación ancestralmente, para ser relevados por las altas jerarquías políticas. La fundación PNR, en 1929, crea una fabulosa organización de poder alrededor del General Plutarco Elías Calles, éste último, brazo del poder y fundador del presidencialismo de nuestros días. Un personaje extraordinariamente excepcional por su imagen introvertida, seria, inflexible y dictatorial.

Casi de inmediato la fuerza del PRI descansó en las manos del Presidente de la República en turno, y se acentuó a poco tiempo el debilitamiento del poder legislativo, por ser correligionarios del partido en el poder. Visto así, su sometimiento se antoja casi natural.

Otro elemento es la institucionalización de las masas campesinas, obreras y militares, a fin de convertirlas en apéndices de gobierno; el control maestro sobre los medios de comunicación a cambio de privilegios y alianzas con el poder; la concentración de recursos económicos en manos de la federación facilita el manejo de una política presidencial del centro, y finalmente agregaríamos: las facultades que la Constitución General de la República y la ley le otorga han hecho del Presidente de la República una inconfundible institución, no ajeno a mitos y tradiciones paganas.

Así, un Emperador Azteca y Presidente de la República son los nudos contradictorios de nuestra historia no superados, las ataduras férreas que desdibujan los límites entre paganismo y civilización, entre lo obsoleto del pasado y la pretendida modernidad del presente. Son también las heridas de nuestra democracia y los regresos inconscientes al pasado cuando nos preparamos para el futuro.

### **El fracaso del nuevo liberalismo social**

Desempolvando de las entrañas del México de la segunda mitad del siglo XIX, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari propuso el llamado liberalismo social. En primera instancia, en su sentido más puro y de acuerdo con una apreciación histórica de conjunto que arranca desde las utopías de Ramírez, hasta las reflexiones del Maestro Jesús Reyes Heróles, debiera ser un proyecto político enraizado en la libertad, cuyas fronteras en los ámbitos socio-político y económico reflejan la responsabilidad social y con un especial celo por los intereses nacionales.

Esta idea fue postulada en el sexenio de Salinas como parte no sólo de los cambios en la manera como el Estado debe hacer las cosas en el marco de la reforma del Estado, sino que también se reconoció como parte de la ideología del partido político que lo llevó al poder.

Pero, esto no ha que perderlo de vista, cuando la Historia es utilizada para justificar actos de poder, corre el riesgo de ser una historia condenada a morir.

Más allá de la polémica de si fue correcto o no que el Presidente de la República, en un evento partidista (Aniversario del PRI), manifestará la supuesta ideología que históricamente nos identifica como mexicanos, debemos abocarnos al análisis de la Reforma de la Revolución mexicana y el liberalismo social y su estrecho vínculo que tienen con esta necesidad conocida como "reforma del Estado mexicano".

Por primera vez la idea de la "reforma de la Revolución mexicana" fue planteada por el presidente Salinas en su discurso en ocasión del LXXV Aniversario de la Promulgación de la Constitución de 1917. El día 5 de febrero de 1992 se llevó a cabo de dicho evento cívico y fue realizada en el Teatro de la República en la ciudad de Querétaro.

El contenido vertebral del discurso presidencial descansa sobre el argumento de que la Revolución ha sido cambiada permanentemente para la fortuna de los mexicanos; porque se trata de garantizar su naturaleza.

Y el entonces Presidente de la República adujo:

Hoy conmemoramos nuestra Constitución transformando democráticamente nuestra Revolución. En el cambio mantenemos nuestro compromiso con la soberanía y los principios liberales de legalidad libertad, garantías individuales, federalismo, democracia y división de poderes; también en el sentido social y nacionalista que la Revolución nos heredó al establecer en el texto Constitucional la conducción económica de la nación por el Estado, reglas a la economía del mercado el ejercicio democrático del poder y el firme compromiso con la justicia social.

La respuesta, según lo que nos ha enseñado la historia de nuestro país, es que gracias al pueblo de México se logró la Revolución. A tal grado es cierta dicha aseveración que, en el artículo 39 de nuestra Carta Magna, se establece el principio de la soberanía popular. El pueblo tiene en todo momento “el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno a través de los canales de participación previstos en la Constitución General.”

Cómo es posible que el Presidente afirmara categóricamente que se reformaba la Revolución constantemente. ¿Qué acaso propuso al Congreso de la Unión el perfil ideológico en el que supuestamente participábamos? ¿En alguna ocasión se le preguntó al pueblo o éste manifestó que la Revolución debería estar transformándose?

Creemos que, si la Revolución fue una lucha sangrienta del pueblo, corresponde al pueblo y únicamente a él decidir sobre la continuidad o no de la misma. Así, el producto fundamental de la Revolución fueron sus instituciones y no así la propia Revolución. Las instituciones originadas por el movimiento iniciado en 1910 son las que son transformables, y si se quiere su modificación, es necesario que se siga el mecanismo de reformas que la Constitución Política de nuestro país establece.

En una parte de su discurso el Presidente reconoció lo dicho:

modificamos los instrumentos, los medios y las prácticas institucionales pues con el tiempo y ante nuevas circunstancias, lo que ayer funcionó hoy ya no responde al mundo en el que vivimos.

La importancia de la Revolución mexicana, Y su conversión en mito fundacional, es innegable.

no es extraño que el problema de la historia que hoy hacemos sea por antonomasia, el de la Revolución mexicana: es nuestro referente, pensamos a partir de ella, nos movemos por ella o con ella, en ella y por ella actuamos, sobre ella indagamos el pasado incluso el más remoto, en ella fincamos nuestro desarrollo futuro, parecido o diferente a ella; por ella sornas lo que sornas: ella ha acabado identificándonos como un pueblo y una nación.

Sin embargo, algunos estudiosos se oponen a la idea de la reforma de la Revolución. Ellos sostienen que la Revolución ya pasó a mejor vida.

Otros, en posición más ecléctica, -que consideramos es la más conveniente- proponen con su crítica una revisión de la ideología de la Revolución mexicana para determinar si realmente prevalece o no.

Nuestro punto de vista ya fue abundado: si bien es cierto no podemos hablar de “reforma de la Revolución mexicana” tampoco lo es que podemos soslayar la importancia que, en nuestra vida social y política, tiene el movimiento social de 1910.

La Revolución mexicana fue producto de varios anhelos, entre los cuales se destaca, como rigurosa síntesis histórica, la búsqueda de la mejor forma de vida de todos los mexicanos. Mientras se siga en la búsqueda de valores como la justicia social, la democracia, las instituciones producto del espíritu de la Revolución -y conste que estamos hablando de instituciones perfeccionadas por el

espíritu del pueblo - ésta se mantendrá perennemente.

Otro de los conceptos que se ha mencionado como parte del factor ideológico de la refoffi1a de Estado mexicano es el liberalismo social.

El término “liberalismo social” fue empleado con anterioridad por el político y estudioso mexicano Jesús Reyes Heróles, quien dedicó al tema un amplio capítulo en el tercer tomo de su obra El Liberalismo Mexicano.

Aunque es preciso aclarar que fue mucho antes, en Inglaterra, cuando se habló de un concepto de aparente hibridez ideológica. John Stuart Mill habló de la necesidad de socializar el liberalismo de Adam Smith.

En fecha reciente el gran politólogo y filósofo italiano Norberto Bobbio ha sostenido sobre liberalismo lo que él ha denominado socialismo liberal o liberal socialismo que hasta el momento “ha quedado o como ideal seductor en teoría como difícilmente traducible en instituciones, o como en fórmulas, pero no la única, que sirven para definir el régimen en el que la tutela del aparato estatal se amplió de los derechos de la libertad a los derechos sociales.

El presidente Salinas retornando la idea de un liberalismo menos egoísta y aprovechando el LXIII Aniversario del Partido Revolucionario Institucional, el día 4 de marzo de 1992, propuso lo que él llamó los “10 principios Básicos del liberalismo social”.

En él, además de que dedica parte de su prefacio a la refoffi1a de la revolución mexicana, refiere la otra parte a exponer la “originalidad” de este tipo de liberalismo que lo contrapone al llamado “neo liberalismo”.

Del texto del discurso, consideramos que es menester, para el efecto de este trabajo, transcribir íntegramente el punto colocado en tercer lugar:

### **La justicia social**

Para el neoliberalismo el ámbito de la sociedad es solamente el de la participación individual, aislada, que dentro de las reglas del individualismo posesivo no tiene por qué incorporar los intereses de los demás en sus decisiones.

Para los liberales de justicia se resuelve sola. El crecimiento de la economía derramará en algún tiempo, en el futuro, beneficios que otros pueden aprovechar. Los nuevos reaccionarios, por su parte, quisieran ver al Estado grande y paternalista, aunque se financie con la inflación y excesos.

La justicia social para ellos es decidir qué dar, a quiénes, a través de más burocracia desde el centralismo.



Para nosotros, en el liberalismo social la justicia es un objetivo para el que hay que trabajar deliberadamente. Es un compromiso explícito que tiene que promoverse, al mismo tiempo que se auspicien el crecimiento y la estabilidad. Este es el objetivo de Solidaridad y de la Revolución. La justicia que perseguimos rechaza el paternalismo, que cancela las decisiones de las personas y de las comunidades; también rechaza el populismo que promete cumplir lo que no puede o que luego cobra en deuda, inflación y más miseria.

Solidaridad: expresión actual de nuestro liberalismo social, cumple en los hechos sin romper la disciplina fiscal, respeta efectivamente la dignidad de los mexicanos, porque ellos deciden y participan, lo hacen directamente y sin burocratismos. Nuestro compromiso es la justicia social en los hechos cotidianos.

Sobre este punto en particular también se han instaurado críticas.

A partir del examen ideológico, las réplicas que más se han escuchado son las relativas a la identidad que guardan las acciones del Partido Revolucionario Institucional con el Gobierno; la incongruencia del mensaje presidencial con la realidad, toda vez que, por una parte, se enaltece la labor gubernamental sobre el combate a las desigualdades, y, por otra, se observan las llagas ocasionadas por la miseria en millones de mexicanos.

Otros autores, como por ejemplo Enrique Krauze y Arnaldo Córdova, han apuntado que el proyecto de liberalismo social es contradictorio.

Aunque el historiador Krauze ha catalogado el discurso presidencial en tomo al liberalismo social de contradictorio, incompleto y poco claro en el ámbito político y ha propuesto como solución un liberalismo sin adjetivos, además de pasar por alto los motivos por los cuales considera deficiente el mencionado discurso, olvida por completo el análisis sobre la inequitativa distribución de la riqueza en México.

En cambio, el politólogo Arnaldo Córdova fundamenta su opinión en razones que creemos producen convicción.

Hay que ver lo que significa plantear como valor fundamental la felicidad de la gente, de la comunidad. Hay una contradicción allí. El liberalismo no se define por ningún valor que tenga que ver con la sociedad. La sociedad es el objeto, en el cual la persona hace su acción. El individuo hace la sociedad un objeto para la satisfacción de sus fines.

Hay una contradicción en los términos y en la práctica: reivindicar a la persona, pero, al mismo tiempo, reivindicar a la masa. Es que la persona y la masa están continuamente chocando. No son entidades que puedan combinar pacíficamente. Teóricamente es una contradicción en los términos.

Más allá del debate ideológico, la realidad política mexicana demostró una vez más que de nada sirven los programas de gobierno si no vienen acompañados de una auténtica voluntad política para atender las justas necesidades. Lamentablemente PRONASOL se convirtió en un signo propagandístico, no en pocas veces electoral, que buscó legitimar al poder y que no fue herramienta totalmente eficaz para combatir las dolorosas desigualdades que injustamente prevalecen en el pueblo mexicano.

## La Política Social en México

Sergio Alejandro Méndez Cárdenas<sup>1</sup>

Efectivamente, el conflicto entre las fronteras de lo político y el proceso para la elaboración y toma de decisiones públicas, como lo apunta Charles Lindblom evidencian que las soluciones propuestas por las instituciones gubernamentales en algunas ocasiones llevan la solución para un grupo y suponen un problema para otro. Es así que los procesos de formulación de políticas públicas aparecen como procesos poco claros, cuyos efectos en la sociedad nos obligan a pensarlos como procesos muy complejos, sin principio ni fin, y con límites muy inciertos. En esta reflexión sobre la política social en México no intentamos buscar al culpable del fracaso, sino exponer el contexto en que descansa la actual política social.

Para construir el mapa de la política social actual retomamos de Alicia Ziccardi el análisis de cuáles serían el conjunto de transformaciones que deben considerarse y que se dieron en las casi dos últimas décadas para entender el proceso de la política social mexicana, a saber:

La política social estructurada durante el auge del estado corporativo entro en crisis tanto por la pérdida de carnalidad de los sindicatos en los procesos decisorios (la burocracia sindical), como por las propias dificultades que presentaban algunas de sus principales instituciones para operar el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Fondo Nacional de Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Vivienda Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (LOVISSTE), las cuales son atribuibles a vanas causas: descapitalización de los fondos por la disminución de las aportaciones de los asalariados, desvío de estos ahorros de los trabajadores para hacer frente a otros compromisos del Ejecutivo, comicios en el uso de los recursos, etc.

La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992, que depositó en la banca reprivatizada los ahorros de los trabajadores, sumado a las modificaciones introducidas por medio de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), que iniciaron su operación para todos los trabajadores afiliados al IMSS el 1 de julio de 1997 y que más adelante se extenderá a los empleados del gobierno, imponen nuevas reglas del juego para la disponibilidad de estos ahorros por parte de los asalariados.



1 Revista Bien Común y Gobierno. Año IV No. 37, diciembre de 1997. Págs.33-37

Al centralizar y focalizar a partir de 1992 la política social, con la creación de una supersecretaría de Estado (la Secretaría de Desarrollo Social) y un programa gubernamental (el Programa Nacional de Solidaridad), que captó en gran medida la estructura de esta Secretaría, se relegaron y/o subordinaron otras funciones como desarrollo urbano, vivienda y ecología, dándole a la política social un carácter de control político partidario que ejercía el presidente sobre el Programa y la distribución de los recursos. No obstante que en la actual administración federal se han corregido algunos problemas de centralización. con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SFAMARNAP), el carácter político de los programas gubernamentales no ha cambiado del todo: el actual programa de educación, salud y alimentación (PROGRESA), si bien no tiene la estructura del Pronasol. constituye una *política* social focalizada, destinada a los sectores más pobres de la población, con el objetivo de neutralizar los efectos negativos de las políticas de ajuste adoptadas desde 1983 a la fecha.

Las políticas de ajuste y los proyectos de reforma del Estado dieron lugar a profundos procesos de reestructuración estatal, económica e institucional, acordes con las exigencias que imponía el contexto internacional. Entre las principales decisiones que afectaron directamente los procesos de uso del territorio nacional, deben mencionarse la disminución del tamaño y funciones del gobierno central y la intención de traspasar responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, la desregulación de las formas de acceso y uso del suelo (modificaciones al artículo 27 constitucional) y demás componentes de la estructura urbana y la privatización de servicios urbanos en algunos estados y municipios del país. Se trató de neutralizar el intermediarismo y se reestructuraron las políticas sociales de corte corporativo que habían prevalecido durante varias décadas

La dimensión territorial no es explícitamente incorporada en la formulación de las políticas sociales, los movimientos de capital y la misma inversión pública federal tienen efectos territoriales importantes. Los índices de marginalidad que dio a conocer CONAPO en 1993, en donde se advierten cuáles son las desigualdades inter e intraregionales. estatales y municipales, no contribuyeron en el rediseño de las políticas sociales, a fin de contrarrestar el rezago social existente en el país.

Durante el salinismo, el presidencialismo ejerció un fuerte control sobre la vida económica y política de los estados y municipios del país, y el Pronasol fue un mecanismo eficaz para ello, al concentrar los recursos del ramo XXVI del Presupuesto Federal. Sin embargo, la presión política de la oposición partidaria que creció en los estados del interior y que obtuvo importantes triunfos en el nivel municipal y más recientemente en el estatal, generó las bases de una exigencia de descentralización. Principalmente en los estados de Baja California, Guanajuato y Chihuahua, en donde sus gobernadores había sido presidentes municipales, el Partido Acción Nacional comenzó a demandar una relación más justa e igualitaria entre la federación y los estados, en la distribución de recursos y en las relaciones intergubernamentales.

### **Los principales componentes de la política social**

Son tres los componentes de la política social que han destacado ahí la historia del Estado mexicano, según una reciente investigación de Ziccardi y De Gortari: la educación, la salud y la vivienda popular: no obstante, hoy podemos añadir los problemas derivados de la contaminación y del uso desigual de los recursos naturales y distinguir la política ambiental como parte de estos componentes.

Asimismo, asumimos en términos generales la periodización que han hecho De Gortari y Ziccardi sobre la historia de la política social, en donde han destacado cinco etapas: 1) de la república restaurada al porfiriato (1867-1876): 2) del porfiriato a la revolución: 3) del estado social surgido de la revolución (1910-1940): 4) el estado corporativo intervencionista (1940- 1985): 5) el listado del liberalismo social o del neoliberalismo (de 1987 a la actualidad).

La información estadística utilizada da cuenta de un importante impulso en el crecimiento

de la matrícula de la educación pública durante los dos últimos periodos que. como estos autores señalan, demuestran el compromiso diferencial que asumió el listado en educación respecto de otros bienes. Este crecimiento se expresa en todos los niveles, incluso en el superior, haciendo de México, a diferencia de otros países latinoamericanos de similar nivel de desarrollo económico, uno en donde el presupuesto en educación a sido el rubro más importante del gasto social —se incrementó cada década, desde 1940 hasta 1970, en donde logró 36.97% del gasto total, para después disminuir a 20.78% en la década que corre de 1980 a 1990. Estos últimos datos son muy importantes pues reflejan los efectos de ajuste en la economía.

En este proceso de ajuste se inició un proceso de reforma educativa y descentralización. con el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa Básica, la revisión y reelaboración de los libros de texto gratuito y la promulgación de una nueva Ley General de Educación Pública. Aunque se pretende mejorar la calidad de la educación, existen diversos obstáculos a la descentralización efectiva y libros de texto que respondan a las necesidades de la formación laboral moderna, que permitan elevar el nivel académico nacional.

En la salud se registran porcentajes crecientes de cobertura, al pasar de 4.3% en 1950 a 49 % en 1980: en la actualidad se observa una cobertura de entre 40 y 50%. con incremento en los servicios privados. El IMSS es la principal institución de atención médica, no obstante, su calidad se ha deteriorado conforme se incrementa el número de derechohabientes. Este componente de la política social muestra una sociedad más segmentada que en el sector educativo; es clara la calidad y cobertura del servicio entre los asalariados y no asalariados (derechohabientes y no derechohabientes) que atienden las principales instituciones.

La vivienda popular es uno de los componentes de la política social que fue incorporado después de la educación y la salud. Tiene su referente más importante en la construcción masiva del conjunto habitacional Nonoalco-Tlatelolco para los asalariados y. a diferencia de los otros dos sectores, éste es financiado por la aportación de los propios trabajadores a diversos fondos que administra el gobierno y que. como ya señalamos, con los recientes cambios en donde se privatizó el manejo de estos fondos, se pasaron a la banca reprivatizada en 1992. Se puede decir que se dio un paso adelante al individualizar las cuentas de los trabajadores, pero no se aclararon las cuentas de las aportaciones de muchos años que hicieron los derechohabientes; se desconoce su uso y destino. Además, el proceso se cambió recientemente al de las AFORES, con lo cual se abrieron nuevas formas de corrupción e inseguridad en el destino de los fondos; los patrones y líderes sindicales han presionado para que los trabajadores “decidan” por determinada Afore.

Para los no asalariados, el Fonhapo ha realizado acciones en beneficio de los sectores de menores ingresos, con un incremento de 265 millones de pesos en 1983 a 470 millones para 1992. sin embargo, el monto del crédito disminuyó de 35 mil 479 a 12 mil pesos, respectivamente; es decir, se lograron más acciones con menos recursos.



Este componente de la política social ha mostrado un deterioro en los últimos años, pues se calcula que el déficit de viviendas alcanza ya los 10 millones: no obstante, la inversión ejercida ha disminuido.

Si cruzamos el incremento de los precios al consumidor para la vivienda y los salarios de 1980 a 1992 (cifras del Banco de México), observamos que el precio al consumidor se incrementó 21 mil 334.8 por ciento, mientras que los salarios mínimos sólo se incrementaron 8 mil 588.5 y el salario medio industrial 18 mil 410 por ciento: el deterioro es de 12 mil 746.3 por ciento para el salario mínimo y 2 mil 924.8 para el salario medio industrial.

Todo lo anterior apunta que los programas de vivienda se han caracterizado por concentrar un gran nivel de subsidio en unos pocos y dejan fuera a la mayoría de los beneficiarios potenciales. Además, las implicaciones sociales y culturales que tiene el ser beneficiario de una vivienda nueva (terminada o progresiva) suponen no solo recibir una unidad habitable, sino desarrollar una gestión y aceptar un conjunto de condiciones administrativas y económicas que se inicia años antes de recibir la vivienda y se mantiene después de ocuparla.

Por último, es importante comentar que las políticas ambientales aún no son consideradas como parte del desarrollo social no figuran dentro de las prioridades presupuestales del gobierno federal; sin embargo, los niveles de contaminación atmosféricos alcanzados en las principales ciudades mexicanas, la contaminación de las aguas, su escasez, vía destrucción de gran parte de los recursos forestales, afectan de manera tangible a la salud e ingresos de los habitantes.

Después de este recorrido general sobre los principales componentes de la política social en México podemos concluir, a manera de reflexión, que en el juego del poder, hasta el momento, los beneficios de la política pública no han sido del todo llega tríos a los grupos más amplios de la sociedad; no obstante, en los últimos años y sobre todo después de la crisis de inicio de los ochenta-

ta y los ajustes a la economía, marca una fuerte tendencia a desatender las necesidades básicas de la población. Esto podría llevar a reiteradas y desafiantes revueltas como la de los zapatistas en Chiapas: y la única forma de evitar estos enfrentamientos se encuentran en obedecer las normas (que pueden transformarse a través de revisiones prácticas y jurídicas), primero porque son legítimas y segundo, porque se sustentan de la búsqueda de respuestas más equitativas y distributivas y en el impulso de una política social paralela a la política económica.

## La Urgencia de la Democracia ante el Embate Populista

---

Javier Brown César<sup>1</sup>

---

### Introducción

Acción Nacional nació a la vida política nacional como un partido democrático, de esta vocación dan testimonio elocuente los debates de la Asamblea Constitutiva y de la Convención Nacional que tuvieron lugar del 14 al 17 de septiembre de 1939. Desde su fundación el PAN señaló con claridad la falsificación de la vida pública, la inautenticidad de la representación política, el carácter faccioso de la autoridad al servicio de un grupúsculo usurpador del poder por vía violenta, y el secuestro del proyecto de Nación, del futuro de México. por obra de una facción caciquil que definió la historia, estructuró un presente basado en el corporativismo, el autoritarismo, el centralismo y el clientelismo y pretendió determinar el futuro con base en la ideología del nacionalismo revolucionario.

Los fundadores se enfrentaron a un escenario sumamente adverso ante un partido hegemónico que prevaleció en México durante medio siglo. El 17 de septiembre de 1939 tuvo lugar uno de los debates más importantes en la historia de Acción Nacional: la participación en la elección federal de 1940 con candidato propio, proponiéndose para tal efecto la candidatura del General Juan Andrew Almazán. La postura de la presidencia de la Convención Nacional, a cargo de Manuel Gómez Morin era a favor de fortalecer la organización antes de postular un candidato propio, al final, la propuesta que prevaleció fue la de apoyar a Andrew Almazán de forma condicional:

Libres de todo compromiso, limpios en nuestro propósito y sin desdeñar ni el más pequeño instrumento que da la ley, Providencia de los pueblos, seguiremos adelante en nuestro propósito inicial, que no es el de ganar una elección, sino el de luchar por la verdadera salvación de México... Si ustedes lo aprueban, y yo pido que lo aprueben por unanimidad de votos, la Convención se clausurará diciendo que en tanto sea el general Almazán el hombre que reúna los deseos de renovación que el pueblo mexicano abriga, Acción Nacional lo apoyará con el resto de la Nación, y en el momento que él deje de serlo, Acción Nacional le retirará su apoyo.

La propuesta de Gómez Morin fue aprobada por unanimidad y el Partido apostó primero por fortalecer la organización antes que entrar en la “neurosis de la escaramuza”. Lo importante de los debates iniciales es la lección de democracia que los fundadores nos dejaron: la apuesta por el diálogo, el debate y la construcción de consensos; el predominio de la fuerza de los argumentos sobre la lógica de la coacción y sobre el griterío vociferante.

Cincuenta años transcurrieron desde la primera histórica Convención hasta la conquista de la primera gubernatura en Baja California, en 1989. En el ínterin Acción Nacional fue el único partido democrático de México, nacido de la sociedad civil, no financiado por algún otro tipo de organizaciones privadas o públicas y conformado por ciudadanas y ciudadanos de todos los estados de la República. Fueron 50 años de luchas electorales, en las que las victorias le fueron escamoteadas al Partido y, a pesar de ello, contó con municipales, diputados federales y locales que llevaron el ímpetu democrático a todos los espacios de la vida pública nacional con una agenda basada en la transparencia y la rendición de cuentas, el uso eficiente de los recursos públicos, la defensa de los procesos electorales auténticos y del voto libre y secreto El Partido bregó en el turbulento océano del autoritarismo y el partido hegemónico y forjó una sólida doctrina en torno al ideal democrático. Hoy que resurge el sistema autoritario que no pudo ser desmontado del todo y que estamos ante la constitución de una nueva hegemonía, el PAN vuelve a su lucha histórica para lo cual tiene que armarse con los recursos propios de las ideas, con la fuerza de la organización, con la mística de su militancia y con la vocación acendrada por una política concebida como actividad espiritual su-

---

1 Brown César, Javier. La urgencia de la democracia ante el embate populista. Documento de trabajo No. 837, septiembre del 2020. Págs. 48

perior y principalísima.

El presente documento recupera el legado democrático de la doctrina con el objetivo de arrojar luz sobre el momento presente que vive nuestra patria, un momento de regresión autoritaria, de opacidad en la vida pública, de providencialismo político, del resurgimiento de un clientelismo brutal y opresor, y de una tentación recurrente por limitar libertades, silenciar opositores y conquistar consciencias a partir de una nueva narrativa histórica tan falaz como brutal, con la que se pretende definir el pasado, para colonizar el presente y diseñar desde ahí un futuro en el que la democracia quede desterrada como régimen y como sistema de vida. Estamos, en resumen, frente a la amenaza populista que, como una nueva oleada, recorre ahora el mundo, desde Europa con Orbán, pasando por Asia con Erdogan hasta llegar a América con Trump, López Obrador y Bolsonaro.

El marco teórico será pues un análisis de las fuentes doctrinarias del PAN, contrastándolo posteriormente con la caracterización del populismo. Habrá que profundizar en las fuentes doctrinarias sobre la democracia, búsqueda que no se limitará a los documentos de doctrina, sino que comprenderá también el pensamiento democrático de los panistas de la primera hora, así como de quienes fungen como referentes principales para definir qué entendemos por democracia y cuáles son sus partes esenciales. En la contrastación de hipótesis, nos concentraremos en la coyuntura para diagnosticar el presente y en las conclusiones se sugerirán medidas que se deben emprender para, citando a Manuel Gómez Morin, lograr que el PAN sea un instrumento para quienes quieren “luchar por la salvación de México”.

Dialogar, debatir, disentir, son desde la fundación misma de Acción Nacional su esencia: la democracia está en el ADN del panismo tradicional, del que antes, durante y después de cada elección hace el auténtico trabajo político, el fortalecimiento de la organización, la formación ciudadana, al acendramiento de la unidad partidista, y la difusión de los ideales y propuestas del PAN.

### **Los principios de doctrina de 1939**

Es de destacar que en el documento de Principios de doctrina de 1939 no se hable de democracia. En 1939 la democracia no era popular en el mundo, a pesar de que al interior del Partido era una práctica en proceso de institucionalización gracias a la creación de órganos e instancias deliberativas; no obstante, el documento de 1939 contiene algunos aspectos esenciales que deben considerarse pilares de la democracia, como son los siguientes principios:

La preeminencia del interés nacional y la necesaria concurrencia de todos los intereses parciales en él, principio que aparece en los Estatutos de 1939.



El establecimiento de un estado social ordenado y justo, que afirme la dignidad de la persona humana y se fundamente en la unidad nacional, fortalezca los valores tradicionales, dé forma y sentido a la Nación, y coordine y jerarquice justamente los intereses parciales en el interés nacional.

El reconocimiento y respeto de las comunidades naturales (lo que hoy llamamos sociedad civil) “y en cuanto caigan dentro de la jurisdicción del Estado, ordenadas y jerarquizadas, dándoles el lugar y la participación debidos en la estructura y en el funcionamiento del mismo, a fin de que éste coincida verdaderamente con la realidad nacional y el Gobierno sea siempre una expresión genuina de la Nación”.

El recto ejercicio de la autoridad, la cual tiene como “fin la realización del bien común, que simultáneamente implica la justicia y la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto y la protección de la persona”.

La recta ordenación de la Nación cuya vida debe ser fundada “en el reconocimiento de los valores espirituales”, además de que debe estar dirigida “a la realización del bien común”.

El respeto y garantía de las diversas formas de libertad: la religiosa, la de convicción y la de enseñanza, el libre ejercicio del derecho al trabajo, y las libertades de investigación y de opinión científica o filosófica.

El carácter social de los frutos de la iniciativa privada y su concurrencia al interés nacional y subordinación al bien común.

La garantía de la propiedad con los límites que le señalan “el interés público apreciado conforme a los principios del bien común, y el cumplimiento de los deberes positivos de buen uso, y de cooperación social que los mismos principios imponen”.

La función del Estado como autoridad en materia económica y no como propietario, así como su deber de crear “los medios y las instituciones públicas indispensables para dar agilidad, eficacia y orientación a la economía; a procurar el mejor y más amplio aprovechamiento de los recursos naturales del país y la concurrencia de toda labor económica al cumplimiento de los fines de la Nación”.

La postulación de que el gobierno municipal, base de la estructuración política nacional “ha de ser autónomo, responsable, permanentemente sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia, y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo”.

La realización de la justicia como atribución primaria del Estado.

Y la consolidación y “formación de partidos que organicen el cumplimiento del deber político, y sean permanentes en su actividad, como permanente es su fin”.

En resumen, el entramado institucional democrático que se atisba en los Principios de doctrina de 1939 se basa en supuestos muy exigentes: la preeminencia del interés nacional, el establecimiento de un estado social ordenado y justo, el reconocimiento y respeto de las comunidades naturales, el recto ejercicio de la autoridad, la recta ordenación de la Nación, el respeto y garantía de las diversas formas de libertad, la promoción del carácter social de los frutos de la iniciativa privada, la garantía de la propiedad, el papel del Estado como autoridad en materia económica, la comunidad nacional fundada en el municipio libre, la realización de la justicia como atribución del Estado y la formación de partidos.

Estos diversos elementos, consustanciales a una democracia que va más allá de lo electoral, fueron inspiración y guía para el ejercicio del gobierno, para la presentación de iniciativas de ley, para las plataformas del Partido, para los discursos de campaña y para la propia organización

partidista.

## **El Programa Mínimo de Acción Política de 1940**

El Programa Mínimo de Acción Política fue aprobado en la II Convención Nacional, que tuvo lugar los días 20 y 21 de abril de 1940. Uno de los apartados fundamentales para comprender la lucha democrática de Acción Nacional es el titulado Prerrogativas esenciales de la Persona, en dicho apartado se establece que el Estado garantizar dichas prerrogativas y establecer un “sistema eficaz de responsabilidad para todos los funcionarios que conculquen esas prerrogativas y principalmente la del derecho a la vida”. El respeto a las prerrogativas esenciales no es una concesión del Estado sino el medio más eficaz para la realización del Bien Común.

En el Programa se ratifica la vitalidad del Municipio y se establece que el principio de la autonomía municipal es básico para la vida de la Nación, se propone que para las ciudades pequeñas y los municipios rurales se adopte la forma de concejo abierto y en los municipios con núcleos poblacionales más grandes se propone la formación de concejos auxiliares de barrio o de zona. Un aspecto fundamental de la concepción municipalista es la exigencia de que “la organización municipal ha de orientarse esencialmente, a permitir y obtener la más activa, ilustrada y constante participación de los habitantes en la decisión de los asuntos municipales”; además, se demanda que “las autoridades municipales informen periódicamente de su gestión, que oportunamente sometan a discusión pública sus proyectos, y que publiquen datos detallados de los ingresos y de los gastos del municipio”.

En el ámbito sindical, se propone el funcionamiento democrático de las organizaciones con base en los siguientes mecanismos: un sistema que garantice el voto secreto, la obligación de rendir cuentas detalladas y comprobadas, la exigencia de que los funcionarios y directores se responsabilicen de su funcionamiento y que el patrimonio de destine a para formar “fondos de resistencia y servir para obras comunes de auxilio o de mejoramiento de los agremiados”. En el ámbito económico se proponía que toda obra pública “debe ajustarse a un programa gradual de preferencias, públicamente discutido, sujetarse a los términos de un presupuesto previamente establecido, y hacerse mediante contrato adjudicado en pública subasta”. Además, se propone una distribución más justa de la riqueza nacional y el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de todos los habitantes.

En el ámbito de la administración de justicia se propone que la designación de los servidores públicos “esté exenta de consideraciones políticas”, que los componentes del Poder Judicial reciban una retribución justa y que “permanezcan indefinidamente en sus cargos y estén garantizados contra los cambios en los demás poderes, sin que su remoción pueda causarse por motivos políticos”. Con respecto al Poder Legislativo se propone que sus funciones sean de dirección, de orientación y de control y no sólo las de un órgano técnico subordinado al Ejecutivo.

En materia electoral se propone “la imparcialidad del gobierno, de sus órganos, de sus funcionarios y de las instituciones que él cree o dirija”. Además, se critica la existencia de un partido oficial que utiliza los recursos del Estado, que los órganos del Estado no sean partidarios y que la organización de las elecciones no se dé de forma pacífica, para que los ciudadanos “cumplan su deber y ejerciten su derecho de votar, en la forma más ordenada, resuelta e inconfundible”.

## **La democracia en México de 1962**

En 1962 la Editorial Jus publicó una recopilación de ensayos sobre la democracia en México con aportaciones de Efraín González Luna, Adolfo Christlieb Ibarrola, Rafael Preciado Hernández, Manuel Gómez Morin y José González Torres. El prólogo es tajante en lo relativo al régimen que prevalecía en México, el cual no puede denominarse democrático: “La historia política de nuestro país es la historia del estado faccioso del «exclusivismo rencoroso y fanático de las facciones an-

tidemocráticas». No hay crisis de la democracia en México porque nunca ha habido democracia”.

En el primer ensayo Efraín González Luna define a la democracia como: “un orden político de servicio del Estado a la persona y a la comunidad, mediante el cumplimiento del bien común social. Se basa en el acatamiento de la naturaleza humana, de la común naturaleza humana en que se funda la igualdad de los hombres, en su común destino, y en la representación política de los ciudadanos, titulares de la autoridad y responsables del orden social”.

González Luna defiende una concepción naturalista de la comunidad política, cuyo planteamiento inicial puede remontarse a Platón y Aristóteles, hasta llegar a Santo Tomás de Aquino. Esta tesis del origen natural de la comunidad es contraria a las ideas contractualistas que defendería Thomas Hobbes, fuertemente influenciado por Tucídides en su concepción realista de la política. Para la tesis naturalista, el vínculo social tiene una naturaleza espiritual y se basa en la “viviente relación de reciprocidad en el orden espiritual”, siendo sus elementos constitutivos el consenso social, la conciencia de la sociedad, un sistema de convicciones sobre la convivencia social y la participación en un designio común.

La sociedad, como fruto del encuentro entre necesidad y libertad debe ordenarse a partir de “un principio unificador y coordinador que, sin destruir la libertad, sin desconocer la naturaleza humana, concilie, ordene, conduzca hacia un fin común”. Las amenazas o “fuerzas sombrías” que vulneran las libertades son la fuerza bruta de la dictadura militar, el exclusivismo racial, el egoísmo de clase, el poder económico, los particularismos o “la servidumbre del mayor número en beneficio de una minoría privilegiada”

Para González Luna: “Lo único que hace posible el concierto de la diversidad, el respeto de la naturaleza y de la libertad, su conciliación, la unidad y el orden en la pluralidad libre y digna, es la democracia”. La democracia asegura la vigencia de las demandas, de los movimientos sociales, de las convicciones personales y de toda corriente legítima en la vida social. La unidad social se salva gracias a la representación política libre y eficaz en una sociedad de personas libres.

El bien común, como fin de la comunidad política, es el elemento primordial de la salvación de la persona “lo mismo en cuanto protagonista de una aventura temporal que en cuanto sujeto de un destino eterno”. Para que la democracia sea sustancial y no meramente accidental, material y no solamente formal, se requieren como elementos básicos: el concepto real de la naturaleza y de la dignidad de la persona y de su destino, el primado del espíritu sobre la materia, una jerarquía de valores en la que se subordine lo inferior a lo superior, la noción de la necesidad de la vida social y del carácter natural y no contractual de la sociedad. La autoridad, definida como el poder natural de unidad y coordinación, es consustancial a la vida social. La autoridad es causa formal de la sociedad, principio que le da perfección, orden, estructura, no otra es la función primordial de quien dirige a una comunidad humana. Pero el auténtico titular del poder público es la sociedad: la ciudadanía es dueña y señora de la autoridad, que se confiere por investidura legítima, a quien debe ejercerla.

Por otro lado, el alma de la democracia es el imperio de la ley bajo el principio de la supremacía de la ley moral sobre la ley positiva, esta primacía deriva de la superioridad del bien moral sobre el resto de los valores, ya que “defiende y salva al hombre y a las comunidades contra el odio racial y el privilegio económico, contra la fuerza militar, los abusos del poder político y el desenfreno de la masa, del número que no crea derecho y que implica uno de los mayores peligros de falsificación de la democracia”.

Efraín González Luna defiende una concepción jusnaturalista al postular la existencia de una constitución previa e implícita que es la base de la constitución escrita. Esta constitución anterior y no escrita constituye un sistema fundamental de convicciones, sin el cual: “la ley positiva puede convertirse o, más bien, degradarse, de ordenación racional para el bien común, en aullido

bestial de cualquier déspota enemigo del hombre, de su naturaleza, de su dignidad”.

El cofundador de Acción Nacional postula con toda claridad el papel central que la ciudadanía tiene en todo orden democrático, al considerar que el Estado “es la sociedad misma, en cuanto organizada jurídica y políticamente”. Así, el elemento básico del Estado es la sociedad, de ahí la vitalidad de las ideas políticas y del conocimiento de los derechos por parte de cada uno:

“No puede haber, por tanto, consenso social, constitución básica, doctrina democrática, no puede tener vigencia práctica la democracia en un país, si cada ciudadano no tiene ideas políticas o no las sirve lealmente, no conoce sus derechos o no los ejercita, no tiene conciencia de su deber o no lo cumple.

En el ensayo “Democracia y educación” de Adolfo Christlieb Ibarrola se defiende una concepción de la democracia basada en un robusto sistema de derechos humanos y en instituciones defensoras de dichos derechos. Para Christlieb la democracia se sustenta sobre tres elementos indispensables que se refuerzan mutuamente, por lo que no puede faltar uno de ellos: el primero es el reconocimiento:

“por parte de quienes ejercen el poder, de los derechos humanos, esto es, de aquellos derechos de que son titulares todos los miembros de una comunidad, por el solo hecho de ser hombres: el derecho a la vida, el derecho al trabajo, el derecho a las libertades de educación, de información, de tránsito, el derecho a recibir justicia, el derecho a comunicarse libremente con los demás, etc.”.

El segundo es el reconocimiento de los derechos políticos de los habitantes, entendidos como “aquellos que los ciudadanos de un país tienen para intervenir en el gobierno de la comunidad política de que forman parte”. Con estos derechos políticos se reconoce que la ciudadanía “puede libremente intervenir en el proceso de integración del gobierno que lo rige y puede, además, como miembro de la comunidad ciudadana, ejercer la libertad de crítica, para señalar a quienes ocupan el poder, no sólo sus faltas y errores, sino las divergencias de opinión que existen entre quienes son gobernados y quienes llevan sobre sus hombros la responsabilidad del gobierno”.

El tercer elemento “consiste en el funcionamiento efectivo de un sistema que garantice el respeto por parte del poder público, de los derechos humanos y políticos de que gozan los habitantes de un país”.

Así, tres son para Christlieb los pilares de toda democracia: el reconocimiento de los derechos humanos, el reconocimiento de los derechos políticos y un sistema de protección eficaz. Con respecto al papel de la oposición, Christlieb señalaba que: “Para que en una democracia tengan vigencia efectiva los derechos políticos, deben existir - como posibilidades reales- la vigilancia y la crítica a los actos del poder, la información a la opinión pública de los puntos de vista de quienes no comparten las tendencias o las aplicaciones prácticas de un gobierno, y la asociación de ciudadanos encaminada a lograr, por vía legal, la integración de los órganos básicos de gobierno”.

La oposición se nutre de la crítica, del criterio formado e informado; contra las potencialidades del pensamiento crítico está, como bien lo señaló el mismo Christlieb, la adulación: “En las épocas que la moral de los pueblos es más alta, las relaciones de los gobernados con sus jefes mantienen una mayor sobriedad en la expresión. Cuando la adulación al gobernante florece, puede hablarse con seguridad de una época de crisis moral”.

Y más adelante afirmaba contundentemente: “La pobreza del país, y la centralización de recursos en manos de la federación, han hecho del presidente el árbitro definitivo de México. El servilismo y la adulación, lo han hecho un árbitro sin responsabilidad”.

Por ello, en toda democracia: “la oposición no es simplemente una fuerza negativa, un peso muerto frente a la acción gubernamental. Todo lo contrario: la oposición... es en las democracias

una fuerza que impide a los gobiernos la estrechez de miras a que los lleva fatalmente la dependencia de un solo partido. Cuando un gobierno en sus programas toma en cuenta las exigencias de la oposición para determinar su línea de acción, se abre a las aspiraciones del país, recoge al máximo los elementos de unidad y ensancha los fundamentos de su propia subsistencia”.

La democracia se nutre de la polifonía, de la pluralidad de voces, del diálogo, y fallece cuando predominan la monotonía, la estridencia y la necesidad. Christlieb concluye que: “Los cauces de la democracia se cierran cuando sistemáticamente se obstruyen a la oposición en forma injusta las posibilidades de compartir las responsabilidades del poder. Cuando un régimen se cierra al diálogo con los grupos de oposición, poco a poco se va perdiendo la confianza en las formas democráticas, los regímenes tienden a la autocracia, y se produce en los ciudadanos una infecunda deserción de la política, que representa una regresión indiscutible en la vida de los pueblos”.

Rafael Preciado Hernández es quizá, el más importante teórico de la democracia de Acción Nacional. En su ensayo “Democracia y partidos políticos” Preciado Hernández parte del supuesto de que existen varias concepciones de la democracia y sostiene que el PAN se funda en la concepción filosófica tradicional. Así, el ilustre jurista postula que: “No aceptamos la concepción formalista, que reduce la democracia a una mera técnica, a un método de formulación o elaboración de reglas sociales, de normas jurídicas, consistente en que quienes van a quedar sometidos a esas reglas o a esas normas, participen en la elaboración de las mismas, pero independientemente de valores y principios éticos”.

Preciado también rechaza la concepción de la democracia a la que llama voluntarista del liberalismo individualista “que reduce la democracia a una expresión de la voluntad general, a la que identifica en cierto modo con la voluntad de las mayorías”. Esta crítica se dirige directamente contra la concepción de la democracia propia de Rousseau. En contraparte, defiende que la democracia comprende tanto una doctrina de fondo como una técnica.

En el aspecto doctrinal se parte de la afirmación de Santo Tomás de Aquino de que “El principal presupuesto del Estado democrático es la libertad”. Esta tesis tiene como origen el pensamiento político clásico de filósofos y logógrafos griegos como Aristóteles e Iságoras, quienes consideraron a la libertad (eleutería) como un eje principal de la vida pública. La libertad es una exigencia natural de la dignidad humana, que resulta de la concurrencia de sus facultades superiores: la inteligencia que es apta para captar el bien y la voluntad que impera para su consecución: “Es, pues, la libertad, tanto en su sentido psicológico como en su sentido normativo, que presupone la inteligencia y la voluntad, la base de la dignidad de la persona humana; porque la dignidad de la persona no es sino esa calidad que tiene el ser humano, precisamente en razón de su inteligencia y de su voluntad libre, que lo capacita para ajustar su conducta a los imperativos de la ley moral, ley que expresa la jerarquía de los bienes humanos”.

La concepción tradicional que defiende Preciado Hernández está basada en tres ejes: la dignidad de la persona humana, el reconocimiento de sus prerrogativas esenciales o derechos naturales y el bien común, el cual es el “fin propio del Estado”. El aspecto técnico de la democracia se ordena a: “asegurar la participación orgánica del pueblo en el gobierno. Esta participación presupone el ejercicio de la libertad y la deliberación que presenta a la opinión pública alternativas, no sólo en cuanto a la elección de los hombres que deban ejercer la autoridad política, sino, lo que es más importante, alternativas que representen las diversas soluciones a los problemas sociales, a los problemas nacionales”.

Para Preciado Hernández, los partidos políticos son consustanciales a la democracia: “Para hacer posible la participación consciente y libre de los miembros de una comunidad en el gobierno, se requiere una deliberación colectiva, que sirva de fundamento a la formación de una voluntad colectiva... Se requiere una acción cooperativa, una actividad de grupo, una actividad orgánica, para lograr ese conocimiento, para lograr esa deliberación que exige que los distintos grupos, con

diferentes tendencias, partiendo de diversos principios, formulen o elaboren las soluciones a los problemas sociales, confronten esas soluciones y, de este modo, las presenten al pueblo; y pueda entonces cada uno de los ciudadanos elegir con conocimiento de causa, tomar una decisión con conocimiento de causa”.

Una verdadera democracia debe fundarse sobre la existencia de un régimen adecuado de partidos políticos, las funciones más importantes de los partidos son: “organizar el cumplimiento de los deberes y el ejercicio de los derechos políticos de sus afiliados; servir como órganos de opinión pública, como escuelas de formación de políticos teórico-prácticos. investigar, estudiar y formular soluciones orgánicamente, a través de debates públicos, respecto de los problemas nacionales; ser auxiliares de las autoridades en los procesos electorales y organizar la participación de los ciudadanos en esos mismos procesos. Además, ejercen la sanción política, con la cual destruyen al cesarismo o contienen e impiden los abusos del poder”.

Con respecto a las ideas democráticas de Preciado, es de vital importancia recuperar los diversos escritos que dieron vida a su gran obra sobre el tema. Para el Maestro, existe un doble aspecto de la democracia, cuyo análisis se basa en la teoría de raíz aristotélica de la distinción entre la materia y la forma como constitutivos del ser (hilemorfismo). La materia radica en el funcionamiento de un régimen electoral verdaderamente democrático y la forma es el cumplimiento del deber del gobierno y del deber del pueblo.

En primer lugar, se debe postular la existencia de un sistema electoral ágil, equitativo y práctico. Este aspecto es lo que Preciado llama técnica electoral, o sea, un sistema de elecciones, cuya misión o finalidad consiste en: “[...] lograr una consulta sincera de la voluntad del cuerpo electoral integrado por la totalidad de los ciudadanos tanto sobre la designación de los titulares responsables del ejercicio del poder político, como respecto de las directrices a seguir en el ejercicio de ese poder; y en hacer que se cumplan las decisiones que implica tal consulta”.

No obstante, la materia es imperfecta si no se complementa con la forma como principio superior, que es el deber del pueblo de votar:

“Conviene recordar que para la correcta concepción de la democracia, el voto constituye el medio racional más adecuado para resolver cuestiones prácticas, no de principio, respecto de las cuales hay divergencia de opiniones; y que si bien representa un derecho para los ciudadanos, este derecho está fundado en el deber que entraña, en la función pública que tienen los votantes de acuerdo con el derecho positivo de elegir a los titulares del gobierno. No se trata de una decisión caprichosa de la voluntad, sino de una decisión motivada, fundada, razonable; pero que tampoco requiere una preparación excepcional, ya que basta el buen juicio que es normal en personas que han alcanzado la mayor edad”.

Pero el sufragio no es suficiente, de ahí que el Maestro postulara que: “[...] el voto, como expresión de la voluntad, tiene un poder limitado; que ciertamente, en el orden práctico, representa el medio racional adecuado para resolver una cuestión igualmente práctica, como es la de determinar quienes concretamente habrán de ejercer el poder político en una sociedad, pero que las cuestiones de principio no pueden resolverse mediante el voto, ni la voluntad de las mayorías tiene en todo caso el valor de ley, ya que en ésta se conjuga un dato racional y un dato volitivo”.

Preciado Hernández reconoce que la democracia no tiene como fin último el ejercicio del derecho al sufragio, aunque sí es consciente de que éste es un requisito fundamental de todo proceso democrático. De ahí que el Maestro considere que: “La misión o finalidad propia de un sistema electoral radica en lograr una consulta sincera de la voluntad del cuerpo electoral integrado por la totalidad de los ciudadanos tanto sobre la designación de los titulares responsables del ejercicio del poder político, como respecto de las directrices a seguir en el ejercicio de ese poder; y en hacer que se cumplan las decisiones que implica tal consulta”.

Es así como toda democracia requiere que, además del ejercicio del derecho al sufragio, se ejerza el deber irrenunciable de vigilar a la autoridad, como elemento consustancial al proceso democrático:

“La verdadera democracia comprende dos aspectos fundamentales: que sea el pueblo quien elija efectivamente a sus gobernantes, y ya elegidos, los vigile, los oriente, los controle, y les exija cuentas y responsabilidades; y que esta participación del pueblo en el gobierno, tenga por objeto asegurar a todos y a cada uno de los miembros de la comunidad el respeto debido a su dignidad personal, a sus libertades y derechos fundamentales, y su participación en el bien común que se traduce en bienestar y abundancia para todos.

“La verdadera democracia, ni se reduce solamente a un buen régimen electoral; ni consiste exclusivamente en que el gobierno realice obras que beneficien al pueblo. La democracia comprende ambas cosas conjuntamente: que el pueblo designe realmente a sus gobernantes mediante el sufragio libre y respetado, y los oriente y controle; y que los gobiernos así constituidos, no solo permitan cierta libertad de expresión y de crítica para sus actos, sino que garanticen plenamente todas las libertades, respeten y acaten la opinión pública, y conforme a las exigencias del bien común, estructuren y mantengan u orden social justo y abundante para todos”.

Manuel Gómez Morin comienza su escrito denominado “Democracia en lo social y en lo económico” preguntándose hasta qué punto influyen las nuevas circunstancias sociales y económicas en el valor y la viabilidad de la democracia. Para el fundador del PAN las nuevas circunstancias eran: el progreso de la ciencia y la técnica, el crecimiento de la población, la aparición de nuevas necesidades, la transformación de las estructuras sociales, la extensión y la rapidez de las comunicaciones y la aceleración de los cambios.

Para Gómez Morin la creciente socialización, o sea, la intensificación de los vínculos interpersonales, así como la importancia creciente de lo económico son datos positivos de la naturaleza humana. La persona está más protegida en la medida en que las comunidades son más firmes. La eficacia económica tampoco está reñida con la libertad propia de la democracia, ya que ambos términos se concilian en el bien común, de ahí que “el papel, la función propia de las instituciones, de la autoridad, del Estado, del Poder Público, no es, por cierto, el incremento de la productividad. La labor de la autoridad y del Poder debe ser guiada por la búsqueda y orientada a la realización de ese bien común”.

La libertad: “es sólo una de las caras de la democracia. La otra es la voluntad y la ocasión orgánica de participar en la decisión y en la gestión de los asuntos comunes, de elegir auténticamente a los representantes y gobernantes. Las dos son inseparablemente complementarias y si una falta, la otra se falsea o sucumbe”.

A continuación, el ilustre abogado mexicano critica las concepciones desvirtuadas de la democracia: la económica, la social, la dirigida que supone un fuerte intervencionismo estatal, las cuales “suprimen o simulan y falsifican la representación, la participación libre y racional del hombre en los asuntos comunes”. La democracia política es “la única posibilidad de equilibrado crecimiento de las comunidades humanas para acabar de verdad con la miseria y la ignorancia, la injusticia, la opresión y la inseguridad”.

Los aspectos principales de la democracia, junto con la libertad (la eleutería de los griegos, en cuya base estaba la isonomía) son: la instauración legítima de la autoridad, gracias a que en su origen se encuentra el consenso ciudadano y a que se ejerce conforme a la ley; la limitación del Poder “impuesta por el respeto a las libertades humanas esenciales, consecuencia de la naturaleza y dignidad de la persona”<sup>39</sup> la autonomía real de las comunidades humanas intermedias “que es exigida tanto por el principio de subsidiariedad como por la necesidad imperiosa de la descentralización”.

Para Gómez Morin lo propiamente insustituible de la democracia es “la identificación del Poder y del pueblo” ya que la fuerza del Poder sólo puede venir de la adhesión voluntaria,” ya que el constreñimiento o la simple flojedad del reblandecimiento y del conformismo, ni son de efecto positivo ni permanentes”. La identificación del Poder con el pueblo: “Sólo puede ser alcanzada por el sufragio efectivo, es decir, por el acatamiento verídico de los resultados del proceso electoral, cada vez más afinado y depurado; por la participación efectiva, orgánica y constante del pueblo, lo mismo en las asociaciones y comunidades intermedias de todo orden, que en ese proceso electoral y en la vida de la comunidad; por el diálogo y la colaboración entre el Poder y el pueblo, que se institucionalizan a partir de la división de los poderes y la descentralización; por la responsabilidad real del Poder ante el pueblo, organizada en lo político mediante el proceso electoral genuino, y en lo económico y social por la deliberación racional y responsable de los programas comunes y por la rendición efectiva de cuentas comprobadas; por el respeto jurídicamente garantizado de las libertades personales y de los derechos y funciones de las comunidades y asociaciones intermedias: familia, municipio, organización profesional, comunidad de trabajo, de cultura o de fe”.

José González Torres, en el escrito “Democracia y situación política nacional”, hace un acucioso resumen de las exposiciones previas considera que la democracia es: “un fondo de valores morales, que tienen como centro o eje la libertad, y una forma, que es la participación efectiva del pueblo en el gobierno, mediante el *ius suffragii* y el *ius honoris* del derecho público romano, que nosotros llamamos derecho a votar y a ser votados, y mediante la participación de todos en la política del gobierno, ora orientándolo mediante la expresión de la opinión pública, ora censurándolo de diversas maneras, pero muy especialmente, a través de los órganos adecuados, que son los partidos políticos”.

González Torres es profundamente crítico del régimen imperante y de la realidad antidemocrática, basado en los monopolios económico, educativo y político. La crítica se estructura con base en una serie de reflexiones puntuales: el gobierno le arranca al pueblo sus propias ideas y a cambio le da de comer y lo tiene divertido; le arranca sus ideas y su voluntad propia haciéndole lavado de cerebro mediante la educación; el gobierno no se limita en su actuación y trata de hacerlo todo por sí mismo como si fuera un “hacedor único de todas las actividades de la vida social”, en lugar de ser un “rector insobornable” de la vida social”.

El ilustre ex presidente del Partido concluye sentenciosamente: “El problema de México es un problema político. Y este problema político es la carencia de democracia”<sup>46</sup>. Y sentencia que la gran mayoría del pueblo mexicano es precisamente el causante de nuestras desgracias: “esas dos terceras partes de ciudadanos mexicanos que ni siquiera se toman la molestia de inscribirse cada tres años en el padrón electoral. Porque la verdad es que esas dos terceras partes de ciudadanos inconscientes, son los grandes responsables, junto con el Gobierno, de la tragedia de México”.

### **La democracia en la Proyección de principios de doctrina de 1965**

La democracia no aparece como “principio”<sup>48</sup> en el documento de 1939. Transcribamos ahora el apartado democracia de la proyección de 1965 para proceder a desglosar sus elementos constitutivos.

La democracia requiere la participación eficaz de las personas en las actividades colectivas que condicionan su propio destino personal. Porque la democracia como sistema de vida y de gobierno se funda en la igualdad esencial de todos los seres humanos, es la forma superior de legitimación del poder político y el sistema óptimo para respetar la dignidad humana, que en lo material debe sostenerse en la suficiencia económica de todos, y en lo espiritual en la posibilidad real de acceso a los valores de la cultura y en el respeto a la libertad del hombre para responder ante su conciencia y ante Dios, del propio destino y del de sus semejantes.

En función de la dignidad y de la libertad, todo régimen democrático debe respetar, promo-

ver y garantizar no sólo el reconocimiento teórico, sino el ejercicio real de los derechos fundamentales de la persona humana, esto es, de aquellos de que son titulares todos los miembros de la comunidad política, sin distinción alguna, por el solo hecho de ser hombres: derecho a la vida, a las libertades espirituales, a la justicia, a la educación y a la cultura, al trabajo y al descanso, a la propiedad, a la seguridad social, a la salud y al bienestar. El Estado no tiene ni puede tener dominio sobre las conciencias ni proscribir ni tratar de imponer convicciones religiosas. El Estado debe garantizar la libertad religiosa, para que todas las personas puedan manifestar sus convicciones, individualmente y en común, en público y en privado, por la enseñanza, la predicación, el culto y el cumplimiento de los ritos.

En función de la solidaridad responsable del hombre en el destino de sus semejantes, toda persona tiene derecho y obligación de intervenir en los asuntos públicos de la comunidad política de que forma parte. Por eso, todo régimen democrático debe respetar, promover y garantizar mediante procedimientos electorales imparciales y objetivos, la expresión y representación de las minorías, los derechos del ciudadano para intervenir en el proceso de integración del gobierno al que vive sujeto y a formar parte del propio gobierno, y debe asegurar a los ciudadanos la libertad de información y su libertad de criticar a quienes ejercen el poder.

Los elementos constitutivos de la democracia que defiende Acción Nacional son:

La participación de las personas en las actividades colectivas.

Se trata de un sistema de vida y de gobierno. Se funda en la igualdad esencial de todos los seres humanos.

Es la forma superior de legitimación del poder político.

Es el sistema óptimo para respetar la dignidad humana.

Es un sistema que respeta, promueve y garantiza los derechos fundamentales de toda persona, sin distinción alguna.

Es deber del Estado garantizar la libertad religiosa ya que no puede tener dominio sobre las conciencias ni proscribir ni imponer convicciones religiosas.

Se debe garantizar que toda persona tenga el derecho y obligación de intervenir en los asuntos públicos de la comunidad política de que forma parte.

Se debe respetar, promover y garantizar mediante procedimientos electorales imparciales y objetivos: o La expresión y representación de las minorías.

o Los derechos del ciudadano para intervenir en el proceso de integración del gobierno al que vive sujeto y a formar parte del propio gobierno.

Debe asegurar a los ciudadanos la libertad de información y su libertad de criticar a quienes ejercen el poder.

Esta concepción de la democracia, junto con la sustentada por los fundadores y los grandes ideólogos del PAN implica dejar de lado el minimalismo y criticar la democracia meramente liberal o forma. La concepción minimalista se basa en postular que la democracia es un sistema político en el que se garantiza la alternancia en el poder sin derramamiento de sangre. En contraparte, el modelo republicano de la democracia, que es el que postula Acción Nacional se basa en los siguientes supuestos: el ciudadano no se reduce a elector, sino que es un participante activo cuyos derechos de criticar al poder, de participar en las decisiones colectivas y de gozar de plenas libertades sociales, políticas y económicas deben ser garantizados por las instituciones; la ciudadanía no se limita al rol pasivo de demanda de derechos, sino que se amplía a un rol activo de ejercicio de derechos y de obligaciones, de ahí que su fundamento sea la virtud ciudadana de la que hablaba Aristóteles

en el libro III de la Política, virtud que es la base del cumplimiento del deber cívico y que desde la fundación del PAN es una clave de su actuar vía formación ciudadana; por último, se basa en la representación auténtica de los intereses de los representados y en el respecto incondicional a los derechos de las minorías.

Durante algunos días, se volvió un lugar común el valorar que el 1 de julio de 2018 fue una gran fiesta democrática, nosotros, en contrapartida, advertimos que de hecho fue el colapso de la democracia mexicana. La erosión de la democracia se venía gestando desde tiempo antes, por lo menos desde 2005. Para 2018, según datos del Latinobarómetro, cerca de dos de cada tres mexicanos ya no apoyaban a la democracia y de este total, el 69 por ciento apoyaban a un gobierno de mano dura y un 32 por ciento estaba a favor de un gobierno que pase por encima de las leyes si las cosas se ponen difíciles.

El 1 de julio de 2018 la ciudadanía optó por un modelo de concentración del poder que no se había visto desde que Ernesto Zedillo Ponce de León contó con las últimas mayorías parlamentarias en ambas cámaras en la LVI Legislatura (1994-1997) y significa un retroceso en términos de opción por un gobierno carismático y populista como no se había visto desde la década de los setenta.

El camino hacia la instauración de una nueva hegemonía ya estaba dado, sólo que no se atendió adecuadamente a las señales: pérdida de capital social, desencanto con los partidos políticos y para con la propia democracia, desconfianza hacia las instituciones y entre las personas, déficit de valores democráticos en la ciudadanía y fuerte polarización social. Un sistema democrático se puede colapsar si no desarrolla controles que impidan que líderes y “outsiders” populistas, puedan llegar al poder, tal como sucedió en los Estados Unidos de América: “de vez en cuando emergen demagogos extremistas en todas las sociedades, incluso en las democracias saludables... Una prueba esencial para las democracias no es si afloran o no tales figuras, sino si la élite política y, sobre todo, los partidos políticos se esfuerzan por impedirles llegar al poder, manteniéndolos alejados de los puestos principales.”

Para evitar que la frágil democracia ateniense fuera presa de demagogos carismáticos, los griegos desarrollaron la institución del ostracismo, gracias a la cual se sometía a votación el destierro de demagogos, gravándose su nombre en pequeñas piezas de cerámica (ostrakon). En el caso de los Estados Unidos de América, los controles institucionales o guardarrieles de la democracia se fragmentaron: “la tolerancia mutua, o el acuerdo de los partidos rivales a aceptarse como adversarios legítimos, y la contención, o la idea de que los políticos deben moderarse a la hora de desplegar sus prerrogativas institucionales”. En el caso de México, estos controles se habían roto antes de la elección de 2018, desde 2006, cuando se perdió toda contención y AMLO y su movimiento antisistema que entonces aglutinaba a las “izquierdas” se autoproclamó presidente legítimo e inició el bloqueo del Paseo de la Reforma, la avenida más importante de la ciudad de México y centro principal de poder. La denominación de espurio para referirse, principalmente en la Cámara de Diputados, al presidente de la República, era ya una señal clara de la franca polarización que se estaba gestando a partir del lenguaje confrontador y que es también unas de las causas del colapso de las democracias.

El régimen actual es abiertamente autoritario bajo la óptica de Levitsky y Ziblatt, quinees proponen cuatro indicadores clave del comportamiento autoritario, a saber:

Rechazo (o débil aceptación) de las reglas democráticas del juego.

Negación de la legitimidad de los adversarios políticos.

Tolerancia o fomento de la violencia.

Predisposición a restringir las libertades civiles, de la oposición, incluidos los medios de co-

municación.

El gobierno actual es claramente autoritario, al cumplir con las condiciones que establecen Levitsky y Ziblatt, pero además es populista.

La vía que se abrió al populismo comenzó precisamente con la crisis de los partidos eje de la transición a la democracia: PAN, PRI y PRD, los cuales adoptaron un modelo de partido que los volvió dependientes de las rentas estatales y mermó su capacidad de ser mediadores entre el Estado y la sociedad civil; se convirtieron en apéndices del Estado, principalmente a raíz del Pacto por México, un mecanismo partidista cupular, que se dio de espaldas a los propios legisladores y generó una crisis de representatividad inédita.

La crisis de los partidos tradicionales “genera la situación en que la cultura política poco proclive a la democracia se apodera de las instituciones y las reestructura conforme a su propio modelo de sistema político. Pero, además y como ya se ha señalado la propia sociedad civil entró en crisis a partir de la erosión del capital social y el déficit de cultura democrática.

“Esta crisis de la “sociedad civil” fue el punto ciego de antisistémicos, que opusieron a la crisis de los políticos “corruptos” la presunta inocencia de la sociedad civil y no reconocieron a tiempo que el participacionismo no es la participación ciudadana, sino un recurso del autoritarismo plebiscitario. El nuevo modelo político se sigue llamando democracia, pero de hecho se trata ya de un autoritarismo plebiscitario pleno de la cultura política populista, autoritaria, caudillista ampliamente difundida y extendida en la historia política de la región”.

Este autoritarismo plebiscitario instauro la voluntad a mano alzada de masas manipuladas, simulando los procesos democráticos que se daban en la antigua Grecia, donde la asamblea (ekklesia) participaba en las decisiones del consejo (boulé) a mano alzada. Se trataba de un mecanismo idóneo para una democracia verdaderamente representativa, con órganos deliberativos, pero que florecía en una ciudad en la que no había más de 40 mil personas que podían participar en la asamblea y en ocasiones la participación no llegaba a 6 mil, todos ciudadanos, todos informados. Hoy ese mecanismo se extiende a asambleas que ni se informan ni deliberan y que ni nutren la decisión previamente tomada ni pueden oponerse a un autoritarismo caprichoso y arbitrario, que tiene como medida la voluntad presidencial y no la ley.

Pero aún más este autoritarismo desbordado que concentra sin medida el poder, bajo una lógica personalista, cumple con los 16 rasgos del populismo que señala Federico Finchelstein, quien sostiene la tesis que el populismo es una etapa superior del fascismo:

La adhesión a una democracia autoritaria, electoral, antiliberal, que rechaza en la práctica la dictadura.

Una forma extrema de religión política.

Una visión apocalíptica de la política que presenta los éxitos electorales, y las transformaciones que esas victorias transitorias posibilitan como momentos revolucionarios de la fundación o refundación de la sociedad.

Una teología política fundada por un líder del pueblo mesiánico y carismático.

La idea de que los antagonistas políticos son el antipueblo, a saber: enemigos del pueblo y traidores a la nación.

Una visión débil del imperio de la ley y la división de poderes.

Un nacionalismo radical.

La idea de que el líder es la personificación del pueblo.

La identificación del movimiento y los líderes con el pueblo como un todo.

La reivindicación de la antipolítica, lo que en la práctica implica trascender la política tradicional.

La acción de hablar en nombre del pueblo y contra las élites gobernantes.

Presentarse a sí mismos como defensores de la verdadera democracia y opositores a formas reales o imaginadas de dictadura y tiranía.

La idea homogeneizadora de que el pueblo es una entidad única y que, una vez el populismo convertido en régimen, este pueblo equivale a sus mayorías electorales.

Un antagonismo profundo, incluso una aversión, con el periodismo independiente.

Una antipatía hacia el pluralismo y la tolerancia política.

Un énfasis en la cultura popular e incluso, en muchos casos, en el mundo del entretenimiento como encarnaciones de tradiciones nacionales.

En los hechos el gobierno actual es opuesto a la democracia: aunque en los discursos se hable de democracia, se trata de una dictadura en el sentido clásico del término, como un órgano extraordinario, con plenos poderes para llevar a cabo reformas o cambios de régimen.

Las dictaduras contemporáneas se caracterizan por tres elementos: gobierno no democrático, gobierno no constitucional, y gobierno por la fuerza, o violento. Cabe señalar que la violencia no necesariamente puede ser física, también puede ser la propia de quien a partir del discurso genera encono, divide ánimos, polariza opiniones y produce enemigos. Además, como característica adicional a la dictadura actual debe señalarse su aspecto personalista, el hecho de basarse en la personalidad del líder: "la personalización del poder es la característica determinante de un sistema dictatorial".

Nos encontramos, desde luego, ante una forma extrema de religión política, una religión civil basada en las características carismáticas del líder religioso, quien además del lenguaje evangélico utiliza de forma profusa símbolos. Este carácter religioso de la nueva hegemonía explica el carácter fanático de los seguidores, la incondicionalidad pasmosa de sus leales y la obnubilación mental que se ha adueñado de las masas de fieles. También explica la invulnerabilidad del líder ante las críticas y el hecho de que éstas, en lugar de debilitarlo, lo fortalecen; el discurso contestatario y la crítica racional y meditada son ineficaces ante este tipo de poder superior.

La cuarta transformación se presenta como un proyecto de refundación de México, basada en una concepción sesgada de la historia, que pretende reemplazar la ideología del nacionalismo revolucionaria, fuertemente afianzada en el ideario de la Revolución, por una más amplia y ambiciosa trama ideológica que comenzó con la independencia. Obviamente, el sesgo histórico que esta ideología representa es totalmente aberrante, pero en el fondo lo que se pretende es definir el pasado, para a partir de ahí comprender el presente y determinar el futuro. Ante el déficit de sentido que produjo la crisis del nacionalismo revolucionario era necesario crear una nueva narrativa que llegara al imaginario y a la fantasía y nutriera a ambos con ideales de una grandeza que se dice perdida.

La religión civil se vincula con una nueva teología política, plagada de nuevos símbolos y rituales, para ello, es indispensable destruir los viejos símbolos y rituales y en su lugar instaurar nuevos ídolos. El rasgo sobresaliente de esta nueva religión civil es el mesianismo del líder (mesías se deriva del término latino misus=el enviado). El mesías se siente enviado por un poder avasallador y superior que le ha asignado una misión histórica: liberar a un pueblo de la opresión, tal como se corresponde con el modelo de Moisés, enviado para liberar a su pueblo del yugo del Faraón.

Los antagonistas del presidente son en automático enemigos del pueblo. Esta enemistad con el pueblo es en todo momento definida en función de la lógica propia de la teología política de Carl Schmitt amigo/enemigo. Enemistarse con el pueblo equivale a criticar, disentir, señalar o acusar, lo que vulnera la libertad de expresión (isegoría, tan importante para la democracia griega).

Desde luego, la división de poderes es un lastre, así como el imperio de la ley. De ahí que se haya debilitado de forma sistemática al Poder Legislativo y al Poder Judicial, ya sea bajo la coartada de la austeridad o con amenazas abiertas o intimidaciones subrepticias.

El nacionalismo radical es quizá uno de los rasgos más marcados del populismo: autosuficiencia alimentaria y energética, segregación del libre comercio como otra idea neoliberal, aislamiento del exterior y una política exterior que pretende basarse en la política interior.

Uno de los rasgos más preocupantes del populismo es la identificación del líder con el pueblo y del pueblo con el líder. El silogismo del populista es: el pueblo es sabio y nunca se equivoca, yo soy el pueblo, yo soy sabio y nunca me equivoco. El pueblo, desde luego, es una hipóstasis, un sujeto que no existe, pero al que se apela para legitimar decisiones, fundamentar atrocidades y garantizar ilegalidad.

Es llamativo el hecho de que el partido creado por López Obrador se llame movimiento, ante el discurso antipolítico era vital presentar una opción no etiquetada como partido, un movimiento supuestamente enraizado en el pueblo, de ahí el nombre en nada arbitrario que tiene connotaciones religiosas y racistas. En el fondo el discurso antipolítico se basa en la consideración de que existe una esfera de santidad y limpieza que se atribuye a la sociedad civil, a los movimientos sociales o a los candidatos independientes. El discurso antipolítico puede ser peligroso al extremo ya no de destruir la frágil democracia, sino al Estado mismo. En cada una de sus conferencias y giras el presidente habla siempre a nombre del pueblo, a quien dice representar y a quien enaltece siempre como sabio y virtuoso. Se fabrica así a un sujeto único, arbitrariamente cohesionado, con lo que se atenta contra la pluralidad propia de un régimen democrático y se dan muestras reiteradas de intolerancia para todo aquel que sea calificado como enemigo del pueblo lo que, desde luego, se aplica al periodismo libre, independiente y crítico.

No es menor que el presidente pretenda banalizar la cultura popular y sembrar tradiciones nuevas, sus aliados lo acompañan en esta resignificación de símbolos y signos culturales que pasa necesariamente por la reinterpretación de nuestra historia.

Ya Aristóteles había trazado el camino para el mantenimiento de un régimen despóticos: “Las tiranías se conservan de dos maneras...: truncar a los que sobresalen, suprimir a los orgullosos; no permitir comidas en común, ni asociaciones, ni educación, ni ninguna acosa semejante, sino vigilar todo aquello de donde suelen nacer los sentimientos: nobleza de espíritu y confianza. debe procurar por todos los medios que todos se desconozcan lo más posible unos a otros (pues el conocimiento hace mayor la confianza mutua) y debe emplear todos los demás medios.: procurar que no pase inadvertido nada de lo que diga o haga cualquiera de los súbditos, sino tener espías. dondequiera que hubiera una reunión o asamblea. y también que los ciudadanos se calumnien unos a otros, que los amigos choquen con los amigos, el pueblo con los distinguidos, y los ricos entre sí; también hacer pobres a sus súbditos es una medida tiránica para que no sostengan una guardia y, ocupados en trabajos cotidianos, no puedan conspirar”.

La ruta del populismo fue trazada de forma clara por Hayek al analizar los sistemas totalitarios. El populismo sigue este libreto fielmente:

Concentración del poder en torno al líder mesiánico, lo que implica centralización de las decisiones y vulneración tanto del pacto federal como de la autonomía municipal. Se trata de una estrategia abiertamente militar en su operación electoral, basada en auténticas milicias, las cuales,

a diferencia del laberíntico y en ocasiones lento sistema democrático, pueden desplegar sus acciones con gran rapidez: “el disgusto por la lenta y embarazosa marcha del procedimiento democrático convierte la acción por la acción en objetivo. Entonces, el hombre o el partido que parece lo bastante fuerte y resuelto para «hacer marchar las cosas» es quien ejerce la mayor atracción. «Fuerte» en este sentido, no significa sólo una mayoría numérica; es la ineficacia de las mayorías parlamentarias lo que tiene disgustada a la gente. Lo que ésta buscará es alguien con tan sólido apoyo que inspire confianza en que podrá lograr todo lo que desee. Entonces surge el nuevo tipo de partido, organizado sobre líneas militares”.

Ataque a la sociedad civil, la cual está profundamente debilitada, herida y atomizada. El ataque a la sociedad civil es particularmente evidente en los medios masivos y en las redes; los medios se ven obligados a callar, subordinarse o ser vituperados hasta el hartazgo: “No es difícil privar de independencia de pensamiento a la gran mayoría. Pero también hay que silenciar a la minoría que conservará una inclinación a la crítica... La crítica pública, y hasta las expresiones de duda, tienen que ser suprimidas porque tienden a debilitar el apoyo público.

Promover una constitución moral con la que se buscan imponer normas que son propias del fuero interno de las personas, invadiendo las conciencias de forma a la vez arbitraria y brutal con lo que: “El Estado deja de ser una pieza del mecanismo utilitario proyectado para ayudar a los individuos al pleno desarrollo de su personalidad individual y se convierte en una institución «moral»; donde «moral» no se utiliza en contraposición a inmoral, sino para caracterizar a una institución que impone a sus miembros sus propias opiniones sobre todas las cuestiones morales, sean morales o grandemente inmorales estas opiniones”.

Además, se pretende utilizar el aparato educativo y mediático con fines de indoctrinación: “Todo el aparato para difundir conocimientos: las escuelas y la Prensa, la radio y el cine, se usarán exclusivamente para propagar aquellas opiniones que, verdaderas o falsas, refuercen la creencia en la rectitud de las decisiones tomadas por la autoridad; se prohibirá toda la información que pueda engendrar dudas o vacilaciones. El efecto probable sobre la lealtad de la gente al sistema llega a ser el único criterio para decidir si debe publicarse o suprimirse una determinada información”.

Igualar a las masas en la pobreza para garantizar cierta justicia distributiva, a la vez que se mantienen privilegios de élite y se “securitiza” a la sociedad con la Guardia Nacional, lo que de hecho implica renunciar a la libertad: “tenemos que recobrar la convicción en que se basó la primacía dada a la libertad en los países anglosajones, y que Benjamín Franklin expresó en una frase aplicable a nosotros en nuestras vidas individuales no menos que como naciones «Aquellos que cederían la libertad esencial para adquirir una pequeña seguridad temporal no merecen ni libertad ni seguridad».

La entrega de dádivas cual limosnas estatales que mantienen a la población más vulnerable como jóvenes y adultos mayores en un nivel de subsistencia tal que pueden ser movilizados fácilmente desde el estómago y desde las vísceras. La igualación en la pobreza destruye al mismo Estado: “la igualdad formal ante la ley está en pugna y de hecho es incompatible con toda actividad del Estado dirigida deliberadamente a la igualación material o sustantiva de los individuos, y que toda política directamente dirigida a un ideal sustantivo de justicia distributiva tiene que conducir a la destrucción del Estado de Derecho”.

Conformar un grupo compacto de cuadros leales e incondicionales, con gran capacidad de movilización, defensores de ideologías abstractas que se alimentan del resentimiento y son aceitados por el dinero público: “La probabilidad de imponer un régimen totalitario a un pueblo entero recae en el líder que primero reúna en derredor suyo un grupo dispuesto voluntariamente a someterse a aquella disciplina totalitaria que luego impondrá por la fuerza al resto”. “Si se necesita un grupo numeroso lo bastante fuerte para imponer a todos los demás sus criterios sobre los valores de la vida, no lo formarán jamás los de gustos altamente diferenciados y desarrollados; sólo quie-

nes constituyen «masa», en el sentido peyorativo de este término, los menos originales e independientes, podrán arrojar el peso de su número a favor de sus ideales particulares”. La “austeridad republicana” más que una política de gasto público eficiente es una forma de disciplina totalitaria que se pretende imponer. El presunto liderazgo de otras figuras de Morena no es otra cosa que un incondicional espejo y productor de eco de las ideas del líder, de ahí tanto su falta de originalidad como su absoluta y abyecta sumisión a cualquier idea a las que incluso previamente se oponían.

Promover, tanto en el discurso como en los hechos, una política sectaria, segregadora, que rompe la pluralidad propia de la democracia y construye una política maniquea en cuya base está la distinción amigo/enemigo: “La contraposición del «nosotros» y el «ellos» la lucha contra los ajenos al grupo, parece ser un ingrediente esencial de todo credo que enlace sólidamente a un grupo para la acción común. Por consecuencia, lo han empleado siempre aquellos que buscan no sólo el apoyo para una política, sino la ciega confianza de ingentes masas... el enemigo, sea interior, como el «judío» o el «kulak», o exterior, parece ser una pieza indispensable en el arsenal de un dirigente totalitario”.

El control político de toda actividad económica, social y cultural, a pesar del argumento de separar el poder político del económico, lo que en el fondo se busca es atacar cierto tipo de poder económico, para asociarse con otro tipo de poder económico manteniendo, en lugar del control del Estado sobre la economía, una alianza perversa entre política y economía: “la separación de los fines económicos y los políticos es una garantía esencial de la libertad individual”.

La persistencia de la religión civil, la teología política y la historia mitologizada como condiciones para la dominación de las conciencias y la conquista del futuro con base en la definición del pasado: “Sería... muy injusto considerar desprovistas de fervor moral a las masas de un pueblo totalitario porque presenta apoyo ilimitado a un sistema que nos parece la negación de casi todos los valores morales. Para la gran mayoría de ellas, lo opuesto es, probablemente, cierto: la intensidad de las emociones morales dentro de un movimiento. sólo puede comprarse, probablemente, con la de los grandes movimientos religiosos de la historia. Una vez se admita que el individuo es sólo un medio para servir a los fines de una entidad más alta, llamada sociedad o nación, síguese por necesidad la mayoría de aquellos rasgos de los regímenes totalitarios que nos espantan”. El movimiento en que deviene la religión civil priva a todos de libertad y por ende de responsabilidad: “Un movimiento cuya principal promesa consiste en relevar de responsabilidad no puede ser sino antimoral en sus efectos, por elevados que sean los ideales a los que deba su nacimiento”<sup>69</sup>. El camino de la religión civil es el del fanatismo y éste lleva inevitablemente al holocausto, ya sea personal o colectivo, cuyas raíces son la cosificación de la persona y el olvido de su dignidad.

La utilización del adiestramiento de cuadros para transmitir una ideología oficial, unidimensional, única, con una visión propia de la historia, que ensalza a los propios y vitupera a los otros. Esta ideología es definida por el líder y no puede ni debe ser cuestionada: “Como es únicamente el líder supremo quien determina los fines, sus instrumentos no pueden tener convicciones morales propias. Tienen, ante todo, que entregarse sin reservas a la persona del líder; pero, después de esto, la cosa más importante es que carezcan por completo de principios y sean literalmente capaces de cualquier cosa. No debe tener ideales propios a cuya realización aspiren, ni ideas acerca del bien o del mal que puedan interferir con las intenciones del líder”. La “nueva” historia que se propone se nutre del odio y el resentimiento, implica un intento de destrucción de todo lo que se ha hecho en el pasado, para instaurar un nuevo orden: “El líder totalitario puede guiarse tan sólo por una instintiva aversión hacia el estado de cosas que ha encontrado y por el deseo de crear un nuevo orden jerárquico, que se ajuste mejor a su concepto de mérito”. La nueva historia oficial se basa en la falacia de la cuarta transformación a la que tarde o temprano se le encontrará una base científica: “La necesidad de estas doctrinas oficiales, como instrumento para dirigir y aunar los esfuerzos de la gente, ha sido claramente prevista por los diversos teóricos del sistema totalitario... Todos se basan necesariamente sobre opiniones particulares acerca de los hechos, que se elabo-

ran después como teorías científicas para justificar una opinión preconcebida”.

La utilización de los aparatos de inteligencia del Estado ya sea en materia de seguridad o financiera, para la persecución de disidentes: “En una sociedad totalitaria, los puestos en que es necesario practicar la crueldad y la intimidación, el encaño premeditado y el espionaje, son numerosos”.

Más allá del control de la disidencia lo más radical en términos de dominio de la sociedad, es el uso del lenguaje con fines de colonización, surge lo políticamente correcto y la crítica por llamar a las cosas por su nombre: “la más eficiente técnica para esta finalidad consiste en usar las viejas palabras, para cambiar su significado. Pocos trazos de los regímenes totalitarios son a la vez tan perturbadores para el observador superficial y tan característicos de todo un clima intelectual como la perversión completa del lenguaje, el cambio de significado de las palabras con las que se expresan los ideales de los nuevos regímenes”.

Por último y no por ello menos importante, se está gestando un nuevo corporativismo, en el que, a similitud del reemplazo de la vieja élite empresarial favorecida por anteriores gobiernos se da paso a una nueva élite favorecida por el actual gobierno. Así, el gobierno comienza a apoyar movimientos sindicales nuevos, a promover disidencias, a garantizar el regreso de viejos cacicazgos, a dismantelar estructuras sindicales para crear otras nuevas (como en Matamoros, Tamaulipas). En el caso de los tradicionales líderes charros a unos los hace legisladores y a otros los exonera.

Lo que en el fondo está haciendo el actual gobierno es consolidar la desaparición del Estado, que comenzó en el sexenio de Peña Nieto: el Estado se convirtió en un motín para ávidos cleptócratas que en lugar de gobernar robaron; con el nuevo sexenio la corrupción no se ha detenido, simplemente se ha transferido a otras élites. Hoy carecemos de políticas estatales, pero lo que es más grave todavía: el Estado ha renunciado a sus funciones tradicionales de garantizar la seguridad, ofrecer servicios de educación, salud y transporte de calidad, promover el desarrollo económico, la inversión y el empleo, y posicionar a México en el exterior tanto a nivel de promoción como de agenda de política exterior.



El simplismo de las soluciones, muy útil para la campaña, está resultando ser un dardo envenenado que está acabando con las instituciones a partir de decisiones personalistas, unilaterales, caprichosas y voluntaristas. La corrupción como argumento fue útil como estrategia simplificadora de la campaña, tal como lo hizo Hitler en su tiempo:

“Voy a revelaros lo que me ha llevado al puesto que ocupo. Nuestros problemas parecían complicados. El pueblo alemán no sabía qué hacer con ellos. En estas circunstancias el pueblo prefirió dejárselos a los políticos profesionales. Yo, por otra parte, he simplificado los problemas y los he reducido a la fórmula más sencilla. Las masas lo reconocieron y me siguieron”.

La lucha contra la corrupción como política pública va más allá de discursos y condenas, demanda coordinación y cumplimiento puntual de las leyes, cosas que no se darán, por lo que la corrupción crecerá a niveles nunca antes vistos, tal como se constata con el “nuevo” esquema de adquisiciones, compras y obras gubernamentales.

Las señales de alarma ante la emergencia populista se han prendido en todo el mundo. Ece Temelkuran, una escritora Turca que vivió bajo la dictadura de Erdogan considera que hay siete pasos para transitar de la democracia a la dictadura: crear un movimiento, trastocar la lógica y atentar contra el lenguaje, eliminar la vergüenza, desmantelar los mecanismos judiciales y políticos, diseñar un ciudadano propio, dejar que la gente se ría ante el horror y crear un país propio.

Hoy, el partido gobernante se presenta como un movimiento y ciertamente lo es como etiqueta para alejar el horror hacia los partidos por parte de la ciudadanía, pero también es un movimiento en sentido pleno, que depende de quién lo moviliza para mantener la cohesión y la disciplina. Sin duda la mayor perversión es la conquista del espacio público a partir de un lenguaje simplista, directo y persuasivo que crea una nueva semántica maniquea que capitaliza la ira en momentos en que el descontento social puede quedar fuera de control. El populismo funciona, así como un banco de la ira a decir de Peter Sloterdijk y con eso reemplaza al decaído socialismo que durante el siglo pasado fue el régimen ideal para que resentidos e inconformes canalizaran su ira.

Lo que prevalece hoy, de forma preocupante es un cinismo generalizado que no se horroriza ante nada, ni ante quienes mueren quemados frente al Ejército, ni ante quienes agonizan en sus casas por la pandemia del COVID-19. Se trata de una generalización criminal de la indolencia, de una falta de empatía dramática que nos está convirtiendo en una sociedad cínica liderada por cínicos.

Además, el partido gobernante, intenta edificar un México diferente a partir de una narrativa histórica propia, que enaltece figuras carismáticas a la vez que degrada el pasado a una mala pesadilla que puede y debe ser superada. Para este nuevo México, la calidad ciudadana es un obstáculo infranqueable, por lo que es imperativo regresar al clientelismo corporativo en todas sus expresiones.

El populismo de la clase gobernante se nutre no sólo de la ira, sino del miedo, el cual, a decir de Martha Nussbaum, recorre el mundo ante una creciente incertidumbre. Madeleine Albright, ex secretaria de Estado de los Estados Unidos de América, es mucho más contundente y menos cauta que Finchelstein, al llamarle fascismo al populismo. Su visión del populismo es consistente con lo que hemos analizado y con la tesis de que la ira deposita sus cuentas en este régimen:

“A diferencia de la monarquía o de una dictadura militar impuesta desde arriba, el fascismo obtiene energía de los hombres y las mujeres que están descontentos por una guerra perdida, un empleo perdido, el recuerdo de una humillación o la idea de que su país está en declive. Cuanto más dolor haya en la base del resentimiento, más fácil le resultará a un dirigente fascista obtener seguidores, sea incentivándolos con una mejora futura o prometiendo la devolución de lo robado”.

El fascismo ofrece además un reducto para los resentidos y excluidos, que en el caso de

México son muchos personajes identificados con la izquierda que han sido desplazados por ser violentos o improvisados. Ante la exclusión el líder, les da a sus seguidores “como premio el formar parte de una asociación de la que están excluidas otras personas, muy a menudo las que son ridiculizadas. Para extender el fervor a la causa, los fascistas tienden a ser agresivos, militaristas y -cuando las circunstancias lo permiten- expansionistas. Para asegurar el futuro, convierten las escuelas en seminario de auténticos creyentes que tratan por todos los medios de producir hombres nuevos y mujeres nuevas que obedecerán sin rechistar en todo momento”.

Albright define a un fascista como “alguien que se identifica en grado extremo con -y dice hablar en nombre de- un grupo o una nación entera, que no siente preocupación alguna por los derechos de los demás, y que está dispuesto a utilizar los medios que sean necesarios - inclusive la violencia- para alcanzar sus objetivos”. Además, el líder necesita simplificar los problemas, reducirlos a uno elemental: Hitler afirmaba “que la mayoría de la gente deseaba tener fe en algo, pero que no estaban dotados intelectualmente para discernir cuál podría ser esa creencia. Concluyó, por tanto, que lo más inteligente era reducir cualquier cuestión a términos fáciles de captar y conducir a su público hacia la idea de que tras las múltiples fuentes de sus problemas había un solo enemigo”.

Los medios propios del fascismo para hacerse con el poder absoluto son: “la confianza en las bandas violentas, la intimidación del Parlamento, el refuerzo y consiguiente abuso de la autoridad, la subyugación de la Administración pública, el gusto por el espectáculo, y la instancia en que el líder... no podía actuar de manera equivocada”. Todos estos, en realidad, salvo la violencia, son rasgos que definen al populismo.

## **Conclusiones**

Cuando llegó al poder presidencial, el PAN “compró” una concepción liberal de la democracia, tan criticada hoy en día. Con la alternancia en 2000 se supuso que la democracia sería la solución y no se apostó por un rediseño institucional integral de las instituciones públicas, ni se atacó frontalmente el corporativismo estatal y los monopolios político, económico y educativo del gobierno. Estas omisiones fueron extraordinariamente costosas para el PAN en sus doce años de gobierno, ya que lo obligaron a negociar con un PRI que muy pronto comenzó a presionar al presidente creando una Conferencia de Gobernadores y bloqueando las reformas en el Congreso de la Unión.

Como resultado de la democracia liberal, no se combatió el problema de la desigualdad, no se formó ciudadanía en las virtudes, principios y valores propios de la democracia; se apostó por ganar elecciones de forma recurrente sin nutrir y formar a un electorado hambriento de democracia.

La ruta que se sigue hoy lleva del autoritarismo presidencialista a la constitución de una nueva hegemonía, fase inferior para la llegada al totalitarismo. El proyecto actual consiste en revivir la hegemonía postrevolucionaria en una versión modernizada, que hace uso de todos los recursos, no para gobernar, sino para hacer “política” a su manera, o sea, para controlar conciencias, comprar voluntades y asegurar hordas de incondicionales; hoy a diferencia de ayer vale aquello de mucha política y poca administración.

Ante esta realidad el PAN debe apostar por una revaloración de su concepción democrática republicana y dejar de lado las concepciones minimalistas o liberales de la democracia, tan ajenas a las ideas promovidas por sus grandes pensadores y contrarias incluso a los principios de doctrina. De ahí que con este documento recuperamos tanto a unos como a otros. Además, el reto para el Partido consiste en:

Recuperar la democracia interna a partir de una reforma estatutaria que limite las designaciones a situaciones absolutamente excepcionales y contenga su número. Cabría valorar si conviene regresar el mecanismo de convenciones como formas de elecciones primarias y que la

designación de presidentes de Comités no sea por planilla ni de forma directa, sino vía consejos.

Promover un modelo de democracia basado en el respeto incondicional a los derechos humanos, en la plena vigencia del Estado de derecho, en la igualdad de todos ante la ley y en la necesidad de la participación ciudadana activa y comprometida; la democracia, cuando se reduce a acción electoral, es tan mal sistema político como cualquier populismo.

Fortalecer la formación de cuadros con contenidos de formación ciudadana mínima: derechos y deberes de las personas, instituciones del Estado mexicano, distribución de competencias entre autoridades de los tres órdenes de gobierno, funcionamiento de los poderes de la Unión, administración pública y política pública. Sólo con una sociedad ilustrada será posible luchar contra la manipulación clientelar de las masas.

Formar ciudadanía democrática dispuesta a asumir las funciones tradicionales de control de la autoridad: atenta, que exija la rendición de cuentas, que fiscalice y audite, que se organice para resolver problemas comunes, que se interese por la política, que apueste por ejercer sus obligaciones antes que, por demandar derechos, que esté dispuesta a formar una masa crítica de opinión pública que controle y denuncie las arbitrariedades y abusos del poder.

El papel de Acción Nacional en esta coyuntura es histórico y como tal debe asumirlo con plena responsabilidad política y de cara a la Nación. El PAN es el único dique posible de contención del autoritarismo y el aliado natural de la sociedad civil organizada, en consecuencia, su acción será determinante y deberá comprender los siguientes ámbitos:

Defensa de la autonomía del Poder Legislativo y fortalecimiento de sus funciones de control y contrapeso del Ejecutivo. Para ello deberá consolidar las alianzas necesarias para contener iniciativas del Ejecutivo de alto riesgo, como en su momento lo fue la Guardia Nacional y como hoy lo es la revocación de mandato. En particular, debe fortalecer la Cámara de Diputados, que ha sido tomada estratégicamente como Cámara de Origen, para frenar desde la Cámara Baja toda aquella iniciativa que pretenda desmontar la democracia. El énfasis de las bancadas antes que, en la presentación de iniciativas, debe estar en el fortalecimiento de la función de control y contrapeso del Legislativo.

Defensa de la autonomía del Poder Judicial y en especial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, último garante del control constitucional y freno natural ante los abusos del poder.

Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, única instancia que puede valorar técnicamente la cuenta pública y detectar las irregularidades que seguramente serán manifiestas e incluso groseras.

Defensa de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, evitando su cooptación por el poder, así como evitar que sean integrados por personas no calificadas y serviles al régimen, tal como sucedió con la Comisión Reguladora de Energía o con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Además, podrá proponer, como parte de su agenda legislativa, fortalecer la participación de la sociedad civil en la conformación y control de los órganos constitucionales autónomos.

Fortalecimiento de la opinión pública, a partir de una cultura generalizada del debate, la deliberación y la discusión. Para ello deberá forjar alianzas con comunicadores y medios para protegerlos, defenderlos de amenazas e impulsar una esfera de opinión pública robusta y bien informada.

Creación de alianzas con la sociedad civil organizada para defenderla de las arbitrariedades y abusos del poder, así como para enarbolar sus legítimas causas y aspiraciones. La acción a favor de las minorías será crucial para evitar el abuso en el que ya están incurriendo las “mayorías”

Promoción de un sindicalismo libre, abierto, democrático, con reglas que impidan el control desde las dirigencias y con la promoción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Formar ciudadanía, recuperando la misión histórica del Partido, lo que implica defender una concepción republicana de la democracia, basada en una sociedad civil fuerte, informada, participativa y crítica. La pasividad y desarticulación de la sociedad civil son los principales obstáculos para su pleno fortalecimiento.

Defensa del orden constitucional y legal: nadie por encima de la ley y todos iguales ante la ley. El Estado de derecho es la base de una democracia sustentable, sin la plena vigencia de nuestro orden jurídico, no podremos hablar de democracia.

La concepción griega de la democracia se basaba en la igualdad de todos ante la ley y en la conformación de órganos representativos como la asamblea y el consejo; la concepción norteamericana de la democracia se fundamenta en la necesidad de controlar los posibles abusos del poder; la concepción republicana en lugar de ver en cada ciudadano un elector lo comprende como elemento activo de la comunidad, con derecho pleno a criticar el poder, con inteligencia y capacidad para participar en deliberaciones y decisiones colectivas, asumiendo siempre los deberes antes que exigiendo derechos, y con una voluntad permanente de llamar a cuentas a sus autoridades.

Hay que invertir las reglas mentales del pensamiento político mexicano para lograr una nueva lógica mental: el pueblo está arriba y los gobernantes abajo, el gobernante por sí solo es impotente sin el apoyo decidido del pueblo organizado en torno a los problemas comunes, el pueblo que paga es el que manda y el presidente es sólo un mandadero.

La democracia, parafraseando a Carlos Castillo Peraza, no es riesgo, es oportunidad y tal vez la única para garantizar libertades y someter de manera constante al poderoso al mandato ciudadano que no sólo se expresa en las urnas, sino cada día, todos los días a partir de una ciudadanía vigilante, que no renuncia a su deber cívico. La democracia es el único remedio ante la emergencia del pequeño fascista que todos llevamos dentro: "El fascismo no es una etapa excepcional en la humanidad, sino que forma parte de ella"<sup>84</sup>. La democracia es hoy tal vez la única vía para huir de la pavorosa profecía de Spengler: "La era del individualismo, el liberalismo, la democracia, el humanitarismo y la libertad, está llegando a su fin. Las masas aceptarán con resignación la victoria de los césares, de los hombres fuertes, y los obedecerán".

---

**Tanta Sociedad como Sea Posible,  
tanto Estado como Sea Necesario:  
¿Es posible un Equilibrio entre la Razón  
de Estado y la Gobernanza?**

---

**Juan Antonio Patiño Pastrana<sup>1</sup>**

---

Sin duda lugar a dudas, los conceptos de Estado y gobierno han cambiado en la época contemporánea. Las instituciones que antes construían el Estado hoy han cambiado y el paradigma de gobierno es distinto. No podemos comparar lo que hoy se plantea con lo que hace 50 años se planteaba en la forma de gobernar, con la actual forma de gobernar. Se han construido nuevas instituciones, nuevas formas de hacer gobierno. Hace 50 años, pensar en gobernanza era poco probable; la participación ciudadana dentro del quehacer del gobierno era mínima; no existían los espacios para que el ciudadano se expresara; los miembros del gobierno eran quienes decidían de manera absoluta el hacer de éste. Ahora, la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, los mecanismos de participación ciudadana y el gobierno abierto, son conceptos que se escuchan con mayor frecuencia, y si bien aún falta por consolidarlos como la norma, no puede existir un gobierno que no los conozca y que al menos, en apariencia, no pretenda utilizarlos.

En el presente texto se aborda el concepto de razón de Estado, el cual tiene sus orígenes hace ya algunos siglos, sin embargo, sigue vigente. A través del tiempo ha generado controversias entre diferentes teóricos, hay quienes lo defienden con ahínco y otros que lo desprecian, sin embargo, es importante analizarlo a la luz de época actual, en un Estado moderno y democrático, ¿Este concepto aún está vigente? Y si es así, ¿Como podría ser su interacción con la gobernanza? Para entender este concepto es importante retomar los conceptos básicos y con ello lograr comprender si esta noción pudiera llegar a transgredirlos, y también si es que la razón de Estado sigue vigente y es útil contexto actual, sin embargo, analizaremos, es hay alguna propuesta, en donde se pueda adaptar este viejo concepto al Estado actual y sus instituciones.

Existen diversos términos que son importantes retomar para poder entender el conflicto que genera la razón de Estado en el contexto actual. Es importante revisar conceptos básicos de teoría del Estado, que nos llevarán a comprender el dilema que se enfrenta el Estado y sus gobernantes en la actualidad.

## **Gobernar**

¿A qué nos referimos cuando hablamos de gobernar? Platón consideraba la ciencia de gobernar como la más elevada y complicada de todas, y eso que en sus tiempos los problemas globales no existían. Gobernar significa el poder prever, como decía Martí; sin embargo, es el tener la capacidad de poder desarrollar al máximo las potencialidades y capacidades de un país en beneficio de la mayoría de sus ciudadanos, a través de la toma de decisiones y la ejecución de planes y políticas públicas que conduzcan la vida política del país y que lo lleven a un camino de desarrollo y crecimiento, económico, social, cultural, que el fin de este gobierno se cristalice en el bienestar de sus ciudadanos. Gobernar significa, buscar el bien común de los individuos, aún y cuando estos, no estén de acuerdo con ello. Durán decía que gobernar es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere de la construcción de la acción pública, la cual no es sólo la acción de los gobiernos. Gobernar es la actividad que realiza el Poder Público del Estado y esta actividad se basa la toma de decisiones que comprometen el bien de todos los ciudadanos.

---

<sup>1</sup> Patiño Pastrana, José Antonio. Tanta Sociedad como Sea Posible, tanto Estado como Sea Necesario: ¿Es posible un Equilibrio entre la Razón de Estado y la Gobernanza?. Documento de trabajo No. 862, abril del 2021. Págs. 46



## El Estado y la Gestión Pública

El ser humano, desde sus inicios, se ha organizado para el logro de sus fines, muestra de esto son los clanes vistos como grupos de familias que se establecían de manera cercana y distribuían las tareas entre sus miembros. En la medida en que la población crece, se vuelve necesario encontrar mejores maneras de organización que involucren a más personas y que establezcan rangos de autoridad, con la finalidad, si, de organizar el grupo, pero también de procurar el mayor bienestar para el mismo, sea proveerse de alimentos, protegerse unos a otros, etc. Incluso se comienzan a establecer interrelaciones entre los miembros de un grupo o clan con los de otro grupo.

Para el vocabulario común del ciudadano, las palabras Estado, gobierno y gestión pública, a simple vista pudieran usarse como sinónimos. No obstante, para el estudio de la gestión pública es menester hacer la precisión de que son elementos sumamente relacionados, pero no por ello son conceptos equiparables. La historia de la humanidad da como antecedente más remoto la existencia de conjuntos de habitantes asentados en un determinado territorio, a eso se le llama población, cuya relación surge del simple hecho de la convivencia. Ahora bien, cuando la relación entre las personas del grupo no deriva sólo de la convivencia, sino que existen otros elementos de carácter sociológico, histórico, religioso o económico, se está en presencia de una nación.

Definir al Estado no es sencillo puesto que existen distintas teorías al respecto. Sin embargo, se pretende identificar los elementos que lo componen puesto que la gestión pública es parte del Estado. Ignacio Burgoa, menciona al respecto del Estado:

“En el estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico, manifestándose los segundos en el poder público y en el

gobierno.”

De lo anterior se puede deducir que Estado es la integración general de una población asentada en un territorio que ha decidido organizarse por sus lazos de comunidad y que han establecido un orden jurídico e instituciones para normar su convivencia. De manera genérica pueden identificarse tres elementos del Estado: población, territorio y poder públicos. Se entiende como población a un “conjunto de habitantes que se asienta sobre un territorio determinado, vinculados por ciertos lazos de convivencia.” El territorio se define de la siguiente manera: “elemento geográfico del Estado es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el cual el ente estatal ejerce su poder.”

El tercer elemento del Estado, el poder público se define como “el poder resultante del curso de actividades recíprocas reglamentadas por el orden normativo; la instancia de solución, la fuerza que actúa, que funciona en vista de los fines.”, esta definición de poder público resulta completa ya que en ella encontramos la representación, el derecho y la fuerza pública como parte del poder público. El poder público se asocia directamente con el concepto de soberanía, la cual se entiende bajo los principios de independencia y supremacía, independencia frente a otros Estados y supremacía que simboliza el máximo poder dentro de ese Estado.

De igual modo, encontramos que el poder público y el gobierno son elementos que permiten darle orden y estructura al Estado, es el poder público el encargo de orientar las acciones del mismo, elaborar las leyes, las políticas necesarias que darán forma al Estado y orientará las acciones que éste pretenda realizar, el poder público se ejerce a través por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los órganos autónomos o ciudadanos, de los municipios, etc., estos poderes están regidos dentro de los ordenamientos jurídicos del propio Estado quienes les confieren atribuciones y solo pueden actuar en el marco de esas atribuciones, incluso algunos autores contemplan ahora dentro del poder público los mecanismos de democracia directa e indirecta a través de los cuales los ciudadanos pueden participar dentro de la toma de decisiones del Estado, vigilar sus acciones y pedir la rendición de cuenta de quienes ostentan de manera formal el ese poder público. Por otro lado, también le llamamos poder público a la capacidad que tiene el Estado de poder defenderse y regularse a sí mismo, establecer las acciones necesarias para lograr los fines establecidos, incluyendo aquellas que coaccionen u obliguen a los ciudadanos a realizar determinadas conductas.

Camou recupera los planteamientos de Weber al respecto de los pilares sobre los que se asienta el dominio del Estado, los cuales son: “las actitudes de obediencia en la actuación humana con respecto a aquellos que se dan por portadores del poder legítimo” y por otra, “el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de la administración”. Este cuerpo administrativo al que hace referencia Weber, generalmente lo conocemos como gobierno, el cual entenderemos como “el conjunto de órganos y personas a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder estatal, o dicho de una manera, la toma de decisiones jurídicamente vinculantes”, además de los órganos y las personas, el gobierno también incluye las instituciones quienes en conjunto tienen la función de lograr el bienestar para todos los habitantes de ese Estado.

Se podría decir que el Estado ha sufrido una serie de implicaciones que se refieren a procesos de cambio en el Estado, y su entorno. De acuerdo al Informe a la Comisión Trilateral sobre Gobernabilidad de las Democracias el problema de la (in) gobernabilidad de los países democráticos, proviene de la sobrecarga de Estado de bienestar, generando una crisis fiscal permanente y la pérdida de capacidad de poder resolver problemas económicos y sociales a largo plazo, a lo que se proponía el adelgazamiento del Estado devolviendo a la sociedad tareas y responsabilidades que se consideraban propias del Estado. Entre los años de 1970 y 1980 los Estados se enfrentaron a esta crisis, tuvieron que replantear la función del Estado puesto que la crisis fue en parte causada por el crecimiento del Estado y su deseo de abarcar varios ámbitos, lo que provocó ineficiencia. El Estado realizaba todo tipo de actividades, incluso en México llegamos a tener una fábrica de bicicletas, propiedad del Estado Mexicano. El Estado era un aparato enorme, inflexible, burocratizado.

Por lo que fue necesario replantear una nueva forma de gobernar. Nace entonces el concepto de “nueva gestión pública” que busca poner nuevamente al ciudadano al centro del Estado, adelgazar las estructuras del Estado, convertirlo en flexible, eficiente, menos burocratizado, dejar que la iniciativa privada realice las funciones no esenciales del Estado, convertirse en un regulador, más que en un ejecutor que pueda actuar con eficiencia, hacer más con menos, modernizar la Administración Pública.

Gobierno y gestión pública, dos conceptos que están estrechamente relacionados. La gestión pública como elemento del poder público del Estado que contribuye al logro de sus fines entre los cuales se encuentran: el bienestar de la nación, la solidaridad social, la seguridad pública, la protección de los intereses individuales y colectivos, la elevación económica, cultural y social de la población, la solución de los problemas nacionales, la satisfacción de necesidades públicas entre otras. En este sentido, la gestión pública “recoge las necesidades colectivas de la sociedad” y es parte fundamental del Estado pues es la herramienta del gobierno para el cumplimiento de sus fines por medio de la ejecución de acciones específicas y determinadas. Entendemos por gestión pública como el “conjunto de estrategias orientadas a cumplir fines de gobierno, y en ese sentido, es también un modo de responder a los problemas y soluciones que la sociedad demanda para vivir mejor.”

En el estado actual de la gestión pública, constantemente se ponen en duda los resultados que brinda el gobierno, por supuesto que la aspiración es que las instituciones públicas sean perfectas y brinden solución a todos y cada uno de los problemas. No obstante, en la realidad resulta sumamente complicado cumplir con ello. Ante esto, existen las fallas de gestión pública las cuales definimos como: “el conjunto de errores, insuficiencias, omisiones, obstáculos y desviaciones que impiden su mejor cumplimiento, provocando a la vez el recrudecimiento de ciertos problemas públicos que estancan e incluso frenan el desempeño de la sociedad y su vida productiva.”

La ejecución de las tareas de gobierno se da en una lógica de inputs y outputs, en la cual el input son los impuestos que pagan los ciudadanos y los resultados o outputs es la satisfacción social. El objetivo de la gestión pública en términos de Bourgon, es lograr resultados de alto valor público pues “la verdadera medida del éxito de un programa gubernamental es la contribución que es capaz de hacer al sistema integral y a los resultados societales”. De acuerdo a lo anterior, las fallas de gestión pública están relacionadas con el incumplimiento de estos resultados societales o necesidades colectivas, pues ante la carencia de estas, los resultados del gobierno se perciben nulos generando rechazo, inconformidad o insatisfacción por parte de los ciudadanos, quienes son los que con sus impuestos aportan al sostenimiento del Estado, el cual, de acuerdo a su percepción, no logra el objetivo de satisfacer las necesidades y las obligaciones a las que está sujeto. Ante esta situación es que comenzó a considerarse la participación de otros sectores dentro de la toma de decisiones, con la finalidad de lograr la participación social para procurar la satisfacción de los ciudadanos.

Surge entonces la gobernanza, en la cual es una “forma de gobierno” donde incrementa la influencia de los actores no gubernamentales a la hora de tomar decisiones en los asuntos público; actores no gubernamentales serían empresas económicas, organizaciones no gubernamentales, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales, etc., quienes participan más activamente en las políticas públicas y servicios públicos, lo que permite nuevas de asociación del gobierno con estas entidades privadas y sociales. Por otro lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la gobernanza como “un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias”. Siendo la idea central que la gobernanza trasciende al Estado e incorpora a las instituciones de la sociedad civil y la iniciativa privada. Más adelante, profundizaremos en este concepto clave para este artículo, pues quizás desde este concepto podemos encontrar una luz que oriente a la solución del proble-

ma planteado en este espacio.

## **Las instituciones y su relevancia**

Hablemos ahora de las instituciones, las cuales son indispensables para una eficiente gestión pública. Estas, son modelos de vida que nacen y prevalecen donde quiera que los individuos intentan vivir y trabajar en sociedad. Las instituciones, están presentes tanto en el ámbito privado, como público de los individuos. Como individuos, nos relacionamos en todos los ámbitos de nuestra vida, a través de las instituciones: sociales, políticas, económicas, etc. Por lo tanto, al ser estos, modelos que surgen de una sociedad, tenemos que entender que las instituciones, cambian se modifican, se actualizan al ritmo y la velocidad que la sociedad determina, nunca debemos concebirlas como entes estáticos, pues de hacerlo estas instituciones dejarían de aportar en el desarrollo y evolución del ser humano, del individuo, del ciudadano. Las instituciones, enmarcan la actuación de una sociedad, establecen los caminos por los cuales deben los ciudadanos dirigir su conducta. Por ejemplo: el matrimonio dirige y organiza la vida de pareja; la familia como institución organiza un el núcleo primero de la sociedad y le confiere derechos y obligaciones como tal; las instituciones políticas organizan la vida de un Estado y la relación que se tendrá entre el gobierno y los ciudadanos.

Todas las instituciones, confieren, una especie de guía o camino a seguir por los individuos miembros de una sociedad; las instituciones económicas sientan las bases para el intercambio de productos o servicios en una sociedad, etc. El institucionalismo reafirma la importancia del control social y del ejercicio de la acción colectiva. Las instituciones controlan, pero no sólo eso, además, organizan y direccionan la vida de una sociedad, al dar pautas de conducta.

Los últimos años, las instituciones comienzan nuevamente a cobrar importancia, tanta, que comienzan a incidir en el diseño de políticas y programas de otras entidades, públicas o privadas. Con el nuevo institucionalismo se reconoce que la economía no es únicamente la relación entre mercados, precios y cantidades, sino que hay que analizar de manera más integral y dinámica los otros procesos que surgen desde la sociedad. Las instituciones se convierten en el reflejo de la sociedad, en ellas se manifiestan las diversas fuerzas que integran una sociedad; políticas, ciudadanas, económicas, etc. Por ejemplo, estudiar la economía de un país desde el mercado, las leyes de oferta y demanda sin considerar otras fuerzas que normalmente se manifiestan en las instituciones, daría un resultado parcial o una verdad a medias, con el estudio de las instituciones, como reflejo de la sociedad y los demás factores económicos se puede tener una visión más amplia de la realidad, lo cual servirá para tomar las mejores decisiones que abonen al desarrollo de una país y por consecuencia de sus ciudadanos. La economía política, intenta dar una explicación unificada sobre las decisiones económicas y políticas de los agentes, es decir, estudia todos los factores sociales y su relación causa y efecto, interesándose por la aplicación de políticas públicas que incentiven beneficios sociales, son, las políticas públicas la forma en que un Estado distribuye los costos o beneficios a una comunidad.

Formales y no formales, son el tipo de instituciones que podemos encontrar, ambas son importantes dentro de una sociedad. Las formales, están escritas y constan en leyes y reglamentos y cuya obligatoriedad está garantizada a través de la coerción del Estado, en cambio, las informales son aquellas que no están escritas, sin embargo, socialmente tienen aceptación y se cumplen sea por costumbre o tradición, de no ser cumplidas, el castigo es el rechazo social, no la fuerza del Estado.

Las instituciones regulan la actuación de las personas, sin embargo, también podemos crear o modificar las instituciones con la finalidad de establecer nuevas conductas, no únicamente regular conductas sino generar nuevas conductas a través de la creación de estas nuevas instituciones. Es por ello que, para mejorar la capacidad de gobernar, quien sea el responsable del gobierno dentro de un país, debe de tomar en cuenta las instituciones existentes, analizarlas y "fluir" con

ellas, es decir, actualizar las políticas de gobierno, establecer un gobierno progresista, que avance conforme se van presentando los cambios en la sociedad. De no hacerlo, tendremos un Estado con instituciones obsoletas y anquilosadas, que no serán útiles al desarrollo social, sino por el contrario, se convertirán en barreras que le impidan a un Estado ir hacia adelante.

No todo es color de rosa y como en todo, el tema de las instituciones tiene su claro - oscuros. Normalmente, los seres humanos somos egoístas y buscamos nuestro bienestar, aún y con costos para otras personas, por ello es importante que las instituciones establezcan la armonía y que procuren establecer un equilibrio, donde no haya ganadores ni perdedores absolutos, donde la distribución de costos y beneficios, se lo más equitativo posible. Lograr esto, requiere de un trabajo de consenso entre los diversos actores políticos, formales e informales, para ello y para lo lograr la equidad, es requisito que quien esté a cargo del gobierno, sea un árbitro, no un jugador más, el que gobierna debe dirigir el juego, más no participar en él, eso sería lo éticamente esperado, sin embargo, la mayor parte del tiempo, este "árbitro" participa para lograr su beneficio y favorece a aquellos "jugadores" que le son afines y contribuyen a sus intereses.

No es un secreto que la toma de decisiones, en política pública, no siempre se orienta hacia el bienestar común, a veces no se analizan bien las posibilidades y las acciones ejecutadas sólo benefician a una muy pequeña porción de la población. La tarea de gobernar no es fácil y los errores pueden ser en ocasiones alevosos, con la finalidad de obtener una ganancia, pero también, en otros casos los errores son por negligencia o por ignorancia. Tener instituciones sanas, que den certeza y que procuren el orden social y el equilibrio, es tarea de quien gobierna.

Para lograr que las instituciones y el gobierno funcionen, es necesario rediseñar los esquemas de gobierno, adaptarlos a las nuevas necesidades y alternativas que se presentan, es importante plantear cambios a las instituciones, mismas que ayuden al desarrollo de un país. Un gobierno debe estar atento a los sucesos, pero también a los resultados y ver si estos, están logrando los objetivos que se planteó, si no es así, el gobierno debe plantear cambios y ajustes, debe re-diseñar aquello que no está funcionando. El gobierno debe ser fuerte, sólido, pues es en el dónde se sostiene el Estado.

Mantener fuerte a un Estado, cada vez se convierte en una tarea compleja y no sólo por los problemas que existe en su interior, sino también por aquellos que vienen desde el exterior. Los regionalismos se están convirtiendo en una forma paralela de gobierno, sometiendo a los Estados independientes a nuevas reglas y formas de actuar, esto de acuerdo a los fines que se pretendan obtener al momento de regionalizarse para obtener un objetivo. Ser fuerte significa, no simplemente el negarse al acuerdo creado en estos foros, sino que se analice verdaderamente las reglas del juego a las que somete a un Estado o alguna de las partes de este antes de realmente participar en algún acuerdo de tipo regional.

Es muy importante que las nuevas reglas a las que se somete a un país o parte de este, esas alianzas con otros países, empresas, instituciones, ciudades, organismos internaciones, sean minuciosamente revisadas, ya que, por sobre todas las cosas se debe de proteger la soberanía de un país. En ocasiones cuando se participa en este tipo de alianzas los gobiernos se someten a reglas o compromisos que les limitan en el ejercicio de su soberanía o en el segundo supuesto, les compromete tanto que por cumplir estos compromisos pueden vulnerar algunos derechos de su gente; con éstas alianzas, sin pretender ser nacionalista, pueden a introducirse intereses de grupos de poder o de otros Estados que puedan incidir en la vida política de Estado.

Lo anterior reviste importancia, ya que la intromisión de otro Estado u organismo puede incidir directamente en las actividades de un Estado, puede ingresar financiamiento al país, para sostener una causa (en ocasiones ajena o contraria a los principios de dicho país) través de empresas o incluso de organizaciones de la sociedad civil, llevando a desarrollar ciertas actividades que persigan intereses de grupos de poder global. Sin ir más lejos, tenemos el caso reciente en

donde el actual presidente de México afirma que mexicanos Contra la Corrupción y la impunidad, organización no gubernamental, recibe financiamiento de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Integral con la finalidad de combatir la corrupción, sin embargo, el mandatario considera que “muestra de injerencismo del gobierno de Estados Unidos en asuntos que sólo competen a los mexicanos”, ante lo cual el gobierno de Estados Unidos respondió no dejaría de enviar recursos, puesto que el combate a la corrupción representa una prioridad; de igual forma recordemos que el Partido Español “Podemos” desvió fondos en 2019 para apoyar la Partido Morena. Debemos poner atención a lo anterior, porque es a través de estos medios que grupos de poder, podrían intervenir o dirigir la política interna de un Estado, incidiendo en las decisiones transversales de los mismos, sin embargo ¿Hasta dónde es libertad o injerencia? Y esto, ¿Qué tanto provoca que se menoscabe la soberanía de un Estado?, sin duda es un nuevo análisis que hay que realizar a la luz de un mundo globalizado.

### **Democracia, gobernabilidad y economía**

Actualmente, son cada vez menos las naciones que conservan formas de gobierno diferentes a la democracia, la cual ha resultado el mecanismo más eficiente para satisfacer algunas necesidades de representación política y participación ciudadana en los asuntos públicos. En este sentido “la democracia es el camino que los ciudadanos eligen para articular intereses y procesos de entendimiento mediante la elección periódica de las autoridades, la competencia política, la aplicación de incentivos y la solución pacífica de los problemas La democracia no son sólo elecciones, involucra la “cooperación e interacción entre actores y movimientos sociales para plantear demandas a las autoridades constituidas”. De manera que, la democracia sólo se entiende cuando el poder público se genera mediante la adopción de decisiones colectivas. Aunque, cada vez es más frecuente escuchar que la democracia se encuentra en crisis y con ella sus actores, procesos e instituciones. Se afirma que poseemos una democracia ingobernable caracterizada por una crisis de representación y del sistema de partidos, además de una crisis de la seguridad pública y del Estado en cuanto monopolio legítimo de la fuerza, una crisis moral y de ideas, una crisis de objetivos sociales y de medios para alcanzarlos. Sin embargo, con sus defectos la democracia sigue siendo el régimen por el cual la mayoría de los países de occidente se inclinan, incluso es régimen que otros países aspiran, con todo y sus carencias, en lo general se considera que la democracia es una forma de gobernar positiva que garantiza la pluralidad de opiniones, el acceso de las minorías, limitar el poder de los gobernantes y poner siempre en el centro al gobernado, como miembro de ese gobierno, lo cual fue la solución a formas de gobierno autoritarios, dictatoriales que iban, incluso en contra de la dignidad del ser humano.

Uno de los elementos representativos de la democracia es la elección de representantes en periodos determinados y recurrentes, misma que está sujeta a la valoración por parte de los electores en términos de cumplimiento (o no) de la satisfacción de las necesidades ciudadanas. No obstante, este análisis de resultados que teóricamente debiera darse al momento de elegir a un representante, no se circunscribe a ese momento únicamente. Por el contrario, el escrutinio de los resultados se vuelve un acto permanente durante la gestión lo que desemboca en una valoración acerca de la gobernabilidad, la cual entenderemos como el “estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz.” Sin duda, los ciudadanos conocen, participan y se involucran más en la vida pública de su país, son más críticos de los resultados y hacen uso del poder del voto para premiar o castigar al gobierno y sus integrantes.

De lo anterior resulta que, en la medida que la gestión pública en democracia genera resultados satisfactorios, se potencializa su aceptación como un sistema de instituciones. Por eso, “cuando los problemas públicos se agudizan y crece su impacto en la sociedad, decrece la capacidad de la gestión pública y al mismo tiempo también decrece la capacidad del Estado para responder a la sociedad y a sus propios fines de conservación y supervivencia.” Ante esto cabe mencionar, que

la gobernabilidad no es un asunto del gobierno únicamente, pues:

No es un Estado o gobierno lo que permite -por sí mismo- gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad. La relación entre gobierno y sociedad.

En este contexto de democracia cada vez más activa y participativa es que se circunscriben nuevos enfoques como el del gobierno por redes el cual:

Se inscribe en el planteamiento de que tanto la autoridad como los ciudadanos pueden participar en el origen, diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas. El gobierno por redes significa que la acción pública se construye de abajo hacia arriba, dando oportunidad para que los actores sociales y políticos tengan presencia real tanto en la definición de la agenda pública, como en el cumplimiento de las políticas.

De este enfoque, se desprende que la democracia y la gestión pública tienen una sinergia producto del involucramiento de los ciudadanos en las tareas del poder público. Pues a diferencia de modos de gobernar en el pasado, en el cual los ciudadanos difícilmente podrían organizarse para presentar una demanda específica pues eso involucraba recursos y muchas personas, además de enfrentarse a una cerrazón de las autoridades.

Hoy con la entrada de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), los ciudadanos tienen al alcance de su mano, con su teléfono celular e internet y usando las redes sociales, la posibilidad de hacer patente su molestia o adherirse a determinados proyectos manifestando su simpatía. Asimismo, es mucho más sencillo generar presión y con ello, incidir para que su opinión sea tomada en cuenta por los tomadores de decisiones, todo desde la comodidad de su casa. Lo que genera que el gobierno sea cada vez más cercano y en teoría, más fácil de “fiscalizar” pues sus acciones están a la vista y las redes las hacen del conocimiento de quienes puedan acceder a ellas. Es a través de estos medios que el gobierno puede rendir cuentas y lograr la transparencia, puesto que el ciudadano puede acceder a información pública de manera sencilla y oportuna, lo que transparenta la acción del gobierno y le permite al ciudadano poder participar en espacio público con más información. También permite la cercanía y colaboración entre gobierno y ciudadanía, ya que estos medios facilitan la interacción o intercambio de ideas.

Como se ha observado, en un entorno democrático existe una correlación directa entre resultados o fallas de la gestión pública y el nivel de gobernabilidad. Existe un tercer elemento que igualmente está relacionado y es motor (y lógica) que rige muchas de las cuestiones que trata el Estado y nos referimos a la Economía. Przeworski nos recuerda las facetas que ha pasado la relación entre el Estado y la Economía, pasando de la idea de que el mercado perfecto asigna eficientemente los recursos a la intervención absoluta del Estado no sólo como ordenador y regulador sino también como propietario. Camou lo sintetiza de la siguiente manera:

Si el primer cuarto de siglo vio nacer, allá por los años treinta, la creciente certidumbre según la cual “el mercado no lo podía todo”, el último cuarto de siglo, en cambio, alumbró una convicción tan fuerte como la primera, pero de sentido opuesto, o en todo caso, trabajosamente complementario: “el Estado tampoco lo puede todo”

Ante este vaivén de ideas en las cuales unos y otros han visto como no existen los absolutos, hoy entendemos que existe un mercado que funciona de manera imperfecta: Cuando faltan algunos mercados, como inevitablemente ocurre, y cuando la información es endógena, los mercados no consiguen su efecto mágico: puede que la oferta no sea igual a la demanda (incluso en estado de equilibrio); los precios no representan de manera única los costos de oportunidad e incluso pueden desinformar; los efectos externos se desprenden de la mayoría de las acciones in-

individuales; la información es muchas veces asimétrica; el poder del mercado es ubicuo; y abundan las “rentas”. Éstas no son ya “imperfecciones”, desviaciones enmendables de un mercado perfecto. No existe un mercado único, ideal, en el que se puede generar alguna imperfección sino muchos ordenamientos institucionales posibles, con diferentes consecuencias para el bienestar social

En este entorno de mercado imperfecto y en democracia, el papel del Estado también adquiere nuevos roles. Uno muy interesante es el que propone el planteamiento de la relación agente-mandante en la cual, el ciudadano (mandante) contrata (en este caso por medio de la elección) a un servidor público (agente) para encabezar la gestión pública, bajo el entendido que este se encuentra suficientemente capacitado para realizar la tarea y por tanto ofrecer soluciones. Por supuesto esto se encuentra en una caja negra que la incorporación de la rendición de cuentas y la transparencia tratan de solucionar, pero regresando al ejemplo. Esta “contratación” que se hace, genera una relación agente-mandante la cual involucra teóricamente que su trabajo será para generar beneficios públicos, sin embargo, los incentivos del agente pueden no estar alineados al bienestar común:

Los agentes saben cuáles son sus motivaciones, tienen un conocimiento privilegiado de su capacidad y pueden tener ocasión de observar algunas cosas que no son accesibles a los mandantes. Éstos, actuando con información limitada, intentan que los agentes (asumiendo que actúan en beneficio propio) actúen también en beneficio del mandante.

Ante esta relación de mandante y agente, quedaría fuera de lugar la razón de Estado, pues el mandante no puede no saber aquello que el agente está ejecutando, este (el agente) no puede actuar por cuenta propia sino es con la autorización del mandante, aún y cuando la conducta que pretende realizar sea de probable beneficio para los ciudadanos o mandantes.

De manera que, la responsabilidad del Estado en un tema democrático, primordialmente se orienta a fijar la estructura de incentivos, así como reducir las asimetrías de información de manera que las condiciones para que la intervención del Estado sea eficaz son:

Que los gobiernos puedan controlar las acciones económicas de los agentes privados y los ciudadanos puedan controlar a los gobiernos. Dichas condiciones deben cumplirse simultáneamente. Un gobierno con competencias para intervenir en la economía probablemente actuará en su propio interés a menos que deba responder ante los ciudadanos. Por otro lado, si los ciudadanos controlan totalmente a un gobierno que no puede hacer nada que afecte a su bienestar, la democracia es impotente.

De lo anterior se desprende, que existe una relación entre la calidad en las instituciones democráticas y su relación con la economía, la cual finalmente contribuye a la gobernabilidad y, por tanto, la transformación del Estado en cuanto a su organización administrativa, es decir la reforma de la gestión pública debe orientarse hacia este equilibrio. Esto lo sostiene Przeworski cuando nos dice que: “La reforma política debe estar guiada por la meta de idear instituciones que permitan a la sociedad avanzar, con limitaciones constitucionales, hacia sus metas colectivas, dando al gobierno la facultad de intervenir en la economía y sometiéndolo al control popular.” Sin duda, la vigilancia activa de los ciudadanos es elemento importante, pero para que el ciudadano pueda fiscalizar, requiere tener la información completa por parte del gobierno.

Al quedar clara la relación entre la obligación del Estado y la gestión pública de contribuir a mejorar el desarrollo económico elevando la calidad de vida de sus gobernados y la gobernabilidad que es el producto de la estabilidad social, es de entender que hoy adquiere mayor importancia una solución de fondo y no la mera búsqueda de mejores instrumentos o herramientas en la gestión pública. Pues si bien, el mercado no lo puede todo, el Estado tampoco, debe existir un equilibrio entre estos que permita lograr los objetivos del Estado, incorporando la participación de los ciudadanos en todo momento.

La globalización, los avances tecnológicos, el crecimiento de las organizaciones no gubernamentales, y la falta de resultados de los gobiernos provocaron una crisis en el modelo tradicional de Estado. Lo que provocó que el Estado cediera espacio a la participación de actores no gubernamentales en la dirección de las políticas haciendo que perdiera su papel rector dentro del desarrollo de la sociedad. Cediendo el paso a una ciudadanía más activa, participativa e involucrada con el quehacer público y dejando atrás la forma de gobierno en donde el Estado era el amo y señor de lo público y los ciudadanos únicamente acataban y obedecían, sin ser tomados en cuenta.

Luis Aguilar ha definido a la gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”<sup>1</sup> Con ello podemos darnos cuenta de la importancia que tiene los actores sociales al momento de la toma de decisiones y que el gobierno, sólo es importante en función de los resultados que produce, frutos de sus acciones, mismas que deben ser positivas para los ciudadanos en lo general.



De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD la gobernanza puede ser considerada como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa con el objetivo de manejar las cosas del país en todos los niveles. Ella engloba los mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos asumiendo sus obligaciones.

De este nuevo estilo de gobierno, se pretende una mayor participación y cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas. Se espera que a través de este proceso de elaboración de las políticas, fundamentado en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas y, en definitiva, se garantice la gobernabilidad del sistema político.

En la gobernanza la acción de la sociedad trasciende la acción gubernamental, y se posiciona como un actor importante en la toma de decisiones, en la vigilancia del gobierno y también en exigir la rendición de cuentas de los tomadores de decisiones. Describe, en consecuencia, el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales, burocráticas, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad y reseña que se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para atacar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados.

El Estado debe determinar con precisión el alcance de las funciones que asume y transferir el resto al mercado. Al mismo tiempo, debe incrementar la participación del sector privado y la sociedad civil en actividades que hasta ahora estaban reservadas al sector público, bajo el argumento de que el monopolio estatal en temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiende a ser poco eficaz. El camino es exponer a los organismos estatales a una competencia mayor con el mercado, con el fin de incrementar su eficacia y eficiencia, sustituyendo el modelo jerárquico-burocrático por la nueva gerencia pública. Con ello el Estado se vuelve más compacto, más eficiente y delega a quienes saben actividades, poniendo ellos mayor atención a las actividades que son esenciales.

Hablar de gobernanza suena bien, sin embargo, hacer que funcione es un reto, ya que se deben articular las voluntades del gobierno y de la sociedad, en todos los niveles gubernamentales. Lo cual requiere mucha voluntad por parte de los tomadores de decisiones, compromiso y responsabilidad de todos los actores involucrados; Por otro lado, un desafío importante es el definir de forma colectiva y consensar cuáles serán las acciones y metas, así como los medios para lograrlas, consensar esto le dará sin duda mayor legitimidad al Estado. Y por último otro reto es el regular la participación, establecer los mecanismos e institucionalizarlos con la finalidad de que los ciudadanos puedan participar dentro de un entorno organizado, contemplado dentro de la vida del propio Estado, que permita que los consensos alcanzados tomen forma en la vida pública.

Como hemos visto, una de las características esenciales de la gobernanza es la participación ciudadana, la cual, de acuerdo al Instituto Electoral de la Ciudad de México se entiende como el mecanismo social que funciona para el desarrollo local, que además de promover la democracia participativa a través de la integración de la comunidad en los diversos quehaceres de su entorno. Como menciona la Dra. Díaz Aldret, es este proceso a través del cual las preocupaciones, necesidades y valores de la ciudadanía que no detenta cargos ni funciones públicas son incorporados a la toma de decisiones de los asuntos públicos que le afectan, Actores gubernamentales y no gubernamentales compartiendo en alguna medida decisiones por vías institucionales.

Existe la participación ciudadana institucionalizada y la no institucionalizada, la institucionalizada es aquella que busca influir en los procesos de decisión que están relacionados con temas de interés público, mediante mecanismo contemplados dentro de ordenamientos jurídicos, leyes de participación ciudadana, reglamentos municipales, etc.

Por otro lado, la participación ciudadano no institucionalizada la podemos encontrar en las protestas o manifestaciones, a favor o en contra de políticas públicas, acciones de gobierno, programas, leyes, etc., dichas manifestaciones inciden en vida pública, pero no hay mecanismos que puedan incorporar de manera formal las aportaciones o participación de los ciudadanos.

De acuerdo con la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009, la participación ciudadana es una obligación, pero también es un Derecho de los Ciudadanos de poder formar parte del espacio público, es decir, de lo público. La participación ciudadana se da en varios sentidos, desde la definición del problema público, la elección de las herramientas o estrategias que pretenden dar solución al problema planteado también puede intervenir en la ejecución de las acciones o problemas, así como vigilancia o evaluación de las políticas. Los actores

no gubernamentales son invitados a participar en cualquier parte del proceso de construcción de políticas públicas.

La participación ciudadana tiene como características que la misma es voluntaria, no se puede obligar a nadie a participar, si se obliga atenta con su naturaleza y además pierde legitimidad dicha participación; por otro lado, debe estar enfocada en provocar el bien común, esta participación debe traer consigo impacto social. Otra característica importante es que la Participación ciudadana debe ser respetuosa de la legalidad, no se puede provocar o proponer una participación ciudadana que no esté dentro de la ley, debe ser absolutamente respetuosa de la legalidad.

El marco legal que sustenta la participación ciudadana, lo encontramos en 3 disposiciones: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que en sus artículos 6, 8, 9 y 26 habla sobre varios derechos inherentes a la Participación Ciudadana, lo cual convierte a esta en un derecho humano, reconocido por el Estado y quien debe velar por su cumplimiento, así como por su promoción y defensa.

La Ley de Planeación que prevé que las organizaciones representativas participen como órganos de consulta permanente en la planeación en aquellos asuntos relacionados con su actividad; El Sistema Nacional de Planeación Democrática de México y los programas federales sean objeto de coordinación tanto con los gobiernos estatales, como con los grupos sociales interesados (Art. 28) y los Arts. 32, 37, 38, 39 y 40 prevén la concertación de acciones gubernamentales con los grupos sociales y con los particulares interesados;

Por último, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que entre sus principios está el: favorecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados y contribuir a la democratización de la sociedad, así como la plena vigencia del Estado de derecho.

La participación ciudadana tiene contemplado varios niveles de profundidad, en donde los actores ciudadanos pueden involucrarse de diferentes maneras, La participación ciudadana puede darse a manera de información, desde donde se informa, se concientiza o se educa al ciudadano sobre alguna situación en particular; también se da a través de una consulta, en donde se le solicita al ciudadano su opinión, sin embargo, el resultado de dicha consulta no es vinculante para los tomadores de decisiones, la consulta solo tiene como fin conocer la opinión de la ciudadanía, sin mayor obligación para el Estado; Un nivel de participación es la deliberación, en donde lo que se busca es compartir puntos de vista, percepciones e intereses entre los tomadores de decisiones y los ciudadanos, discutir costos, beneficios y prioridades, el objetivo de la deliberación sería el alcanzar consensos y quizás destrabar situaciones complejas con la aportación de Estado y ciudadanías; más profunda que la deliberación encontramos a la toma de decisiones, en donde se busca compartir responsabilidad de las decisiones tomadas y las acciones ejecutadas, se busca descentralizar las decisiones y que participen todos los actores integrando su experiencia y saber, aquí se generan compromisos a mediano y largo plazo, donde tiene que existir una colaboración; el nivel de mayor profundidad será la co-gestión, donde se espera hacer gobernanza en red y que todos los actores participen con igualdad de responsabilidad y mayor compromiso.

La participación ciudadana, es una institución del Estado, regulada y con mecanismos y estrategias para poder llevarse a cabo de manera eficiente, es decir, que quienes participen puedan externar sus opiniones de forma libre y sin censura, considerando sus aportaciones para construir los Programas, planes y políticas que direccionarán la vida pública. El Estado resulta el primer garante de que este derecho sea otorgado a todos los ciudadanos y se ejercido por quienes así lo decidan. Lo que se busca principalmente con la participación de los ciudadanos es la legitimidad en las acciones de gobierno, incluso en el Estado mismo, ya que el invitar a los ciudadanos a participar en la toma de decisiones, sin duda hace que las mismas tengan mayor aceptación o simpatía y gobierno y ciudadanos son corresponsables. La participación en los asuntos y decisiones es parte

esencial de la democracia.

Los mecanismos de participación ciudadano dan forma y estructura a la participación, existen diversos los cuales tienen como finalidad promover la participación ciudadana en diversos contextos y para diversos fines. El voto, es el mecanismo de participación más conocido y utilizado, permite a los ciudadanos elegir a quienes les representaran en los diversos escenarios políticos y de administración de lo público. El voto junto con el plebiscito, referéndum, consulta popular, son parte de la democracia representativa, que como ya mencionamos anteriormente su objetivo es participar eligiendo quienes nos representarán. Sin embargo, existen otros mecanismos que democracia participativa que lo que buscan es que los ciudadanos se involucren en y desde diferentes foros y existen los mecanismos de gestión, evaluación y control de la función pública.

Una premisa básica y esencial para que los mecanismos de participación ciudadana puedan funcionar es la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, sin estos elementos la participación ciudadana no se materializará.

Actualmente el derecho al acceso a la información pública es un Derecho Humano, garantizado en la Constitución (Artículo 6) que permite a toda persona el acceso a la información generada, administrada o en poder de los entes públicos. Se tiene el derecho de pedir información a cualquier instancia gubernamental u organización política, y no podrá ser negada, salvo en los casos que prevé la propia ley. Los Estados que se dicen democracias, han institucionalizado los mecanismos que permiten brindar a las ciudadanos información, poniendo a disposición documentos de expedientes, pero también permite que aquella información que no esté disponible pueda ser solicitada y que se entregue de forma oportuna, completa, clara, organizada, veraz y oportuna. Toda la información es pública, salvo aquellas excepciones que se consideran en la Ley, que cuando la divulgación de esa información ponga en riesgo la estabilidad del estado por ser una cuestión de seguridad nacional o temas de intimidad de las personas, cuando la información está relacionada con la investigación de un delito o de un procedimiento administrativo, pero estas limitaciones no están a discrecionalidad de ninguna autoridad, sino que están establecidas en la Ley, por otro lado, debe garantizarse que exista un mecanismo de revisión cuando alguna autoridad aplique estas excepciones. Por lo tanto, la autoridad deberá definir claramente por qué niega la información y por otro lado esta negativa puede ser revisada ante un organismo, en el caso mexicano el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) o los organismos de transparencia locales. La reserva de información es una excepción, no una regla.

El acceso a la información pública permite que los ciudadanos estén informados sobre los asuntos públicos y con esta información poder participar dentro del debate de los asuntos públicos, así como generarse una opinión crítica con base en los datos aportados por el Estado, con ello el ciudadano informado podrá participar aportando estrategias, soluciones, etc., con conocimiento del contexto y de la información.

Otro de los elementos importantes para la participación ciudadana, que está vinculado con el derecho a la información es la transparencia gubernamental, que consiste en que cada organismo público tiene la obligación de que la información que genere esté a disposición pública, salvo algunas excepciones, y que este de manera oportuna. Dentro de la Transparencia se incluye se divulguen las solicitudes de la ciudadanía.

Hablar de transparencia y acceso a la información no sólo se refiere a establecer una barrera contra la corrupción y los abusos de poder, cosa que sin duda consiguen en buena medida los proyectos de apertura de datos, sino básicamente de un derecho de todo ciudadano a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero de sus impuestos

Si hablamos de gobernanza, la rendición de cuentas es tan importante como la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas es el deber que tienen las instituciones

públicas que administran recursos públicos de informar, justificar y explicar, ante la autoridad y la ciudadanía, sus decisiones, funciones y el uso de los fondos asignados, así como los resultados obtenidos.

Rendir cuentas no es sólo informar sobre las actividades o acciones, sino justificar ante los ciudadanos porque se tomaron las decisiones que impactan la vida pública. La rendición de cuentas también es un derecho de los ciudadanos y permite recibir retroalimentación de la comunidad y otros actores institucionales, de igual forma es el momento en que los tomadores de decisiones pueden dar explicaciones de su actuar, hacer un balance de avances, dificultades y retos sobre las competencias y compromisos de la administración.

Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, son los pilares básicos de la gobernanza, mismos que pueden ser la clave para el uso de la Razón de Estado.

Una vez establecido el contexto bajo el cual opera un Estado moderno y democrático y partiendo del concepto de gobernanza, es importante ahora abordar el concepto razón de Estado, el cual desde tiempos antiguos ha generado controversia. Hay quienes lo odian, otros lo aman. Hay quienes lo han utilizado tanto que suma a un estado dictatorial. De acuerdo con Aristóteles, la distinción entre un régimen recto o uno degenerado, depende de su orientación a la búsqueda del interés general, del bien común, del ejercicio del poder por medio de leyes y actuación sobre hombres libres. Con lo anterior, podemos observar que todas aquellas formas “degeneradas” sin duda han utilizado la razón de Estado para mantenerse en el poder.<sup>49</sup> Es decir, esta noción ha sido utilizada para preservar en el poder a personas que están ahí por el poder mismo, para lograr sus fines, sin embargo, el que esta noción haya o sea utilizada para justificar una acción que no lleva al bien común, no la convierte de inmediato en una noción negativa, pues veremos que su uso, moderado, en algunos casos, permite el equilibrio en situaciones de conflicto, por ejemplo entre valores constitucionales como seguridad y libertad.

Hacer uso de la razón de Estado permite controlar situaciones complejas que afectan al Estado y lo ponen en riesgo y para ello, las acciones que realiza están fuera del estado de derecho, quizás son discrecionales, secretas e improvisadas, pero su justificación final deber ser siempre la preservación del Estado. En el léxico jurídico y político, la razón de Estado político refiere a los modos de ser y ejercer las relaciones de poder, consideradas independientemente de los deseos y las preferencias de los actores.

En el siglo XVI, surge el Estado moderno, con el cual emergen diversas ideas cerrando la época del Estado medieval. Ante ello surgen nuevos cuestionamientos sobre si el Estado tiene su propia razón. Es decir, si el Estado tiene su propia esencia, sus reglas particulares, la necesidad de explicarse a sí mismo con prescindencia de la influencia de otros ámbitos del saber y la praxis humana. Como consecuencia de ello florecería de esta forma un nuevo arte de gobierno, con sus propias pautas, su autonomía y su alejamiento de los preceptos religiosos, morales y jurídicos que habían determinado el accionar político en el pasado. En este marco se presenta la idea de razón de Estado, en referencia a un concepto que se ligaba a una forma de gobernar que consideraba al bien del Estado como el fin supremo del accionar político

Cuando se reflexiona sobre la razón de Estado, estas reflexiones suelen ir dirigidas a la determinación de un criterio de necesidad, a la justificación de los medios a utilizar con el fin de asegurar un fin superior, tal cual es la conservación del Estado, y a la exigencia de secreto en las actuaciones. Aunque a veces, la necesidad de secreto no es únicamente una manera de conseguir la eficacia en las actuaciones, sino también un modo de aceptar que los medios a utilizar no son los correctos desde el punto de vista moral y jurídico. Da la impresión, por tanto, de que “El Estado es como un mal perdedor que a veces modifica las reglas de juego”. El problema de la secrecía en las acciones del Estado genera mayor suspicacia, pues hace que se cuestionen el por que, de esa oscuridad en la información, sin embargo, a veces, esa secrecía es la que permite salvaguardar al

Estado de alguna amenaza.

La razón de Estado comenzó a desarrollarse como instrumento de la acción política en diversos países, con la finalidad de afirmar el poder del gobierno en turno. Por ejemplo, encontramos que España comenzó a utilizarse ante el colonialismo y el problema de la legitimidad en la conquista de los territorios americanos. En Italia la desaparición de las ideas imperiales y el incipiente capitalismo comercial pusieron en marcha la nueva legitimación de estas ciudades - estado para mantener o conservar el poder y la eficiencia económica. En Francia, las guerras religiosas amenazaban la unidad estatal que se basaba en la existencia de un rey, una creencia y una ley, a este rey se le consideraba el guardián del derecho, por lo que el rey se vio obligado al establecimiento de un nuevo derecho para mantener la unidad estatal, estos ejemplos, explican de manera muy general el desarrollo de esta noción.

En América Latina, tomo fuerza unos siglos después. Ya se mencionó la importancia de la fórmula democracia-gobernabilidad-economía. A mediados de los años setenta en América Latina se hizo presente una creciente percepción de una falta de gobernabilidad que desencadenó una crisis de esta en varias naciones, producto del agotamiento del modelo económico denominado Estado de Bienestar el cual estaba caracterizado por un mercado regulado y un Estado interventor con orientación a las políticas de bienestar social. Esta crisis del Estado de bienestar se vio reflejada en la desaceleración del crecimiento económico, el crecimiento (en ocasiones exponencial) de los índices inflacionarios y una creciente crisis fiscal principalmente por la deuda pública. Ante este escenario, comenzó a hablarse de la necesidad de ajustes y reestructuración en la economía, así mismo comienza a vislumbrarse la Reforma del Estado como solución a estas problemáticas. Este fenómeno dio cabida al movimiento de la nueva gestión pública, el cual pugnaba por un Estado mínimo desmantelando muchas áreas del gobierno mediante "la privatización, la contratación externa, la creación de agencias autónomas desvinculadas de la política, la desmonopolización de la economía y la creación de órganos horizontales a manera de fragmentación." Esta fragmentación ha dejado al Estado en una posición en la cual es un actor más en la formulación de políticas y no necesariamente el más importante, retomando a Subirats:

La fragmentación institucional aumenta, perdiendo peso el Estado hacia arriba (instituciones supraestatales), hacia abajo (procesos de descentralización, "devolución", etc.), y hacia los lados (con un gran incremento de los partenariados públicos-privados, con gestión privada de servicios públicos, y con creciente presencia de organizaciones sin ánimo de lucro en el escenario público).

En este contexto de fragmentación el Estado ha ido cediendo terreno y dejando en manos de otros, principalmente al mercado las atribuciones que históricamente le habían sido conferidas. Bajo esta lógica, algunos autores argumentan que se vuelve necesario retomar a la razón de Estado como un elemento que permita visualizar la importancia del Estado y la gestión pública. Para estos autores la razón de Estado son: las capacidades que genera y fortalece el Estado para conservarse, ensancharse y mejorarse para realizar la tarea de gobierno, es el referente principal para identificar a la gestión pública en esta lógica, porque las tareas de gobierno no se efectúan en el espacio vacío, sino que se preparan y ejecutan desde la superficie interior del Estado que está dada por sus sistemas de dirección y operación que se orientan a dar cumplimiento a los objetivos de carácter colectivo.

En las últimas décadas, el Estado dejó en manos del mercado aspectos que, de origen, son atribuciones del Estado e inclusive su razón de ser. Aspectos como la seguridad, la salud, la educación, los espacios públicos, hoy son arenas en las que conviven actores privados y públicos por igual, lo cual nos permite comprender la crisis de desconfianza que se vive en la actualidad. Poniendo el ejemplo de la seguridad, ha sido tal la falla de gestión al respecto de este problema que los ciudadanos con el recurso para hacerlo recurren a la contratación de policía privada que asume las funciones que originalmente eran del Estado. De aquí que, en la formulación de política públi-

ca, la razón de Estado no puede asumirse como algo técnico o neutral porque: las políticas “son producto de valores, razones, grupos de interés, negociaciones y arreglos institucionales en los cuales la política entendida en el juego realista del poder juega un papel central para su aprobación e implementación.” Recurrir a la razón de Estado, es una decisión que toma un gobernante quien es un ser humano y de manera natural tiene valores, intereses, creencias que lo llevan a asumir ciertas conductas, es por ello que se debe de tener cuidado, de que las acciones del gobernante no sólo sean motivadas por los instintos y necesidades humanas, sino que también entre en juego la razón, y que con ella sea tomada la decisión acudirá a la razón de Estado.

Aunque pareciera producto del viejo modo de gobernar (y lo es puesto que tiene su origen en el Renacimiento), algunos autores argumentan que la razón de Estado apela a los intereses superiores del Estado mismo y la ven como una solución ante las situaciones abordadas anteriormente, sí para su supervivencia, pero más para la generación de resultados societales pues de dichos resultados depende su existencia pues la razón de Estado es: “la tecnología del poder que indica como utilizar los medios para gobernar y administrar de forma tal que las fuerzas internas del Estado se nutran de las acciones que se emprenden”. Por ello, va más allá de la visión de un gobernante en turno; Uvalle retoma lo dicho por Reyes Heróles en cuanto a la limitación del gobernante y su relación con la razón de Estado pues nos dice que:

“La limitación que el gobernante tiene con la razón de Estado es que este responde al poder, no al subjetivismo del gobernante para decidir y llevar a cabo las acciones del propio Estado, significa que el uso de los medios es proporcional a la fuerza del Estado y en ese sentido la gestión pública es pieza vital para que se acrecenté el poder del Estado, no el poder del gobernante”.

Sin embargo, de lo anterior no podemos estar seguros, ya que no puedes asegurar que la decisión de gobernante este orientada únicamente para proteger al Estado y no para proveerse un bien para él o para sus cercanos.

Por otro lado, tenemos autores que dicen que “Los medios para la política siempre tienen que ser legítimos; para razón de Estado los medios deben ser eficientes, para conseguir el fin con el menor esfuerzo; o eficaces, para conseguir el fin con el coste que sea. La política es fruto de la ética y del derecho. La razón de Estado es hija del arte de conquistar, de conservar y de mantener el poder de un hombre o de un grupo, o de una familia o de una facción en la república”. Incluso, algunos argumentan que el sistema democrático tiene muy claras las reglas de este, y la razón de Estado contraviene las reglas claramente determinadas.

Hay autores que hablan de una buena razón de Estado frente a una mala razón de Estado, me explico, la buena razón de Estado es aquella que surge para preservar el Estado democrático del Derecho, la de los derechos humanos fundamentales; y, por otro lado, la mala razón de Estado es la de las dictaduras, los Estados totalitarios, lo no Estados de Derecho y las actuaciones inmorales e ilegales de los Estados democráticos de Derecho. El dilema que hoy se tiene se relaciona con descubrir planteamientos más equilibrados que no pretendan encontrar en los extremos, sobre todo en la fragmentación de la fuerza y papel del estado, las soluciones a problemas que se siguen discutiendo día a día, por ejemplo: Hoy se piensa en un Estado ágil y eficaz, que en algunos casos se limitará a un papel regulador (guardando los equilibrios macroeconómicos básicos, por ejemplo), en otros casos tendrá funciones más activas (educación, salud o seguridad), e incluso realizará funciones complementarias al mercado (desarrollo de infraestructura, promoción de exportaciones o generación de un sistema científico-tecnológico acorde con las necesidades de la innovación empresarial).

Pero también es necesario tener un Estado fuerte, que no baile con los vaivenes de los múltiples intereses que lo agobian. La razón de Estado es precisamente, el extremo que debe ponderarse a la hora de analizar una acción política que se encuentra reñida con la moral tradicional. Es justamente la razón de Estado la frontera que moralmente marca la acción política.

El objetivo y la justificación del Estado (democrático y de derecho) es: hacer compatible el desarrollo individual y humano con el bien común y un marco general paz, estabilidad y seguridad ¿La razón de Estado contribuye con este objetivo? ¿Qué pasa con la gobernanza y la participación de los actores no gubernamentales?

Dicen que el hombre por naturaleza es malo y que solo busca la satisfacción de sus propios fines, que realiza acciones buenas únicamente si está forzado a ello o si cree que le traerá un beneficio, por lo cual deben existir medios que, de alguna manera, limiten esta naturaleza humana, debe haber “mano dura” por parte del Estado para que las acciones de los individuos no impidan el correcto desempeño del Estado, sin estar a favor de lo anterior, lo plasmo aquí con la finalidad de mostrar algunas de las justificaciones de la razón de Estado. En cambio, para Meinecke la razón de Estado es la “máxima del obrar político, la ley motora del Estado”. La razón de Estado debe ser esa guía que oriente al político en su actuar para mantener un Estado sano, en crecimiento. Lo ideal es que el político debe entender cuáles son los objetivos del Estado y llevar al mismo a conseguirlos, evitando sus propias inclinaciones, intereses y deseos personales, lo cual como ya mencionamos, resulta muy complejo. El mismo Meinecke sostiene que el obrar según la razón de Estado oscila entre la luz y las tinieblas.



Por otro lado, y respecto a la gobernanza hay algunos actores que manifiestan que no siempre se tienen Estados con sociedades civiles organizadas y preparadas para participar activamente en la vida pública y que su participación realmente aporte valor en las políticas y decisiones Estatales, por lo tanto, serían los miembros del gobierno quienes determinarían las acciones a seguir cumpliendo con el objetivo del Estado, preservar el interés general.

Y entonces, después de leer algunas ideas en favor y otras en contra ¿Cuál sería la solución? Kant señalaba que “a partir de una madera tan retorcida como la que está hecho el hombre no puede tallarse nada enteramente recto”. Así que, si contamos con los medios, derivados de una ética política democrática y del estado de derecho para prevenir y reprimir los efectos más

perniciosos de la razón de Estado y ante los embates que tiene que dirimir el Estado, no resulta tan fácil poder eliminar la razón de Estado, más ahora, que él Estado tiene múltiples amenazas y de dimensiones (quizás) más grandes que antes, lo ideal es que la razón de Estado se regule y ese establezcan supuestos para su uso, así como límites de la misma que estén empapadas de normas éticas y jurídicas.

## Conclusiones

Estamos en nuevas épocas, como hemos visto todo cambia de forma vertiginosa y el Estado debe actualizarse para atender las necesidades cambiantes de una sociedad moderna, globalizada, capitalista y tecnológica. El estado debe implementar mecanismos y nociones que atiendan las necesidades de esta nueva época. La razón de Estado es un precepto que ejerce un gobernante para mantener al Estado firme, esto ante cualquier amenaza al mismo. Hay que considerar que un precepto cuyo origen es del Renacimiento debe ser evaluado y contextualizado, ya que las circunstancias y la forma de gobierno en su origen son distintas diametralmente distintas a las de la época actual.

Si analizamos este concepto a la luz de la gobernanza encontramos que podrían ser antagónicos. Sin embargo, las amenazas que hoy sufre el Estado son reales y es necesario actuar de forma inmediata cuando se presentan, por ello considero que la razón de Estado sigue siendo útil en contextos limitados, pero sigue siendo útil.

Sin embargo, en el contexto actual, donde la secrecía y opacidad en el actuar del gobernante no tiene cabida, ¿Qué se debe hacer? La propuesta es la siguiente: Lo primero es definir lo más preciso posible, en que contextos podrá hacerse uso de la razón de Estado, sin embargo, habrá amenazas que se nos escapen y no puedan preverse, pero si tratar de definir de forma acotada que características deberá tener la situación para que “la Razón de Estado” pueda ser utilizada. Algo muy importante es que los ciudadanos estén vigilantes. Se considera que se establezca un plazo para determinar, una vez que la amenaza haya concluido, para que el gobernante rinda cuentas y transparente la información. Es importante que el gobernante justifique las acciones tomadas invocando la razón de Estado y que estas justificaciones sean valoradas por los ciudadanos, para cerciorarse de que la razón de Estado y su uso era justificado por la amenaza latente.

Es importante que esta noción se armonice con las nuevas formas de gobierno y que, si bien su uso pareciera ir en contra de la Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de cuentas, éstas si pueden incorporar posteriores a su uso.

Además, se propone que el uso desmedido o no justificado de la razón de Estado pueda tipificarse como un delito, o que sea la causa para una revocación de mandato. El pueblo confía y le otorga al gobernante la soberanía para que, con ella, él pueda realizar aquello que sea necesario para mantener al Estado y defenderlo en casos de excepción en donde esté en peligro, sin embargo, el gobernante tiene la obligación de rendir cuentas sobre esa soberanía que le fue otorgada y debe justificar sus acciones, mucho más cuando éstas pueden un problema al Estado mismo.

Cuando el gobernante realiza acciones u omisiones en nombre del Estado, convierte al jefe de Estado en alguien omnipotente quien en teoría vela por el “Estado mismo” lo cual no se puede saber a ciencia cierta. La razón de Estado, en algunos tiempos, ha ocupado el lugar de la política, se transformó en la manera de actuar de todo gobernante y la vía para justificar las acciones. Dicho con otras palabras, se convirtió en cómplice complaciente de los actos hechos y futuros.<sup>72</sup> Sin duda, lo anterior ha ocurrido bajo la sombra de una sociedad desinformada, desinteresada, poco activa y con nula participación en la toma de decisiones, hecho que cambiado en los últimos años, pues la sociedad es más participativa, está más informada y además tiene mecanismos establecidos para participar, por ello haciendo uso de estos mecanismos es que la razón de Estado puede ser acotada en las consecuencias que pueda tener al ser utilizada.

El mal uso dado por algunos representantes del Estado no significa que deba erradicarse completamente, sino que debe ser usada con cautela y ante una situación excepcional, en dónde la estabilidad y fuerza del Estado esté en inminente riesgo, pues de caer o colapsar el Estado, ningún individuo estaría seguro, por ello ante estas situaciones límites, lo ideal es preservar el Estado, pero sí y sólo sí la situación lo pone en riesgo.

Cómo se mencionó deberán incorporarse presupuestos para su uso, y no dejarla al libre arbitrio del gobernante. Necesitamos un planteamiento de gobierno diferente al actual, que mantenga razón de Estado, pero con la intención de generar un modelo institucional con un titular que mantenga la objetividad del interés nacional y del Estado por encima de los intereses particulares, pero principalmente que los entes no gubernamentales se involucren más, que le pierdan el miedo a pedir, exigir y opinar, sin duda una ciudadanía participativa que exige cuentas y que vigila acciones, daría paso a un uso equilibrado de la razón de Estado.

Dicen que “A más estado de derecho menor razón de Estado”, sin embargo, hay que ver que el contexto actual que vive el Estado no puede desligarse completamente de la razón de Estado. Hemos nombrado ya algunas de las complejas situaciones a las que en estos tiempos se ve enfrentado el Estado y que lo ponen en peligro, la lucha contra el terrorismo, narcotráfico, carrera de armamentos, espionaje informático y muchas otras circunstancias que para poder enfrentar requiere hacer uso de la razón de Estado, pues el gobernante debe tomar decisiones, inmediatas, sin consenso, para que la amenaza no crezca. Es importante analizar esta construcción tan odiada por algunos, pero necesaria, proveniente de la Edad media a la luz del contexto actual, para sobre ello poder armonizarla con nuestro estado de derecho y democrático, que no sea una noción perversa y fuera de Estado, sino que sea una medida a utilizar con reglas rigurosas y determinadas que logre preservar el Estado de peligros inminentes que no pueden ser abordados de otra manera, y que la ciudadanía se mantenga siempre vigilante, siempre atenta y que pueda solicitar al gobernante cuentas de esa decisión.

La razón de Estado no es sólo una solución autoritaria que él gobernante ejerce, debe entenderse (y así aplicarse) como una visión superior que busca velar por el futuro de un estado, de una nación, garantizando que sobreviva ante cualquier embate o riesgo. Hoy la razón de Estado se encuentra vigente. Sin duda, esta noción puede convivir con la gobernanza, en un Estado democrático, para ello se requiere incentivar la participación de otros actores en la vida pública, actores que intervengan buscando el bien común, pero sobre todo con un amplio conocimiento del gobierno, la vida pública y las necesidades colectivas, actores que sirvan de contrapeso a los miembros del gobierno y que de alguna manera limiten esas acciones “excesivas” que ocurre. La razón de Estado debe ser una medida excepcional cuyo uso sea imprescindible y la última alternativa. En un estado democrático, dónde existen leyes, la razón de Estado debe estar contemplada por estas leyes y su espíritu siempre deber ser el de preservar al Estado, considerándolo el principal objetivo del gobernante y de los ciudadanos, concediendo su uso al gobernante como una prerrogativa ciudadana que se le otorga y al final tendrá que responder por ella a la ciudadanía.

---

## Democracia y Justicia Social: de Por Qué los Filósofos

---

### Pueden y Deben Ofrecer una Interpretación

---

### Sustantiva de lo que Exige la Justicia Social

---

**Elgarte, Julieta<sup>1</sup>**

---

¿Es justa toda ley o política que tenga su origen en un proceso democrático, que haya sido decidida democráticamente? Probablemente pocas personas preocupadas por la justicia social se inclinen por una respuesta afirmativa. Después de todo, el espectáculo que ofrecen las democracias reales está plagado de atropellos ostensibles a las demandas de la justicia: pena de muerte, encarcelamiento sin el debido proceso y torturas a detenidos, así como políticas que condenan al hambre a millones de personas, son sólo algunos ejemplos.

No obstante, puede objetarse, no sin razón, que las pretendidas democracias como la de EEUU que ejemplifican la anterior lista de atropellos a la justicia, constituyen instanciaciones por lo menos dudosas del ideal (baste recordar el notorio fraude que llevó a Bush hijo a la presidencia y el acaso más escandaloso hecho de que ningún diario estadounidense haya querido publicar la noticia<sup>1</sup>, o la bajísima participación electoral y el -quizás no desvinculado- hecho de que las mismas grandes corporaciones financien equitativa y “desinteresadamente” las campañas de los candidatos de los partidos mayoritarios).



Admitamos, pues, que no parece demasiado justo juzgar a la democracia por tan dudosas encarnaciones, e imaginemos, en cambio, una democracia ideal. ¿Podemos, en este caso, decir que será justo todo lo que surja de ella por los procedimientos adecuados? La apuesta no parece prudente tampoco en este caso, pues ¿qué garantías tenemos de que lo justo prevalecerá, cualquiera sea el procedimiento que tomemos como definitorio de un sistema democrático?

---

<sup>1</sup> Elgarte, Julieta. Democracia y justicia social: De por qué los filósofos pueden y deben ofrecer una interpretación sustantiva de lo que exige la justicia social. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. VIII Jornadas de investigación en filosofía. 27-29 de abril del 2011. Págs. 1-7

Es indudable que a este respecto hay sistemas mejores que otros: una democracia definida de modo minimalista como un sistema de decisión por voto mayoritario con voto universal, abre más las puertas a la arbitrariedad y a la injusticia que una definida -de manera más exigente- como un sistema de decisión que promueva y posibilite una amplia deliberación pública como paso previo a la decisión por voto mayoritario, y que instrumente mecanismos que permitan desafiar las normas que se perciben como injustas. Pero que la mayoría puede equivocarse es tan cierto como que puede persistir en su error incluso luego de una amplia deliberación en la que las partes perjudicadas puedan hacer oír sus voces y presentar sus apelaciones.

Para evitar malentendidos, es importante aclarar que la cuestión no es aquí si debemos o no adoptar un sistema democrático de decisión, sino si debemos atarnos las manos (o las bocas) identificando lo que surja de ese sistema con lo justo. Que el sistema democrático de decisión sea el menos malo de los sistemas de gobierno es razón más que suficiente para adoptarlo (al menos hasta tanto podamos diseñar uno mejor), pero no es razón bastante (ni mucho menos) para sancionar como buenas o justas todas sus decisiones. Por el contrario, la conciencia de su falibilidad debe hacer que nos esforcemos por mantener un estándar independiente desde el que juzgar la bondad o la justicia de las decisiones democráticas. Necesitamos estar en posición de decir que, aunque la política A tenga un pedigríe perfectamente democrático, es de todas maneras injusta y debe ser reformada. Necesitamos un estándar independiente desde el que poder juzgar las decisiones democráticas. Lo necesitan las víctimas para poder articular sus reclamos de una manera coherente y convincente, pasible de conducir a las necesarias rectificaciones y compensaciones. Y los filósofos pueden aquí deben, incluso ser de utilidad, ofreciendo interpretaciones claras de lo que demanda la justicia social, que tengan en cuenta las diferentes aristas que el problema involucra y las objeciones que pueden plantearse a las diversas interpretaciones. Los grupos vulnerables ya tienen bastante con su situación, como para que los carguemos también con una tarea que nos corresponde.

Pero, un momento -dirán ustedes- ¿desde cuándo, en una democracia, es tarea de los filósofos establecer qué es lo justo? ¿Es que hemos vuelto a los tiempos en que los filósofos se arrogaban el derecho a gobernar? ¿Vamos a decir también que su acceso privilegiado al Mundo de las Ideas les da derecho a guiar como iluminados a quienes no pueden ver más allá de las sombras de la caverna?

Autores como Amartya Sen o Nancy Fraser se basan en razones de este tipo para negarse a ofrecer una concepción acabada de lo que demanda la justicia, dejando abierta la determinación concreta de su contenido a un proceso deliberativo adecuado entre aquellos cuyas vidas se verán afectadas por los principios elegidos. Por su parte, aquellos que, como Martha Nussbaum, defienden como un derecho y un deber del filósofo político el ofrecer una caracterización sustancial de las exigencias de la justicia<sup>3</sup>, son frecuentemente acusados de arrogarse el papel de reyes-filósofos, una postura moral y epistemológicamente insostenible. En efecto, ¿quién les delegó la potestad de decidir cómo debemos organizar nuestra vida en común? ¿Y de dónde sacan su pretendido conocimiento sobre las exigencias de la justicia? En palabras de Ingrid Robeyns (2005), los filósofos carecen tanto de *legitimidad política* para decidir cómo deben interpretarse las exigencias de la justicia (ya que esto significaría situarse por encima de los demás ciudadanos al imponerles su interpretación de lo que demanda la justicia), como de legitimidad epistémica, en la medida en que no puede defenderse que tengan un acceso privilegiado a una verdad que todos deban aceptar, dadas las limitaciones de cada individuo para considerar puntos de vistas alternativos en ausencia de un debate amplio en el que estos puntos de vista puedan confrontarse.

¿Cómo quedan, entonces, las cosas? Por un lado, no parece prudente ponernos en situación de no poder denunciar la injusticia de políticas aberrantes sólo por el hecho de que fueron sancionadas mediante un proceso democrático. Necesitamos, por tanto, contar con una noción independiente de justicia (una idea de justicia que no se defina, simplemente, como lo que surge

de un proceso democrático). Por el otro, si proveer esta concepción es tarea de filósofos, ¿cómo cuadra esto con la igualdad de los ciudadanos y con una visión realista de nuestras limitaciones epistémicas? ¿Cómo defender razonablemente que los filósofos pueden y deben ofrecer una interpretación sustantiva de lo que exige la justicia social sin traspasar los límites de la legitimidad política y epistémica señalados por Robeyns?

Para resolver esta cuestión, necesitamos empezar por salir de la idea impersonal, maquinal y vacía de deliberación pública democrática que tan frecuentemente parece estar presupuesta en los debates sobre justicia y democracia. Y abandonar también la idea del filósofo como alguien situado fuera del pueblo, fuera del colectivo que debe deliberar.

En más de una ocasión, el recurso de dejar librada una determinación a la deliberación pública parece nada más que una manera graciosa y elegante de librarse de la responsabilidad de arrojar luz sobre una cuestión compleja y delicada, tirándole la responsabilidad a la tribuna. Pero la deliberación pública democrática no es una máquina a la que podemos alimentar con los problemas para los que no tenemos ninguna aguda solución filosófica, para luego sentarnos al otro lado a esperar la respuesta. Y el filósofo, en tanto ciudadano, es integrante de la tribuna en la que busca delegar su responsabilidad. Lejos de ser una máquina impersonal que funciona sola, la deliberación es un intercambio de argumentos entre personas con vistas a resolver un problema, un intercambio que sólo puede llevarse adelante y dar resultados si esas personas, los participantes de la deliberación, llevan a ella no sólo problemas sino también propuestas de solución. Cualquiera que haya organizado una asamblea sabe que si no lleva una propuesta de solución para los problemas a resolver corre el riesgo de que la asamblea acabe sin resolver nada, y si sus propuestas no han sido bien meditadas, corre el riesgo de que lo que surja de la asamblea sea incoherente, impracticable o fácilmente cuestionable por no haberse tenido en cuenta objeciones obvias que un examen más minucioso hubiera hecho aflorar.

Con esta imagen no maquinal sino humana de la deliberación en mente, queda claro que el hecho de que una cuestión deba ser resuelta por medio de una deliberación democrática lejos está de vedar los pronunciamientos -por parte de filósofos o de otras personas- sobre qué debería surgir de la deliberación. Lejos de ser intentos antidemocráticos de saltarse la deliberación colectiva o de erigirse en reyes-filósofos, estos pronunciamientos son necesarios para que la deliberación pueda llevarse a cabo con éxito. De hecho, la deliberación será tanto más efectiva *ceteris paribus* como forma de encontrar la solución más razonable, cuanto más y más informadas y meditadas sean las propuestas de solución aportadas por los participantes del debate.

Así, debe ser claro ahora que el problema de la legitimidad moral puede evitarse si pensamos en la deliberación como intercambio entre personas y en el filósofo como un miembro de la tribuna, como un ciudadano que intenta contribuir a llevar a buen puerto la discusión pública. El filósofo que participa con propuestas concretas en el debate público, lejos de mostrar una actitud antidemocrática, está cumpliendo cabalmente con su deber como ciudadano de un estado democrático, aportando cuanto está en su poder para enriquecer el debate público, articularlo y purgarlo de incoherencias, vaguedades, falsedades y posturas fácilmente objetables. Quien poco aporta a la democracia es quien con aire de magnanimidad cree honrar los más altos ideales democráticos diciendo “que el pueblo decida”, como si eso lo librara de decir nada más, como si él mismo no fuera también parte de ese pueblo que debe resolver la cuestión, y que para hacerlo necesita proponer y analizar soluciones posibles.

Será claro también que la imagen humana de la deliberación nos permite asimismo sortear el problema de la legitimidad epistémica: en la medida en que la propuesta del filósofo no es un intento de saltarse la discusión, sino una propuesta tendiente a enriquecerla -propuesta sometida, en última instancia, al juicio de los demás participantes de la deliberación-, queda claro que el filósofo no necesita pretender que está aportando una verdad indiscutible. Puesto que de lo que se

trata es de resolver una cuestión ineludible e inaplazable (toda sociedad debe decidir -por acción u omisión- sus reglas de convivencia) el mejor conocimiento disponible es lo máximo que podemos pretender, y no perderá en un ápice su valor por no ser absolutamente indiscutible, ya que frente a una cuestión ineludible e inaplazable pero además compleja y delicada necesitamos toda la ayuda que podamos conseguir, no estamos en posición de despreciar ninguna.



Por último, para despejar una posible interpretación posmoderna de algunas de mis afirmaciones, quisiera aclarar que no es mi intención afirmar que el filósofo -en tanto ciudadano- tiene una responsabilidad homologable a la de cualquier otro ciudadano a la hora de participar del debate público sobre temas de justicia. En efecto, así como un epidemiólogo tiene una responsabilidad especial cuando lo que se debate son políticas sanitarias, ya que, dada su formación, está en condiciones de aportar al debate informaciones y perspectivas relevantes que otros conciudadanos no están en capacidad de aportar, así también, cuando se trata de analizar complejas y delicadas cuestiones de justicia, los filósofos tenemos responsabilidades especiales. A menos que entendamos la deliberación como pura negociación, lo que se juega en la deliberación es la definición de los fines que ha de perseguir el colectivo y la elección de los medios más idóneos para alcanzarlos. Lo que buscamos al deliberar (tanto si la deliberación es individual como colectiva) es mejorar cuanto sea posible o prudente (dada la urgencia dada por el hecho de que las decisiones no pueden dilatarse eternamente) nuestra comprensión de un problema con vistas a tomar la decisión más acertada. Siendo las cuestiones de justicia -como se dijo- no sólo hartamente complejas sino también muy delicadas (por cuanto de ellas dependen radicalmente las perspectivas de vida de las personas) no podemos confiar en que sean resueltas con sabiduría y discernimiento a menos que el debate público sea informado por aquellos que se han dedicado a estudiar las diferentes aristas del problema y las ventajas y desventajas de sus distintas interpretaciones. La tarea de los filósofos no es aquí la de prescribir, con jerga de tecnócratas, el camino a seguir, sino la de alertar sobre los problemas de caminos que ya han sido explorados sin éxito y proponer -con la máxima claridad de que sean capaces- los caminos que consideran promisorios, junto con una enunciación clara de

sus razones para preferirlos. Sólo así estarán cumpliendo cabalmente los deberes que les caben como expertos y como ciudadanos de un estado democrático.

# Una Reflexión en Torno a la Justicia Social

Mireya Landero Ortuña<sup>1</sup>

Es en las últimas dos décadas que se ha empezado a observar y considerar que un elevado crecimiento económico no se traduce necesariamente en una mejor calidad de vida de los individuos. Si bien hay que reconocer la prioridad de generar recursos económicos para invertir en bienes y servicios, el acceso a estos no se ha garantizado en igualdad de oportunidades para todos.

Organismos internacionales como la ONU, especialmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), han orientado su análisis en relación al desarrollo a partir de una visión humanista, lo que han llamado desarrollo humano. Este enfoque tiene como prioridad el bienestar individual, maximizando el crecimiento económico en función de la satisfacción de las necesidades sociales.

## El liberalismo y otras corrientes

Si hablamos de mejorar las condiciones de vida de una sociedad, ello implica no sólo garantizarle condiciones materiales para asegurarle bienes como alimentación, servicios de salud, vivienda y educación; una mejor calidad de vida nos remite a la noción de justicia.

Sin dejar de reconocer la necesidad de oportunidades materiales, la noción primera que debe regir todo orden social es la justicia social. Y ésta se concreta en legislaciones, normas, pero sobre todo en principios y directrices que orienten la acción del Estado y el gobierno de una sociedad.

Los principios son concepciones morales con las que una sociedad está de acuerdo y acepta como irreductibles y verdaderas; las directrices son objetivos que buscan alcanzar un bien socialmente valioso y por el que se orientarán las acciones del Estado, el gobierno y la comunidad.

En el contexto de las corrientes de pensamiento contemporáneo, se ha discutido dentro del campo de la ética y la moral el o los valores que deben ser protegidos por el Estado a partir del reconocimiento de una sociedad. La libertad, la igualdad, la felicidad, el bien individual y colectivos se han reflexionado y retomado incluso como orientaciones políticas.

John Rawls, uno de los pensadores contemporáneos más destacados en el campo de la filosofía política, sostiene en su "Teoría de la Justicia que la libertad es el valor principal que una sociedad debe garantizar a todos los individuos. Postula que: "una concepción de justicia social es un ideal social en donde los principios son sólo una parte y se concreta con una concepción de sociedad y una visión para entender los fines y propósitos de la cooperación social".

Según el autor, la estructura básica de la sociedad es el primer objeto de la justicia y la define como la manera en que las más importantes instituciones sociales encajan unas en otras en un sistema, además de ser un esquema autosuficiente de cooperación. Por ello y pensando en un sistema múltiple y desigual, acota; "La estructura básica de las instituciones sociales posee distintas posiciones determinadas, en parte, tanto por el sistema político como por las circunstancias económicas y sociales. Por lo tanto, las expectativas de vida dependen de las oportunidades iniciales de vida, sin apelar a nociones de mérito o demérito".



Los principios de justicia que menciona Rawls son una serie de normas que asignan derechos y deberes para los grupos y personas de una comunidad; afirma que es necesaria una noción pública de justicia donde cada individuo acepta y conoce los principios que orientan la concepción de justicia de una sociedad. Esto es importante porque si existe algún grupo o institución social que se ve afectada o no le son reconocidos o protegidos deberes y derechos, esta concepción no es válida socialmente.

Para Rawls, la pérdida de libertad de alguno de los miembros de una sociedad por el bien de la mayoría no es aceptable; enfatiza esta postura al oponerse a los principios del utilitarismo, que borran de alguna manera la individualidad y la autodeterminación por el bien promedio de la sociedad. Guillermo Trejo y Claudio Jones definen el utilitarismo como “la doctrina filosófica que afirma que los actos o las políticas moralmente buenas son aquellas que producen la mayor utilidad al mayor número de individuos. El principio que rige al utilitarismo es el de maximizar la utilidad total o agregada de la sociedad”.

Según Rawls, el utilitarismo es intuicionista porque no proporciona elementos para priorizar los dos principios que lo sustentan: producir el mayor bien posible para un equilibrio y distribución equitativa. Podemos decir que el intuicionismo postula la existencia de una familia irreductible, con principios que deben sopesarse unos con otros y preguntar qué equilibrio es el más justo, según nuestro juicio. Sus características básicas son:

Pluralidad de primeros principios que pueden estar en conflicto, dando soluciones contrarias en casos particulares;

No incluye un método explícito ni reglas de prioridades para valorar estos principios; sostiene que conceptos de lo justo y lo bueno no son analizables. También se ve influida la justicia por costumbre, intereses y las expectativas dominantes.

Gran parte del debate se centra en el papel del Estado y sus límites como garante y protector de una nación. Dentro del liberalismo existen varias corrientes, que van desde el rector y

orientador de todas las esferas y campos de acción económica y social hasta la propuesta del llamado listado Mínimo, donde Roben Nozick es uno de sus principales representantes.

Rara Nozick. el Estado sólo debe garantizar la aplicación de la ley, defender la propiedad y la libertad individual; para él. “el único criterio de justicia distributiva que respeta al individuo como fin en sí mismo es la justicia que emana del libre intercambio. La igualdad que postula es derivada del imperativo categórico kantiano, que sostiene que todo individuo en una sociedad es un fin y no un medio”.

Otras corrientes como el comunitarismo contemporáneo, que considera la propuesta de algunos pensadores del socialismo utópico, retoman la noción del bien comunitario y lo colocan sobre el individuo. Charles Taylor, uno de sus principales representantes, nos dice que para el comunitarismo: “Diferentes principios de justicia están relacionados a concepciones diversas de qué es el bien, y en particular a nociones distintas de la dependencia del hombre con la sociedad para la realización de ese bien. Dos sociedades guardan pocos símiles entre sí a lo largo del tiempo y por lo tanto es difícil establecer un principio de justicia distributiva que sea a la vez homogéneo y sincrónico, y presenta algunos principios que orientan la justicia distributiva:

Se refiere a la elevación de los niveles de vida de los individuos que componen la comunidad, hasta alcanzar niveles más o menos comparables, es decir, equitativos.

La remuneración a partir de la contribución individual. Si la contribución de algún sujeto al bien común fuera mayor que la de los demás, este sujeto se hace merecedora una pana mayor de los recursos de la comunidad.

El hombre es. en esencia, un animal social —de hecho político— porque no es auto- suficiente por sí mismo, y en buena medida tampoco lo es fuera de las polis. Por tanto, la única posibilidad de autoconocimiento y auto- realización se da en el seno de la comunidad \* \*’.

Rawls también propone acotar la esfera de acción del Estado, pero orientado con principios de justicia social, que básicamente son:

Cada persona tiene igual derecho a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales, que sea compatible con un esquema semejante de libertades para todos.

Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: a) relacionarse con puestos y posiciones abiertos para todos en condiciones de plena equidad e igualdad de oportunidades; b) redundar en el mayor beneficio de los miembros menos privilegiados de la sociedad.

El autor aclara que estos son los principios que cualquier sociedad de personas libres y racionales aceptaría en una posición inicial<sup>6</sup> de igualdad (situación hipotética donde cada uno de los participantes se despoja del egoísmo y acuerda con los otros, lo que Rawls llama “el velo de la ignorancia”), a través de un equilibrio reflexivo donde a partir de la deliberación y acuerdo mutuo de juicios y principios se llegaría a una concepción general de justicia. De este acuerdo mutuo surgen los principios de la justicia como imparcialidad: el principio de igualdad de libertades y el principio de diferencia.

Para Rawls, las libertades básicas iguales se pueden definir y delimitar; las esenciales son:

Libertad de pensamiento

Libertad de conciencia

Libertades políticas

Libertad de asociación y

Libertad e integridad de la persona.

En el caso de los principios de justicia, la prioridad del primero refuerza su argumento del valor de la libertad, pero en condiciones razonablemente favorables, es decir, en circunstancias sociales que permitan el establecimiento efectivo y pleno ejercicio de las libertades.

En el caso de las libertades básicas iguales y pensando en una sociedad racional y plural. Rawls advierte que: “seguramente entrarán en conflicto unas con otras, las reglas institucionales que definen estas libertades deben ajustarse de tal manera que encajen en un sistema de libertades coherente. La prioridad de la libertad implica que una libertad básica puede limitarse o negarse únicamente en favor de una o más libertades básicas diferentes, y nunca, por razones de bien público o de valores perfeccionistas... Como las libertades básicas pueden limitarse cuando se oponen unas a otras, ninguna de ellas es absoluta”.

En tanto el principio de diferencia (vinculado a su segundo principio) implica que las desigualdades deben hacer una contribución especial a las expectativas de los menos favorecidos.

Una de las más importantes aportaciones de Rawls al pensamiento liberal es el de la justicia en la distribución de los bienes, respetando la libertad individual y la autodeterminación; propone igualar las oportunidades y compensar no sólo los medios materiales y circunstancias con los que nace un individuo, sino también las circunstancias aleatorias con las que nace. Esto se aplica para las condiciones materiales y para las condiciones naturales ya que considera que se deben equilibrar para hacer equitativas las capacidades y aptitudes de un individuo para hacer efectiva la competencia. Solo así existirá una plena libertad individual y la cooperación social evitará, en lo posible, las injusticias.

Sin embargo, en este punto Rawls parece no decir nada acerca de la distribución de bienes básicos que se requieren para garantizar la efectiva libertad. No aclara hasta qué punto el Estado es el responsable de asegurar una serie de condiciones que favorezcan el bienestar individual según el principio de diferencia.

Para el liberalismo y específicamente para Rawls, una noción de justicia social debe garantizar que los bienes sociales primarios (libertades, derechos, obligaciones, riqueza) sean distribuidos equitativamente y en igualdad de oportunidades, aceptando que las diferencias en esta distribución benefician a los más desfavorecidos. El principio de diferencia propuesto por el autor es en cierto modo temporal y transitorio; si pensamos que igualando a los que se encuentran en una posición de desventaja por circunstancias aleatorias, la garantía de la libertad y las desigualdades, resultado de las capacidades y aptitudes individuales y la autodeterminación, será aceptada por cada miembro de la sociedad que acordó los principios de justicia social.

Al hablar de bienes sociales primarios Rawls incluye garantías que van desde la protección a la integridad de la persona hasta los medios materiales que necesita un individuo para sobrevivir, asegurando una mejor calidad de vida. Esta propuesta nos remite nuevamente al papel del Estado ya que difícilmente las distintas instituciones sociales y los individuos podrán garantizar

para sí y los demás estos bienes; se requiere el establecimiento de leyes, normas e instituciones de servicio público que organicen y coordinen la cooperación social

Trejo y Jones proponen definir el papel del Estado en distintos niveles: 1) como facilitador de los medios para garantizar la libertad y 2) como regulador de los procesos sociales, políticos y económicos para garantizar la igualdad.

En esta parte quiero retomar la propuesta del Estado como regulador y vincularla con el segundo principio de Rawls en torno a las desigualdades sociales y económicas. Aquí cabría preguntarse ¿qué condiciones, bienes o servicios debe garantizar el Estado y el gobierno a cada individuo para asegurar la igualdad y la libertad?

Si para Rawls una sociedad es plural y diversa, no existe una noción única del bien y de los que tienen una buena vida, por lo que el Estado sólo debe garantizar que cada individuo logre lo que eligió como buena vida, sin obstáculos que se hallan originados en la injusticia. Siendo así, Christine M. Korsgaard comenta que: “El Estado sólo puede estar justificado en el control de la distribución de los bienes instrumentales o primarios, cosas que cualquier persona que busque una buena vida tiene razón de desear. Según este punto de vista, las razones por las que hipotéticamente las personas dan su consentimiento a las instituciones políticas son: 1) viven mejor en sociedad y 2) los principios que regulan a la sociedad son los que ellos hubieran elegido. Sin embargo, ya que debemos permitir una variedad de conceptos del bien, la única forma legítima de que el Estado contribuya a una vida mejor es aumentar y distribuir justamente la existencia de bienes primarios”.

La igualdad como principio que debe cumplirse para asegurar un sistema justo de libertades no quiere decir homogeneizar y borrar diferencias, hay que entender la igualdad en un marco de igualdad de oportunidades partiendo de la justicia en igualdad de circunstancias (sociales, económicas, políticas y naturales).

Existen diversas propuestas para generar la equidad en el acceso a oportunidades en distintos ámbitos de una sociedad: el voto garantiza la libertad de pensamiento, la libertad política y hasta cierto punto la libertad de conciencia; por ejemplo, el ingreso por el trabajo busca garantizar la libertad de elección. Pero, ¿qué medios nos pueden garantizar una verdadera autodeterminación individual sin contingencias aleatorias que sean resultado de una distribución injusta de la riqueza? Amartya Sen responde que lo que se tiene que igualar y garantizar para todos son capacidades básicas, un conjunto de condiciones que cada individuo debe poseer para participar libremente en una sociedad.

La propuesta de Sen va más allá de las políticas sociales de asistencia y coloca el desarrollo del individuo como la meta de las políticas del Estado. Con este nuevo enfoque humanista se reorientan las acciones del gobierno y las metas se vuelven cualitativas y no cuantitativas. Pero advierte que un conjunto de capacidades no debe ser evaluado de acuerdo con los logros reales de la persona (“el logro de bienestar”), sino según el conjunto de oportunidades reales (“la libertad de lograr el bienestar”).

Existen otras corrientes que hablan de necesidades básicas y que pueden ser clasificadas y que se agrupan generalmente en los ámbitos de la salud, la educación y la vivienda, por mencionar las que hasta ahora se consideran como políticas sociales para el acceso a mínimos de bienestar. Si bien existen otros ámbitos que se requiere garantizar para tener una calidad de vida digna, estos son los que han guiado las políticas estatales.

Como propone Sen, el listado no sólo debe garantizar, por ejemplo, en el ámbito educativo, la cobertura de escuelas y maestros o la seguridad de obtener un título educativo en cualquier nivel, sino la capacidad de poseer conocimientos que sean útiles al individuo para participar y competir en igualdad de oportunidades con el resto de la sociedad.

En el caso de la propuesta de Rawls en tomo a la justicia social, debemos considerar que, básicamente, está pensando en sociedades con un grado de desarrollo y crecimiento económico superior al de países como el nuestro, donde la pobreza y la injusticia social aun son muy elevadas. También es necesario garantizar lo que la llama “el memo a la libertad” y que es la posibilidad real de aprovechar los derechos y las oportunidades individuales.

Como apunta Korsgaard: “a menos que se satisfagan ciertas condiciones básicas de bienestar y se proporcionen recursos y oportunidades. no podemos seriamente pretender que la sociedad esté conservando y protegiendo la libeidad de todos. Los pobres, los que carecen de trabajo o de atención médica, los que no tienen vivienda y los que no poseen educación no son libres, sin importar los derechos que les haya garantizado la Constitución””.

Las diferencias entre países para asegurar las capacidades o necesidades básicas son mucho más dispares entre regiones ricas y pobres. Por ejemplo, en Suecia se realizaron varias encuestas a partir de D65 para describir los cambios en las condiciones de vida de la población más pobre. Se tomaron en cuenta indicadores sobre salud, empleo, vivienda y educación (ver cuadro I), por considerar los más comunes para evaluar el bienestar de la población. Pero a pesar de que las encuestas sólo tenían como muestra la población de bajos recursos, los indicadores para medir su nivel de vida distan con mucho de lo que considerarían los países pobres como indicadores mínimos de bienestar.



Si aceptamos que las necesidades humanas varían según el grado de desarrollo > bienestar de un país y a lo largo del tiempo, el actual enfoque al desarrollo humano se ha considerado como una alternativa al desarrollo macroeconómico. que busca elevar la riqueza nacional sin considerar la distribución justa v equitativa para cada individuo.

Existe una propuesta de “Desarrollo a Escala Humana” que intenta abarcar todas las necesidades humanas y desaparecer las diferencias culturales, sociales y económicas de las comunidades. Según este enfoque, se tienden a confundir las necesidades con los satisfactores de estas necesidades; por ejemplo, la educación, la investigación y la capacitación son satisfactores de la necesidad de entendimiento.

A partir de esta diferencia sustancial podemos entender las necesidades humanas: “como un sistema en el que las mismas se interrelacionan e interactúan. Simultaneidades, complementariedades y compensaciones son características de la dinámica del proceso de satisfacción de las necesidades. Las necesidades humanas pueden desagregarse conforme a múltiples criterios.

En la propuesta de “Desarrollo a Escala Humana” se combinan dos criterios posibles de desagregación: según categorías existenciales y según categorías axiológicas. Esta clasificación permite elaborar una matriz que, por un lado, incluye necesidades del ser. tener, hacer y estar; y por otro, necesidades de subsistencia, protección. afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

