



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**Eficiencia de Gobierno como Medio de Conservación
de Poder: Las llaves de la reelección en México**

T E S I S

**Que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración
Pública**

Presenta

Jorge Alberto Fernández de Lara Caballero

Asesora: Dra. Beatriz Maldonado Simán

Junio, 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

"El Estado, al igual que el suelo sobre el que se halla situado, no es un patrimonio. Consiste en una sociedad de hombres sobre los cuales únicamente el Estado tiene derecho a mandar y disponer. Es un tronco que tiene sus propias raíces."

- Immanuel Kant

"Las leyes son normas, pero también son armas."

- Eugenio D'Ors

Agradecimientos

Esta Tesis está dedicada a mis padres, María del Carmen y Juan Manuel. No puede expresarse con palabras el agradecimiento por todo su apoyo y amor incondicional. Sin ustedes, este logro no hubiera sido posible. Este trabajo también es suyo. Mis papás son los mejores.

A mi hermano, Andrés Daniel; quien, estoy seguro, muy pronto habrá de superar mis pasos.

A mis abuelos, Josefina (†) y Jorge, y Celia y Pepe (†), pilares de la familia; por su inagotable cariño.

A toda mi familia; por estar siempre ahí. A todos mis tíos y primos: son ustedes parte fundamental de este esfuerzo, un sentido agradecimiento a todos ustedes. De manera particular agradezco a mi tía, Teresa Caballero, por toda su confianza y apoyo irrestricto. También a mis tíos Gloria y Jorge, por toda la generosidad que han tenido conmigo.

Agradezco de manera especial a Zyanya Lumbreras por toda su luz, amor y comprensión. Gracias por iluminar de principio a fin la realización de esta tesis. De corazón, muchas gracias.

A mis amigos, compañeros en este viaje, con quienes he compartido momentos inolvidables. Gracias a todos ustedes por el impulso. De manera especial a Hugo Velázquez, Alejandro Hernández, Yumahara García, Vladimir Rodríguez, Fabiola Velasco, Yizbeleni Gallardo, Ariadna Gutiérrez y Mónica Saldaña. Con especial afecto agradezco a Gabriel Mena, Alejandra Carmona, Omar Nava, Héctor Alejandro, Fernando Navarro, Armando Flores, Jonhattan Ureña y Dayanara Pantoja; mi otra familia.

A mi asesora, Dra. Beatriz Maldonado Simán, por su infatigable esfuerzo en pos del conocimiento. Agradezco toda la confianza depositada en mi persona y toda la paciencia en la dirección de este trabajo. Sin usted no lo hubiera logrado.

A todos y cada uno de ustedes, mil gracias.

EFICIENCIA DE GOBIERNO COMO MEDIO DE CONSERVACIÓN DE PODER:
LAS LLAVES DE LA REELECCIÓN EN MÉXICO

INDICE GENERAL

	Página
Índice General	I
Presentación	V
Introducción General	VII
CAPITULO PRIMERO. Fundamentos del Estado Liberal	
1. El Estado como orden	
A) Introducción	1
B) Conceptos Fundamentales	8
a) Libertad	9
b) Propiedad Privada	11
c) Soberanía	13
d) Voluntad General	15
C) Gobierno	16
a) Definición de gobierno	17
b) Constitucionalismo y División de Poderes	18
c) Poder	20
d) Autoridad	22
e) Órganos del Estado	23
f) Eficiencia	24
D) Legitimidad	26
a) Definición del concepto de legitimidad	27
b) El valor de la legitimidad racional	28
2. Administración Pública: Política y Gobierno	

A) Introducción	31
a) Definición de Administración Pública	34
b) Administración Pública y Ley	36
B) Conceptos Fundamentales	38
a) Dirección	39
b) Control	40
i) Administración Pública y Control Social	41
3. Eficiencia Política	44
4. Conclusiones	47

CAPÍTULO SEGUNDO. El sistema democrático: acciones e instituciones

1. Estado liberal y democracia	
A) Introducción	50
B) Esencia de la democracia	51
a) Definición de democracia	52
b) Reglas del juego democrático	54
C) Democracia y Gobernabilidad	57
2. Instituciones Políticas	
A) Introducción	58
B) Concepto de Institución Política	59
C) Las instituciones democráticas	60
a) Partidos Políticos	61
b) Sistema electoral	63
c) Poder Legislativo	65
d) La institución presidencial	69
e) Las instituciones judiciales	71
3. La acción del gobierno democrático	

A) Introducción	73
B) La importancia de los recursos	74
a) Tributación	75
i) Potestad Tributaria	75
ii) Definición de impuesto	75
b) Presupuesto Público	76
C) El sufragio	77
D) Las políticas públicas	78
a) El proceso de las políticas públicas	81
4. La retroalimentación del sistema	
A) Introducción	84
B) Evaluación	85
a) Indicadores	87
b) Cuenta Pública	88
C) Medios de Comunicación	89
D) Impacto electoral	91
5. Conclusiones	94

CAPITULO TERCERO. El sistema político mexicano: prospectiva para la reelección

1. Composición orgánica del sistema político mexicano	
A) Introducción	98
B) Los principios liberales y democráticos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	99
C) El Federalismo Mexicano	102
2. El contexto sociopolítico del sistema político mexicano	

A) Introducción	104
B) Participación política en el sistema político mexicano	105
a) La legitimidad del sistema político mexicano	107
i) El nacionalismo revolucionario	107
ii) La transición democrática	114
3. Conservación de poder y crisis de representatividad en el sistema político mexicano	
A) Introducción	118
B) La crisis de representatividad en México	120
C) Reelección en México	122
a) Definición de reelección	123
b) Antecedentes históricos	123
c) Fortalezas y debilidades de la reelección	125
i) Ventajas de la reelección	126
ii) Debilidades de la reelección	128
D) Complementos a la reelección en México	129
4. Conclusiones	131
Conclusiones Generales	135
Bibliografía	143
Tablas	
Tabla 1. Principios Liberales en la CPEUM	100
Tabla 2. Principios Democráticos en la CPEUM	101
Tabla 3. Principios Federalistas en la CPEUM	103

Durante mi paso por esta Honorable Universidad tuve la oportunidad de acercarme a diversas personalidades, valiosas por su calidad humana e insuperable vocación docente, en ellos encontré el apasionante deseo de conocer más; de comprender a profundidad el entorno para mejorarlo.

Es una preocupación generalizada el estado general de la política en México. Lo cierto es que en el ámbito político, la teoría ha sido rebasada en la mayoría de los casos por la práctica. Esta desvinculación obedece en general a una abstracción generalizada de aquellos que formulan la teoría, y de una práctica desencarnada por parte de aquellos encargados de tomar decisiones. El presente trabajo se inspira en la necesidad de tender puentes concretos que permitan la mejora de las condiciones prácticas, mediante un enfoque que pone énfasis en la necesidad de no caer en el error de separar radicalmente la práctica de la teoría.

La creación de fuentes de conocimiento interdisciplinario que aporten referencias teóricas que superen el terreno de las ideologías y se enclaven en el plano de la teoría, es un imperativo en el que el presente trabajo pretende contribuir.

La inquietud por aportar alternativas al entorno mexicano, marcado por la transición democrática y la crisis de representatividad, constituye un interés particular de este trabajo; si acaso desentrañamos una parte del camino, nos sentiremos complacidos por haber allanado el sendero hacia la construcción de una sociedad abierta a la pluralidad y, de la misma forma, en la construcción de un Estado con bases sólidas.

En un entorno en el que la construcción de percepciones y la sobreoferta de información se incrementan cada instante, es de suma importancia recuperar los pilares teóricos sobre los que se sienta el sistema imperante y desentrañar su esencia, para poder así aportar ideas que permitan, desde la práctica, mejorar de manera sustancial aquellos puntos en los que el sistema se encuentra limitado.

Este trabajo es, pues, un esfuerzo por deconstruir los elementos más relevantes del sistema político mexicano, en torno a los cuales se ata su legitimidad. La valía recae en favorecer al fortalecimiento y evolución del sistema político en pos de repercusiones en el ámbito de la realidad social.

Agradezco a ésta H. Universidad y a todos aquellos que contribuyeron de manera directa e indirecta a la realización de este trabajo: la culminación del mismo es también un triunfo de ellos.

Si el presente trabajo logra sintetizar y aportar un marco contundente para la acción, entonces se habrá cumplido el objetivo: la inclusión en la práctica de principios teóricos fundamentales y su adecuación a las condiciones actuales.

Sin más, le invito a recorrer el trabajo y afirmarse como juez de su valor.

Marzo de 2011

INTRODUCCIÓN GENERAL

La presente investigación intitulada *Eficiencia de gobierno como medio de conservación de poder: Las llaves de la reelección*, tiene por objetivo general repasar los cimientos teóricos del Estado y, con base en ellos, demostrar que la eficiencia de un gobierno repercute directamente en su legitimidad, necesaria para que un gobierno pueda aspirar a reelegirse.

En el desarrollo del trabajo intento desgranar la fina red de conexiones que ata a la legitimidad y a la acción del gobierno, mediante la revisión sistemática de los principios fundamentales que constituyen al Estado moderno que, por definición, ubico como unido en la actualidad a los principios liberales y democráticos.

La metodología utilizada es la hermenéutica como herramienta interpretativa de las diversas categorías teóricas, mientras que, de manera paralela, utilizo un modelo deductivo que hace partir las conclusiones específicas ciñéndolas a conclusiones de carácter general. Asimismo, subyace una interpretación estructuralista de mi objeto de estudio; decompongo los diversos elementos que componen la estructura del Estado para hallar el germen de su eficiencia

De esta forma mis objetivos específicos son: Establecer el vínculo existente entre acción de gobierno, legitimidad y comportamiento electoral; desentrañar la esencia de las diversas instituciones democráticas en las que se enmarca la acción del gobierno con objeto de entender la esencia de su legitimidad y eficiencia; analizar el papel que juegan dichas instituciones en la consecución del bienestar de la población, y; revisar la estructura del sistema político mexicano con el objeto de conceder la virtudes de la posibilidad de reelección en México.

La hipótesis de mi trabajo es que si un gobierno es eficiente en su actuar se proveerá de la legitimidad necesaria para aspirar a la conservación del poder mediante la reelección.

De esta forma reviso aquellas instituciones en que se ubican las principales funciones gubernamentales tendientes a la generación de bienestar social, concepto que ato al de legitimidad: si las condiciones en la realidad social proveen al ciudadano de los bienes y satisfactores que éste requiere, entonces el gobierno

gozará de mayor aceptación y podrá aspirar a dar continuidad al ejercicio del poder al ser premiado con el voto de reelección.

Considero importante señalar que mi estudio parte de la inquietud por la creciente crisis de representatividad a la que se enfrenta el Estado mexicano, proveniente de la transición hacia un modelo democrático considerablemente más abierto al que imperó la mayor parte del siglo XX. Así, la orientación de mi trabajo apunta a la reelección y la consiguiente conservación de poder, primero, como una relación de dos vías, en donde la acción gubernamental encuentra un incentivo para ser eficiente en la conservación del poder por la vía de la reelección; mientras que la acción se encamina a satisfacer demandas ciudadanas que reditúan en legitimidad y benefician directamente a la población, y, segundo y más importante como un mecanismo para garantizar la efectiva representación de los intereses ciudadanos y, de nueva cuenta, como incentivo para la acción eficiente del gobierno. De este modo y como lo señalé anteriormente, es la propia estructura y esencia del Estado donde se busca e interpreta la eficiencia, es decir, como mecanismo que le incentiva para conservar el poder, y garantizar la representación de los intereses ciudadanos. Lo anterior queda sintetizado en el concepto de *eficiencia política*. Así, no se asume en este trabajo a la eficiencia por sí misma o con referencia al mercado, sino como germen esencial y estructural del Estado.

En mi Capítulo Primero, hago un recorrido transversal sobre los ejes teóricos que sustentan al Estado liberal con el objeto de desentrañar los conceptos fundamentales en los cuales está enmarcada la acción del gobierno. De esta manera, defino sus conceptos teóricos básicos como libertad y soberanía y, en un plano más práctico, Administración Pública y Gobierno. Los objetivos particulares de este capítulo son definir los principios sobre los que está fundado el Estado liberal, analizar la formación teórica del concepto de Administración Pública y delinear los conceptos de legitimidad y eficiencia.

De esta forma mi primer capítulo aporta el marco de referencia del Estado liberal como lienzo sobre el que se construye el sistema democrático y se enfoca en probar que los principios en los que éste se funda – aunque con adaptaciones

lógicas – mantienen su vigencia al sustentar la acción del gobierno mediante la administración pública.

En mi Capítulo Segundo, reviso la construcción del sistema democrático como aquel sistema enfocado en canalizar la participación política de la sociedad en la constitución de las autoridades políticas y en el diseño de las instituciones en las que habrá de darse la interacción en dos ámbitos fundamentalmente: primero, en la consecución del poder público y, después, en el ejercicio del mismo. De esta forma, los objetivos particulares de este capítulo son: Analizar el papel que juegan las instituciones democráticas en la consecución de la eficiencia de gobierno; Examinar, en consecuencia, la estructura y funcionamiento de dichas instituciones democráticas; examinar las acciones democráticas más relevantes que se dan en el marco de las instituciones democráticas; Analizar los principales mecanismos que tiene el Estado para allegarse de recursos para garantizar su operatividad, y; Analizar los métodos que tiene el sistema para retroalimentar su actuar en pos del mejoramiento de la acción con miras a acrecentar su legitimidad.

Así, en mi segundo capítulo ubico la esencia de aquellas instituciones democráticas fundamentales para el accionar del gobierno con el objeto de regresarlas a sus principios para dotarlas de eficiencia. De este modo partimos de la premisa de que la ineficiencia de las acciones e instituciones políticas se basa en el alejamiento de sus principios esenciales, por lo que al desentrañar su composición de manera elemental, podemos sugerir cursos de acción más apegados a un actuar eficiente de cara a la interacción democrática. Asimismo, en este capítulo describo el proceso de las políticas públicas como curso de acción predilecto para satisfacer las demandas sociales, así como su proceso de germinación y aplicación. Finalmente, ubico en este capítulo el importante proceso de retroalimentación que lleva a cabo el sistema democrático; proceso mediante el cual se remodelan aquellas acciones que fallen al cumplir con el objetivo de beneficiar a la sociedad; proceso, en el que, asimismo, se encuentra ubicado el control de la acción gubernamental por medio del voto, punto capital del trabajo. Así, se vincula la acción institucional democrática del gobierno con la repercusión

en el ámbito de la opinión pública en términos de, legitimidad en primera instancia, y en el ámbito electoral en consecuencia.

Las características orgánicas del sistema político mexicano, su devenir sociohistórico en el plano de lo político y la concepción de la reelección como una alternativa de solución a los problemas de representatividad del sistema, son los temas fundamentales de mi Capítulo Tercero. Los objetivos particulares de este capítulo son: Encontrar los puntos de contacto del sistema político mexicano con la concepción teórica del Estado liberal-democrático; Examinar el contexto sociopolítico del Estado mexicano con base en las categorías teóricas del Estado liberal y; analizar los pros y contras de la conservación de poder que sustenten la viabilidad de la reelección de los representantes como alternativa de solución a la crisis de representatividad en México.

En este sentido, este tercer capítulo pretende, en primer término, enmarcar al Estado mexicano en las acciones e instituciones descritas en el Capítulo Segundo, aquellas provenientes del marco del Estado liberal y ubicadas bajo el crisol del sistema democrático; prosigue, en segundo término a describir aquellas cualidades peculiares y distintivas del sistema político mexicano provenientes de su construcción histórica para, finalmente, en tercer lugar, afirmar a la reelección en México como incentivo auténtico para los representantes populares para enfocar su acción a criterios de eficiencia, así como a la acción eficiente como incentivo para los votantes para otorgar legitimidad y continuidad al gobierno mediante el sufragio.

Si se satisfacen los objetivos generales y particulares de este trabajo, podré demostrar el vínculo existente entre acción de gobierno, opinión pública, legitimidad y comportamiento electoral, al tiempo que me permitirá sustentar la posición de que la reelección brinda incentivos a los actores políticos para la acción eficiente.

El apego a la estructura del trabajo aquí descrita, me situará en posibilidad de comprobar mi hipótesis y, paralelamente, aportar una síntesis de los conceptos trascendentales para el pensamiento político liberal y democrático moderno, conceptos que, por su aplicación práctica, no pueden pasar desapercibidos y que,

asimismo, deben ser reinterpretados a la luz de un contexto político en perpetuo movimiento con el objeto de adecuarlos en pos de una acción colectiva que permita la satisfacción, protección y evolución de los intereses colectivos y particulares insertos en una sociedad.

CAPÍTULO PRIMERO. FUNDAMENTOS DEL ESTADO LIBERAL

1. El Estado como orden

A) Introducción

La exigencia de un ordenamiento que regule las acciones derivadas de la naturaleza del hombre está inscrita en la misma naturaleza del hombre; dicha exigencia deviene en la creación de un ente *supraindividual* encargado de garantizar seguridad, paz social y el bienestar del grupo en su conjunto. Al principio, el ordenamiento giró en torno a la espiritualidad y a fuerzas invisibles canalizadas en costumbres religiosas. Conforme el pensamiento político evoluciona encontramos que los primeros Estados se fundan en la “combinación de elementos permanentes derivado del orden ético natural junto con elementos convencionales y mutables”¹. Así, encontramos que las normas de comportamiento de los primeros Estados en la Grecia antigua, provienen de un pensamiento mítico que dicta principios de comportamiento y a cambio garantiza el orden, la seguridad y la paz social de los gobernados, de esta manera el ordenamiento se legitima y vela por las necesidades de los habitantes, particularmente por la necesidad de justicia.

Para diversos pensadores, el origen del Estado como orden es consecuencia de la propiedad privada. En Kant encontramos la epítome de este pensamiento pues plantea que a diferencia de los derechos naturales – que no obligan a nadie en el mundo fenoménico –², el derecho a la propiedad, dado que es reclamado con base en un título jurídico – que parte de una legislación externa al individuo –, debe ser garantizado por un ente externo: en este caso el Estado civil que se encarga de garantizar la propiedad mediante leyes públicas.³ Aquí se revela la función del Estado y del derecho en relación con la adquisición de la tierra.⁴

¹ Maldonado Simán, Beatriz, *La Relación del Derecho Internacional con los Derechos de las Minorías Étnicas. Un Estudio Epistemológico desde el Idealismo y el Realismo*, Tesis Profesional para obtener el Grado de Doctora en Derecho, México, UNAM – FES Acatlán, 2007, p. 27.

² *Ibidem*, p. 226 – 229.

³ Se funda en este momento de igual manera el derecho positivo como opuesto al derecho natural.

⁴ *Idem*, p. 229.

Así como la propiedad privada es un concepto capital para entender el momento fundante del Estado y punto clave para comprender la distinción entre el estado de naturaleza y el Estado civil, estos términos no están completos si no distinguimos el correlato del derecho de propiedad (entendida ésta como *derecho adquirido*), el derecho a la libertad, derecho *innato* del hombre. Para Kant, la distinción entre el derecho *innato* a la libertad y el derecho adquirido de propiedad, representa la dicotomía que domina el pensamiento moderno, la distinción entre libertad/ley (según la argumentación teórica de la tesis citada para ilustrar la transición proveniente de la justicia/compulsión), Estado de naturaleza/Estado civil, derecho público/derecho privado e incluso entre derecho natural y derecho positivo. La libertad se posiciona así como el único derecho natural del hombre en contraposición al derecho adquirido de la propiedad, que marca una separación entre la sociedad civil y la sociedad primitiva. Inclusive podemos identificar que el derecho de propiedad se continúa a partir del derecho *innato* de libertad. Así, la propiedad se articula como una extensión de la libertad. En el subinciso a) Libertad, incluido dentro del inciso B) Conceptos Fundamentales se hará un análisis epistemológico más profundo en relación a la libertad como piedra angular del desarrollo del Estado Liberal.

La dicotomía fundamental libertad/ley y la fundación de la sociedad civil están basados en un *contrato originario*, un contrato social que, en palabras de Kant, busca dominar la *insociable sociabilidad*⁵ del hombre. El momento del *contrato originario* puede ser entonces definido como el momento en que “el pueblo ha abandonado su libertad salvaje para encontrar de nuevo su libertad en general, íntegra, en la dependencia legal, es decir en un estado jurídico.”⁶. De esta manera, el Estado se erige como garante de la libertad originaria y además

⁵ *Idem*, p. 232. Al hablar de la insociable sociabilidad, Kant se refiere a los antagonismos surgidos de la misma naturaleza del hombre que han de conducirlo a un estado de tranquilidad y seguridad, a la constitución civil, y se expresa en los siguientes términos: “Entiendo en este caso por antagonismo, la *insociable sociabilidad*, de los hombres, es decir, su inclinación a formar sociedad que, sin embargo, va unida a una resistencia constante que amenaza perpetuamente con disolverla [...] El hombre tiene una inclinación a *entrar en sociedad*, porque en tal estado se siente más como hombre [...] pero también tiene una gran tendencia a aislarse; porque tropieza en sí mismo con la cualidad insocial que le lleva a querer disponer de todo según le place [...]”

⁶ *Idem*, p. 234 – 235

protege la propiedad y la paz⁷. Para Rousseau, el *pacto social* se da cuando “los obstáculos que impiden su conservación [de los hombres] en el estado natural, superan las fuerzas que cada individuo puede emplear para mantenerse en él.”⁸ De tal manera que se vuelve imperativo que el hombre encuentre “una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.”⁹ Es en este momento en que se funda el Estado. El pensamiento *contractualista*¹⁰, sin embargo, no busca el origen histórico del Estado, antes bien focaliza su esfuerzo en explicar su *razón de ser*. Ciertamente es que el pensamiento *contractualista* ha sido refutado en sus términos¹¹, y, aunque como recurso teórico ahistórico, sigue ocupando un lugar primordial en la Teoría del Estado actual que nos permite comprender la fundación del Estado y su repercusión en el ámbito del derecho público particularmente.

Hemos repasado hasta aquí el surgimiento del Estado como orden a través de la distinción de los dos conceptos capitales: libertad y propiedad privada; asimismo hemos revisado brevemente la tradición *contractualista* que pretende explicar el surgimiento del Estado como orden. Sin embargo resta aún por comprender el momento histórico que impulsó al modelo del Estado Liberal como garante de los más altos principios.

El advenimiento de la ideología liberal y con ella del Estado liberal está enmarcado en el proceso de la Ilustración, que tuvo su punto culminante en la

⁷ *Idem*, p. 235

⁸ Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, México, FCE, 2004. p. 11

⁹ *Ibidem*, p. 11

¹⁰ Una interpretación que podemos aportar respecto del pensamiento *contractualista* es su surgimiento como consecuencia de una explosión demográfica considerable que amplió la población sometida al ordenamiento del Estado, lo cual acarrió consigo que dicho Estado (y aquí nos referimos particularmente a los Estados de la antigüedad) se volviera intangible, pasando de ser un Estado que podía resolver personalmente los conflictos, porque las comunidades eran relativamente pequeñas a un Estado que no puede ocupar todo y por tanto debe fundarse en un poder soberano donde todos los individuos entreguen su poder individual a un poder más grande con fines de defensa. Aquí podemos explicar también la preferencia actual por sistemas democráticos representativos en vez de democracias directas.

¹¹ Bobbio aclara que uno de los críticos más ácidos al contractualismo fue Hegel quien afirmó que “El contrato no puede asumirse como fundamento del Estado [...] en primer lugar porque el vínculo que une al Estado con los ciudadanos es permanente e inderogable por parte de éstos; en segundo lugar porque el Estado puede pedirle a sus ciudadanos, aunque en circunstancias excepcionales, el sacrificio de la vida”. El contrato social es pues una ficción jurídica. Para mayores referencias véase: Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Trad. José F. Fernández Santillán, FCE, 1989. p. 29 – 35.

revolución francesa de 1789 (y en general en todos los procesos de independencia y revolución alrededor del mundo en el período de 1789 – 1820). El proceso teórico sin embargo se remonta por lo menos dos siglos atrás, al surgimiento de las doctrinas racionalistas (en primer término y con suma relevancia), nominalistas y al cuestionamiento de las instituciones y certezas intelectuales que habían sido básicas en la Edad Media¹². El proceso intelectual de la revolución francesa introdujo, de igual manera, el concepto de la normalidad del cambio¹³: la mutabilidad del sistema con el objeto de garantizar la legitimidad del mismo, situación que a la postre favorecería al liberalismo. Sin embargo, hay un par de aportaciones que destacan de las demás y que cimientan al Estado Liberal como ninguna otra: la primera, la secularización del Estado y su rompimiento total y definitivo con los dogmas míticos de la antigüedad. Si bien la comprensión del estado secular moderno y su estructura política (las decisiones políticas independientes de la esfera religiosa y moral), ya habían sido aportadas por Nicolás Maquiavelo en su obra¹⁴, fue hasta el proceso de la Ilustración con los principios de libertad esgrimidos principalmente en Kant (pero también por pensadores como Bentham, Grocio y políticamente en Hobbes), que la separación se volvió definitiva. De este punto en adelante se puede afirmar que la conexión del mundo político con la religión y con las demás formas de vida ética y cultural se pierde, y se instituye una nueva esfera de acciones y decisiones: la esfera política¹⁵; en segundo lugar, la concepción *iusnaturalista* de la Ilustración implanta principios que proceden en su origen de la filosofía estoica, la concepción “de que todos los hombres son libres porque todos están dotados de la misma razón”¹⁶. Los principios estoicos son retomados

¹² Wallerstein, Immanuel, *Después del Liberalismo*, Trad. Ángela Mastrángelo, México, Siglo XXI, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1998. p. 78

¹³ *Ibidem*, p.79 y 92 – 93.

¹⁴ Fue la idea de la separación del poder político del poder divino lo que le granjeó a Maquiavelo la antipatía de los filósofos cristianos, por obviar la concepción teocrática que ni los más decididos defensores de la independencia y soberanía del poder temporal se habían atrevido a hacer. Véase: Cassirer, Ernst, *El Mito del Estado*, México, 1968, FCE, p. 162.

¹⁵ La culminación de esta idea puede encontrarse en una máxima del pensamiento hegeliano que afirma que: “El Estado es el espíritu absoluto y verdadero, que no reconoce ninguna regla abstracta de lo bueno y lo malo, de lo vergonzoso y lo mezquino, de la astucia y del engaño”, citado en Cassirer, *El mito del Estado*, p. 313. Ver nota 14.

¹⁶ Cassirer, Ernst, *El Mito del Estado*, México, FCE, 1968, p. 124.

posteriormente por Kant quien aporta – sobre el principio de igualdad fundamental de los hombres – los conceptos de humanidad y género humano. Bajo este principio el poder político se deposita en los ciudadanos libres y capaces de razón e igualdad de derechos. A Kant le llamaba particularmente la atención la fuerza de la revolución francesa para “encumbrar los más altos principios éticos”¹⁷ y la pretensión de universalizar la libertad¹⁸. Así pues, tenemos a la secularización definitiva del Estado y al encumbramiento de la libertad y la igualdad de los hombres por su capacidad de raciocinio como las grandes aportaciones de la revolución francesa, ambas condiciones de suma relevancia para comprender la legitimidad del Estado de este momento histórico en adelante.

De la revolución francesa surge otro eje rector del Estado Liberal, la voluntad general, pero no se puede comprender dicho concepto sin antes revisar a la soberanía como cualidad esencial de un Estado y su relevancia. El concepto de soberanía sigue epistemológicamente al momento del *contrato originario* y es en Hobbes en quien encontramos la fuente del concepto. Hobbes hace partir la soberanía de la institución del Estado, a quien “se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido.”¹⁹ El poder soberano se constituirá entonces por encima de la razón y del pueblo, y de esta manera regirá por sobre todas las cosas. En Rousseau, encontramos a la soberanía derivada de la voluntad general, resultante del *pacto social*. La voluntad general quedará entonces articulada como fuente del poder soberano que habrá de regirlo en cuanto a la razón de la institución del Estado: el bien común²⁰, sin embargo una vez instituido el poder soberano, del mismo modo que en Hobbes, éste gozará de preeminencia por sobre todas las demás razones. En el subapartado c) Soberanía, contenido en el Apartado B) Conceptos Fundamentales analizamos meticulosamente las connotaciones del concepto de Soberanía en el devenir del Estado y sus repercusiones para con su legitimidad.

¹⁷ *Ibidem*, p. 209

¹⁸ *Op. cit.*, Nota 1, p. 235.

¹⁹ Hobbes, Thomas, *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y civil*, México, Trad. Manuel Sánchez Sarto, 2ª. Ed, México, FCE, 1980.

²⁰ *Op. cit.*, Nota 8, p. 17.

Hasta aquí hemos esgrimido de manera breve los ejes teóricos sobre los que está fundado el Estado Liberal, más adelante volveremos a ellos.

El actuar del Estado requiere, para nuestro estudio, particular atención. Es su quehacer organizado con los fines de supervivencia y de satisfacción de necesidades sociales lo que dota de sentido al Estado. En uso pleno de su soberanía, el Estado lleva a cabo funciones enfocadas a garantizar su preeminencia por sobre todas las demás organizaciones, pero también lleva a cabo actividades para complacer al núcleo poblacional al que se debe. Esta actividad organizada y delimitada del Estado se denomina Gobierno y la revisaremos más adelante en nuestro apartado C), del Capítulo Primero.

La actividad del Estado está delineada por la voluntad popular que se cristaliza en forma de normas y leyes impersonales específicas, enfocadas a brindar un marco que garantice el actuar del Estado conforme al mandato del pueblo. De esta manera, se instituye el predominio de la ley solidificado en una Constitución que engloba dichos mandatos y proporciona la certeza de las acciones que el Estado lleva a cabo. Este mismo ordenamiento usualmente delimita y divide el poder soberano del Estado de manera que se limiten sus abusos y existan contrapesos capaces de refrenar el uso arbitrario del poder soberano, de tal manera que encontramos en el constitucionalismo necesariamente a la división de poderes, ambas como notas características del Estado liberal. En cuanto a la división de poderes, podemos decir que es una consecuencia natural de la división del trabajo que advino con la revolución industrial. El gobierno, para hacer más eficaz su actuar delega su poder soberano en diversas instancias que estarán a cargo de cumplir con las funciones del Estado.

Fincado en las raíces del cuerpo del Estado liberal encontramos al poder – particularmente al poder político – como un atributo cardinal de la estructura estatal. Me interesa poderosamente la manera en que el poder político se convierte en un elemento que unifica el tejido social y permite el correcto desempeño del Estado. Recupero elementos de la concepción hobbesiana del poder, así como un enfoque proveniente desde la sociología para conformar la que será mi definición. En mi construcción me atañe el modo en que el ejercicio

del poder político está relacionado con la eficiencia del gobierno para cumplir con sus tareas primordiales.

Aunque ambos conceptos se refieren al modo en que el Estado hace valer su predominio sobre sus súbditos, encontramos puntos de diferencia entre el mencionado concepto de poder político y su evolución hacia el concepto de autoridad.

El concepto de autoridad nos remite al pensamiento de Weber, quien sintetiza la noción actual al incluir los elementos de continuidad y ley en su definición. Además de que lo vincula al uso legítimo de la fuerza, detentado exclusivamente por el Estado. De esta manera, el concepto de autoridad se consolida como un pilar del Estado liberal dada su naturaleza coactiva, que permite al aparato estatal llevar a cabo sus funciones sin que exista legítimo derecho de resistencia.

La transferencia de la soberanía del Estado y su ejercicio continuo y certero en forma de autoridad es la nota característica de la transferencia de poder hacia los órganos del Estado. Éstos estarán encargados de cumplir con las funciones básicas del Estado. Su surgimiento es consecuencia natural del advenimiento del Estado moderno y la imperante necesidad de la delegación de poder en unidades de decisión vinculadas de manera efectiva al devenir social.

Enlazado de manera estrecha al desarrollo de la noción del Estado liberal se encuentra el concepto de legitimidad. En su acepción más sencilla la legitimidad se refiere a lo permitido. En nuestro caso nos atañe la concepción desde la ciencia política que se refiere al derecho de gobernar; a la manera en que el poder soberano del Estado y los mandatos que de él emanen son reconocidos por la sociedad de la que éste proviene. La legitimidad ata a la voluntad general y a su proceso de formulación de leyes con el actuar del Estado, y representa un eslabón necesario para entender el proceso democrático desde un punto de vista que ubica a la sociedad como principio y fin del movimiento político.

Cuando hacemos referencia a la legitimidad del Estado liberal, es menester hacer referencia a la legitimidad en un marco de valores construidos por la razón y fundados en las doctrinas racionalistas de la ilustración y de los siglos anteriores a ésta. La legitimidad racional invoca un proceso cognoscitivo basado

en la razón mediante el cual el ciudadano reconoce e interioriza los mandatos emitidos por el sujeto que detenta la autoridad, por ser acordes con sus valores y con los valores contenidos en la sociedad.

Así pues, resaltamos la importancia de recuperar las categorías fundamentales del Estado para llevar a cabo un análisis meticuloso de la actividad estatal, esto con el objeto de comprender la manera en que un Estado puede ser eficiente desde un enfoque que tome como referencia el cuerpo teórico que integra al liberalismo.

A continuación, emprendemos el análisis del Estado liberal y sus categorías fundamentales, tarea que habrá de conducirnos a comprender las bases en que está sustentado el Estado moderno y nos permitirá avanzar sobre senderos teóricos sólidos que nos permitirán comprender el actuar del Estado y su eficiencia de manera más clara.

B) Conceptos Fundamentales

A través de este apartado se pretenden plasmar los conceptos capitales que articulan al Estado Liberal en su esencia teórica. Al recorrer el camino de pensamiento que culminó con el Estado Liberal al centro de la pintura, no podemos evitar distinguir que toda la actividad estatal es reflejo de la totalidad de las relaciones sociales y rigurosa viceversa. Con esto queremos decir que el proceso de formulación teórica de los conceptos fundamentales del Estado Liberal no puede ubicarse históricamente en un punto específico, si bien es cierto que su advenimiento está enmarcado en un proceso histórico específico, (en este caso la Ilustración, la revolución francesa y las declaraciones de independencia americanas) la génesis de estos conceptos contiene un bagaje epistemológico que se remonta a los principios del pensamiento político.

Así pues, procedemos a examinar las connotaciones de dichos conceptos bajo el marco de pensamiento que catapultó al Estado liberal como modelo idóneo para el momento histórico y que se mantiene encumbrado gracias a su capacidad de mutabilidad.

a) Libertad

El Estado liberal lleva inscrita en su nombre la carga teórica del concepto de libertad. Es correcto decir que la libertad y su correlato, la propiedad privada, representan la esencia sobre la que se ha construido todo un sistema de relaciones que parten de dicho binomio (libertad/propiedad privada) y se constituyen como la médula del Estado liberal.

El recorrido del concepto de libertad es sumamente amplio, ha sido a través de toda la historia del pensamiento político germen de las más diversas disertaciones. Sin embargo, tenemos que remontarnos a la síntesis que del concepto hace el pensamiento kantiano para encontrar la fuente del concepto de libertad, que sentó las bases del Estado liberal, y que aún representa los cimientos sobre los que está construido el sistema actual.

La libertad es un derecho *innato* para Kant. Con todo y que él distingue a la libertad como el único derecho *innato* del hombre, encontramos en su pensamiento que “la libertad no es una herencia natural del hombre. Para poder poseerla hay que crearla.”²¹. De esta manera comprende a la libertad inscrita en un sistema de valores creados por la razón. Para Kant, la libertad únicamente puede serlo en cuanto es práctica, y en cuanto esta acción no se impone desde afuera, sino que el sujeto moral se la dicta a sí mismo²². Para incorporar la libertad a lo externo, Kant vincula la libertad al arbitrio; el arbitrio se articula en cuanto el hombre adquiere la facultad de desear según conceptos²³. Así, el arbitrio se define como “la facultad de hacer u omitir a su albedrío [del sujeto]”²⁴. En este sentido el arbitrio es pieza fundamental del pensamiento kantiano sobre la libertad, ya que éste representa el punto de tensión entre la ley moral (*honestum*, no coercitivo, pero de obligatoriedad interna), representada por el arbitrio, y la libertad (*iustum*, que se hace cumplir por una instancia externa, en

²¹ *Op. cit.*, Nota 16, p. 340

²² *Idem*

²³ Aquí encontramos el modo de Kant para, como enunciamos con anterioridad, crear la libertad, a través de un sujeto racional en contraposición a los hombres en un estado de naturaleza. Este sujeto racional es definido como aquél que es capaz de imponer imperativos categóricos en reciprocidad con los demás, lo que conduce al Estado civil, donde el hombre es capaz de derechos. Véase, Maldonado Simán, *Op. cit.*, Nota 1, p. 235.

²⁴ *Op. cit.*, Nota 1, p. 212.

este caso el Estado)²⁵. Así, “el concepto positivo de la libertad como la facultad de la razón pura de ser por sí misma práctica, es regulado por el derecho a través del arbitrio como ejercicio externo de la libertad”²⁶. De esta manera el arbitrio delimita a la libertad en relación con la libertad *del otro*, lo cual es garantizado por el derecho²⁷, sin que esto represente la pérdida de la preeminencia de la libertad como “principio constitutivo de la *praxis*”²⁸. Es aquí que encontramos el punto de contacto irrenunciable entre el Estado y el Derecho; dado que el Estado se encarga de garantizar, precisamente esta libertad originaria individual mediante leyes positivas, cuyo cumplimiento el mismo Estado se encarga de vigilar. En este sentido, Locke ya había apuntado que el fin de la ley es “preservar y ensanchar la libertad...”²⁹. Bajo estos preceptos podemos decir que el concepto de libertad aporta al Estado liberal la concepción de esferas individuales (o de grupo), en donde la libertad es indispensable para la *praxis* y por tanto debe ser garantizada de manera primordial por el Estado, el cual también estará a cargo de delimitar esta misma libertad individual en cuanto a la libertad *de los otros*, mediante el instrumento definido por Kant como arbitrio.

La libertad ha sido preconizada en prácticamente todos los ámbitos del sistema social, y ha situado al Estado en una posición de mediador entre las diversas esferas del sistema y como garante de la libertad de sus integrantes, haciendo girar su eficiencia en torno a la capacidad de éste para cumplir con dichas labores.

Las connotaciones que encontramos en el concepto de libertad se han extendido de tal manera que, tal como lo vislumbró Kant, el *derecho cosmopolita*, se ha erigido como una de las partes fundamentales de las relaciones estatales. Por *derecho cosmopolita*, Kant entendió aquél en el que los hombres deben

²⁵ *Ibidem*, p. 203.

²⁶ *Ibidem*, p. 213

²⁷ Respecto a la libertad enmarcada en el mundo del derecho y garantizada por el Estado, los críticos más radicales se oponen a una libertad inscrita en un mundo de normas ya que afirman que no puede existir libertad con esas restricciones. Para más: *Cfr.* Bakunin, Mijail, *La Libertad, Las obras escogidas de Bakunin*, México, 2002, Ed. Agebe

²⁸ “La función del derecho consiste en la unión del arbitrio del uno con el arbitrio del otro conservando, de esta manera, el criterio de la libertad entendido como principio constitutivo de la *praxis*”, *Op. Cit.*, Nota 1.

²⁹ Locke, John, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, 1999, FCE, p. 33.

intentar prestarse un comercio mutuo, dando origen al derecho de ciudadanía mundial. Al respecto Kant refiere: “Fúndase este derecho en la común posesión de la superficie de la tierra; los hombres no pueden diseminarse hasta el infinito por el globo, cuya superficie es limitada, y, por tanto, deben tolerar mutuamente su presencia, ya que originariamente nadie tiene mejor derecho que otro a estar en determinado lugar del planeta”.³⁰ Así, Kant reconoció el rumbo eminentemente comercial hacia el que se aproximaban las relaciones interestatales y, especialmente, las relaciones individuales, todo esto derivado de la construcción racional de la libertad, de la cual derivan todos los demás derechos.

b) Propiedad privada

Hemos dicho que la propiedad privada es para diversos pensadores lo que determina el surgimiento del Estado civil. En el Estado liberal, la propiedad privada está dotada de un gran contenido. Siguiendo el pensamiento de Kant, podemos entender a la propiedad privada como una extensión de la libertad.

Ya hemos señalado que Kant distingue a la libertad como el único derecho *innato* del hombre, sin embargo ésta tiene un correlato muy importante que es la concepción de la propiedad privada como derecho *adquirido*. En esta distinción Kant hace recaer la dicotomía entre el derecho natural y el derecho positivo³¹: Mientras que el derecho *innato* a la libertad no se encuentra “formalizado” en un título jurídico – lo cual deviene en que éste no obliga a nadie en el mundo fenoménico –, el derecho *adquirido* de propiedad sí se encuentra “formalizado” en un título jurídico que es garantizado por un ente externo, de aquí el nacimiento del Estado civil, que estará encargado de garantizar el derecho de propiedad mediante leyes públicas.

³⁰ *Op. cit.*, Nota 1, p. 239. Cita a Kant, Immanuel, *La paz perpetua*, 13a. ed., México, Porrúa, p. 259.

³¹ *Op. cit.*, Nota 1, p. 232. “La transición del derecho natural al positivo respecto de la propiedad revela que la posesión provisional se transforma en perentoria (con su respectiva regulación jurídica positiva) modificando radicalmente las relaciones sociales reguladas por el derecho natural.

Para hablar de derecho *adquirido*, Kant se refiere a una adquisición originaria, que deriva de un estado de naturaleza, de la cual se genera la propiedad privada, que se constituye como piedra angular para el derecho privado y público, ya que se pasa de una posesión provisional a una posesión perentoria con base en un título jurídico positivo, asegurado por el Estado civil.

De esta manera, la propiedad se instituye como la *razón de ser* del Estado, que deberá instituirse como un “juez conocido e imparcial”³², para la resolución de conflictos de propiedad, respetando los títulos jurídicos emanados de los actos de adquisición.

En el pensamiento de John Locke, encontramos a la propiedad privada como aquello que es fruto del trabajo del hombre: “La propiedad existe sin pacto expreso de todos los individuos. Es un derecho que todo individuo lleva a la sociedad en su propia persona, del mismo modo que la energía física de su cuerpo.”³³ Es por eso que para Locke (y en general para comprender al Estado Liberal) el concepto de propiedad privada resulta capital pues revela la función del derecho, aunque Locke apunta que: “De ahí que la sociedad no cree el derecho [...] porque tanto la sociedad como el gobierno existen, al menos en parte, para proteger el derecho privado de propiedad anterior a ellos.”³⁴

La propiedad privada es entonces, en el pensamiento de Kant, lo que revela la transición entre el derecho natural y el derecho positivo, lo cual deviene en el encumbramiento del Estado como garante de este orden positivo de leyes que garantiza que las libertades (incluido el derecho de propiedad, que es extensión de la libertad) se respeten. Cabe señalar en este punto, que para Locke, la propiedad privada pertenece al derecho natural, por lo que el derecho privado, en esta línea de ideas, es más poderoso que el derecho público. Este es un punto capital del Estado liberal. Así, de acuerdo con la argumentación anterior, la eficiencia del gobierno y del Estado en su conjunto estará íntimamente ligada a su capacidad de garantizar el derecho privado y hacerlo compatible con el derecho público.

³² *Op. cit.*, Nota 29, p. 52

³³ *Ibidem*, p. 45

³⁴ *Idem*

c) Soberanía

La libertad y la propiedad privada representan el binomio a partir del cual se debe comprender primero el surgimiento del Estado civil y después, la consolidación del Estado liberal. Así, debemos distinguir al concepto de soberanía como crucial al analizar la naturaleza del Estado liberal y del Estado mismo.

La soberanía está enmarcada en la institución del Estado, y es justamente este concepto el que distingue al Estado de cualquier otro agrupamiento social. La institución del poder soberano es la capacidad del que lo detenta de usar dicho poder por sobre cualquier poder individual o colectivo. Esto no significa que el poder del soberano sea absoluto, esto no puede ser ya que este poder está siempre supeditado a las leyes de justicia³⁵ y, en la evolución del pensamiento liberal, quedaría supeditado al derecho de libertad individual y a las leyes positivas.

El poder soberano se posiciona como el poder que reina sobre todos los demás, el poder que es para Bodino “supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes”³⁶, y es apropiado afirmar que este principio se encuentra ya en la máxima medieval de *princeps legibus solutus*, que afirma que el príncipe está libre de toda coerción legal³⁷. Ciertamente que el poder del soberano no está sujeto a la coerción legal, pero entiende a la norma como obligatoria en el sentido *quoad vim directivam*, pero no en el sentido *quoad vim coactivam*³⁸.

Para Bodino la soberanía le brinda al soberano ocho atributos³⁹, sin embargo todos ellos están derivados del derecho a legislar (el atributo principal de la soberanía). Por tanto, se vuelve imperativo encontrar la distinción entre derecho y ley. El primero siempre es bueno, porque mira a la equidad sin necesidad de

³⁵ *Op. cit.*, Nota 16, p. 125

³⁶ Sabiné, George H., *Historia de la Teoría Política*, Trad. Vicente Herrero, 2ª. Ed., México, FCE, 1963.

³⁷ *Op. cit.*, Nota 16, p. 125

³⁸ *Idem.* Aquí el autor cita a Tomás de Aquino, quien en su *Summa Theologica* enuncia las limitaciones del gobernante.

³⁹ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, México, 1958, 2ª. Ed. Ed. Continental. Los ocho atributos que Bodino distingue son: El derecho de legislar, el derecho sobre la paz y la guerra, el derecho a nombrar a los altos dignatarios, el derecho supremo de justicia, el derecho a la fidelidad y a la obediencia, derecho de gracia, derecho de moneda y el derecho a fijar impuestos.

mandamiento expreso, mientras que la ley corresponde directamente – y siguiendo el pensamiento de Bodino – a la soberanía del gobernante.⁴⁰

De esta manera aceptamos la definición que postula a la soberanía como “la capacidad exclusiva que tiene el poder del Estado en darse, en virtud de su voluntad soberana, un contenido que la obligue⁴¹, y en la de determinar en todas las direcciones su propio orden jurídico. Al decir que el poder soberano no tiene límites, se quiere indicar con ello que ningún otro poder puede impedir jurídicamente el modificar su propio orden jurídico.”⁴² Pero no sólo eso, la soberanía implica el poder del soberano de ir, en ciertas condiciones de necesidad, en contra del propio derecho que lo obliga con tal de salvaguardar la unidad estatal.⁴³ Es precisamente esta característica de la soberanía lo que genera una considerable tensión al considerar el poder soberano del Estado en relación a la libertad individual.

Habiendo definido el concepto formal de soberanía queda por dilucidar otro complejo problema que atañe a la soberanía del Estado, a saber, su depositario.

Para Heller, en todo orden de poder es necesaria la existencia de un titular del poder para que se constituya “una unidad decisoria efectiva”⁴⁴, por lo que, en el caso de la soberanía debemos identificar aquél titular del poder cuya voluntad determina a los órganos de poder.

Las principales corrientes que ubican a la soberanía en distintos actores son dos; la primera le atribuye la soberanía a una sola persona (usualmente bajo el título de monarca, rey, etc.), y aunque ésta se vale de un aparato administrativo particular, cada decisión y acto del poder soberano es competencia de éste único depositario. La segunda corriente que es la que actualmente se encuentra

⁴⁰ Heller Hermann, *La soberanía*, México, UNAM, 1965, p. 82.

⁴¹ Resulta importante comprender aquí la importancia de la concepción kantiana de la moral. Para Kant sólo es “plenamente moral aquella acción a la que nos sentimos nosotros mismos obligados en fuerza de nuestra naturaleza, no en virtud de una norma que ha sido puesta por otro. La autonomía de la razón la hallaban tan imposible los políticos y escritores de la escuela del Derecho Natural de la época anterior a Kant, como la auto-obligatoriedad del Estado respecto de sus leyes [...] La auto-obligatoriedad es exigida por las convicciones jurídicas dominantes con lo cual, junto al carácter subjetivo de todo criterio acerca del Derecho, existe también el carácter jurídico de la obligación que el Estado se impone a sí mismo.” Véase: Jellinek, *Op. Cit.*, Nota 39, p. 392.

⁴² *Op. cit.*, Nota 39, p. 393

⁴³ *Op. cit.*, Nota 40, p. 153.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 117

vigente, es la que identifica como sujeto de la soberanía al *pueblo*. Este punto de vista proviene principalmente de los razonamientos de Rousseau y sobre ellos ahondaremos a continuación.

d) Voluntad General

El proceso histórico de pensamiento condujo a encontrar como depositario originario del poder soberano al *pueblo*. En el pensamiento de Rousseau encontramos la fórmula mediante la cual se transfiere la soberanía de fuentes divinas a la voluntad general, al *pueblo* como unidad de voluntad.

Para Rousseau, el carácter indivisible de la soberanía es consecuencia precisamente de su origen, que es la voluntad general. La voluntad general se articula como la decisión de la mayoría en cuanto a lo que es más conveniente a la comunidad, expresado como el *bien común*. La voluntad general resulta, por tanto, el concepto al cual se ancla la soberanía.

El pensamiento *contractualista* nos resulta de gran utilidad para comprender la transición de las razones de la institución del poder soberano: de provenir de razones divinas, se produce una escisión que seculariza al poder y lo hace derivar del *contrato originario*. El *contrato originario* que defienden los *contractualistas* supone la institución de un cuerpo encargado de la protección de los asociados, quienes a su vez transfieren su libertad como hombres individuales a la persona del Estado. Entonces la diferencia fundamental consiste en depositar el poder soberano en “un poder ininfluenciable e impersonal”⁴⁵ – que está representado por la ley y la división de poderes – antes que en una sola persona

Sin embargo, pronto queda patente la ficción en que incurre quien piense que la voluntad general pretende dar auténtico cauce a la voluntad de la sociedad en el ejercicio del poder soberano. Mediante la doctrina de la división de poderes de Montesquieu se instrumenta el “procedimiento técnico para transformar la voluntad general, portadora y creadora de los valores, en una ley cuya

⁴⁵ *Ibidem*. p. 85

imperatividad no admita perturbaciones.” De esta manera “La división de poderes, la idea de la democracia, la doctrina de la corporación y la teoría de los órganos del Estado, tiene como misión hacernos concebir la voluntad del titular de la soberanía como una voluntad limpia de toda subjetividad, quiere decir, la voluntad del Estado debe ser concebida como una norma autónoma y subjetiva; en la que no desempeñe función alguna el arbitrio individual.”⁴⁶ De esta manera, se privilegia la conservación del orden establecido.

Así, mediante la división de poderes se permite que el pueblo que originariamente detenta el poder soberano lo transmita a representantes que formulan un código de leyes positivo (Constitución), sin que esto retire al pueblo (pero sí limite) la facultad de disponer de nuevo de su poder soberano originario y ordenar un cambio en su Constitución.

En suma, la voluntad general representa el modo por excelencia de despersonalización de la sociedad, de la transferencia de la voluntad individual al reconocimiento de la mayoría como fundamento de la acción organizada del Estado y – de gran importancia –, para el reconocimiento de leyes emitidas por la mayoría, que regulen de manera efectiva la actividad social y conduzcan con presteza el accionar del Estado.

C) Gobierno

Hasta aquí he sentado los cuatro pilares sobre los cuales, a mi entender, está construido el Estado liberal; a saber: libertad, propiedad privada, soberanía y voluntad general. La aparición de dichos conceptos está íntimamente ligada con el desarrollo histórico que condujo en última instancia a la Revolución Francesa. El advenimiento de la ley, como lo denomina Michelet, fue la mayor conquista de la reconfiguración que se llevó a cabo tanto en Europa Continental, Gran Bretaña y en la incipiente democracia de los Estados Unidos.⁴⁷

⁴⁶ *Ibidem*, p. 87

⁴⁷ Hayek, F.A., *Los Fundamentos de la Libertad*, Tomo. I., trad. José Vicente Torrente, Valencia, Fomento de Cultura Editores, 1961, p. 341.

Con los renovados conceptos que sustentan al Estado, era momento de que éste se pusiera en acción. La garantía de la no intromisión en los diversos ámbitos de la recién delimitada esfera privada y sus recién conquistados derechos, brindaron los límites dentro de los cuales habría de actuar el gobierno. La elección de representantes que transmitiesen la voluntad general del pueblo resultó un elemento clave pues dichos representantes formularon – en las diversas naciones refundadas – las primeras Constituciones que presentaban los marcos dentro de los cuales habría de llevarse a cabo la acción del Estado, el hacer organizado del Estado: el gobierno.

a) Definición de gobierno

En su acepción más simple el gobierno es el total del hacer organizado del Estado⁴⁸. Dichas actividades se realizan conforme a las reglas dictadas por la misma fuente de poder soberano, por lo que para que exista gobierno debe haber un poder soberano por sobre el cual no se encuentre nada más y que sea capaz de expedir normas de acción que sean obligatorias.

Las decisiones que toma el Estado en su actuar, en consecuencia y ejercicio de su poder soberano, lo encaminan a cumplir con sus funciones esenciales. Dichas funciones están enunciadas en su propia naturaleza: la protección del derecho fundamental de libertad de todos sus habitantes, la garantía de seguridad de sus asociados ante entidades externas, la posibilidad de acceder al poder público, etc.⁴⁹

El gobierno es el Estado en busca del cumplimiento de sus fines (e incluso de su propia supervivencia) apegado al marco legal contenido en la ley suprema, la

⁴⁸ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, p. 70.

⁴⁹ Más recientemente la preponderancia de la economía en el sistema actual exige al Estado “el reconocimiento de iguales derechos a todos los individuos para producir las cantidades de mercancías que quieran y venderlas a los precios que deseen”. Véase: Hayek, F.A., *Op. cit.*, Nota 47. Esto representa un seguimiento expreso del derecho cosmopolita de Kant que ya hemos enunciado con anterioridad (Vea *supra*, Capítulo Primero, Apartado A), Subapartado a) Libertad).

Constitución; es la exteriorización del poder del Estado mediante un órgano independiente que provee las exigencias de este poder.⁵⁰

b) Constitucionalismo y División de Poderes

Dentro de la esencia del Estado liberal y de su órgano de acción, el gobierno, se encuentra la exigencia de limitar el poder soberano que el Estado posee, con tal de garantizar esferas de libertad mediante la ley. No se puede comprender el ejercicio de la voluntad soberana del Estado mediante el gobierno sin un cuerpo normativo completo que lo regule.

El constitucionalismo y el liberalismo están definitivamente unidos de manera particular dado que este último se basa en el gobierno de las leyes y no de los hombres.⁵¹ Los límites de la acción del gobierno están siempre contenidos en la Constitución que representará el “límite de la situación de los miembros de la asociación en relación con ella.”⁵² La Constitución de un Estado liberal representa la consumación del acto fundante del Estado, aunque no se debe confundir de ninguna manera el pacto social con un pacto constitucional. Para Carl Schmitt, “un pacto constitucional no funda la unidad política [antes bien la presupone], se trata de un ‘pacto de gobierno’ [...] el auténtico pacto constitucional es siempre un pacto de *status*.”⁵³ Este pacto constitucional se basa en la expresión de la posibilidad de elegir por la virtud de decisión propia el modo y forma de la propia existencia, es una expresión de la soberanía del Estado y ante todo es una delimitación expresa y positiva de los límites de la acción del gobierno. Desde su aparición, el constitucionalismo se ha enfocado en defender principios muy específicos, lo cual ha generado polémica en cuanto a los principios que defiende. Schmitt encuentra en la aparición de las Constituciones la aparición

⁵⁰ *Op. cit.*, Nota 39, p. 400.

⁵¹ *Op. cit.*, Nota 47, p. 338.

⁵² *Op. cit.*, Nota 39, p. 413.

⁵³ *Op. cit.*, Nota 48, pp. 70 y 75.

también del Estado burgués de Derecho⁵⁴, el cual formaliza en su Constitución que el Estado aparezca como el servidor, rigurosamente controlado de la sociedad, lo cual legitima y eterniza el *status quo* y le da especial importancia a los derechos “bien adquiridos”.⁵⁵ Es así que el Estado liberal y su gobierno en su delimitación formal mediante la Constitución ponen especial énfasis en la preservación y ensanchamiento de las libertades burguesas: la libertad personal y la propiedad privada, y consideran al gobierno como garantía armada de este orden, paz y seguridad burguesa. El constitucionalismo se consolida de esta forma en concepto esencial de la positividad del orden del Estado que no admite la preeminencia de voluntades personales ni la injerencia en la esfera de libertad individual sino con base en una ley.

En la Constitución, entonces, quedarán contenidos los principios de la soberanía popular, de la división de poderes, de la duración de las funciones públicas, la responsabilidad de los que desempeñan estas funciones, así como infinidad de otros principios de Derecho⁵⁶. En términos políticos, la Constitución está investida de gran relevancia porque delimita las formas en que se dará el juego político dentro de un Estado así como en la relación de éste con otros Estados; asimismo, se sientan los principios para el acceso al poder. En la Constitución se cristaliza pues, el orden.

La doctrina de la división de poderes resulta una consecuencia lógica de la división del trabajo y del conocimiento, que ha alcanzado a la actividad del Estado. Mediante la división de poderes o de competencias, el gobierno puede llevar a cabo con mayor especificidad sus funciones mediante competencias definidas concretamente en la ley. La doctrina tradicional divide el poder soberano⁵⁷ del Estado en tres poderes: Ejecutivo, que estará a cargo de los asuntos administrativos y de la ejecución de las leyes; Legislativo, que tendrá a su cargo la transmisión de la voluntad general mediante la formulación de leyes

⁵⁴ La definición formal de Estado de Derecho la aporta Schmitt al caracterizarlo como “Todo Estado que respete sin condiciones el Derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos que existan.” Véase: Schmitt, Carl, *Op. cit.*, Nota 48. p. 150

⁵⁵ *Op. cit.*, Nota 48, p. 145.

⁵⁶ *Op. cit.*, Nota 37, p. 424.

⁵⁷ Para Jellinek el poder soberano no puede ser dividido, siempre es uno. Lo que existe es una división de competencias.

generales y disposiciones administrativas destinadas a regir el comportamiento de los diversos entes administrativos y; Judicial, que estará a cargo de la aplicación de las sanciones derivadas del incumplimiento de las leyes emitidas por el legislativo.

La división de poderes resulta un elemento de suma importancia para el gobierno en el Estado liberal ya que la delegación del poder y la división de las competencias genera una dinámica completamente distinta a la que se daba en unidades de poder donde se concentraban los mandos en una sola unidad decisoria e incluso en una sola persona, modo típico del absolutismo. Un gobierno obtendrá un mejor funcionamiento en cuanto garantice que la competencia de poder esté bien delimitada en las normas generales con el objeto de cumplir las funciones del Estado con un mayor grado de asertividad.

c) Poder

La caracterización del poder ha sido un tema medular de distintos análisis sociales y políticos. En mi estudio me atañe el modo en que éste se ejerce mediante el cuerpo articulado del gobierno. Para entender al poder político encontramos tres diferentes aproximaciones que, no obstante su enfoque particular, se complementan para darnos una concepción de poder amplia: la primera entiende al poder como capacidad. Esta concepción tiene su principal exponente en Hobbes quien reconoce al poder como los medios que determinado sujeto tiene “para obtener algún futuro y aparente bien”⁵⁸, desde esta óptica, para Hobbes el poder político se instituye como medio asegurador del futuro, a diferencia del poder económico. En esta perspectiva lo que interesa es el ejercicio potencial o efectivo del poder y encuentra exponentes tanto en Weber como en Raymond Aaron. Para este último, “la dominación supone un cierto grado de institucionalización (sin la cual el dominante no se atrevería a

⁵⁸ *Op. cit.*, Nota 19, p. 150. En Hobbes encontramos el origen del poder y su legitimidad en el pacto social que funda la comunidad de hombres organizados, el Estado.

mandar)⁵⁹. Un segundo enfoque propone el análisis del poder como un elemento fundado en el consentimiento. Este acercamiento se funda en la legitimidad con que se ejerce el poder, el cambio fundamental lo encontramos en Locke, quien, a diferencia de Hobbes, reconoce que el poder que se ha depositado en forma condicionada en el soberano, sólo tiene justificación si mediante esta forma se asegura la libertad y la propiedad de los individuos.⁶⁰ Si el poder no asegura los fines que dieron origen al pacto original, el derecho a oponer fuerza está legitimado. En el tercer enfoque, encontramos al poder como un elemento ineludible de todas las relaciones sociales. Esta postura es defendida particularmente por diversos sociólogos, de entre quienes destaca Michel Foucault. Él difiere de la concepción del poder como una institución y afirma que “no es una estructura ni una fuerza de la que dispondrían algunos: es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en una sociedad dada.”⁶¹ De esta manera Foucault termina por definir al poder como la capacidad de conducir conductas, es decir de restringir el campo de acción de los otros.⁶²

Para efectos de la presente investigación, conviene recuperar al poder como una relación social pero también como una institución que goza de legitimidad. Asimismo, resta por definir la función del poder, particularmente la del poder político, que es la que atañe al Estado liberal, la cual encontramos sintetizada de gran manera por Kaplan: “La función del poder [político] consiste precisamente en la defensa de la sociedad contra sus propias contradicciones.[...] se identifica con el orden colectivo que impide la disgregación de la comunidad, oponiéndose al surgimiento de conflictos internos.”⁶³ Queda claro que el poder político es un elemento siempre presente en toda comunidad que se materializa en las relaciones de mando-obediencia de las cuales las más significativas son las que se dan entre Estado y sociedad, por su carácter singular. El poder político en este sentido, tiene la capacidad de cohesionar y garantizar la existencia de una

⁵⁹ Raymond Aron, "Macht, Power, Puissance", en: *Etudes Sociologiques*, Presses Universitaires de France, París, 1988, p. 48.

⁶⁰ *Op. cit.*, Nota 29, p. 152.

⁶¹ Foucault, Michel, *Un diálogo sobre el poder*, Madrid, Alianza Editorial, 1981, p. 82.

⁶² Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2000, Tomo 2, pp. 1000 - 1007.

⁶³ Sanabria, Juan José, *La Ciencia de la Administración Pública: Un Enfoque Político de la Actividad Administrativa del Estado en el Marco de la Globalización*, México, UNAM, 2002, p. 42.

comunidad, en este caso, es imprescindible la existencia de poder político para el ejercicio de la acción del Estado, las acciones del gobierno, por lo que la concepción del poder resulta indispensable para garantizar su buen ejercicio con miras a satisfacer las funciones del Estado.

d) Autoridad

Todo gobierno está investido de una cualidad que le permite ejercer su poder sobre las voluntades personales incluidas dentro de su jurisdicción, ésta cualidad se deriva del poder soberano característico del Estado y del gobierno. Dicha cualidad de dominación se conoce como autoridad y es una de las notas principales del gobierno. La autoridad está basada en la delegación del poder que, en el caso del Estado liberal se realiza con apego a la normatividad correspondiente, en este caso la primera fuente de autoridad se encuentra en la ley suprema de la Constitución. Una nota característica de la autoridad es la legitimidad en su ejercicio proveniente del poder soberano y establecida con claridad en la ley. De esta manera, la autoridad es una forma de poder consentido que se manifiesta solamente en el marco de la organización⁶⁴, en este caso en el marco del Estado y del gobierno.

En el marco del liberalismo la autoridad se vuelve impersonal y se deposita en la ley y única y exclusivamente en aquellos en quienes está delegado el poder mediante atribuciones de ley. De esta manera se hace evidente que la autoridad impersonal está sustentada en Kant “quien afirma que cualquier respeto hacia una persona no es en realidad sino acatamiento a la ley”.⁶⁵ Este tipo de autoridad es la nota característica del Estado liberal, en cuya facultad de ejercer legítimamente la fuerza radica uno de sus componentes esenciales.

⁶⁴ *Ibid*, p. 53

⁶⁵ Marsal, Maurice, *La autoridad*, trad. Rafael Bofill, Barcelona, Ed. Industria Gráfica García, 1971.

e) Órganos del Estado

El modo en que el Estado liberal toma decisiones para ejercer su poder político y demostrar su autoridad es a través de los órganos del Estado.

El Estado como asociación organizada necesariamente requiere de órganos, sin estos órganos la representación del Estado no puede llegar a existir, es decir, equivale a anarquía. Los órganos del Estado no representan un obstáculo para que la unidad de voluntad del Estado se atomice, antes bien ésta puede definitivamente estar fundada en dichos órganos.⁶⁶

Partiendo de los razonamientos de Max Weber, reconocemos la gran importancia que poseen los órganos, ya que la dominación más pura es aquella fundada en un aparato burocrático cuyas funciones estén adecuadamente delimitadas por el marco legal⁶⁷. Para Weber resulta indispensable, en una dominación basada en las leyes y depositada en un sistema que da preferencia a la voluntad popular, que exista una jerarquía administrativa; con esto se refiere a “la ordenación de “autoridades” fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las autoridades superiores por parte de las inferiores.”.

De esta manera la fuente del poder soberano extiende su dominio y delega su poder en estos órganos que poseen “a) el control y eventual comprobación del cumplimiento de las normas; b) el monopolio, también, de la creación de todas las normas o de aquellas decisivas para la libertad de disposición de los funcionarios; y eventualmente, y sobre todo, c) el monopolio, asimismo, de la concesión de los medios necesarios para la administración.”⁶⁸

Entonces, en gran medida la eficiencia de un gobierno descansará en la manera en cómo se establezca la interacción entre los distintos órganos encargados de ejercer el poder soberano del Estado y llevar a cabo sus

⁶⁶ *Op., cit.*, Nota 39, p. 450

⁶⁷ Weber, Max, *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*, Trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo García Maynez, José Ferrater Mora, Bogotá, 2ª ed., FCE, 1997.

⁶⁸ *Ibid*, p. 218.

funciones primordiales, su relación legal, así como su impacto en la actividad social.

f) Eficiencia

En su constante acontecer, el gobierno entendido como quehacer organizado del Estado se encuentra delimitado por diversas normas, valores o “vectores normativos”⁶⁹, que obran en la esfera de los asuntos públicos y que hemos analizado con anterioridad. Resta, sin embargo, revisar el concepto de eficiencia a fondo como eje rector de la acción del Estado. El interés en la eficiencia del actuar estatal se centra en el funcionamiento del propio gobierno y el modo en que sus bienes y servicios se distribuyen y prestan⁷⁰. En sentido estricto la eficiencia es entendida como la “virtud o facultad para lograr un efecto determinado”⁷¹, podríamos agregar que el desarrollo del concepto de eficiencia pone hincapié en el uso óptimo de los recursos con los que se cuenta. En relación con el ámbito gubernamental, la preocupación histórica ha girado en torno a la condición de que los recursos con los que cuenta el gobierno – en referencia de manera primordial al dinero público – deben gastarse “con tanto cuidado y consideración como sea posible, que deben usarse adecuadamente y que los efectos de su uso deben ser lo más explícito que se pueda (...) Esta actitud hacia el gobierno subraya la capacidad de movilizar, organizar y dirigir los recursos”⁷². Al respecto nos concierne que el modo en que obre el gobierno en el manejo de sus recursos, sea con apego a las categorías esenciales del Estado y en acecho de la consecución de los objetivos generales delineados por la voluntad general. De esta manera, al ceñirse a los principios que evocan el progreso social y el encumbramiento del Estado, como notas principales, el actuar del Estado va encontrando cauce hasta constreñirse en objetivos sociales

⁶⁹ Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T., *Teoría de la organización para la Administración Pública*, Trad. Pastor Jesús Andrade Covián y Mónica Utrilla, México, 1999, Ed. FCE. “En matemáticas un vector es cualquier cantidad, como la velocidad, que posee tanto dirección como magnitud. Esta imagen del vector nos resulta útil porque estos grupos de valores tienen también, en esencia, dirección y magnitud” p. 67

⁷⁰ *Ídem*.

⁷¹ Diccionario Enciclopédico Espasa, Tomo 9, Madrid, 1979.

⁷² *Op. Cit*, Nota 69, p. 68

concretos, de esta condición se deriva el principal conflicto que encuentra la eficiencia en el actuar del gobierno: A medida que el gobierno opta cada vez más por un enfoque social, la eficiencia deja paulatinamente de ser capital como principio organizativo⁷³. Esto representa la tensión entre la satisfacción concreta de necesidades sociales y la prestación de servicios a la sociedad civil, y la manera en que el uso de los recursos se aleja de la eficiencia en sentido estricto, para encontrar lo que llamo *eficiencia política*, que referirá al modo en que el Estado actúa mediante el Gobierno en uso de su soberanía en contra de los principios de eficiencia – como concepto de mercado – para buscar la consecución de objetivos sociales esencialmente superiores (puesto que atienden a las personas en su condición humana) o en busca de *rendimientos democráticos*, concepto que ampliaré más adelante en el trabajo.

Asimismo, es importante señalar la diferencia entre el concepto de eficiencia y el de eficacia. Mientras que el concepto de eficiencia pone énfasis en la optimización en el uso de los recursos, el concepto de eficacia se refiere a los resultados y a la consecución de objetivos⁷⁴. Esto significa que se puede ser eficiente sin ser eficaz, y de la misma manera se puede ser eficaz sin ser eficiente. Esto refiere a que en la práctica se pueden conseguir objetivos (eficacia), sin necesidad de tener una buena utilización de los recursos con los que se cuenta (eficiencia). De igual forma se pueden utilizar los recursos de manera óptima (eficiencia) sin conseguir los objetivos (eficacia). En el caso del gobierno el caso ideal es aquél en que se obtenga un equilibrio entre el uso óptimo de los recursos públicos y la consecución de los objetivos del Estado.

Así pues, el concepto de eficiencia resulta de suma importancia para evaluar los rendimientos que se obtengan del actuar del Estado, lo cual devendrá en un mayor o menor reconocimiento y aceptación por parte de la sociedad civil, que le otorgará legitimidad al orden establecido. A continuación revisamos el concepto de legitimidad y sus implicaciones en el funcionamiento estatal.

⁷³ *Ibid*, p. 70

⁷⁴ Alemán, Miguel, *Eficiencia y Eficacia*, en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020829171632-EFICACIA.html>, Chicago, 2001.

D) Legitimidad

Anudado justo en la raíz de la construcción del Estado liberal se encuentra el concepto de legitimidad. Su relevancia recae en el modo en que el poder soberano se convierte en autoridad reconocida que debe ser acatada por todos los miembros de la sociedad civil. El bagaje teórico que compone el concepto ha tenido un gran recorrido en la historia del pensamiento político y es natural: No hay sociedad en la que no encontremos definiciones más o menos precisas de lo que es lo legítimo, lo lícito y correlativamente, lo prohibido.⁷⁵ Así, encontramos anclado en los fundamentos del Estado liberal la concepción social que entrama a la legitimidad como cualidad fundamental para el ejercicio del poder y consecuentemente para el ejercicio eficiente del poder. Sin embargo, debemos reconocer que el ejercicio del poder con goce de legitimidad es únicamente una posibilidad, ya que como bien apunta Weber “Ni con mucho ocurre que la obediencia a una dominación esté orientada primariamente (ni siquiera siempre) por la creencia en su legitimidad.”⁷⁶ Esto es, que puede existir un orden establecido con capacidades de coacción sobre sus súbditos sin que exista ese reconocimiento legítimo de su autoridad.

Para entender con mayor precisión las interacciones que participan en la creación de la legitimidad en el seno de la sociedad civil, definiré el concepto a continuación, lo que permitirá entender la medida en la que el apoyo social hacia el sistema juega un rol importante en relación con su eficiencia de acción y la manera en que la acción del gobierno está orientada en las democracias modernas hacia la satisfacción de necesidades poblacionales en busca de legitimidad.

⁷⁵ Loza Otero, Nicolás, *Legitimidad en disputa: Zedillo, Fox, Calderón*, México, Flacso México, 2008.

⁷⁶ *Op. cit.*, Nota 67, p. 171

a) Definición del concepto de legitimidad

En sentido estricto la idea de legitimidad concierne ante todo y sobre todo al derecho de gobernar. “La legitimidad es el reconocimiento del derecho de gobernar (...) aquél que justifica simultáneamente el poder político y la obediencia.”⁷⁷. En efecto, la legitimidad se encuentra situada en la sociedad civil que tiene la capacidad de formular, reconocer y hacer valer los mandatos a los que habrá de someterse y cuyo significado se entenderá mejor si lo entrelazamos a la voluntad general (cuyo contenido he revisado con anterioridad en esta obra).

Al hablar de legitimidad nos referimos al modo como el derecho de gobernar se vuelve un imperativo categórico ya que “la acción del que obedece transcurre como si el contenido del mandato se hubiera convertido, por sí mismo, en máxima de su conducta.”⁷⁸. Lo cual nos revela un vínculo con el pensamiento *kantiano*, pero también un enorme vínculo con el pensamiento de Max Weber, quien sostiene que tanto la obediencia como la legitimidad hacia el régimen irán en función de los fines que las normas (en que está apoyada la dominación), persigan y de los valores que las engendran. En el pensamiento de Weber encontramos, asimismo, las tres tipologías clásicas de la legitimidad, éstas son: la legitimidad racional - que será a la que me referiré mayormente durante esta obra -, que está fundada en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad, esto con apego estricto a los valores sociales y siempre enfocado a fines racionales acordados por la sociedad; la legitimidad de carácter tradicional, que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad; y por último, la legitimidad carismática, que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o

⁷⁷ Coicaud, Jean Marc, *Legitimidad y Política, Contribución al Estudio del Derecho y de la Responsabilidad Política*. Trad. Atruro Firpo, Rosario, Ed. Homo Sapiens, 2000.

⁷⁸ *Op. cit*, Nota 75, p. 62

ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas⁷⁹.

La legitimidad pues, refiere al modo en que la sociedad reconoce, interioriza y acata las disposiciones del orden estatuido por ser racionalmente acordes con sus valores, “racionalizados” a través del derecho. Es así que la legitimidad se ha posicionado como una de las notas características del Estado liberal moderno, ya que en la medida en que éste goce de mayor reconocimiento entre sus gobernados, será capaz de cumplir con mayor atingencia sus responsabilidades. La legitimidad de un Estado con base en la racionalidad de su origen y de sus procedimientos, constituye la piedra angular para comprender las redes vinculantes entre actuar del Estado y respaldo social. A continuación se revisa con mayor detenimiento la construcción racional de la legitimidad.

b) El valor de la legitimidad racional

Clara está la relevancia de la legitimidad para el Estado moderno en su actuar. Al hablar de la cualidad racional de la legitimidad dentro del Estado moderno, estamos haciendo referencia a la capacidad de los ciudadanos para discernir por voluntad propia, y en uso de sus capacidades cognoscitivas, la medida en que el régimen en cuestión (incluidos sus procedimientos de formulación de normas, los valores inherentes a éstas y la eficiencia de las instituciones políticas) satisface las necesidades del ciudadano sin comprometer la estabilidad del Estado. Como apunta Loza, “La legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad.”⁸⁰. Es este tipo de legitimidad la que atañe a este estudio de manera particular, porque representa el vínculo irrenunciable entre el Estado moderno, el encumbramiento de la ley y el triunfo del positivismo y la acción racional. En el Estado legislativo (como lo denomina Schmitt) se domina mediante normas impersonales, “de contenido mensurable y determinable, en el

⁷⁹ *Op. Cit*, Nota 67, p. 173.

⁸⁰ *Op. Cit*, Nota 75, p. 157, El autor cita a Lipset.

que la ley está separada de su aplicación al caso concreto y en el que el legislador está separado de los órganos de aplicación de la ley”. De esta manera, las cualidades racionales del pueblo unificado (voluntad general) se manifiestan en la ley, porque “según el presupuesto democrático, el pueblo homogéneo reúne todas las propiedades que garantizan la justicia y la racionalidad de la voluntad por él expresada”⁸¹. Sin embargo, debemos mantener presente que, pese a la naturaleza general de las leyes, su relatividad y transitoriedad responde a una mayoría parlamentaria lo cual no significa que no deba de haber una armonía entre ley y Derecho⁸². De esta manera reconocemos que la legitimidad que los ciudadanos le otorgan racionalmente a un régimen está atada de manera estrecha a la legitimidad que tengan las leyes, al procedimiento para formularlas y al impacto efectivo que tengan sobre la satisfacción de las necesidades del grupo. Este mínimo de legitimidad es necesario para que una sociedad organizada prevalezca durablemente. De la misma forma, como apunta Coicaud, “es necesario que los individuos crean en sus fundamentos y puedan, desde esta perspectiva, valorar al hecho social como superior a las estrategias estrictamente personales”⁸³, ya que de esta manera se asegura la preeminencia del Estado y su soberanía, lo que garantiza que sus actos y mandatos sean más eficientes.

Por último nos referiremos a la dominación racional basada en normas en el sentido en que lo hizo Weber, resaltando las causas en virtud de las cuales la dominación racional obtiene un alto grado de consenso entre los ciudadanos ya que ésta resulta la más conveniente “en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo de sus resultados (...) su aparición es, por ejemplo, el germen del estado moderno occidental (...) hoy es además sencillamente inseparable de las

⁸¹ Schmitt, Carl, *Legalidad y Legitimidad*, Trad. José Díaz García, Madrid, Ed. Aguilar, 1971

⁸² Para una perspectiva más amplia conviene revisar: Habermas, Jürgen, *Escritos sobre moralidad y eticidad*, México, Paidós, 1992. Particularmente pp. 131 – 173.

⁸³ *Op. Cit.*, Nota 77, p. 94

necesidades de la administración de masas.”⁸⁴. Esto en relación a la legitimidad racional y el aparato burocrático administrativo que se presenta con la dominación racional propuesta por Weber.

Así pues, observamos traducida en la legitimidad racional, la representación de una sociedad basada en las ideas racionalistas del positivismo y la creencia en la ley que fundamenta el respaldo político en un nivel macro en la racionalidad de las leyes y en la sinergia entre éstas y los valores insertos en la sociedad, mientras que en un nivel micro, en los resultados tangibles en el constante devenir de la vida social y en el impacto concreto de la acción del Estado en la vida de sus ciudadanos. Es así que resulta crucial analizar los vínculos entre el proceder del Estado y la legitimidad del mismo, así como los instrumentos de que se vale éste para cumplir con sus funciones (en el plano político, administrativo y social), y la manera en que la eficiencia con que lleve a cabo sus funciones le otorgará un mayor o menor grado de legitimidad.

La legitimidad y el sistema que lo engendra, como podemos apreciar, tienen diversas connotaciones. En este sentido, conviene denotarla como una “creencia”, que si bien apela a elementos de la razón, no deja de ser un concepto voluble, atado irremediabilmente a la subjetividad inherente a cada individuo. Es así que el papel de la tradición y de los valores sociales contribuye a generar la creencia de la validez del sistema imperante. De esta manera, el conjunto de interacciones que se dan en una sociedad determinada constituyen un universo que gradualmente moldea lo que es aceptado como legítimo e ilegítimo en una sociedad. En el presente estudio nos concierne la manera en que la acción gubernamental impacta las creencias sociales; en los criterios que desde la razón utilice la sociedad para fortalecer su “creencia” en que los procedimientos gubernamentales son válidos radica la importancia de la legitimidad para este trabajo. Si es posible descifrar aquellos procedimientos gubernamentales que impactan en el sistema racional legitimatorio, se podrán establecer los puntos focales para el fortalecimiento de la legitimidad racional y del Estado mismo.

⁸⁴ *Op. Cit.*, Nota 67, p. 178

2. Administración Pública: Política y Gobierno

A) Introducción

Encaminado a satisfacer las necesidades de la sociedad civil, el orden estatal ocupa una posición fundamental en el constante devenir de la vida social. Claramente delimitado en su actuar por los ejes cardinales de la Teoría del Estado, el gobierno se constituye como nexo certero de la organización social en busca primordialmente de “promover su felicidad”⁸⁵. Esta mutua dependencia de los componentes de la organización promueve el surgimiento de un ente articulado que permite la transmisión rutinaria del actuar generalizado del gobierno. Es en ésta idea de mutua dependencia que ubicamos el nacimiento de la administración pública, cuyo surgimiento podemos establecer en simultaneidad con la aparición de la sociedad como cuerpo políticamente organizado ya que “siempre ha sido necesaria la dirección del género humano”⁸⁶.

El proceso histórico en que está enmarcado el surgimiento de la administración pública moderna puede situarse en los principios del pensamiento *cameralista*, en el último cuarto del siglo XVIII y principios del siglo XIX. La relevancia de este período radica en las reformas administrativas emprendidas en los Estados absolutistas, cuya transición hacia esquemas de Estados liberales germinó la aparición del nuevo tipo de administración, centrado principalmente en los ciudadanos. Resulta relevante analizar las categorías introducidas por los *cameralistas* puesto que el encumbramiento de su pensamiento representa el establecimiento de la dominación por medio de una institución: El Estado. Asimismo, el *cameralismo*⁸⁷, representa la racionalización del trabajo administrativo para fomentar la consecución de objetivos no administrativos, a saber, la felicidad de los súbditos y el bienestar del Estado. Así, entendemos que el *cameralismo* “es una técnica y una teoría de la administración (...) fue

⁸⁵ Guerrero, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Ed. Harla, 1986.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 308

⁸⁷ Hacemos referencia al cameralismo como la escuela de pensamiento que se refiere a la sistematización de los procesos gubernamentales, que originalmente se daban en la “Cámara” de los reyes en los Estados absolutistas de la antigüedad. Ver: *Ibid.*, pp. 4 – 32

primordialmente una teoría y técnica del gobierno (...) una teoría del ejercicio del poder.”⁸⁸.

De esta manera, encontramos en el *cameralismo* la síntesis del pensamiento administrativo, germen del irrenunciable camino del Estado unido a la administración pública. De esta manera concedemos que la erección de la administración pública como pilar en que se sostiene el actuar estatal, proviene de la necesidad que tienen los integrantes de la sociedad de encontrar en dicho cuerpo organizado los medios de conservación de las relaciones existentes en el seno de la comunidad⁸⁹. Dichas relaciones entre la comunidad y los individuos explican la manera en qué se constituye el espacio público por la vía de la interacción individual y “cómo, una vez definido éste espacio, el mismo tiene una relación permanente en el espacio privado”⁹⁰. Derivan de la constitución del espacio público innumerables dependencias sociales que nacen de las necesidades de cada cual y que “por la ley natural de la sociabilidad son inherentes a la especie humana como consecuencia de la organización física del hombre (...)”⁹¹. La administración pública atiende precisamente a dichas dependencias y estará siempre enfocada a la preservación y desarrollo de las interacciones sociales que permitan el progreso y bienestar de la sociedad en su conjunto. En este sentido, la administración pública es portadora de una gran responsabilidad ya que se instituye como la parte operativa y visible del Estado, en quien reposará el ejercicio de los recursos públicos y la actuación estatal.

Es preciso hacer mención aquí del segundo gran momento de la administración moderna: el *New Deal* estadounidense de finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Esta escuela de pensamiento podría resumirse en la máxima de Woodrow Wilson: “El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno, y, en segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficacia y el mínimo costo posible, sea

⁸⁸ *Ibid.*, p. 4

⁸⁹ Guerrero, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Ed. Harla, 1988, p. 90.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 91

⁹¹ *Ibid.*, p. 93

de dinero o de esfuerzo”⁹². La inclusión de los principios de eficacia y optimización de recursos es la nota característica de la escuela de administración estadounidense, que introduce conceptos de la administración privada en el ámbito público. La relevancia de este momento radica en la pretensión de incrementar la sistematización de la administración pública y de obviar las categorías del Estado para hacer administración. Esto se expresa en la supuesta separación wilsoniana entre Política y Administración. Separación que debe asumirse como recurso teórico para introducir (y medir) la eficiencia administrativa. No obstante, sabemos del estrecho e irrenunciable vínculo entre Política y Administración. El *New Deal* se ha mantenido como una referencia teórica importante, y con sus adecuaciones - ciñéndose de forma más estrecha a las categorías del Estado -, ha persistido en la administración estadounidense y se ha extendido a otros países y representa un eslabón significativo en el estudio de la administración pública.

Es preciso mencionar en este punto que el contacto que la Administración Pública tiene con el Estado es irrenunciable, quienes pretenden alejar su actuar de los principios esenciales del Estado obvian la relevancia de la soberanía como principio rector de la acción estatal mediante la administración pública. Para el presente estudio es importante recalcar nuestra concepción que dista mucho de alejar a la Administración de la política, antes bien partimos de la premisa de que el fortalecimiento del ente estatal con apego a sus principios esenciales, es indispensable para que la mecánica administrativa marche de manera adecuada.

Así, la introducción de nuevas categorías a la administración pública (por ejemplo, la escuela de la Nueva Administración Pública) centra la atención en el gobierno y su eficiencia. De nueva cuenta, para mi estudio la relevancia de la administración pública está fundada en su estrecho vínculo con el Gobierno y de estos dos conceptos con los fundamentos esenciales del Estado. Si existe una administración pública que cumpla con sus obligaciones para con la sociedad civil, en uso adecuado de los recursos con los que cuente, entonces el Estado

⁹² *Op. Cit.*, Nota 85, p. 289

funcionará de manera eficiente y obtendrá del cuerpo social en su conjunto reconocimiento y obediencia.

A continuación se esboza la definición formal de administración pública y los conceptos capitales que ésta entrama, lo que nos permitirá encarar de manera específica las interrelaciones existentes entre Estado y sociedad, así como los procesos democráticos en los que interviene que estarán encaminados a generar legitimidad.

a) Definición de Administración Pública

La administración pública representa la potestad que funge como argamasa del tejido social al conducir mediante un aparato burocrático los designios de la sociedad a la que se debe. Además, se refiere a la organización del Estado que “expresa su voluntad o la ejecuta”⁹³, agregaremos que lo hace de manera constante y certera, con apego a la ley.

Para mi trabajo recorro a la definición que la refiere como el “trabajo del gobierno, el desarrollo y refuerzo de los controles [sociales, democráticos], el establecimiento y la dirección de los servicios, todo ello, entendido en su conjunto, es la administración pública.”⁹⁴. Sin embargo, debemos puntualizar que el área de acción de la administración pública es tan amplia como lo es la cobertura del Estado, lo cual implica que su impacto alcanza casi todas las áreas del devenir social y gira en torno a la preservación y desarrollo de la sociedad y del orden estatal. Así pues, podemos decir que la administración pública es “la cadena que liga todas las partes de la sociedad y constituye lo que llamamos unidad del cuerpo político”⁹⁵.

La actividad administrativa, de la misma manera, está “orientada a la expansión de las fuerzas del Estado”⁹⁶, mediante el uso racional de los medios con que cuenta, entendidos éstos como “toda suerte de bienes muebles e

⁹³ *Ibid.*, p. 299

⁹⁴ *Ibid.*, p. 314

⁹⁵ *Op. Cit.*, Nota 89, p. 96

⁹⁶ *Op. Cit.*, Nota 85, p.14

inmuebles, poseídos por los súbditos o por el Estado mismo; son también los talentos y destrezas que forman al Estado”⁹⁷. Es así que la eficiencia se posiciona como el bien básico de la administración pública, la optimización de los recursos con los que cuenta para cumplir con sus obligaciones de preservación y progreso social.

Al referirnos al progreso social, debemos enfocarnos en la noción administrativa que ata el progreso del Estado al progreso en los niveles de vida de los súbditos, de esta manera se entiende que “la administración pública cuida al hombre, porque en ello va la existencia del Estado”⁹⁸. Hilado de esta manera, se encuentran en una relación simbiótica sociedad y gobierno, lo que pone énfasis en la manera en que los procesos de la administración pública repercuten en el ámbito de la vida social y la medida en que éstos se realicen con eficiencia, impactará la legitimidad que el Estado obtenga de la sociedad.

Es menester referirnos a la arista política como un elemento cardinal en la administración pública. Al abordar el tema del poder en la administración pública es correcto hacer notar que su atribución principal es la de ejercer el poder soberano del Estado con el propósito de preservar y fomentar el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Entonces, podemos afirmar que el poder político se delega en la administración pública, quien tendrá a su cargo el ejercicio del mismo a través de la forma de autoridad; de esta manera reconocemos el concepto de administración como un “medio para la consecución de los fines políticos del Estado”⁹⁹.

Así, al ocuparnos desde la ciencia política del análisis de la administración pública encontramos que ésta “presupone la existencia de políticas y objetivos generales, su tarea es la aplicación de estos en una sociedad política determinada”¹⁰⁰. La administración pública encuentra su lazo umbilical con la ciencia política porque ésta se encuentra estrechamente relacionada con las

⁹⁷ *Ibid.*, p. 13

⁹⁸ *Ibid.*, p. 32

⁹⁹ *Ibid.*, p. 125

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 315

ciencias sociales, pero en lo particular con la política pues se “encuentra limitada por las categorías del Estado”¹⁰¹.

De esta manera, la administración pública se enfoca en ejecutar los objetivos del Estado dentro de un marco de acción delineado por la ciencia política. A continuación, analizo el rol que juega la ley al delimitar el actuar de la administración pública.

b) Administración Pública y Ley

El panorama de la administración pública y sus principios no estaría completo si dejáramos de contemplar la relación que ésta mantiene con la ley. He esbozado con anterioridad la relevancia del “advenimiento de la ley” en la configuración del sistema estatal imperante; la relevancia del marco constitucional y la delegación de funciones que conlleva el orden cristalizado en ésta; la importancia del apego a las normas y los valores insertos en éstas. Todo lo enunciado anteriormente delinea los márgenes dentro de los cuales habrá de funcionar la administración pública.

Así, encontramos que “La administración pública procede, normalmente, con referencia a leyes que definen normativamente las funciones públicas que debe realizar y la manera como debe realizarlas”¹⁰².

Queda patente que la simbiótica relación que llevan la administración y la sociedad, se da en términos bien definidos por la ley. Hablar de la manera en que la ley ocupó progresivamente un lugar esencial en las interacciones sociales nos remonta a la transición al Estado burgués de derecho, al cual he hecho referencia con antelación en el trabajo. Dicha transición ubica al ser humano en su condición universal como “miembro de la comunidad, es decir, se refieren al ciudadano, no al individuo”¹⁰³, ésta relación enfatiza el rol de la administración en

¹⁰¹ *Ídem*.

¹⁰² Aguilar Villanueva, Luis F., “El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas”, en *Cultura Política y participación ciudadana en México antes y después de 2006*, México, 2007, Segob.

¹⁰³ *Op. Cit.*, Nota 85, p. 94

cuanto ésta abraza todo lo que constituye las relaciones o deberes del ciudadano para la comunidad, en el interés del orden social.

En este sentido las leyes administrativas son las que arreglan, modifican y aseguran los derechos naturales en sus aplicaciones a las cosas de interés común¹⁰⁴. Entonces, queda en evidencia que resultan indispensables aquellas certezas que trajo consigo la aparición del Estado de Derecho para la existencia de la administración pública. Esto entrama, de la misma manera, el surgimiento de una rama del Derecho que se ocupe de lo que la administración pública – en conjunto con la ciencia política – “emitan como principios y normas racionales en su actuar”. De esta manera surge el derecho administrativo que estará encargado de “la exposición y exégesis de las leyes administrativas en que se aplican y concretan los principios y normas racionales emitidos por la administración”¹⁰⁵.

Unificados en esta dualidad – ley como contención y acción –, los principios administrativos se aplican en dos vertientes: la primera, consiste en establecer el marco normativo dentro del cual estará organizado el Estado; la segunda, estará enfocada al modo en que el Estado ejecuta su voluntad. En cuanto a la primera vertiente, es preciso establecer que representa el modo en que se evitan los abusos de poder característicos del absolutismo para transitar hacia el mandato impersonal, fundado en las leyes al que hemos hecho referencia con anterioridad. Respecto a la segunda, debemos fijar que hacemos referencia a la ejecución de los principios del Estado, traducidos en mandatos legales. Dicha función de ejecución en ocasiones puede resultar más importante incluso que la elaboración de los mismos principios.¹⁰⁶

La red de múltiples relaciones entre la administración pública y la ley es evidente. Así, el actuar del gobierno y su función administrativa quedan constreñidas a la ley, pero su desenvolvimiento no se limita a una ejecución irreflexiva de los mandatos legales. De esta manera reconocemos la amplitud de la administración pública, cuyo alcance es tan amplio como el del gobierno

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 110

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 117 - 122

¹⁰⁶ *Op. cit.*, Nota 86, p. 285

mismo, al convertirse en el “Estado en acción, el Estado como constructor”. Asimismo, encontramos que el amplio entramado de interacciones con la ley brindará la certeza de acción y racionalidad a la que Weber hacía mención al ensalzarla como el tipo de dominación más puro¹⁰⁷, y que representa para mi trabajo la modalidad que estructuralmente ofrece la más amplia posibilidad de encontrar la eficiencia en el actuar del gobierno.

Es preciso señalar aquí a la Administración Pública como aquél eslabón que, apegado a la ley, es capaz de unir los principios esenciales del Estado con el actuar concreto apegado a la racionalidad. En este sentido, el criterio evaluativo del trabajo, se ceñirá por principio de cuentas a la esencia del Estado y avanzará sobre la Administración Pública y su actuar racional, bajo el marco estatal en busca de aquellos procedimientos encaminados al fortalecimiento de la sociedad y del Estado.

B) Conceptos Fundamentales

Insertos en la construcción conceptual de la administración pública, encontramos ejes teóricos que representan guías para recorrer el sendero por el cual habremos de transitar para comprender el actuar de la administración.

Así, encontramos un par de nociones fundamentales que yacen en el actuar de la administración pública y que refieren a su carácter público e interacción social de manera sistematizada con el objeto de llevar a cabo determinadas acciones a cargo del Estado. De esta manera, enlazado al actuar eficiente de la administración pública encontramos un par de conceptos cuya relevancia radica en la manera en que subyacen en el comportamiento de la administración pública.

A continuación nos adentramos en la comprensión de estos conceptos y la manera en que influyen en la conducción de los asuntos de la administración pública.

¹⁰⁷ *Op. cit.*, Nota 67, p. 174.

a) Dirección

En términos generales podemos referir a la dirección como el “consejo, enseñanza y preceptos con que se encamina a alguien.”¹⁰⁸. Para la administración pública el concepto de dirección reviste de particular importancia ya que nos remite al momento de la puesta en marcha de los mecanismos delineados por el Estado y a la acción ejecutiva mediante la cual se satisfacen los objetivos estatales. Como indica su definición más simple, la dirección se enfoca al mando – jerárquico, por definición – que conduce las acciones de los integrantes de la administración pública de manera que los objetivos se consigan de manera más eficiente.

El estudio de la administración pública hace hincapié en la practicidad de sus enseñanzas y en transmitir “la forma apropiada, en que se puede adquirir el dinero y los bienes, y cómo conservar y ampliar lo adquirido para la promoción y el mantenimiento de la felicidad temporal.”¹⁰⁹. Así, encontramos el lazo que une a la dirección con la conducción de los asuntos públicos y el modo en que una buena dirección de estos asuntos traerá consigo resultados favorables para la adquisición y ampliación del patrimonio del Estado.

De esta manera, la dirección refiere al actuar cotidiano del aparato burocrático, mediante el cual se ejerce la dominación de tipo racional. Es en éste cuerpo que encontramos la jerarquía de autoridades que propicia que el arte de la dirección se lleve a cabo fundado en procedimientos legales. La dirección atañe el presente estudio en el sentido de que representa el microcosmos de actitudes de guía y supervisión en el seno de la administración pública cuyo adecuado vaivén devendrá en la eficiencia para la consecución de los objetivos del Estado, la eficiencia de gobierno.

¹⁰⁸ *Op. cit.*, Nota 71, Tomo 8

¹⁰⁹ *Op. cit.*, Nota 85, p. 17

b) Control

Dentro de la administración pública, se sigue una línea de objetivos definida por el Gobierno en cumplimiento de los objetivos del Estado. Estos objetivos se deben conseguir tomando en cuenta horizontes temporales claros, lo que obliga a la administración pública a considerar a la eficiencia como piedra de toque en el proceso de consecución de estos fines. Atado estrechamente a la eficiencia en el proceso de la administración pública se encuentra el control, cuya relevancia radica en la supervisión del cumplimiento de los objetivos del Estado en el tiempo y forma establecidos. Por definición, el control indica la parte del proceso administrativo que se encarga de “regular actividades que aseguren que éstas se están cumpliendo como fueron planificadas y corrigiendo cualquier desviación significativa”¹¹⁰. Aunque esta definición proviene desde el estudio de la administración privada, su significado puede replicarse con algunas variantes en el ámbito público. En el ámbito público, como ya señalamos, también se precisa de una evaluación acerca de la manera en que se están cumpliendo los objetivos trazados por el Estado y puestos en acción por la administración pública.

Asimismo, el proceso de control está conformado de dos elementos capitales: primero, como apuntamos anteriormente, la evaluación de los procedimientos de la administración con el objeto de certificar su apego con los objetivos fijados. Y segundo, derivado de la evaluación, el control requiere de parámetros o estándares fijos para determinar si en el proceso administrativo han ocurrido desviaciones con el objeto de corregirlas en pos de la eficiencia. Este par de procesos, insertos en la definición de control, nos indican la manera en que éste actúa en la administración pública, otorgando guías que permitan reconocer los errores con el objeto de corregirlos y así encontrar una ruta de acción que acerque a la administración pública a la eficiencia.

He definido hasta este punto la noción de control como supervisión del proceso de la administración pública persiguiendo su perfeccionamiento, con el objeto de

¹¹⁰ Robbins, Stephen y De Cenzo, David, *Fundamentos de administración, Concepto y Aplicaciones*, México, Ed. Trillas, 1996.

que cumpla sus metas de manera óptima. Sin embargo, en la noción de control, subyace otra connotación particular que nos remite a los conceptos de dominación y mando. El control, entendido a partir de su relación con el poder político, refiere a la actividad de contención de los impulsos sociales que lleva a cabo el Estado por distintos medios. Esta contención, en uso de su poder político legítimo, garantiza el orden y es llevada a cabo en el procedimiento, a través de la administración pública.

El proceso mediante el cual el Estado fija límites a la conducta de los individuos que se encuentran bajo su jurisdicción se denomina control social, que influye en el comportamiento de los ciudadanos en el marco estatal y en un sinnúmero de interacciones sociales.

A continuación, ahondamos en el concepto de control social y analizamos la manera en que la administración pública participa en el proceso de éste.

i) Administración Pública y Control Social

El proceso de control *positivo*, como denominaremos al control que no está enfocado únicamente en la contención y censura del comportamiento social – al que podríamos denominar control *negativo* –, involucra un sinnúmero de variables que se enfocan de manera voluntaria o involuntaria a regular el ámbito actitudinal de los participantes en la vida social de un Estado. En el caso de las acciones que emprende el Estado a través de la administración pública – principalmente, pero no únicamente –, éstas son de carácter voluntario y se dirigen a moldear el comportamiento de los actores en el ámbito público y privado dentro de la competencia de un Estado. Dado que se encaminan a promover un cierto comportamiento en los ciudadanos, los actos de control social, son considerados como actos de poder; poder definido en los términos de Foucault: “El poder, es análogo a lo que he descrito como el proceso de proporcionarle al sujeto de poder los motivos para la acción (...) No hay poder sin una negativa o rebeldía potencial”¹¹¹, en este sentido Foucault posiciona,

¹¹¹ Foucault, Michel, *Microfísica del Poder*, Madrid, 1981, Ed. Graal. P. 253.

asimismo, a la amenaza como uno de los más poderosos motivos para la acción. Estructurado de esta manera, la amenaza del Leviatán de Hobbes, será capaz de moldear, mediante control *positivo*, el comportamiento de los ciudadanos en busca de la estabilidad del orden.

Las guías que otorga el Estado para el control social se pueden encontrar en la supremacía de las leyes y en la legitimación de la autoridad de manera directa. Sin embargo, Foucault nos remite al concepto de “poder pastoral” para definir “aquella parte del poder gubernamental que trata de organizar el control y cuyo papel es el de garantizar, sostener y mejorar constantemente la vida de todos y cada uno.”¹¹². La amplitud del concepto propicia que ubiquemos dentro de estas actividades del poder gubernamental un sinnúmero de relaciones de poder encargadas de incidir en la constitución de normas sociales (algunas de las cuales se cristalizan en normas jurídicas) que regulan el comportamiento social.

Es el papel de la administración pública en la creación de estas regulaciones y su vínculo real con la legitimidad lo que atañe en forma particular mi trabajo. Diversos han sido los enfoques que se le ha dado a la creación de estas regulaciones y conviene rescatar diversos ejes desde los puntos de vista sociológico y psicológico, subyacentes en las connotaciones políticas de dicho proceso. Parto de un presupuesto que ya he comentado anteriormente en este trabajo: con el encumbramiento de los principios de la ilustración se enraizaron en la sociedad concepciones provenientes de la moral *kantiana*; los individuos, desde su universal racionalidad, dejaron de ser vistos como individuos para convertirse en ciudadanos, con derechos y obligaciones dentro de una sociedad particular. Esta transformación en las estructuras racionales y sociales, propició que los mecanismos estatales se abrieran a la participación generalizada de los nuevos ciudadanos, cuyos derechos se cristalizaron en normas generales. Para el control social, esto trasladó el centro de atención de un control coactivo, basado en la fuerza y la censura física, a un control social basado en la generación de comportamiento e influencia indirecta en los flamantes

¹¹² *Ibíd*, p. 235.

ciudadanos¹¹³. La influencia en el comportamiento se da a través de la creación de “significados” en la sociedad, símbolos que representan normas sociales a las que debe ceñirse el comportamiento de los ciudadanos. Aquí es donde intervienen las teorías sociológica y psicológica para explicar la construcción de símbolos y significados. Desde el punto de vista psicológico, el concepto *freudiano* de *Imago*, “resulta un excelente vehículo para transmitir el significado que tiene la modalidad global del control social (...)”¹¹⁴. Desde la sociología, “el problema radica en justificar cuál es la agencia que lleva a cabo la labor real de darles forma a las estructuras simbólicas complejas”¹¹⁵.

Dada la apertura democrática posterior a la revolución francesa, el control *positivo*, se encumbró y, “controlar las fronteras de las opiniones legítimas”¹¹⁶, se volvió imperativo. En esta recién trazada relación, el Estado jugó un rol relevante, aunque no primordialmente central. El desplazamiento de los juicios estatales como única alternativa, hacia la creación de significado por la masa democrática, trajo consigo muchas alternativas para la generación conceptual que, sin embargo, fueron centralizadas por la élite gobernante de nuevo para, de esta manera, conducir la creación de significados para formular un “proceso de control social – en el sentido de una marginación del comportamiento social y político de las minorías, que situaba a éstas más allá de las fronteras del discurso legítimo de la sociedad”¹¹⁷.

La relevancia de este control social para la administración pública, es el modo en que su actuar contribuye a la elaboración de significados legítimos dentro de la sociedad. Además, el aparato estatal juega un papel capital, ya que se instituye como conductor de la formación de significados mediante su actuar cotidiano por medio de la administración pública. De esta manera, el impacto de la administración pública escalará hasta el punto de ser el constructor de significados legítimos en la sociedad. Asimismo, el Estado se posiciona como

¹¹³ Melossi, Dario, *El Estado de Control Social*, Trad. Martín Mur Ubasart, México, 1992, Ed. Siglo XXI. P. 240.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 252.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 236.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 244.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 251.

responsable de velar porque se cumplan las reglas del juego¹¹⁸, lo que pone en manos del poder gubernamental y de su extensión, la administración pública, la responsabilidad de llevar a cabo las acciones conducentes al mantenimiento – pero también a la evolución y progreso – del orden estatal.

3. *Eficiencia Política*

Se han analizado hasta este punto los conceptos referentes a la esencia del Estado; asimismo, se examinó el actuar del mismo mediante la Administración Pública. Los lazos del actuar gubernamental con los principios esenciales del Estado son evidentes al recorrer el modo en que se llevan a cabo las acciones para satisfacer las demandas sociales. En cuanto a la Administración Pública, encontramos que ésta boga por el apego a criterios que promueven la racionalidad y sistematización en su actuar que, en ocasiones, desvía al Estado de su esencia. En este sentido, encontramos una irrenunciable tensión entre los principios esenciales del Estado y la racionalidad de la Administración Pública. Dicha tensión representa un nudo de suma importancia para comprender la manera en que el Estado se presenta ante la sociedad.

Por un lado, las razones esenciales del Estado le impulsan a actuar con el objeto de sostener el orden social mediante acciones conducentes al bienestar de todos los asociados (siguiendo a Rousseau). Por el otro lado, la racionalidad de la Administración Pública ciñe el actuar estatal a principios que le sistematizan, mediante su apego a los principios de imparcialidad de la ley e igualdad fundamental entre los ciudadanos. De esta forma, nos encontramos ante la necesidad de tender un puente que permita el equilibrio entre la esencia estatal y la sistematización administrativa, un criterio que agrupe la sustancia teórica del Estado y aporte un marco teórico sólido para la decisión en el seno de la Administración Pública, entendida ésta última como brazo en que se delega la soberanía del Estado.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 250.

Hemos señalado a la eficiencia como un “vector normativo” del actuar gubernamental. En este sentido, la eficiencia se entiende como la optimización de los recursos con los que se cuenta para llevar a cabo acciones encaminadas a ciertas metas. Es preciso señalar que la eficiencia “depende de la elección del modelo que se tome como referente para valorarla”¹¹⁹, entendida de ésta manera, la eficiencia es relativa al criterio según sea evaluada. Al referirnos a la *eficiencia política* planteamos un enfoque que evalúe a la eficiencia partiendo de un alejamiento deliberado de los criterios que entienden a la eficiencia desde un punto de vista netamente económico. Así, la *eficiencia política* deberá estar basada en criterios evaluativos que partan de la esencia del Estado. En este sentido, y dadas las características peculiares del ente estatal, la *eficiencia política* estará estrechamente relacionada no sólo con la manera en que el Estado utilice los recursos materiales con los que cuenta, además, ésta pone énfasis en los recursos inmateriales de que éste se vale; aquellos recursos intangibles capaces de generar percepciones, aquellos que moldean el comportamiento social en pos de garantizar el orden. Asimismo, en la aplicación de los recursos del Estado, la medición del impacto se encuentra unida de manera íntima con la legitimidad que las acciones conducidas por el Estado engendren y el apego de éstas a las leyes emanadas de la voluntad general.

La *eficiencia política* postula así a los principios esenciales del Estado como ejes valorativos para determinar el impacto gubernamental en la legitimidad del orden social, entendida ésta como aquél sistema de creencias que garantiza un mínimo de obediencia por parte de la sociedad.

Entendida así, para la *eficiencia política* el punto óptimo es aquél en el que la sociedad se encuentra en un punto estable y los niveles de legitimidad del Estado presentan niveles altos. La *eficiencia política* puede, así, distanciarse radicalmente de la eficiencia económica, y, sin optimizar el uso de recursos conseguir fines considerablemente más útiles para el Estado: a saber, el

¹¹⁹ Roldán Xopa, José, “Eficiencia y Derecho Administrativo” en Caballero Juárez, José Antonio, *et. al.*, *Sociología del Derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Regulación, cultura jurídica, multiculturalismo, pluralismo jurídico y derechos humanos*, Vol. II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 47-69.

bienestar social y la estabilidad del ordenamiento mediante el incremento de legitimidad.

De esta forma, es posible entender a la *eficiencia política* como el puente entre la racionalidad sistematizada de la Administración Pública y los principios esenciales del Estado. El apego que las acciones gubernamentales tengan con los criterios de *eficiencia política*, posibilitará a un gobierno aumentar su legitimidad. Así, en sistemas que privilegien la inclusión de la voluntad general en la toma de decisiones públicas, la *eficiencia política* es un bien mayor: enmarca a las acciones gubernamentales en la esencia estatal, lo que garantiza su apego a las categorías fundamentales del Estado, en particular a la voluntad general y al respeto de las libertades; en este sentido, la consolidación de la ley como eje rector de la acción gubernamental, evidencia el vínculo con la voluntad general, pues éstas emanan de la primera.

Así pues, el presente trabajo aporta el concepto de *eficiencia política* como un criterio evaluativo con raíces teóricas para regir la praxis gubernamental. Se enuncia como un mecanismo útil en dos dimensiones: Primero, como una referencia obligada para el gobierno con el objeto de conducir su acción de cara a la sociedad y; segundo, como un criterio evaluativo que sintetiza la información para los ciudadanos y permite a éstos legitimar o desaprobar la acción gubernamental. Devolver su esencia a las diversas acciones gubernamentales y centrarlas con las categorías esenciales del Estado, resulta indispensable para comprender el modo en que legitimidad y acción gubernamental se interrelacionan.

4. Conclusiones

Examinar la totalidad del Estado, con sus innumerables relaciones resulta una tarea cuando menos compleja. El análisis presentado toma guías concisas para navegar por territorios conectados por la ciencia política, pero que incluyen elementos de diversas disciplinas sin cuya interpretación tendríamos una imagen incompleta de nuestro objeto de estudio. La evolución de las categorías estatales ha sido un punto de referencia de gran utilidad en cuanto nos ha servido para encontrar en el ámbito actitudinal del Estado elementos que proceden de razonamientos teóricos profundos, cuyo estudio nos permite explicar la actualidad del devenir estatal.

En el actuar del Estado encontramos “entre líneas” rasgos característicos que indican similitudes estructurales en todos los Estados. La conjugación de los diversos elementos teóricos revisados, es lo que proporciona al Estado un marco de acción delimitado que, sin embargo, abarca un infinito de interacciones sociales en su seno. La libertad, como piedra angular, se constituye como lienzo en el cual se llevan a cabo todas las actividades del Estado liberal. Mientras que la soberanía, se reviste de gran importancia puesto que es cualidad fundamental de un Estado que se precie de tener preeminencia por sobre todas las demás organizaciones. El irrenunciable conflicto entre la preeminencia del poder del Estado y la libertad individual de sus ciudadanos, aún representa un punto de tensión superable en cuanto el Estado atiende y garantiza las necesidades sociales con respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El cartabón que delimita la actividad del Estado es la ley, que se ciñe a las categorías del Estado, y en cuyo proceso de formulación interviene activamente la sociedad, lo que garantiza que dichas regulaciones se encuentren en concordancia con los valores sociales, y en armonía con los principios generales del Derecho. La manera en que se dan las interrelaciones entre la formulación de la ley – proveniente del consenso entre los ciudadanos –, la implementación de los mecanismos estatales para satisfacer las necesidades sociales y el impacto en el comportamiento individual, representa la red cuya interpretación nos atañe

para conocer el modo en que se genera el reconocimiento poblacional hacia un ordenamiento estatal en consecuencia de su accionar.

La administración pública, representa el mecanismo mediante el cual el Estado hace cumplir sus mandatos y su actuar impactará la forma en que éste es percibido por sus ciudadanos. El modo en que la administración pública encuentra sus cimientos teóricos, constituye una extensión de la Teoría del Estado y su comprensión es fundamental para hilar la filosofía del Estado con su actuar concreto.

La particular naturaleza del Estado, su uso legítimo de la fuerza, así como su estrecha relación con la sociedad deben ser atadas a la fuerza de la ley como marco de acción. La manera en que la participación ciudadana retroalimenta el actuar del Estado ubica el punto de contacto que tiene la ciudadanía para modelar el comportamiento estatal, mientras que el monopolio legítimo de la fuerza y la generación de significados legítimos con el objetivo de controlar indirectamente a la sociedad, representan el punto de contacto que tiene el Estado para modelar el comportamiento social. En este intercambio, nos concierne la manera en que éste se presenta apegado a los principios teóricos del Estado liberal y cómo las categorías formuladas se han adecuado a la evolución social y estatal a través del tiempo. Al comprender dicha evolución, nos encontraremos en posibilidad de determinar la eficiencia de gobierno, en relación con su esencia. Esto nos permitirá verificar si el actuar de un Estado se apega a la esencia de su existencia o si encontramos desviaciones de la eficiencia en su accionar.

En suma, comprender los fundamentos del Estado liberal, nos otorga los elementos necesarios para discernir las irregularidades prácticas en un Estado y al adentrarnos en los procedimientos estatales en la práctica, lo hacemos con un marco teórico sólido, que emplearemos a modo de referencia para ubicar los puntos focales de tensión entre acción estatal eficiente y legitimidad.

Entender los fundamentos del Estado liberal resulta imperativo para comprender su contacto con la sociedad y los mecanismos que posibilitan su legitimidad, así como la manera en que su actuar eficiente impacta el

reconocimiento poblacional. De esta manera, refutamos de manera categórica los caminos que pretenden vaciar de contenido teórico al Estado, reconociendo la relevancia trascendental de advertir los elementos teóricos de éste, para avanzar en el análisis de la actividad estatal y de su simbiótica relación con la sociedad.

En este sentido, la eficiencia política pretende sustituir los criterios de eficiencia provenientes del enfoque económico para, de esta manera, aportar un marco evaluativo que parta de las categorías esenciales del Estado. Así, la eficiencia política nos permite centrar la acción gubernamental con la esencia estatal y tiende, de manera simultánea, una frontera para la racionalidad administrativa. De esta forma, la pauta para la acción gubernamental se enfoca en el apego de ésta a los pilares estatales, particularmente a la voluntad general. Mientras que el impacto medible de la acción gubernamental, bajo los criterios de la eficiencia política, se concentra principalmente en la legitimidad y el orden que engendre el sistema. La línea que determina el cauce de la acción gubernamental es la ley emanada de la voluntad general. Así, la eficiencia política representa para nuestro trabajo el hilo conductor para adentrarnos en los procedimientos mediante los cuales se da la relación entre Estado y sociedad.

Así pues, a modo de conclusión, es posible aportar un marco de evaluación tendido por la eficiencia política, que se adecua a la esencia estatal. En la medida en que el sistema de procedimientos encargado de canalizar la participación ciudadana se apegue a estos criterios, será posible que se cumplan los objetivos cardinales del Estado y, más aún, será posible acrecentar el reconocimiento social hacia el ente estatal en forma de legitimidad con miras a la conservación del poder.

CAPITULO SEGUNDO. EL SISTEMA DEMOCRÁTICO: ACCIONES E INSTITUCIONES

1. Estado liberal y Democracia.

A) Introducción

Cimentado de manera sólida – aunque no única – en el sistema de valores proveniente de la moral kantiana, el cambio operado desde los procesos revolucionarios de los siglos XVIII y XIX fundó una recíproca e irrenunciable relación entre democracia y Estado liberal. El trepidante ascenso de la voluntad general como principio rector de los asuntos del poder estatal trajo consigo la necesidad de modelar procedimientos que permitiesen la interacción regulada de todos los ciudadanos desde su universal racionalidad en los asuntos del Estado. La relevancia de dichos procedimientos radica en la manera en que estos garantizan la inclusión de la ciudadanía en los procesos estatales, lo que a su vez genera una dinámica particular en el actuar del Estado que se vincula efectivamente a la masa social mediante dichas relaciones.

El vínculo entre democracia y Estado liberal, representa un binomio con innumerables conexiones que trae consigo un universo de relaciones que han llegado a ser entendidas como necesarias y como condiciones la una de la otra; como lo expresa Bobbio: “Liberalismo y democracia están ligados necesariamente en el sentido de que sólo la democracia es capaz de realizar en plenitud los ideales liberales y sólo el Estado liberal puede ser la condición para la práctica de la democracia”¹²⁰. En este sentido, y ubicados en el crisol del Estado liberal, nos adentraremos en las relaciones que forjan el sistema democrático, cuyo impacto es apreciable desde distintos ámbitos de la vida política y social de un Estado. Oblicuamente, pondré énfasis en las relaciones que garantizan la estabilidad y progreso del orden establecido, así como en las condiciones de la eficiencia de éstas relaciones y la medida en que el actuar del

¹²⁰ Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, México, FCE, 1993, p. 59.

Estado y la satisfacción de las necesidades sociales, se encuentran supeditadas al funcionamiento democrático. De la misma manera, analizo el impacto que tienen estas relaciones en la legitimidad de un gobierno y la fina red que ata la legitimidad a los procedimientos democráticos, para elegir representantes encargados de ejercer el poder soberano.

Este primer apartado discurre acerca de los principios de la democracia, su relación con la ley (democracia constitucional) y la manera en que ésta se encuentra entrelazada con las categorías fundamentales del liberalismo. De la misma manera, reviso cómo estas relaciones articulan el actuar del Estado en su relación con la sociedad. Así, en este apartado, profundizo sobre las bases teóricas del sistema democrático con un enfoque liberal, al mismo tiempo que repaso conceptos como el de *democracia sustancial* de Bobbio y el de *rendimiento democráticos*, como referentes obligados.

B) Esencia de la democracia

La construcción teórica de la democracia está revestida de gran relevancia para nuestro estudio ya que representa un amplio recorrido conceptual que enfatiza la participación de la ciudadanía¹²¹ en la toma de decisiones y en la conducción de los asuntos públicos. En su raíz, encontramos principios fundamentales que se entrelazan con el pensamiento liberal; sin embargo, es importante puntualizar que, si bien existen notables puntos de contacto entre estas dos estructuras simbólicas, encontramos una tensión insuperable entre la preeminencia de las libertades individuales, fundamento del liberalismo y la preeminencia de la voz de la mayoría, base de la construcción democrática. De esta manera, reconocemos el vínculo pero no obviamos el conflicto, antes bien lo reconocemos como fundamental para adentrarnos en la comprensión del funcionamiento del sistema democrático enmarcado en un Estado liberal.

¹²¹ Enfatizamos el concepto de "ciudadanía" en el sentido que ya hemos referido anteriormente: como distinto al concepto de persona o individuo, como individuo que goza de derechos y obligaciones ante el Estado.

Para Norberto Bobbio¹²², existe una distinción entre la democracia que se encuentra formalizada en normas positivas de obligatoriedad externa, pero que no cumple con sus funciones de transmisión del interés general a los órganos estatales y, aquella que, además de estar formalizada, consigue efectivamente llevar a cabo la vinculación entre pueblo y Estado con base en normas esenciales que permiten la participación de la colectividad: a la primera la denomina democracia procedimental, y a la segunda democracia sustancial. Nos concierne la segunda noción de democracia sustancial en tanto ésta permite que se realice una interacción ciudadana auténtica.

De esta manera, conviene delinear una definición sólida de democracia que nos permita avanzar en la comprensión de sus procedimientos e instituciones.

a) Definición de democracia

Partimos de la definición más simple, que define a la democracia como el “poder del pueblo”. De aquí, debemos dejar en claro que la democracia es una forma de gobierno, una manera de conducir los asuntos de Estado, regida por el viejo principio de que el poder debe ser ejercido por el pueblo. Conviene así, recuperar que una forma de gobierno hace referencia a una configuración específica de los órganos y actividades mediante los cuales el Estado ejerce su poder soberano¹²³.

La construcción democrática posee relevancia ya que permite la interacción regulada de toda la sociedad en los asuntos públicos; la permite puesto que está fundada en el principio de igualdad entre todos los ciudadanos: los ciudadanos, poseedores de derechos y obligaciones ante el Estado, se encuentran en igualdad de condiciones con sus pares para delinear el actuar del gobierno. Asimismo, la libertad individual en términos kantianos, representa una

¹²² Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, Trad. Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Barcelona, Ed. Trotta, 2003. P. 381

¹²³ Bovero, Michelangelo, “Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución”, prólogo a Salazar, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM – FCE. 2007, p. 25

precondición fundamental para la existencia de la democracia, pues permite al sujeto actuar sin condicionamientos externos, pero sí como colegislador.

De la misma manera, el principio de voluntad general articulado en forma de soberanía popular representa un pilar en torno al cual se construye la democracia; reconoce a las decisiones, tomadas por la sociedad mediante la vía mayoritaria, como legítimas, dado que velan por el bien común. Seguido a este pensamiento y a diferencia de las democracias directas, en donde los miembros de la colectividad votan para decidir, se instituyen las democracias representativas en donde los miembros de la colectividad votan para elegir a los representantes que tendrán la tarea de tomar las decisiones¹²⁴.

De esta manera, reconocemos a la democracia como aquella forma de gobierno en la que las estructuras de poder político y las instituciones se encuentran modeladas – y, más aún, encuentran su legitimidad – en aquellas instituciones encargadas de transmitir el poder político y de armonizar que la toma de decisiones con la voluntad general procedente del pueblo, en la búsqueda del bien común.

Así, tenemos a la democracia como una configuración particular del gobierno, en la que el papel de la sociedad, en su interacción con la estructura gubernamental y la actuación de los órganos de éste, están ordenados de manera que se vinculen efectivamente con la voluntad popular, y donde el procedimiento para la toma de decisiones está atado mediante la regla de la mayoría.

Para la existencia de la democracia, existen algunos presupuestos particulares que funcionan a manera de garantías, reglas del juego democrático, como las denomina Bobbio¹²⁵; reglas que garantizan que el devenir dentro de la democracia se lleve a cabo de manera apegada a ciertos valores esenciales, valores que respetan las categorías de soberanía popular e igualdad entre los hombres.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 31

¹²⁵ *Op. Cit.*, Nota 122, pp. 122 y ss.

En este sentido, podemos señalar que la vía mayoritaria no implica necesariamente bien común, pero es un mecanismo para legitimar las decisiones que se tomen.

A continuación presentamos dichas reglas, que a nuestro parecer delimitan de manera clara el marco conceptual de la democracia y nos brindarán un parámetro para evaluar la acción de gobierno en el marco democrático.

b) Reglas del juego democrático

Antes de enunciar las seis reglas democráticas de Norberto Bobbio conviene recuperar los pensamientos de Michelangelo Bovero quien, a manera de guía, nos aporta cuatro verbos que describen las “acciones típicas mediante las cuales se desarrolla la vida política de una colectividad”, vida política en democracia. Para Bovero, el funcionamiento típico de una democracia se expresa en los verbos elegir, representar, deliberar y decidir. La mayor relevancia recae en el verbo deliberar, ya que significa la discusión que debe preceder a todas y cada una de las decisiones colegiadas que se tomen. “El acto de deliberación debe garantizar iguales oportunidades para la valoración de todas las tesis y todos los puntos de vista e iguales posibilidades de persuasión”¹²⁶. Dicha relevancia concierne el presente estudio en cuando esta garantía de deliberación es indispensable para la *oscilación democrática*, que permite a una minoría convertirse en mayoría. De la misma forma, desde el punto de vista electoral, el abuso del poder gubernamental por la mayoría gobernante provoca vicios en el proceso deliberativo, que vician a su vez, el juego democrático.

Es menester mencionar que el acto de deliberación precede al momento de la decisión, así, el procedimiento racional encuadra en los criterios propuestos por el enfoque de la *eficiencia política*, su fin último debe tender a satisfacer los principios esenciales del Estado con apego a la ley, emanada de la voluntad general.

¹²⁶ *Op. cit.*, Nota 123, p. 28

Es en esta tradición que se sitúan las seis reglas del juego democrático enunciadas por Norberto Bobbio, las cuales representan condiciones para la existencia de la democracia y revisten de gran importancia ya que tienden límites que el gobierno no puede traspasar, pues al hacerlo alteraría totalmente la esencia del juego democrático. Las reglas son:

- 1) Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, de condición económica o de sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, que cada uno debe disfrutar del derecho a expresar la propia opinión o de elegir a quien la exprese por él;
- 2) El voto de todos los ciudadanos debe tener igual peso;
- 3) Todos aquellos que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres de poder votar según la propia opinión formada lo más libremente que sea posible, es decir, en una competencia libre entre los grupos políticos organizados en competencia entre ellos;
- 4) Tienen que ser libres también en el sentido de que deben encontrarse en condiciones de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos;
- 5) Tanto para las elecciones, como para las decisiones colectivas debe valer la regla de mayoría numérica, en el sentido de que se considere elegido al candidato o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos.
- 6) Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.¹²⁷

Estas reglas, como podemos apreciar, sientan los límites dentro de los cuales los ciudadanos llevarán a cabo la interacción democrática. En este sentido podemos dividir las reglas en 4 grupos: las primeras dos reglas establecen las

¹²⁷ *Op. cit.*, Nota 124, p. 381 – 382

condiciones de igualdad democrática: inclusión y equivalencia; la segunda pareja de reglas establecen la libertad democrática: pluralismo en la información y pluralismo político; la quinta regla establece la condición de eficiencia, ya que permite llegar más fácilmente a una decisión colectiva y; la sexta regla representa una condición que salvaguarda la democracia y consiste en un límite al propio poder de la mayoría, respetando la tensión entre derechos fundamentales de la mayoría y valores democráticos.¹²⁸

En esta línea de ideas, debemos hacer hincapié en la quinta regla, aquella que establece la condición de eficiencia de la democracia según Bobbio. Es preciso disertar sobre el importante papel que ésta representa. En su esencia, ésta regla refiere también a la eficiencia política, ya que permite al Estado proveerse de legitimidad mediante un procedimiento cuantitativo. En este sentido, el procedimiento que encumbra a la regla de la mayoría (cuantitativo) como generador de legitimidad (cualitativo), es un mecanismo que si bien no garantiza en su totalidad que las decisiones se lleven a cabo con apego a la voluntad general, sí presenta el medio más socorrido para transferir al sistema la voluntad general y regir las decisiones.

La complejidad inherente a la infinidad de relaciones sociales que se dan en el seno de un sistema de gobierno democrático no puede reducirse a la simplicidad de las reglas anteriormente enunciadas, sin embargo, éstas adquieren su valía en cuanto se constituyen como referencias limítrofes del juego democrático, ya que las acciones que se lleven a cabo enmarcadas en esta serie de reglas garantizarán acciones democráticas.

Para entender la eficiencia de gobierno enmarcada en un sistema democrático, es necesario comprender los lineamientos generales del actuar de un sistema de relaciones de poder adheridas a los principios democráticos. La constitución de las decisiones democráticas, mediante esquemas apegados al principio de soberanía popular, y regidas por reglas del juego democrático claras, es de importancia trascendental para nuestro estudio, ya que constituye las ruedas sobre las que el Estado liberal avanzará en busca de sus objetivos. La

¹²⁸ *Op. cit.*, Nota 123, p. 33 – 34

democracia pues, constituye un curso de acción, con reglas claras de desempeño y que involucra a la sociedad en la toma de decisiones de los asuntos de relevancia pública.

C) Democracia y Gobernabilidad

La manera en que la democracia contribuye a la estabilidad de un ordenamiento estatal es un punto capital de mi estudio. El interés radica en los procedimientos que garantizan que la democracia transmita el mandato del pueblo, lo que permite que las tensiones sociales se institucionalicen en la lucha por la dirección del Estado, de tal manera que la convergencia de intereses particulares se constriña a por medios que restringen la violencia y dan prioridad al diálogo y a la imparcialidad de la ley; de esta manera, el sistema democrático actúa como “válvula de escape” de las presiones sociales al dar entrada a la opinión pública en los asuntos del Estado.

Entendemos a la gobernabilidad como una cualidad de un Estado, basado en un gobierno que posee un lazo estrecho con actores no estatales¹²⁹. La gobernabilidad es, en términos simples, la capacidad de ser gobernado, lo cual se consigue mediante las mencionadas interrelaciones entre diversos actores sociales. Lo anterior se da en tanto los procedimientos democráticos permiten la marcha coordinada de la sociedad civil – con su multiplicidad de actores e intereses, corporativos e individuales – en armonía con el desarrollo estatal. Así, el concepto puede ser entendido en relación con la estabilidad del gobierno, “en el sentido de un gobierno que se apoya en una mayoría institucional, capaz de garantizar una política eficiente para dar soluciones a las demandas de mayor desarrollo económico y social”¹³⁰. Esto presenta un elemento contundente para garantizar la estabilidad del gobierno.

De esta manera, encontramos que el grado de gobernabilidad irá en función del consentimiento que generen las políticas formuladas en el Estado, el cual

¹²⁹ Offe, Claus, *La gestión pública*, Madrid, Ed. Katz Editores, 1992, p. 67

¹³⁰ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y Partidos Políticos*, 3ª. Ed, México, FCE, 2004. P. 147

será cada vez mayor en tanto que las instituciones se apoyen en el vínculo constante y auténtico con la colectividad social.

Además, es preciso señalar el modo en que la gobernabilidad democrática se entrelaza en una relación recíproca con las reglas del juego democrático de tal manera que, aunque ya hemos enunciado las tensiones entre la regla de la mayoría como pilar fundamental de la eficiencia del procedimiento democrático, y los principios liberales, éstas contribuyen al aumento de la capacidad de una sociedad para ser gobernada en tanto sistematizan los procedimientos que canalizan la voluntad general; en el otro sentido, un mínimo de gobernabilidad es indispensable para garantizar la implementación de los procedimientos mencionados y su adecuado funcionamiento.

A continuación abordo aquellas instituciones encargadas de estructurar el funcionamiento del sistema democrático, con el fin de encontrar en su composición el germen de la eficiencia política y, por consiguiente, de la eficiencia de un gobierno.

2. Instituciones Políticas

A) Introducción

Cuando estudiamos el engranaje democrático del Estado, es menester resaltar el andamiaje institucional en que éste se apoya. Estas instituciones brindan un marco de referencia de suma importancia al comprender los movimientos que se llevan a cabo del lado gubernamental y del lado social. Dicho marco se encuentra delineado por las categorías fundamentales del Estado liberal, que ya he enunciado anteriormente, y por características que le son propias a cada una de las prácticas sociales que estarán en comento.

Las instituciones políticas nos brindan certezas acerca de los procesos que se llevan a cabo en la sociedad, al tender los senderos por los que la acción social en el seno del Estado habrá de conducirse. Las instituciones son muy diversas, aunque todas tienen el mismo objeto: reducir la incertidumbre de los actores sociales. En el presente apartado, hago referencia a aquellas que, a mi juicio,

están investidas de mayor importancia en el juego democrático que naturalmente se entrelaza al gobierno y a su eficiencia.

A continuación, delinearé el concepto de institución, para proceder a definir las principales características de las instituciones políticas que influyen de manera más importante en la vida cotidiana de los ciudadanos.

B) Concepto de Institución Política

Una institución refiere, según Durkheim, a las “ideas, creencias, los usos, las prácticas sociales que el individuo encuentra preestablecidas ante él”¹³¹. Aquellos lineamientos sociales que son creados por el hombre – en contraste con los elementos de naturaleza – se pueden definir como instituciones. Éstas moldean el comportamiento de los individuos insertos en la colectividad. Definen, asimismo, “las reglas formales e informales de los procedimientos sociales para hacer que las reglas se cumplan”¹³². En el ámbito político, las instituciones constriñen una gran cantidad de connotaciones, todas muy importantes pues se encargan de sentar el *modus operandi* de los procesos sociopolíticos. De esta manera, las “instituciones políticas son aquellas que refieren a los gobernantes y su autoridad, los jefes y sus poderes”¹³³. Es importante puntualizar que en el germen y funcionamiento de las instituciones políticas existe una gran incidencia del factor cultural y, aunque la relación es de dos vías – las instituciones también moldean la cultura –, en general la cultura moldea de forma más significativa a las instituciones, principalmente a las políticas, en donde el trasfondo cultural juega un rol preponderante al transmitir sus características a la estructura institucional de un gobierno.

Para Nohlen, es importante tomar en cuenta que en el funcionamiento de las instituciones políticas influyen “primero, la relación entre el Estado y la sociedad; segundo, el sistema de partidos políticos, su estructuración y su dinámica, y;

¹³¹ Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Trad. Jesús Ferrero, Barcelona, Ed. Ariel, 1962. p.6

¹³² Obregón, Carlos, *Institucionalismo y Desarrollo*, México, Ed. Pensamiento Universitario Iberoamericano, 2008.

¹³³ *Op. Cit.*, Nota 131, p. 7

tercero, los modos de comportamiento e interacción de los actores políticos.” Estos elementos son indispensables al evaluar la manera en que las instituciones encauzan el desenvolvimiento de la vida política de un Estado, ya que las instituciones son recursos que coadyuvan a la legitimidad del Estado, pero “sólo cuando los actores políticos las perciben como recursos y actúan conforme a las perspectivas que ofrecen”¹³⁴.

En última instancia, las instituciones políticas son necesarias en cuanto son organismos que reducen la incertidumbre de los individuos que se encuentran insertos en la colectividad, ya que les brindan un marco conceptual y normativo – en ocasiones normas de obligatoriedad interna, y en otras normas positivas, de obligatoriedad externa – que definen efectivamente su comportamiento en los asuntos concernientes al gobierno y al poder estatal.

Así pues, encontramos en las instituciones, elementos indispensables que sientan las bases del juego democrático en un Estado moderno, puesto que establecen el marco en el cual se desenvuelven los actores sociales. Las instituciones políticas segmentan el devenir social de manera y brindan un crisol propio para el análisis político de la eficiencia del gobierno. En gran medida, la buena actuación de los gobiernos democráticos es percibida como dependiente del factor institucional.

A continuación, describo las instituciones políticas más importantes del Estado democrático, en pos de ubicar la eficiencia de gobierno en la estructura institucional.

C) Las instituciones democráticas

Las instituciones políticas de la democracia establece el marco mediante el cual se canalizan los impulsos sociales hacia el actuar del Estado. Son el punto de contacto primordial entre ciudadanía y desempeño gubernamental, y cauce de los impulsos de la colectividad en favor del desarrollo tanto público como privado. Aportan, asimismo, el marco que realza la soberanía del Estado y al ejercer, en

¹³⁴ *Op. Cit*, Nota 129, p. 138 – 139

algunos casos, coacción sobre los individuos, empujan su conducta hacia el orden y la estabilidad del Estado. En este sentido, si las instituciones están estructuradas de manera que respondan a las necesidades sociales y de forma que permitan el intercambio entre Estado y sociedad, indispensable para un actuar eficiente del primero, la posibilidad de que un ordenamiento goce de mayor legitimidad y se posicione positivamente ante la sociedad será mayor.

En esta línea de ideas, hemos distinguido cinco instituciones cardinales para comprender el devenir del Estado en la actualidad, a saber: partidos políticos, sistema electoral, poder legislativo, institución presidencial e instituciones judiciales. En éstas se finca la eficiencia del gobierno, en tanto que su funcionamiento se encuentra vinculado a la manera en que el Estado cumple con sus funciones esenciales.

A continuación presento el análisis de dichas instituciones, enfocado a dilucidar los elementos estructurales que permiten u obstaculizan la eficiencia del gobierno en el seno institucional.

a) Partidos Políticos

Los partidos políticos son “las agrupaciones que los individuos de un país organizan para determinarse concertada y permanentemente frente a la forma de gobierno establecida, frente al funcionamiento de las corporaciones públicas, frente a los principales problemas que por mano del Estado y de los poderes locales han de resolverse”¹³⁵. La institución de los partidos políticos se encuentra articulada de manera que sus acciones se llevan a cabo primordialmente (si no es que exclusivamente) en los terrenos electoral y parlamentario, al ser elementos que canalizan y hacen políticos los intereses particulares que se encuentran en la colectividad.

En un sistema democrático que pondera a la voluntad general como elemento central para la construcción de decisiones políticas, los partidos políticos adquieren gran relevancia, puesto que representan, sin duda “el punto de

¹³⁵ Pérez Serrano, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Ed. Civitas, 1984. P. 322

intersección donde convergen todas las fuerzas políticas, todo lo que es de importancia política encuentra su lugar dentro de los partidos y en las relaciones entre ellos”¹³⁶. Es verdad que los partidos juegan un rol de importancia vital para el desarrollo democrático, pues se constituyen como el elemento que transforma la “masa amorfa del pueblo en una colectividad capaz de actuar”¹³⁷, en este tenor, cabe señalar que aunque los partidos políticos son instituciones que velan por un interés propio o por los intereses particulares de sus asociados, éstos son “en cierto sentido, para diversos propósitos, claramente presupuestos del ordenamiento estatal”¹³⁸; asimismo, dado el vínculo que estructuran para permitir la inclusión de los ciudadanos en el proceso político, cobran gran importancia pues permiten el recambio en la composición de los órganos decisorios del Estado y la estructura operativa de los mismos, “rompen, con impulsos nuevos, de sano rejuvenecimiento, la anquilosis a que propende un funcionamiento absorbente y apegado a lo tradicional”¹³⁹ en el ámbito operativo del gobierno. En ese sentido, los partidos constituyen un eje capital en el funcionamiento de la maquinaria del Estado, al instituirse como “la carne, sangre y nervios del sistema democrático”¹⁴⁰.

Al analizar la institución de los partidos políticos es preciso hacer notar que éstos poseen en su estructura ciertas características esenciales que los distinguen de otras organizaciones con connotaciones políticas – como las ligas o los sindicatos –, Michels¹⁴¹ describe cinco elementos como característicos de los partidos políticos:

- 1) Comité o elementos directivos;
- 2) Burocracia o empleados al servicio de la organización;
- 3) Afiliados activos que con asiduidad acuden a juntas;
- 4) Afiliados pasivos o inertes, que están meramente inscritos;
- 5) Cuerpo electoral u opinión que sigue al partido.

¹³⁶ *Op. Cit.*, Nota 129, P. 42.

¹³⁷ *Op. Cit.*, Nota 135, p. 327.

¹³⁸ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, 1982. p. 728

¹³⁹ *Op. Cit.*, Nota 135, p. 327.

¹⁴⁰ Bryce, James, *Los partidos políticos en los Estados Unidos*, Trad. Francisco Lombardía, Madrid, Ed. La España Moderna, 1915. P. 65

¹⁴¹ Michels, Robert, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, Tomo 1, 2008

Dicha estructura se encuentra, además, complementada por un programa político o doctrina, que enuncia las proposiciones de gobierno del partido.

Así, después de resaltar la importancia y principales funciones que lleva a cabo el partido; resta sin embargo, señalar que, en el actuar cotidiano, los partidos políticos encuentran vicios que ponen en riesgo su cualidad de medios útiles para, riesgosamente, convertirse en fines por sí mismos.

En cualquier organización existe una propensión a la oligarquía: es contrario al orden natural que el número grande gobierne; esta tendencia se replica en los partidos, cuya cúpula directiva monopoliza la coordinación de las acciones que el partido lleva a cabo y limita, de esta manera, el intercambio con el grueso de la colectividad. Asimismo, cuando los partidos alcanzan el poder, su estructura interior ejerce “una influencia fundamental en el grado de separación o de concentración de los poderes [del Estado]”¹⁴². De nuevo, las decisiones que, teóricamente debieran atender al interés de todos los afiliados, recaen en un cuerpo directivo que conduce la institución y en el caso máximo, ejerce el poder del Estado, sometiéndolo al interés de una fracción de la colectividad, el partido político.

Así pues, la canalización de la opinión pública se condensa en los partidos políticos; para bien y para mal moldean la masa popular y dan estructura al sentir ciudadano, pero corren el riesgo de desvincularse de su origen y atender únicamente al propio interés. Que los partidos respondan al reto de manera adecuada es de vital importancia para que el Estado consiga legitimidad y pueda ser eficiente en su actuar.

b) Sistema electoral

Planteada hasta aquí la relevancia de los partidos políticos, como aquellas instituciones que se encargan de transformar a la masa amorfa del pueblo en una colectividad organizada capaz de constituir una voluntad política uniforme,

¹⁴² Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1957.

resta aún por definir aquella institución que, en el seno del Estado, provee los mecanismos necesarios para permitir a la colectividad organizada mediante partidos políticos, competir electoralmente y bajo las reglas de juego democrático, en pos de la representación popular y la formación de gobiernos.

El sistema electoral es aquella institución que se encarga, primordialmente, de sentar y garantizar las reglas para que la conversión de la participación ciudadana en órganos de decisión mediante elecciones mayoritarias, se lleve a cabo. De esta manera, el sistema electoral establece normas para cuatro áreas primordialmente:

- 1) Distribución de las circunscripciones electorales.
- 2) Candidaturas.
- 3) Votación.
- 4) Conversión de votos en escaños.¹⁴³

En esta línea de ideas, el sistema electoral secciona territorialmente a la población que habrá de elegir a sus representantes; define con claridad los mecanismos que habrán de seguirse para la designación de candidatos que aspiran a representar a la colectividad; sienta las bases sobre las que se emitirá la votación, y; establece con claridad la manera en que, de acuerdo con los votos emitidos, habrá de formarse el cuerpo representativo.

Así, el funcionamiento de esta institución atenderá a vincular la voluntad general con el gobierno y a asignar posiciones en la estructura del gobierno en concordancia. Recordemos que en un gobierno que se precie de ser democrático, “la designación democrática de las autoridades políticas constitucionalmente establecidas es principio fundamental”¹⁴⁴ para su adecuado funcionamiento.

En su estudio, Nohlen distingue cinco cualidades que la institución del sistema electoral habrá de tomar en cuenta para cumplir con su tarea, éstas son:

¹⁴³ *Op. Cit.*, Nota 130, p. 51.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 20.

- a) Representación: Refiere al imperativo de representación para todos. El sistema electoral debe permitir que se vean representados los distintos grupos de personas; una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas.
- b) Concentración o efectividad: El sistema electoral debe promover que las opiniones políticas se conviertan en decisiones políticas que vinculen a la colectividad por medio de la acción política. La efectividad se da en la medida en que el sistema electoral permite generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político.
- c) Participación: Se enfoca a la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector, en este sentido, el sistema debe dar preferencia al voto personalizado.
- d) Simplicidad: Es la aspiración de que el sistema electoral pueda ser comprendido por el electorado y que estén dadas las condiciones para que éste pueda prever cuáles serán los efectos de su voto.
- e) Legitimidad: Pone énfasis en la aceptación de los resultados de las elecciones del sistema político como un todo y de las reglas fundamentales de la democracia, así como de la capacidad de éste para dotar de legitimidad a aquellos elegidos por votación.

Desde nuestro punto de vista, es en estos cinco puntos del funcionamiento del sistema electoral en donde se sintetiza la esencia de ésta institución. Resalta la función del sistema electoral para generar legitimidad en la sociedad, puesto que la manera en que se dé el desarrollo institucional en este ámbito permitirá que la expresión de la opinión pública llegue a constituirse como órgano de decisión pública.

c) Poder Legislativo

Una vez definidas las instituciones que brindan el marco para que el pueblo se agrupe y se constituya en voluntad política capaz de tomar decisiones públicas,

es menester enfocarnos en aquella institución democrática del Estado que se encarga de traducir las ordenanzas populares en mandatos legales dotados de la obligatoriedad que solo la soberanía del Estado puede garantizar. En este sentido, el Poder legislativo se erige como la cúspide de las instituciones democráticas encargadas de traducir las decisiones del pueblo en actos de gobierno, pues consiste un cuerpo cuya función es conducir los asuntos del Estado con apego a la voz popular. De esta forma, el parlamento es una institución política “en la que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado, la cual, además de la función creadora de leyes, ejerce – entre otras – la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en que actúa (...) asimismo éste se ha convertido en el centro de la voluntad general, en el foro donde los representantes de las comunidades discuten, confrontan y luchan por incorporar los fundamentos ideológicos e intereses de sus representados a un proyecto nacional”¹⁴⁵. La relevancia del Poder legislativo en el devenir de un Estado es, pues, altísima: el impacto que su funcionamiento tiene en la consecución de la eficiencia de gobierno es trascendental, pues cumple con muy diversas funciones atendiendo a su condición de depositario de la soberanía popular, que le confiere el “derecho y deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en que actúe y el grado de desarrollo político de cada pueblo”¹⁴⁶.

El deber que tiene esta institución de conocer acerca de la gran mayoría de los asuntos públicos propicia que en el Poder legislativo se condensen, pues, una gran cantidad de funciones, todas ellas de gran relevancia para el funcionamiento eficiente del Gobierno. De acuerdo con el maestro Berlín Valenzuela, las funciones que el Parlamento realiza se pueden enumerar de la siguiente manera:

1. Representativas
2. Deliberativas

¹⁴⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, 1994, FCE. P. 128 – 129.

¹⁴⁶ *Ídem*.

3. Financieras
4. Legislativas
5. De control
6. De inspección, jurisdiccionales y de indagación
7. De comunicación y educativas.

En el caso de las funciones representativas, podemos decir que son el punto capital de la institución legislativa, puesto que el Congreso – debido a la imposibilidad de que las decisiones se tomen por la colectividad desorganizada – , es el único sistema capaz de integrar a todas las fuerzas que en un esquema donde los conflictos y las decisiones se resuelvan por la regla de la mayoría. Cabe señalar en esta parte, que la esencia de un sistema político representativo es la capacidad de que las “contradicciones sociales sean transferidas al sistema político”¹⁴⁷, permitiendo que mediante el diálogo de los representantes, las tensiones se disipen en soluciones que satisfagan las demandas de la sociedad.

Hilada a la función representativa, se encuentra la función deliberativa, que consiste en que al interior de la institución legislativa se dé un debate que conduzca a que todos los puntos de vista sean ponderados en la construcción de decisiones políticas; así, se garantiza un procedimiento que incluya la diversidad de intereses y se asegura la auténtica representación de los ciudadanos mediante la búsqueda de consensos en el seno parlamentario.

En cuanto a la función financiera, es importante que el Poder legislativo, en tanto representante de los intereses populares conozca acerca de las prioridades presupuestales del gobierno y autorice o modifique su contenido en pos del interés colectivo, de esta manera, se asegura que los representantes populares conozcan acerca de la manera en que habrán de usarse los recursos del Estado.

Al referir a la función legislativa, debemos puntualizar que ésta es una de las más importantes que lleva a cabo el Parlamento puesto que se enfoca a la creación de leyes en concordancia con la voluntad soberana del Estado. Así, el Congreso tiene a su cargo traducir la voluntad general en leyes positivas,

¹⁴⁷ *Op. Cit.*, Nota 130, p. 443.

apegadas a los principios fundamentales de Derecho, que definan la orientación del Estado de manera tanto externa como interna.

Otra de las funciones es la de control; ésta tiene como eje la información concerniente a los asuntos gubernamentales que el Congreso recibe y utiliza para vigilar la actuación de los otros poderes del Estado, particularmente del ejecutivo. Así, el control parlamentario sobre la administración es uno de los principios básicos del control recíproco del sistema de pesos y balances de la división de poderes.

Una función primordial es la de orientación política, en este sentido las decisiones que sean tomadas por la institución legislativa estarán enfocadas a la elaboración de planes, así como a la aplicación de medidas por parte del gobierno y otros organismos de eficacia pública, que contribuyan a la eliminación o alivio de los antagonismos e impulsen soluciones para el remedio de necesidades permanentes u ocasiones de índole general. Así, el Congreso contribuye a dar rumbo al Gobierno, en pos de la satisfacción de las necesidades sociales.

En cuanto a las funciones jurisdiccionales, de indagación y de inspección, éstas son una forma de establecer un contrapeso al poder judicial. Esto se asegura al permitir la intervención del Congreso en funciones que normalmente le competen a la judicatura para proporcionar su punto de vista y resolver en asuntos de suma relevancia. Un ejemplo, es la función que lleva a cabo el Poder legislativo en la calificación de los procesos electorales.

Al respecto de la función administrativa, es pertinente señalar que dada su condición de poseedor de la soberanía popular, se le atribuye la función de emitir actos administrativos, lo que le da la posibilidad de intervenir de modo activo en la administración pública.

El último par de funciones son muy importantes, puesto que mediante las funciones de comunicación y educación, el Congreso puede moldear la percepción de los ciudadanos e influir positivamente en la cultura política existente. Es importante señalar que para que exista un proceso de comunicación, éste debe ser de dos vías, es decir que el Congreso informe a sus

ciudadanos de su actividad, pero que a su vez, reciba las propuestas de la colectividad para confirmar una retroalimentación en pos de que la institución parlamentaria cumpla con su esencia.¹⁴⁸

Así pues, al comprender estas funciones esenciales del Congreso, nos adentramos en las acciones que, de manera institucional, lleva a cabo el Estado en ejercicio de su soberanía. Es correcto precisar que el Congreso se erige como titular del poder legislativo del Estado. Asimismo, conviene enfatizar que el esquema parlamentario más común incluye dos Cámaras, las cuales se contraponen para garantizar la representación de la pluralidad de los intereses, incluidos los del Estado. Que el Congreso sea capaz de cumplir sus funciones de manera óptima es de importancia suprema, puesto que – aunque es imposible agrupar todas las manifestaciones de la discrepante opinión humana – el hecho de que exista una institución que se encargue de traducir la voz de la colectividad en mandatos para la acción en beneficio de ésta misma comunidad, permite la estabilidad del sistema y promueve acciones dotadas de legitimidad que posibilitan al gobierno cumplir con sus funciones esenciales.

d) La institución presidencial

El cúmulo de prácticas que lleva a cabo el Presidente de una República, como titular del poder ejecutivo del Estado, conforma la institución presidencial. La trascendencia de su actividad radica en la función de unidad política que éste representa. Como titular parcial de la soberanía del Estado, la institución presidencial tiene a su cargo la conducción de los asuntos públicos y la coordinación de las diversas instancias ejecutorias de los programas concretos del gobierno. En este sentido, el Presidente implementa, por intermedio de la Administración Pública, los diversos proyectos que conduzcan a la satisfacción de las necesidades sociales.

La institución presidencial es un factor determinante del sistema democrático y del Estado liberal, puesto que representa la culminación del proyecto que

¹⁴⁸ *Op. Cit.*, Nota 145, pp. 128 – 184. La paráfrasis es mía.

promueve el gobierno de leyes por sobre el gobierno de los hombres: de esta forma, el titular de la institución será renovado cada determinado periodo de tiempo, aunque el Estado permanezca inmutable; así, la institución presidencial otorga cierto margen decisorio al titular de ésta, pero limita su competencia temporalmente. De esta forma, el período que el titular ocupe el cargo estará definido expresamente en las normas positivas de un Estado al igual que sus actividades.

La designación del titular de la institución presidencial se encuentra atada al sistema electoral, de manera que la conducción del gobierno y la ejecución de las políticas del Estado se vinculen a la voluntad general que, por intermedio del sistema electoral, tendrá cauce para decidir entre programas de acción distintos enmarcados en los partidos políticos.

Para el presente estudio, es importante centrar las cualidades de la institución presidencial en el marco de un sistema *presidencialista*, que brinda independencia al Presidente ante los demás poderes. En un sistema como el mencionado, la institución presidencial se constituye como cabeza del gobierno en su devenir constante y como jefe del Estado, representante legítimo de la unidad estatal¹⁴⁹. En este sentido, el Presidente es titular de la soberanía del Estado, aunque encuentre en los otros poderes una restricción al uso de esa soberanía.

El rol que lleva a cabo la institución presidencial al hablar de eficiencia de gobierno es enorme; en él se deposita la conducción de los asuntos públicos en su ámbito concreto ejecutivo mediante la conducción del aparato administrativo público. En este sentido, la institución presidencial unifica la voluntad general y la transmite en acciones específicas. Así, la manera en que el ejecutivo respete a la voluntad general como eje rector – en la forma de rendición de cuentas y en su vínculo con la institución parlamentaria – constituye un requisito cardinal para su eficiente funcionamiento.

Así, la relevancia de la institución presidencial queda evidenciada: en la búsqueda de un Estado que satisfaga las necesidades sociales y cumpla con sus

¹⁴⁹ *Op. Cit.*, Nota 40, p. 86.

funciones esenciales, el fortalecimiento de la institución presidencial con miras al cumplimiento de su función de conducción y puesta a punto de todas las políticas de gobierno, resulta indispensable para conseguir un óptimo rendimiento de éste último.

e) Las instituciones judiciales

Las últimas instituciones que abordaré en mi estudio, son las instituciones judiciales; éstas se ubican, como su nombre lo indica – dentro de la división de poderes –, como las encargadas de ejercer el poder judicial del Estado.

La impartición de justicia al interior de un Estado resulta su principal responsabilidad. En mi estudio no pretendo llegar al fondo estructural de las instituciones judiciales, puesto que su naturaleza difiere esencialmente del estudio político para encuadrarse en el plano del Derecho. Sin embargo, para el eficiente funcionamiento del aparato estatal, la institución encargada de la ejecución de las sanciones derivadas de la infracción de las leyes está revestida de una trascendencia fundamental.

En su tarea de aplicación de las sanciones, las instituciones judiciales, confirman el bagaje teórico del Estado liberal: la impartición de justicia se realiza basada en un sistema de normas que no admite perturbaciones arbitrarias, con procedimientos formales que garantizan un trato igual a todos los ciudadanos, lo que evita los vicios al momento castigar a todo aquél que infrinja el marco legal de un Estado.

Asimismo, las instituciones judiciales se constituyen como un efectivo contrapeso de poder a los poderes ejecutivo y legislativo, ya que se fundan como última instancia en la revisión de actos que hayan llevado a cabo los poderes antes mencionados, y que, desde el punto de vista del Derecho, violenten intereses individuales o colectivos en detrimento del equilibrio del orden social.

El funcionamiento de las instituciones judiciales es, pues, primordial en la consecución de la estabilidad del Estado democrático ya que, aunque impermeable de manera general al contacto con la voluntad general en su forma

democrática, el sistema judicial es el ancla que mantiene al Estado en posibilidad de hacer valer su autoridad al sancionar violaciones que vayan en detrimento del orden social. Esto representa una de las formas más auténticas de la expresión de la autoridad estatal, pues fúndase en el poder soberano del Estado la coacción que las instituciones judiciales utilizan para sancionar los actos que rebasan el marco legal.

La consecución de un gobierno eficiente, estará más próxima en tanto las instituciones judiciales garanticen y sancionen de manera adecuada las violaciones al marco legal convenido por la colectividad, así como en tanto se manifiesten como un contrapeso auténtico a los demás poderes del Estado. En un Estado de leyes, las instituciones judiciales son un elemento cardinal para la consecución de la eficiencia y legitimidad del gobierno.

Así pues, al recorrer las instituciones políticas democráticas más relevantes, se encontró que en el germen de su esencia, se ubica la manera en que el Estado liberal se vincula a la voluntad general y lleva a cabo su acción por cauces delimitados por el marco de la ley, que reducen la incertidumbre de los actores sociales.

En este sentido, podemos dividir a las instituciones democráticas en dos. Las dos primeras, los partidos políticos y el sistema electoral, se encargan de agrupar la voluntad general y conformar los cuerpos decisorios del gobierno. Las otras tres, las instituciones legislativa, presidencial y judicial, se encargan de conducir propiamente los asuntos cotidianos de la vida política de una comunidad. Así, con la esencia de éstas instituciones como marco, se llevará a cabo la acción del gobierno democrático, encaminada a satisfacer las necesidades sociales desde un enfoque que tome en cuenta a la *eficiencia política* como eje rector. De esta forma, los actores diversos actores sociales adquieren la certeza de que las diversas actividades del Estado se llevarán a cabo en un marco institucional bien definido; mientras que el Estado, de la misma manera, obtendrá provecho para sí mismo, en cuanto articule dichas instituciones con apego a su esencia, tomando en consideración a la eficiencia política como criterio para su acción.

En esta línea de ideas, nos adentramos en el estudio de la acción democrática para analizar el cúmulo de conductas estructuradas en el marco institucional cuyo objeto es garantizar la satisfacción de las necesidades sociales. Asimismo, pondremos particular atención en la relación entre éstas y el reconocimiento ciudadano hacia el ente estatal. Partiendo de nuestra hipótesis, si la acción democrática se apega a la esencia de las instituciones en que se encuentra delimitada y se ciñe a los criterios de *eficiencia política* anteriormente esgrimidos, entonces generará bienestar social en la sociedad y, consecuentemente, germinará la percepción de eficiencia gubernamental, que contribuye a la legitimidad de un gobierno y a su eventual reelección.

3. La acción del gobierno democrático

A) Introducción

Ceñida al marco institucional cuyo trazado acabamos de repasar, se desarrolla la acción del gobierno democrático. El objetivo primordial de las acciones de un gobierno democrático es tender a su propio fortalecimiento (en términos de percepción ciudadana con miras electorales), mediante la satisfacción de las necesidades colectivas, lo cual engendra el reconocimiento legítimo por parte de la sociedad. En este sentido, definimos a la acción del gobierno democrático como aquella enmarcada en un sistema político que da una importancia cardinal a la inclusión de la voluntad general en las decisiones públicas, de tal manera que todo acto de gobierno deberá contemplar las repercusiones en el ámbito popular. Así, la acción del gobierno tiende a entrelazarse con los intereses particulares y privados, siempre desde una posición de autoridad soberana pero, de igual forma, siempre con la obligación de sujetarse a las demandas de la colectividad.

Como ya mencioné, las instituciones democráticas brindan el marco en el cual se dan los intercambios que moldean la acción de gobierno y que garantizan, a su vez, la uniformidad del procedimiento para incluir a la voluntad del pueblo en la decisión por determinado curso de acción. Sin embargo, es preciso señalar,

que no todas las decisiones se encuentran sujetas a la opinión pública, pues por su naturaleza, sólo el Estado y los titulares de la soberanía de éste, podrán conducir ciertos asuntos; un ejemplo, podrían ser las decisiones que se suscitan en estado de emergencia: la prontitud con que deben ser tomadas ciertas disposiciones, propicia que éstas deban ser tomadas sin consulta expresa a la colectividad, pero siempre con la mira puesta en el interés colectivo.

Es importante señalar que la acción de cualquier gobierno encuentra una restricción en cuanto a los recursos con los que cuenta. De esta manera, para poder hablar de las acciones del gobierno democrático, es necesario referirnos a la manera en que el gobierno obtiene sus recursos y el modo en que la organización de éstos es de suma importancia para llevar a cabo las acciones que conduzcan al cumplimiento de las obligaciones democráticas del gobierno, así como a la satisfacción de las necesidades sociales.

Así, me adentro en la acción del gobierno democrático, lo que conducirá el presente trabajo a encontrar los elementos para determinar su eficiencia.

B) La importancia de los recursos

El Estado, como cualquier otro ente económico, encuentra su funcionamiento supeditado en gran medida a los recursos económicos. La manera en que el Estado se provee y ejerce éstos es el tema de este apartado.

La operatividad de un gobierno gira en gran medida en torno a la cantidad de recursos con los que éste cuenta; de esta forma, en la medida en que un Estado posea más recursos, se encontrará en posición de realizar más acciones a favor de la colectividad a la que se debe. Es relevante puntualizar que, como ya he enunciado anteriormente, la actividad del Estado se rige cada vez de manera más rigurosa por el vector de la eficiencia, que exige que el gobierno optimice los recursos con los que cuenta con el fin de obtener mayores rendimientos por cada recurso invertido.

Es en esta línea de ideas que reviso los conceptos de tributación, con el fin de observar la manera en que el gobierno se allega de recursos; potestad tributaria,

que describe la facultad del Estado para imponer ciertas contribuciones obligatorias, y; presupuesto público, para dilucidar el punto en que los poderes del Estado acuerdan el modo en que habrán de ejercerse los recursos.

a) Tributación

La tributación constituye, desde épocas remotas, el modo por excelencia del Estado de hacerse de recursos para su operación. Consiste en imponer contribuciones monetarias o en especie de carácter obligatorio, haciendo uso de la coacción propia de la soberanía del Estado. Estas contribuciones reciben el nombre de impuestos.

i) Potestad Tributaria

Fúndase la potestad tributaria en la soberanía del Estado. La capacidad que tiene el ente público para imponer prestaciones pecuniarias a sus administrados, se une estrechamente a las cualidades de poder soberano que posee el Estado. Con base en esta soberanía, se funda una obligación de derecho, que el administrado no puede renunciar y que se basa en el cumplimiento de esta obligación con base en diversos actos que generan la obligación de contribuir¹⁵⁰.

La potestad tributaria, concierne a nuestro estudio, en tanto que representa una expresión importante del poder soberano, que genera la obligación de sus gobernados de contribuir al sostenimiento del ente público mediante impuestos.

ii) Definición de impuesto

Un impuesto se define como aquella contribución obligatoria impuesta de manera coactiva y unilateral por parte del ente estatal¹⁵¹. Los impuestos representan el

¹⁵⁰ Pérez Royo, Fernando, *Derecho Financiero y Tributario*, Madrid, Ed. Civitas, 1996, pp. 46 – 47

¹⁵¹ Carrasco, Hugo, *Derecho Fiscal I*, México, Unam – Iure Ed, 2003. P. 24 – 26.

modo principal en que el Estado se hace de recursos en uso legítimo de su fuerza y poder soberano.

Para mi estudio, los impuestos revisten de gran importancia para la acción democrática pues proveen los recursos necesarios para que el gobierno pueda cumplir con sus funciones esenciales, lo que se traduce en un aumento de la legitimidad del gobierno.

b) Presupuesto público

El presupuesto público es un elemento estrechamente relacionado con la importancia de los recursos, tiene relevancia en tanto que en él se cristalizan las prioridades que el gobierno tiene para su acción. A través de él se destinan los recursos para aquello que el gobierno entiende como primordial.

El presupuesto contiene en su esencia tres funciones básicas, que podríamos llamar “político-administrativas”, que son las de: previsión, planificación y control. En este sentido, el presupuesto “debe ofrecer a los agentes económicos, privados y públicos, previsiones de calidad para la toma de decisiones”¹⁵². Así, el presupuesto brinda certezas tanto al interior del gobierno, como para todos los participantes de las interacciones sociales y económicas en el seno del Estado.

Además, la función presupuestaria requiere que en su planificación se asegure la consistencia de los gastos y del déficit en relación con las variables macroeconómicas en el mediano y largo plazo. Asimismo, el presupuesto se constituye como un instrumento de rendición de cuentas, pues en el estricto apego a su cumplimiento es posible observar el desarrollo de los programas de gobierno.

Asimismo, es importante señalar al presupuesto como un método de resolución de conflictos, pues mediante el diálogo entre los distintos actores a través de un cauce formal, se define la secuencia de decisiones y procedimientos para alcanzar compromisos en cuanto a lo que es prioritario y lo que no lo es. En este

¹⁵² Albi, Emilio, Casanovas, Guillem, et. al., *Gestión Pública, Fundamentos, Técnicas y Casos*, Barcelona, 2000, Ed. Ariel. P. 93

sentido, el presupuesto debe llevar en sí una tendencia acendrada hacia el universalismo¹⁵³; es decir, que en él se incluya algo para cada quien, que satisfaga a la pluralidad de intereses que se encuentran bajo la tutela de un gobierno.

Así, una vez superada la elaboración del presupuesto, la ejecución de éste le devuelve el protagonismo al gobierno, quien al utilizar los recursos de la manera pactada realiza acciones encaminadas a satisfacer las necesidades sociales y conducentes a mantener su reconocimiento legítimo al cumplir con las demandas de la colectividad. El presupuesto, es así, ante todo un control de las actividades de una organización¹⁵⁴. El presupuesto público, controla así, las acciones del Estado democrático, lo que resulta muy importante al analizar la eficiencia de un gobierno.

C) El sufragio

Después de revisar la importancia de los recursos, haré referencia aquí a la primera acción del gobierno democrático, mediante la cual es posible construir mayorías y formar, en concordia con la voluntad general, cuerpos políticos capaces de decidir acerca de los asuntos trascendentales de un Estado democrático.

La esencia del voto como acción democrática recae en la relevancia de éste, primero, como expresión de la confianza del electorado en los candidatos, segundo, en la construcción de los cuerpos representativos funcionales y, por último – y de gran importancia – en su función de control del gobierno¹⁵⁵. Ésta última función del sufragio, se garantiza si en las elecciones realmente existe la posibilidad de producir un cambio en el partido que ejerce el gobierno. En este sentido, el sufragio es “núcleo de la capacidad funcional del sistema político”¹⁵⁶. Así, el voto adquiere gran importancia al analizar la eficiencia de un gobierno. Al

¹⁵³ *Ibidem*, p. 99

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 193.

¹⁵⁵ *Op. Cit.*, Nota 130, p. 17

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 424 – 425.

encontrarse en posibilidad – mediante el sufragio – de elegir las mayorías que habrán de decidir, el elector “realiza una función estatal”¹⁵⁷; en este sentido, queda patente la utilidad del sufragio para garantizar el contacto del gobierno con el cuerpo electoral, el pueblo y, de esta manera, proveerse de legitimidad. En este sentido, el voto se constituye, como diría Schmitt “no como un derecho del ciudadano, sino como un derecho del Estado”¹⁵⁸.

Así pues, la acción democrática del sufragio, permite el contacto entre el electorado y el gobierno. El primero canaliza su voluntad y la hace valer en cuanto forma los cuerpos políticos decisorios, mientras que el gobierno, se garantiza un mínimo de legitimidad al hacer partícipe a la ciudadanía de los mandatos y le da la posibilidad de controlar mediante el voto la actuación de los gobiernos.

De esta manera, encontramos un lazo de dos vías entre la legitimidad y la eficiencia de gobierno, que se materializa en la manera en que el electorado vota. Comprender éste vínculo entre la acción gubernamental y la legitimidad que el gobierno adquiere por vía electoral en consecuencia de dichas acciones, representa el nodo medular de mi estudio. En la medida en que el sufragio se erige como una acción a través de la cual el electorado se encuentra en posibilidad de restringir al gobierno – premiándolo o castigándolo con votos – nos encontraremos ante un esquema auténticamente democrático que, sin duda, resulta benéfico para la comunidad.

D) Las políticas públicas

Una vez definido el cuerpo político legítimo encargado de las decisiones, pasaremos a analizar el cauce de acción que ha dominado en la teoría de gobierno en los últimos años para la acción democrática: las políticas públicas.

Las políticas públicas se encuentran enmarcadas en un Estado que vela por la satisfacción de las necesidades colectivas, donde el poder organizado es “usado

¹⁵⁷ *Op. Cit.*, Nota 135, p. 340.

¹⁵⁸ *Op. Cit.*, Nota 48, p. 123.

deliberadamente para modificar el juego de las fuerzas del mercado”¹⁵⁹. El gobierno actúa en el cauce institucional, mediante todos los instrumentos y medios que tiene a su disposición para satisfacer necesidades sociales. Éstas son de naturaleza distinta: van desde problemas locales específicos, hasta la modificación de las percepciones públicas con miras electorales. Así, la solidez del nexo que exista entre el andamiaje institucional y el juego democrático, será determinante en la definición de la legitimidad de un gobierno.

Las políticas públicas aspiran a solucionar problemas germinados en la cotidianeidad social mediante un procedimiento que involucre, de manera efectiva, a los distintos actores sociales en la estructuración de soluciones a dichos problemas, así como en la misma acción conducente a solucionarlos.

El encumbramiento de las políticas públicas responde a una tendencia que reconoce la especificidad de cada problema social y, atendiendo a ésta, busca soluciones que involucren conocimiento interdisciplinario y, sobre todo, un apego veraz a las limitaciones de los recursos del Estado. Desde esta óptica, “Han perdido sentido y eficacia los proyectos holísticos de soluciones globales, homologadoras”¹⁶⁰.

En este contexto, el contrapeso que juegan las libertades de los ciudadanos es de gran importancia: al reconocer sus legítimos derechos, las soluciones se apegan a una lógica que pretende brindar soluciones que, sin afectar los derechos individuales, cumpla en lo colectivo en pos del bienestar social. Así, las políticas públicas propulsan una visión que involucra a la comunidad “para intervenir no sustitutiva sino complementariamente, solidariamente, en la solución de los problemas sociales y en la provisión gubernamental de los bienes y servicios”¹⁶¹. De esta manera, la individualización de los problemas propicia acciones que incorporan la opinión y el dinero de los privados, otorgándoles corresponsabilidad en las alternativas de solución.

¹⁵⁹ Pérez Sánchez, Margarita (Ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Granada, Ed. Universidad de Granada, 2005.

¹⁶⁰ Lowi, Theodore (et. al.), Aguilar Villanueva, Luis (Ed.), *La Hechura de las Políticas*, México, Ed. Porrúa, 2000. P. 19

¹⁶¹ Laswell, Harold (et. al.), Aguilar Villanueva, Luis, (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Ed. Porrúa, 2000. P. 21

Aunque las definiciones son diversas, podemos sintetizar a las políticas públicas como “El conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”¹⁶², asimismo debemos puntualizar que la política pública “supone gobernantes elegidos democráticamente, acciones que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos”¹⁶³.

Es preciso resaltar en esta parte las principales características que poseen las políticas públicas, aquellas que les resultan distintivas. En primer lugar, hemos de referirnos a la orientación normativa que las políticas poseen, es decir, éstas tienden a expresar preferencias ideológicas bien definidas. En segundo lugar, dada su naturaleza gubernamental, las políticas públicas poseen un elemento de coacción, que permite al Estado hacer valer su soberanía por sobre las voluntades individuales (aunque sin violar la libertad individual). En tercer lugar, las políticas públicas siempre ofrecen resultados: en ocasiones éstos son incipientes y casi insignificantes, pero es importante que estos resultados se registren. En cuarto lugar, las políticas públicas, dada su tendencia a la especificidad, siempre tienen una territorialidad definida. En este sentido, las políticas públicas poseen una cualidad multinivel, pues dentro de esa territorialidad exigen la cooperación de instancias de diversos niveles de gobierno y de la sociedad. Por último, las políticas públicas cuentan con recursos provistos por el gobierno, recursos movilizados por los poderes públicos para atender las demandas de la comunidad. Estas cinco características constituyen una guía que destaca los rasgos distintivos de éstas acciones y nos sirve como marco de referencia para tener un mejor entendimiento de las políticas públicas.

¹⁶² *Op. Cit.*, Nota 159, p. 52.

¹⁶³ *Op. Cit.*, Nota 161, p. 33.

Lo relevante de las políticas públicas para mi estudio, es la manera en que éstas se constriñen al juego democrático como su eje, al punto de convertir el proceso de la política pública en una *microarena* de juegos de poder en donde convergen los diversos actores sociales en busca de soluciones racionales a los problemas públicos, siempre con la condicionante para los gobernantes de estar sujetos al control por medio del voto.

Resulta indispensable pues, revisar el proceso de la política pública para trazar un panorama general acerca del cauce que posibilita la interacción de las diversas fuerzas en la generación de los cursos de acción a seguir, en orden con el uso racional y eficiente de los recursos.

a) El proceso de las Políticas Públicas

Las políticas públicas se construyen a través de una serie de pasos con características peculiares; en la mayoría de éstos pasos existe un constante contacto con la comunidad, que tiene por objeto mantener activo el vínculo que permite a ésta, participar en la construcción de decisiones para la solución de conflictos específicos de la sociedad.

Un adecuado proceso de las políticas públicas, provee al gobierno de soluciones que corresponsabilicen a los distintos actores en la satisfacción de necesidades colectivas. Asimismo, el actuar fundado en decisiones racionales, funge como legitimador de dichas acciones democráticas, que se apegan al vector normativo de eficiencia y, por supuesto, al interés colectivo.

A continuación, enunciamos los distintos pasos de la política pública de acuerdo con la óptica del maestro Aguilar Villanueva¹⁶⁴, en un esfuerzo por sintetizar el cúmulo de interacciones que se dan hasta llegar a la implementación de acciones racionales atadas a la voluntad general en el seno del sistema democrático.

¹⁶⁴ *Op. Cit.*, Nota 102, pp. 199 – 204. La paráfrasis es mía.

1. Formación de la agenda de gobierno: Representa el vínculo que tiene la política pública con el gobierno en tanto que éste delinea, con ayuda de las instituciones parlamentarias, las prioridades gubernamentales. Así, la agenda de gobierno suele entenderse como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción”¹⁶⁵. En la definición de la agenda, se lleva a cabo un proceso deliberativo en la que las diversas fuerzas sociales pujan porque sus problemas sean considerados prioritarios.
2. Definición del problema público: Superada la definición de las prioridades del gobierno, se procede a delimitar el problema específico que se quiere tratar. Se hace uso de elementos de diversas disciplinas para tener un panorama claro sobre el problema.
3. Construcción de las opciones de política: Se evalúan los cursos de acción que se consideran como adecuados, siempre y cuando se ciñan a la cultura política y administrativa imperante en la sociedad. En este sentido, se toman en cuenta los vectores normativos de eficiencia (énfasis en la racionalidad costo – beneficio), legalidad (conformidad con las normas), flexibilidad (capacidad de respuesta a los cambios) y político (desempeño condicionado al interés y mando político). Conforme a estas características se define el curso de acción óptimo.
4. Elección de la opción de política: En este paso, la decisión corresponde a la parte gubernamental. En este sentido, las organizaciones ajenas al gobierno y la comunidad quedan relegadas. Sin embargo, la elección de la política se hace conforme a criterios que priorizan el interés colectivo y la racionalidad en el uso de los recursos para la solución del problema.
5. Comunicación de la política: Una vez tomada la decisión acerca del curso a seguir, es indispensable que el gobierno informe sobre los motivos y razones que le llevaron a decidir que éste era el camino idóneo; la justificación de su validez y su defensa razonada.

¹⁶⁵ Elder, Charles (et. al.), Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, 2000, Ed. Porrúa. P. 29.

6. Implementación de la política: Este momento se entiende como el proceso mediante el cual se lleva a efecto el objetivo de la política. Su concreción “puede expresarse en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos...”¹⁶⁶. Así, se culmina con la acción que soluciona o aminora los efectos nocivos del problema público que se quiere atender.

7. Evaluación y Aprendizaje: En este último par de pasos de la política pública, se revisan los resultados que ésta arroje mediante indicadores, que sintetizan numéricamente los productos de la política y que, asimismo, brindan información para corregir las desviaciones de la política con el objeto de enriquecerla para apegarse a la solución de los problemas para lo que fue implementada.

Durante este proceso, como ya hemos comentado, se dan un sinnúmero de interacciones sociales, pero todas encuadradas en los pasos que hemos enunciado. Es cierto que no todas las políticas públicas se generan de acuerdo a estos lineamientos, ni son sometidas a todos estos procesos formativos, lo que genera que la política pública se distancie de su esencia y pierda credibilidad ante la comunidad. Así, concedemos que la medida en que una política pública siga este proceso, estará más cerca de ser eficiente y legítima, ambas, cosas que arrojan rendimientos democráticos al ser rentables para los gobernantes encargados de ejercer el poder.

Las políticas públicas constituyen pues, el cauce de acción a través del cual se involucran a los diversos actores sociales mediante una relación horizontal, en donde la apertura a la deliberación y la prioridad de tomar decisiones consensuadas es la esencia del proceso. El papel que el gobierno juega, como conductor y decisor de las soluciones más adecuadas, lo posiciona en sitio privilegiado al lado de los demás actores. El proceso de la política pública se enmarca en una lógica que persigue respuestas específicas a problemas específicos en pos de una optimización de los recursos con su consiguiente obtención de rendimientos democráticos.

¹⁶⁶ *Op. Cit.*, Nota 160, p. 22.

En nuestro siguiente apartado, definimos la manera en que el sistema democrático se retroalimenta después de haber llevado a cabo sus acciones en el cauce institucional correspondiente. El análisis de dicho proceso reviste de gran importancia pues es el momento en que la ciudadanía construye sus significados y, mediante los canales democráticos, se encuentra en posibilidad de aprobar o rechazar la actuación del gobierno.

4. La retroalimentación del sistema

A) Introducción

Partimos del supuesto de que el sistema democrático se mueve en un esquema cíclico, donde su retroalimentación representa el punto nodal en donde confluyen los resultados de las acciones emprendidas por el gobierno y donde se reconfiguran las mejoras a las futuras acciones que se han de emprender con el objeto de que el Estado continúe el cumplimiento de sus funciones esenciales.

Aunque presupongo el intercambio constante entre el gobierno democrático y sus diversos componentes sociales a lo largo del proceso, me parece importante señalar ciertos momentos e interfaces, como cardinales para entender el lapso en que ocurre la valoración de los procesos gubernamentales particulares y de los procesos políticos en su conjunto, y la confección de los nuevos cursos de acción por los que optará el gobierno.

Es en este sentido que optaré por recalcar lo que para algunos autores se denomina “el compromiso imperfecto”¹⁶⁷, que hace hincapié en el obstáculo temporal que enfrentan los políticos. Debido a la limitante de los recursos, los políticos no pueden cumplir sus promesas una vez elegidos y cuando sí lo hacen su compromiso es temporalmente limitado. Mi enfoque sustenta una postura en la que la limitación temporal de los mandatos va en detrimento del desempeño de los políticos. Para mi estudio, la continuidad en los programas de gobierno representa un elemento que tiende a robustecer al gobierno. Desde esta óptica, y después de recorrer los principios democráticos fundamentales, sostenemos

¹⁶⁷ *Op. Cit.*, Nota 152, p. 85

que en el proceso de retroalimentación del sistema democrático, el esquema de limitantes temporales que promueve el reciclaje político debe ser revisado para no incurrir en un acto que, en vez de otorgar legitimidad al gobierno, socave el alcance de su acción y restrinja la posibilidad de los funcionarios elegidos por mayoría de continuar en su encargo, en detrimento de la sociedad.

En el presente apartado, reviso los tres elementos que a mi juicio representan los conceptos más importantes que debemos entender para aproximarnos al fin del ciclo político democrático y que, asimismo, constituyen el comienzo del nuevo proceso. Estos elementos están encargados de proveer información en dos sentidos: en primer término, para la autoevaluación de las diversas instituciones democráticas y su mejora promovida desde un plano *interno*. En segundo lugar, distingo los elementos que presentan las acciones democráticas en un plano *externo*, es decir, los actores e instituciones encargadas de presentar a la colectividad la acción de gobierno, elementos que permiten a la comunidad formar sus percepciones y actuar en consecuencia.

B) Evaluación

El proceso de retroalimentación del sistema reconoce la importancia de que, más allá de la percepción pública que exista del ente estatal y de sus funciones básicas, debe existir “un importante esfuerzo de medición de la actividad pública”¹⁶⁸, con el objeto de desentrañar el impacto que cada una de las acciones democráticas tengan en el devenir social.

En su acepción más sencilla, evaluar significa “Señalar el valor de una cosa. Estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa”¹⁶⁹. En este sentido, la ponderación de “la cosa” (en este caso, el actuar gubernamental), se realiza con apego a criterios que se derivan de la esencia de las instituciones que se evalúan. De esta manera, por ejemplo, la actividad legislativa del Estado se evaluará en tanto sus productos estén apegados a criterios de legalidad y, sobre

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 253

¹⁶⁹ *Op. Cit.*, Nota 71, Tomo 11.

todo, en función de que atienda a su razón de ser: la canalización de la voluntad general en mandatos estatales. Esto es sólo un ejemplo de la manera en que se evalúa la actividad del gobierno pero, de la misma forma, cada acción del gobierno se encuentra sujeta al escrutinio de su eficiencia, entendida ésta en el sentido del beneficio que se obtenga por cada recurso invertido.

La evaluación, así, se funda como herramienta política en la medida en que los resultados pueden ser utilizados para mejorar los programas; precisamente mediante la medición de la actividad pública en busca de datos que permitan entender el impacto de las acciones emprendidas y, con estos datos, obtener la “carta de navegación” que facilite los ajustes que encaminen al gobierno a un actuar eficiente.

Ahora bien, es importante distinguir que la evaluación del gobierno se realiza en dos ámbitos complementarios pero esencialmente distintos. El primer ámbito es el externo, en donde los actores que se encuentran fuera de la clase gobernante ponderan las acciones democráticas y le otorgan al régimen mayor o menor aceptación, credibilidad y, en última instancia, legitimidad, de acuerdo con la evaluación realizada. Este tipo de evaluación, presupone “la posibilidad de contar con actores sociales informados, y con mecanismos claros para acceder a la información pública”¹⁷⁰, asimismo, es de resaltar que este proceso puede ser encabezado por organizaciones no gubernamentales enfocadas a revisar la acción gubernamental con el objeto de enriquecerla y controlarla en caso de ser necesario. En este sentido, el control se lleva a cabo principalmente mediante la exposición pública de los actores involucrados poniendo en juego la reputación de los mismos. Esta evaluación excluye habitualmente – aunque no de manera total – a los partidos políticos como cauce para evaluar al gobierno; es un proceso que se ubica preferentemente en la ciudadanía. En este sentido la evaluación externa se constituye como un control social del aparato estatal¹⁷¹.

Ahora bien, en cuanto a la evaluación interna, debemos mencionar que ésta es llevada a cabo por agentes que se encuentran vinculados al aparato

¹⁷⁰ Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto (comps.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 2006. P. 273

¹⁷¹ *Ibíd*, p. 278

gubernamental. La ventaja de este tipo de evaluación es que las dependencias del gobierno poseen todo el cúmulo de información de primera mano, por lo que, con más elementos de decisión, es más factible que se tomen medidas que promuevan la eficiencia del gobierno. Así, si se dota a la organización de los instrumentos necesarios para realizar los distintos tipos de fiscalización, se obtendrán datos que les permitirán a los gestores tomar mejores decisiones.

Por consiguiente, me parece necesario revisar un par de herramientas que el gobierno utiliza para su autoevaluación, pero que, en la medida en que exista transparencia en la información, también sirven como referencia a la colectividad acerca del actuar del gobierno: nos referimos a los indicadores y a la revisión de la cuenta pública.

a) Indicadores

Los indicadores son “estadísticas, series estadísticas o cualquier forma de indicación que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto”¹⁷². Así, los indicadores, como su nombre nos señala, pretenden indicarnos numéricamente el estado de ciertas variables sociales¹⁷³ con el objeto de aportar elementos decisorios para emprender, mejorar, sostener o suspender determinada acción gubernamental. De este modo, se pretende simplificar la acción social para poder tomar mejores decisiones en pos del beneficio colectivo. Es preciso señalar que la evaluación mediante indicadores, se ajusta a la idea de que se debe tener una medición de los productos de la actividad pública por incipiente que ésta pueda ser. Esto, acarrea asimismo, una de las críticas más duras contra los indicadores: la existencia de producciones intangibles o no medibles en los servicios. Por la naturaleza de las acciones sociales, en ocasiones resulta necesario valerse de

¹⁷² Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Integrated and coordinated implementation and follow-up of major United Nations conferences and summits*. Nueva York, 10 y 11 de mayo de 1999, p.18 en www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-11

¹⁷³ Bollen, K.A., *Indicator Methodology*, en <http://www.unc.edu/~bollen/indicatorencyc.pdf>.

otros elementos para la evaluación que complementen los datos aportados por los indicadores.

Asimismo, podemos distinguir dos tipos básicos de indicadores: los cualitativos y los cuantitativos. Los cuantitativos se utilizan preferentemente cuando se trata de evaluar la eficiencia en las acciones del gobierno: la relación costo – beneficio; mientras que se da preferencia a los cualitativos cuando se trata de evaluar el impacto que tiene una acción en la actitud ciudadana¹⁷⁴.

El estudio y confección de los indicadores toma cada vez mayor relevancia en la evaluación de la actividad gubernamental pues brinda un marco de referencia que simplifica la revisión de resultados de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios públicos. Con las reservas expuestas, aceptamos a los indicadores como un elemento crucial para un análisis certero de la eficiencia del gobierno.

b) Cuenta Pública

La cuenta pública es el otro mecanismo con que cuenta la ciudadanía y el mismo gobierno para llevar a cabo una evaluación de su gestión. Está enmarcada dentro del proceso presupuestario público, y representa justamente la manera en que éste se retroalimenta.

Esta etapa de evaluación del ejercicio de los recursos públicos, da seguimiento al avance de los programas y proyectos públicos, y se enfoca en detectar irregularidades u omisiones en el ejercicio de las funciones y el uso de los recursos¹⁷⁵. Es importante que durante este proceso, no se ofrezca a los responsables de la ejecución demasiado margen de desviación y que la evaluación de esta cuenta pública no sea demasiado tardía. Asimismo, es importante que no se escatime en sanciones o exigencias de corrección, pues en esto radica justamente que la revisión de la cuenta pública se erija como un elemento notable en la evaluación del desempeño gubernamental, en caso

¹⁷⁴ Ortegón, Edgar (et. al.), *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones – ONU (CEPAL). Serie Manuales, 2005.

¹⁷⁵ Guerrero, Juan Pablo y Valdés, Yailén, *La clasificación económica del gasto público en México. Manual.*, México, CIDE, 2000. P. 18 – 19.

contrario estaríamos ante “un documento meramente declarativo, sin fuerza para obligar ni pretensión de realismo”¹⁷⁶.

Así pues, el mecanismo que permite la revisión y evaluación de la manera cómo se utilizan los recursos, es de importancia cardinal en un proceso adecuado de retroalimentación del sistema; en la medida en que se logre responsabilizar a los distintos actores que ejecutan el presupuesto, con un grado de obligatoriedad que los empuje a perseguir siempre la eficiencia, desde un enfoque de honestidad, tendremos un sistema democrático más sano, con un gobierno fortalecido en su legitimidad como consecuencia del buen actuar.

C) Medios de comunicación

Dentro de cualquier interacción social una de las necesidades más básicas es la de cuidar la apariencia¹⁷⁷, proyectar una imagen pública adecuada. Para el gobierno, esto es tanto o más válido que para los actores sociales individuales, puesto que, mediante la correcta definición de su imagen pública, es posible aumentar los niveles de aceptación y avanzar en la persuasión social en busca de legitimidad.

El papel que los medios de comunicación juegan en la construcción de percepciones acerca de la institución gubernamental y estatal, ha adquirido cada vez mayor fuerza, en la medida en que el impacto de éstos se ha potenciado por su alcance cada vez mayor.

Debemos reconocer en los medios de comunicación, uno de tres elementos que conforman un trípode cuya interacción se vincula con los más profundos filamentos de la sociedad. En este sentido, los medios, al lado de la voluntad de la sociedad y del aparato gubernamental, conforman un trinomio que define las redes de consenso y legitimidad que el Estado necesita para su funcionamiento.

Para el gobierno, la comunicación política permite “reducir las tensiones irresolubles entre las demandas de la ciudadanía y la posibilidad de respuesta de

¹⁷⁶ *Op. Cit.*, Nota 153, p. 100

¹⁷⁷ Elizalde, Luciano, Fernández Pedemonte, Damián, et. al., *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental*, Buenos Aires, Ed. La Grujía, 2006, pp. 158 – 159.

los gobiernos”¹⁷⁸. La comunicación política utiliza necesariamente a los medios de comunicación como transmisores de mensajes que tiendan a generar legitimidad entre la población. En este sentido, la persuasión es un rasgo que debe entenderse como esencial e indispensable para la democracia, porque es la única manera de buscar apoyo para una opción política sin hacer uso de la fuerza.

Es correcto afirmar que en Política, y en particular para las acciones gubernamentales, percepciones son realidades; la necesidad de contar con una comunicación descendente, que vaya de los actores gubernamentales a la ciudadanía y que se mueva en sentido paralelo de una comunicación ascendente, y que retroalimente al sistema partiendo de la ciudadanía hacia el aparato gubernamental, es innegable. En este orden de ideas, los medios de comunicación oscilan para situarse al lado de la opinión pública en algunas ocasiones, así como al lado de los políticos en otras, de esta manera se establece una relación de natural complementariedad en donde los políticos proyectan sus acciones, los medios se nutren de información y los ciudadanos forman su opinión pública¹⁷⁹.

Así, los medios constituyen un punto neurálgico en la construcción de percepciones acerca del gobierno. La necesidad del gobierno de proveerse de legitimidad se vincula a la construcción de una imagen pública. Los medios, se instituyen así, a mitad del camino entre la acción política y la opinión pública, y mantienen un frágil equilibrio entre la información, la comunicación y la representación política¹⁸⁰.

Precisamente el preponderante papel de equilibrio que juegan los medios de comunicación, acarrea su principal crítica. La construcción arbitraria de percepciones por parte de los actores gubernamentales sin fundamentos trastorna el juego político si éstas no se fundan en acciones reales. De esta manera “El político no debe aparecer como constructor de la escena y de las

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 23

¹⁷⁹ Wolton, Dominique, “Los medios, el eslabón débil de la comunicación política”, en Ferry, Jean Marc, et. al., *El nuevo espacio público*, Barcelona, 1995, Ed. Gedisa. Pp. 183 y 188 – 190.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 198

opciones políticas, sino antes bien como sometido a opciones que se imponen por sí mismas”¹⁸¹. Los medios de comunicación posibilitan a los representantes políticos concebirse como centro de la acción política, alejándose de un principio fundamental: su sometimiento a la voluntad que los eligió. En este sentido, es necesario contar con la existencia paralela de políticas de acceso a la información, con el objeto de corroborar que todo lo que se exponga en la comunicación política tenga un correlato en la información gubernamental, “como garantía irrenunciable de veracidad a través de datos fidedignos”¹⁸².

Los medios, a medio camino entre la acción gubernamental y la construcción de la opinión pública y la legitimidad, juegan un papel capital en la acción democrática y en la retroalimentación del sistema; la manera en que el gobierno haga uso de éstos, así como la independencia con que los medios actúen en relación al gobierno, será crucial en la manera en que el juego democrático se desarrolle. Una cooptación desleal de los medios, limita definitivamente la retroalimentación necesaria para la mejora del sistema. Así, es crítico que los medios se encuadren en un esquema de respeto a su libertad de expresión – básica para el funcionamiento democrático. Asimismo, es determinante definir que la acción de gobierno debe encontrar su legitimidad con base en acciones apegadas a los vectores de eficiencia y con un vínculo real al interés colectivo, y no en función de las percepciones proyectadas por los medios de comunicación. El uso de la comunicación política y de los medios de comunicación deben ciertamente contribuir a la generación de consenso en orden para continuar los objetivos del gobierno sin interferencias, el modo en que la acción permita emitir mensajes que generen legitimidad es el nodo fundamental de mi estudio.

D) Impacto electoral

Parto de la premisa de que nos encontramos ante una sociedad cada vez más abierta, plural, abierta, informada y participativa, en donde el respeto a las

¹⁸¹ Touraine, Alan, “Comunicación Política y Crisis de la Representatividad”, en Ferry, Jean Marc, et. al., *El nuevo espacio público*, Barcelona, 1995, Ed. Gedisa. p. 48

¹⁸² *Op. Cit.*, Nota 177, p. 36.

libertades individuales es cada vez más sólido. Así, presupongo, un gobierno que se encuentra sujeto al control del voto¹⁸³ como uno de los principales – si no es que el más importante – elemento que moldea la actividad gubernamental.

La actividad gubernamental se encuentra así supeditada al cálculo y expectativas de las utilidades que el poder público pueda ofrecer en el terreno electoral. De esta manera, y al comprender la importancia de las elecciones y el sufragio como elementos que permiten el control gubernamental y, paralelamente, como el procedimiento por excelencia en que se funda la legitimidad de un Estado, estaremos ante el punto neurálgico del trabajo.

En una sociedad democrática, las acciones gubernamentales poseen una acendrada tendencia a la satisfacción de las necesidades colectivas. El vínculo entre un gobierno eficiente, que garantice el cumplimiento de sus funciones esenciales de mantenimiento del orden y el aumento de legitimidad, involucra una gran cantidad de instituciones y actores. Sin embargo, todo el proceso tiene como fin el impacto electoral a que dichas acciones conduzcan: así, la conservación del poder, es la meta primordial de cualquier gobierno democrático. Una buena gestión gubernamental posibilita la construcción de un consenso sostenido sustentado en las bondades perceptibles de aquellos que detentan y ejecutan los poderes públicos, lo que genera aceptación y reconocimiento del mandato; en una palabra: legitimidad.

Aunque aquí es importante señalar que en la emisión del sufragio existen ocasionalmente conductas que no obedecen a la racionalidad¹⁸⁴, es posible establecer un vínculo positivo entre acción eficiente y aceptación ciudadana y, por consiguiente, en buenos rendimientos democráticos. La emisión del sufragio, como culminación del proceso evaluativo y de retroalimentación del sistema, encarna el punto nodal de mi estudio: el cúmulo de acciones y representaciones sociales, toma sentido en tanto se ve reflejado en la conducta del electorado ante el gobierno.

¹⁸³ *Op. Cit.*, Nota 161, p. 24.

¹⁸⁴ Conviene aquí revisar a autores como Loza Otero, *Op. Cit.*, Nota 75 y Nohlen, *Op. Cit.*, Nota 130. Para tener un panorama general acerca de el modo en que la conducta del votante no siempre obedece a criterios racionales.

En este sentido, la limitante temporal de los mandatos gubernamentales, puede constituirse como un obstáculo al actuar eficiente del gobierno, pues coarta el aliciente de la conservación de poder y propicia comportamientos con visión limitada, oportunistas y enfocados a soluciones “cortoplacistas”. Temas tan complejos como los que atiende el gobierno, representan un desafío que, con la limitación temporal, resulta difícil de encarar.

Así, concedo el fuerte lazo entre acción de gobierno y legitimidad, y su impacto en el terreno del juego democrático, y de manera paralela, propongo la revisión de la limitante temporal del mandato, para que se produzcan cambios que conduzcan a gobiernos con un compromiso social más fuerte y que de manera simultánea, el electorado tenga la posibilidad mediante el control por medio del voto, de premiar o castigar a los gobiernos que satisfagan de mejor manera sus necesidades.

5. Conclusiones

El funcionamiento del sistema democrático pende sobre los sólidos pilares del Estado liberal; tanto la estructura del sistema, como las acciones que éste lleva a cabo, están vinculadas a los principios fundamentales de dicho Estado. Lo anterior se traduce en dos direcciones: la primera, al generar tensiones irrenunciables entre democracia y liberalismo; la delimitación de la soberanía contrapuesta a las libertades individuales y la exigencia de que el Estado recobre su papel preponderante en el devenir social¹⁸⁵; en segundo término, el sistema democrático al fundar su actuar sobre los pilares del Estado liberal, presupone ciertas condiciones, en donde la existencia de una democracia que garantice el acceso popular al poder y la participación ciudadana, encuentra su mejor combinación en un Estado que dé preeminencia a las libertades individuales. Tal es el caso del Estado liberal.

En este sentido, es preciso mencionar que las reglas del juego democrático propuestas por Bobbio, representan un marco para la acción democrática. Sin embargo, patentizan las mencionadas contradicciones entre democracia y liberalismo. De esta forma, es posible ubicar la tensión entre democracia sustantiva y procedimental. Para el presente estudio es preciso hacer notar que las reglas democráticas de Bobbio refieren a los límites que enmarcan el procedimiento democrático, sin embargo, se concluye que el procedimiento sirve para generar legitimidad, pero no garantiza las acciones emanadas de él. Por otra parte, en referencia a la democracia sustantiva, nos referiremos a ella como aquella en donde la democracia genera acciones apegadas a los valores sociales, armonizando la convivencia social. En este sentido, es posible concluir que procedimiento democrático no equivale a estabilidad social, si bien contribuye a que ésta se dé, ésta radica en la concordancia entre las decisiones que se adopten mediante el procedimiento democrático y los valores insertos en a la colectividad.

¹⁸⁵ Para una descripción más precisa de las tensiones entre democracia y liberalismo conviene revisar: Mouffe, Chantal, *La paradoja democrática*, Trad. Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar, Barcelona, Ed. Gedisa, 2003.

Dentro de la estructura democrática, la importancia de las instituciones queda patente en cuanto éstas traducen los sistemas de creencias y valores que se encuentran insertos en la sociedad, en elementos orgánicos capaces de encauzar acciones en pos del beneficio de la sociedad a la que se deben. En este sentido, el análisis de la esencia de las instituciones primordiales para el funcionamiento del Estado democrático arroja como conclusión que es el alejamiento de su esencia en su acción, lo determinante para que no se consiga la eficiencia en su actuar. Así, ocasionalmente, las circunstancias del contexto o los actores individuales modifican y distancian a dichas instituciones de su razón de ser, lo que provoca un descenso en la legitimidad de un gobierno. Al respecto, quedó en evidencia que es a las instituciones del sistema democrático a quienes concierne la transmisión de la voluntad general en mandatos de corte positivo. Asimismo, éstas encauzan la voluntad de aquellos actores insertos en la estructura gubernamental, quienes velan por la satisfacción de las necesidades en cumplimiento de sus obligaciones pero, de manera simultánea, por el aumento de su legitimidad con fines de conservar el poder.

Es justamente en esta dirección que se mueven las acciones democráticas. Al analizar aquellas que, a mi juicio, se constituyen como las acciones fundamentales de un sistema democrático, encontré que éstas se encuentran unidas mediante finos pero sólidos filamentos que permiten a la ciudadanía participar en la formación de la voluntad política del Estado. Asimismo, encontré que aquellas acciones que se precian de ser democráticas deben constreñirse a ciertos procedimientos específicos que garanticen su vínculo con la ciudadanía. La acción democrática, así, tiende a cumplir con las funciones básicas del Estado y, de la misma forma, satisface las necesidades de la colectividad. En este sentido, la satisfacción de necesidades sociales conduce a un aumento en la legitimidad del sistema, lo que posibilita el sostenimiento del orden y, pese a las limitaciones temporales, permite a los gobernantes, dentro de su lapso en el gobierno, la continuidad de sus programas.

Las políticas públicas, se han erigido como el modo dominante que sigue la acción democrática para la satisfacción de necesidades. En este sentido, al

revisar los cursos de acción para proveer a la comunidad de servicios públicos y soluciones a sus problemas, encontré que éstos promueven un conocimiento interdisciplinario y la interacción de manera horizontal de diversos actores sociales, corresponsabilizándolos de las acciones conducentes a la solución de dificultades en el seno de la sociedad. Es aquí que debemos sentar una crítica a las políticas públicas, en tanto su tendencia a la horizontalidad de las relaciones pretende socavar en ocasiones la posición soberana del Estado y lo reduce a mero participante. Un programa efectivo de políticas públicas no debe desterrar al Estado de su rol protagónico, antes bien debe apoyarse y enfatizar su poder supremo. Así, el equilibrio entre el enriquecimiento de la acción estatal mediante la participación ciudadana y el papel preponderante del Estado, debe mantenerse para permitir al ente estatal cumplir con sus objetivos atendiendo a su soberanía, así como permitir a los ciudadanos emitir, mediante los cauces democráticos pertinentes, su opinión para obtener acciones eficientes.

El proceso que sigue a la acción institucional democrática, es el de retroalimentación del sistema. Entendido el sistema democrático como un sistema cíclico, en donde la secuencia de acciones se repite, la última fase es la retroalimentación; ésta permite, mediante la evaluación de elementos medibles y algunos intangibles, corregir aquellas acciones que no satisfagan los requisitos del sistema; a saber, la inclusión de la voluntad general como principio rector y el interés colectivo como fin primordial, con un uso adecuado de los recursos. En este sentido, los elementos evaluativos que posee el ciudadano van de metodologías numéricas, relevantes en tanto representan un esfuerzo por cuantificar la actividad del gobierno, hasta elementos como los medios de comunicación que contribuyen a la formación de percepciones colectivas que son evaluadas por la ciudadanía y que influyen en el comportamiento ciudadano de otorgar legitimidad al sistema mediante la opinión pública (al otorgar confianza y credibilidad) y, más importante, mediante el comportamiento electoral en las votaciones.

De esta manera, concluimos que, en suma, el sistema democrático, a través de sus instituciones, lleva a cabo acciones con un objetivo claro, la eficiencia

política: proveerse de legitimidad con el objeto de ejercer de manera más efectiva los poderes públicos. Para hacer esto, ata su comportamiento a un intercambio constante con la ciudadanía, lo cual asegura la vinculación y la corresponsabilidad de ésta última en la acción estatal. La medida en que el engranaje democrático garantice éste intercambio entre sociedad y Estado, será la medida en que el ordenamiento adquiera y aumente su legitimidad con miras a ejercer el poder en el presente pero, también, será la medida en que aspire a mantener el ejercicio del poder en el futuro.

CAPÍTULO TERCERO. EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO: PROSPECTIVA PARA LA REELECCIÓN

1. Composición orgánica del sistema político mexicano

A) Introducción

A riesgo de repetir un cliché tantas veces enunciado, comenzaré por decir que el contexto sociohistórico y político de una comunidad determina la totalidad de las relaciones y las características del ordenamiento que las rigen; cierto que existen categorías comunes en los distintos sistemas y que, bajo ese marco, es posible rastrear tipologías generales codificaciones particulares. Tal es el caso mexicano, que en su ordenamiento constituyente, aquél que da forma al régimen, presenta los principios del Estado liberal y del Estado democrático. De tal forma, es posible revisar, mediante un análisis transversal, que dentro de la composición orgánica que funda la unidad del Estado mexicano, se hallan materializados los principios que dan forma al sistema político mexicano como un Estado liberal democrático.

Lo anterior vincula lo esgrimido a través de los anteriores capítulos para, bajo el marco teórico analizado, permitirnos revisar la estructura política mexicana con el objeto de unir efectivamente a la eficiencia de gobierno en su definición general con la realidad positiva mexicana, de tal manera que, después de revisar el andamiaje orgánico, con todos sus elementos particulares, nos encontremos en posibilidad de ubicar las interfaces más importantes en donde recae la eficiencia y legitimidad del Estado mexicano.

Es preciso señalar que ahondaremos en la composición orgánica del sistema político mediante la identificación de los diversos conceptos teóricos fundamentales insertos en la norma suprema mexicana: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, de aquí en adelante) promulgada en 1917. Al adentrarnos en la norma fundamental lo hacemos en concordancia con la idea de una Constitución emanada de la voluntad general; pensándola en los términos de Schmitt como la representación “del Pueblo dentro de la

Constitución; el Pueblo al lado de la Constitución”¹⁸⁶, con esto me refiero a que partiré de la concepción de la Constitución como mandato popular, como aquella cristalización del pacto fundante de la unidad política que condensa los diversos intereses de la sociedad y cristaliza, asimismo, el marco dentro del cual se dan todas las interacciones sociopolíticas de una comunidad.

En este sentido, la relación que exista entre la voluntad general y un ordenamiento constitucional será la medida en que éste canalice la participación ciudadana y brinde un marco conciso al gobierno para que su actuar sea eficiente, de manera que sea posible la construcción de consensos incluyentes de la pluralidad social en el seno del sistema. Así, la Constitución se consolidará como catalizadora de un Estado con buenos niveles de aceptación ciudadana en la medida en que su origen esté derivado de una construcción atada a la voluntad general y en la medida en que se erija como brújula para la acción encaminada al interés colectivo.

Así pues, procedo a desmenuzar los componentes de la CPEUM, en un esfuerzo por profundizar sobre la estructura orgánica del gobierno mexicano y encaminarme a la conclusión acerca de la viabilidad de la reelección en México.

B) Los principios liberales y democráticos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El esfuerzo del constituyente de 1917 dio como fruto una Carta Magna que rige como Ley suprema de México. El proceso de formulación de la CPEUM contiene un bagaje sociohistórico difícil de sintetizar; cada elemento contenido tiene raíces profundas que podemos remontar varios siglos atrás.

No es mi intención en este apartado realizar una recapitulación histórica de los elementos cristalizados en la norma fundamental del Estado mexicano; antes bien, el objeto para esta investigación es definir la localización de los puntos nodales que reflejan el carácter liberal y democrático mexicano, y que, nos

¹⁸⁶ *Op. Cit.*, Nota 135, p. 695

aportan los elementos para la identificación de la estructura gubernamental contenida en la CPEUM.

Es menester comenzar por sintetizar el recorrido de este trabajo al enunciar aquellos pilares capitales sobre los que se sustenta el Estado liberal y el Sistema democrático. Esto simplificará el camino para realizar una búsqueda transversal que aporte elementos en donde encontremos efectivamente cristalizado el orden basado en los principios mencionados anteriormente.

El Estado liberal se sustenta en su actuar sobre cuatro grandes ejes teóricos, éstos representan los conceptos fundamentales que se deben entender para analizar el devenir estatal contemporáneo. Estos ejes son: libertad, propiedad privada, soberanía y voluntad general. He ya conceptualizado en este trabajo dichos ejes y su relevancia (Vea *supra* Capítulo Primero, Apartado B) Conceptos Fundamentales). Asimismo, focalizo los puntos que comprenden a la división de poderes y al concepto de ciudadanía, ambos capitales en la construcción liberal.

La Tabla 1 sintetiza la ubicación en la Carta Magna de los elementos correspondientes a la composición del Estado liberal, lo que nos aporta un mapa que rastrea los fundamentos teóricos hasta su culminación en la norma fundamental.

Tabla 1. Principios Liberales en la CPEUM

Concepto	Artículo(s) Constitucional(es)
Libertad	1°, 4, 5, 6, 7, 9, 11
Propiedad Privada	16 y 27
Soberanía	1°, 29, 39 y 133
Voluntad General	39
División de Poderes	40, 41 y 49
Ciudadanía	34 al 38

De la misma manera, ubico aquellos elementos contenidos en la Constitución que se vinculan al funcionamiento del sistema democrático; aquellos elementos que desde la ley suprema garantizan que el intercambio entre participación

ciudadana y autoridades políticas se realice con apego a una norma fundamental. Así, ubico en la CPEUM¹⁸⁷ los elementos del sistema electoral, institución legislativa, presidencial y judicial, así como los mecanismos de rendición de cuentas establecidos. De la misma forma reviso la ubicación de los lineamientos de los partidos políticos.

Así pues, en la Tabla 2 quedan contenidos los artículos que incluyen aquellos principios que constituyen al sistema político mexicano como un arreglo democrático.

Tabla 2. Principios democráticos en la CPEUM.

Concepto(s)	Artículo(s) Constitucional(es)
Sistema Electoral	41, 51 a 60 y 81
Sufragio	41, 59 y 83
Partidos Políticos	41
Parlamento	50 y 61 a 78
Institución presidencial	80 y 82 a 89
Instituciones judiciales	17 a 23 y 94 a 107
Planeación Democrática	25 y 26
Rendición de cuentas	79 y 108 a 114

En el sistema político mexicano, la relevancia en la interacción de estos conceptos es muy alta. En su conceptualización formal, el sistema político mexicano concede un rol importante a dichos principios cristalizándolos en ordenamientos constitucionales que le dan forma al primero.

No me detendré a exponer el contenido de los artículos de la Tabla 1 y 2, puesto que no es el objeto del trabajo realizar un análisis constitucional del ordenamiento político de México. El objeto de la síntesis normativa realizada es resaltar el origen liberal-democrático del sistema político mexicano para, de esta manera, enmarcarlo dentro de lo examinado en el Capítulo Primero y Segundo, de tal manera que entendamos al gobierno mexicano como ceñido a los

¹⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2010, Impresos Santiago.

principios de actuar en pos de rendimientos democráticos en un marco de derechos provenientes de la concepción liberal-democrática del Estado.

De esta forma, nos acercamos al análisis estructural necesario para diagnosticar si la reelección es posible en el marco del sistema político mexicano y si ésta podría nutrirse de – y, a la vez contribuir -, a la acción eficiente del gobierno. Afirmamos de esta forma que las condiciones estructurales del sistema político mexicano auspician un comportamiento que debe constreñirse al interés colectivo y que garantiza la inclusión ciudadana en los órganos decisorios, lo que inscribe en el sistema la posibilidad de contemplar a la reelección – desde los argumentos de eficiencia y control ciudadano – como una alternativa para acrecentar la legitimidad del propio ordenamiento.

C) El Federalismo mexicano

Resta por definir un concepto capital en la estructura orgánica del sistema político mexicano, que ordena territorialmente la distribución del poder público: el federalismo.

El Federalismo es una forma de organización política que “une a entidades soberanas, unitarias e independientes bajo la tutela de un poder central y soberano”¹⁸⁸. Así, en un pacto federal a nivel constitucional se cristaliza la cesión de la soberanía particular de cada entidad hacia el Estado en su conjunto, que se encargará de proteger los intereses de sus estados federados al tiempo que garantiza su autonomía de gestión en su área de competencia y bajo lineamientos generales emitidos en la Constitución.

De esta manera, el gobierno federal, poseerá la capacidad de coerción sobre las entidades federadas a su cargo, lo que garantiza su preeminencia. Asimismo, podemos enunciar como ventajas de la forma federal: que cada territorio federado puede darse sus propias leyes, formulando una Constitución particular – sometida a la Constitución Federal – que contenga los principios análogos a

¹⁸⁸ Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), *Reforma al Sistema Político Mexicano*, México, Diana, 1990. P. 191

sus costumbres, condiciones territoriales, etc.; dedicarse sin trabas, en su ámbito de acción, a la creación y mejora de todos los ramos de prosperidad; dar impulso a su industria, sin las trabas por ejemplo, del sistema colonial¹⁸⁹. Es importante señalar que el impulso histórico del federalismo mexicano proviene del periodo post-independentista, con el objeto precisamente, de revertir la centralización del poder político, que convertía a las localidades en meros actores pasivos de la vida política y que, en las limitaciones a su autonomía de gobierno, encontraban un sinnúmero de obstáculos para dar atención a las demandas más básicas de la comunidad.

Así, como señalara Tocqueville: “el fundamento de las virtudes cívicas democráticas y de la participación política se encuentra en la existencia de vigorosos gobiernos locales”¹⁹⁰. En este sentido, en México, las instancias encargadas de ejercer este poder local son los estados federados y más abajo en la escala, los gobiernos municipales. En ellos estará delegado el poder soberano del Estado para atender los problemas concernientes a sus comunidades.

En la Tabla 3 aquellos artículos constitucionales que hacen referencia a la forma de Estado federal.

Tabla 3. Principios Federalistas en la CPEUM.

Concepto(s)	Artículo(s) Constitucional(es)
Federación	40, 42 a 48
Estados y Municipios	115 a 122

De esta manera, concedemos un papel relevante al federalismo en la composición orgánica del sistema político mexicano. Su marco estructural se encuentra resguardado en el ordenamiento constitucional. Los principios de organización política federalista velan por una distribución de poder que brinde mayor eficiencia al gobierno mediante la autonomía de gestión; mediante la

¹⁸⁹ *Ibíd.*, p. 196.

¹⁹⁰ Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Trad. Dolores Sánchez Aleu, Madrid, Alianza, 1980.

satisfacción de las necesidades de manera local se evita el entorpecimiento del ejercicio de los poderes públicos, que se apegan de manera más estrecha a la realidad local de cada comunidad.

Así, procedo a adentrarme, con el mapa orgánico del sistema político mexicano, en el devenir político de la sociedad mexicana, con la premisa de que nos encontramos ante un Estado democrático-liberal, definido de manera formal en su Constitución. La brecha entre el comportamiento formal, contenido en la CPEUM y el sustancial, obtenido de la observación e interpretación del acontecer político, nos aportará una visión de conjunto, que nos permitirá sustentar la idea de que los actores políticos orientan su comportamiento a la conservación del poder, situación que beneficia a la sociedad en tanto éstos realizan acciones encaminadas a la satisfacción de las necesidades públicas; y que, la reelección, aporta un elemento que alienta un compromiso más sólido entre representantes y electores.

2. El contexto sociopolítico del sistema político mexicano

A) Introducción

Siguiendo a Bobbio, traslado su conceptualización de democracia sustancial y formalizada y distingo, en concordancia, en el actuar de un gobierno dos planos: el formal, que agrupa a las acciones tomando en cuenta la manera en que éstas se ciñen a ciertos procedimientos y su justificación vinculada a normas formales; y el sustancial, que referirá al modo en que, en el plano de la realidad social, se cumplen con los objetivos del sistema. De esta forma, puede existir un marco procedimental sólido, que, sin embargo, no garantice el impacto en la cotidianidad social.

En esta línea de ideas, he presentado en el apartado anterior los vínculos constitucionales con los conceptos democráticos sustantivos incluidos en la CPEUM, en donde distinguimos al Estado mexicano encuadrado en la tradición democrática-liberal. Así, queda pendiente por desentrañar el desempeño del sistema político mexicano en el plano procedimental: la complejidad de

interacciones que se dan en la realidad en el seno de la sociedad mexicana. En este esfuerzo, tomo como guía las principales instituciones concernientes a la eficiencia de gobierno, a saber: partidos políticos, sistema electoral y las instituciones legislativa, presidencial y judicial, y agrego ciertos detalles acerca del sistema político mexicano.

En este sentido, conviene hacer patente que tomamos como marco de análisis las reglas del juego democrático de Bobbio, que hemos enunciado anteriormente. De esta forma, reiteramos que si bien los procedimientos democráticos se enfocan a dotar de legitimidad al Estado, ésta se ata de manera más estrecha a la armonía que exista entre los productos de éstos procedimientos y los valores insertos en la sociedad. En este sentido, el sistema político mexicano se encontrará más cerca de una democracia sustancial, en tanto se apege a los artículos contenidos en su Constitución Política (CPEUM) que ya hemos mencionado anteriormente.

Contextualizando, el apartado se enfoca en desentrañar aquellas particularidades del ordenamiento mexicano, y revisa las tendencias sociopolíticas de los actores desde una recapitulación histórica que parte de un análisis transversal, que utiliza para dicha análisis de las categorías fundamentales del Estado liberal y del sistema democrático, todo esto con el objeto de prospectar el impacto que tendría permitir la reelección en México.

Sin más, paso al recorrido por el sistema político mexicano, en pos de encontrar aquella red que cohesiona legitimidad y acción política en el seno del Estado mexicano.

B) Participación política en el sistema político mexicano

Partimos del supuesto de que el modo en que la sociedad interactúa con el sistema político es en el cauce de las instituciones políticas. Como ya hemos mencionado en nuestro Capítulo Segundo, las instituciones reducen la incertidumbre de los diversos actores sociales y canalizan los impulsos sociales al sistema político. En este sentido, nuestro análisis de la participación política en

el sistema político mexicano se enmarca en el particular contexto institucional existente en nuestro país, tomando como guía las instituciones cardinales que hemos analizado anteriormente.

La participación política es “el proceso por el cual las personas, los grupos o las clases de una sociedad articulan sus intereses materiales, sus preferencias ideológicas o su concepción particular del interés público”¹⁹¹; en la calidad de este proceso encontramos signos que revelan el estado de la interacción ciudadana en los procesos políticos. En México, podemos ubicar a la participación política en una curva ascendente desde la década de 1970; las repercusiones de dicho incremento en la participación han sido diversos cambios a un sistema que, en general, fue creado para una época y contexto radicalmente distinto al hoy imperante.

La transformación del sistema político mexicano, su modernización y apertura serán puntos focales de mi estudio. La deconstrucción de ciertos paradigmas en los cuales se fundaba la legitimidad del sistema en este proceso llama poderosamente la atención, pues ante el cambio de esquemas de legitimidad, el sistema se ha visto envuelto en el dilema de cómo avanzar hacia nuevas combinaciones que garanticen la inclusión ciudadana sin dejar de garantizar el orden. En este clima, los retos que el sistema político mexicano ha enfrentado son mayúsculos: la transición hacia una etapa de libertades y distribución equitativa de poderes se ha dado no sin dificultades. El análisis interpretativo de las condiciones que han hecho posible la transición, pretende allanar el camino para una interpretación del futuro que le depara al sistema político mexicano, así como de los temas que éste aún tiene pendiente con la modernización democrática.

A continuación se hace un breve repaso del contexto de aquellas instituciones involucradas en el sistema democrático, en cuya competencia recae la responsabilidad de proporcionar a la sociedad el marco para el ejercicio de gobiernos eficientes y legítimos.

¹⁹¹ Levy, Daniel y Székely, Gabriel, *Estabilidad y Cambio. Paradojas del Sistema Político Mexicano*, México, El Colegio de México, 1985.

a) La legitimidad del sistema político mexicano

Vamos a definir aquí el sistema creencias que legitima el mandato político en México. Para hacerlo distinguiremos cronológicamente dos épocas políticas: aquella comprendida entre los años de 1929 y 2000, y la época comprendida entre del año 2000 a la actualidad.

Los conceptos en los que descansa la legitimidad del sistema político mexicano han ido transformándose – como es natural – a través de los años. Sin embargo, es posible sintetizarlos bajo las dos etapas mencionadas.

Es nuestra intención ubicar aquellos pilares en los que se apoya el mandato legítimo en el sistema político mexicano con el objeto de comprender aquellas interacciones relevantes para la formación de consenso en el seno de la sociedad mexicana.

Asimismo, el cauce de la acción política nos indicará la manera en que las diversas fuerzas sociales han intervenido a través del desarrollo de la vida política del país en la persecución de los objetivos esenciales del Estado y la medida en que éstos se han cumplido.

De esta forma, nos adentramos en la primera etapa del sistema político mexicano y su conjunto de valores.

i) El nacionalismo revolucionario

En este apartado seguiré al maestro Vázquez Rigada¹⁹², quien en su obra, distingue cuatro fases dentro de esta primera etapa del sistema político mexicano en el período que va de 1929 a 2000. Estas fases son las de Formación, que comprende el periodo de 1929 a 1949; Madurez, que incluye los años de 1941 a 1968; Descomposición, que abarca los años de 1969 a 1993, y; Ruptura, que se extiende del año de 1993 al año 2000. Sobre esta delimitación temporal habré de identificar los elementos cardinales que han sustentado al

¹⁹² Vázquez Rigada, Fernando, *Un país para todos. El sistema político mexicano del siglo XXI*, México, Porrúa, 2004. pp. 106 – 135

sistema político mexicano. Al segmentar de esta manera el periodo que va de los primeros años del sistema político mexicano moderno a la transición democrática, me será más fácil ubicar temporalmente aquellos puntos de inflexión en donde las diversas facetas que han modelado el ordenamiento mexicano hasta nuestros días se materializaron.

La primera fase es la de formación. Como ya hemos señalado, ésta comienza en el periodo de 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR de aquí en adelante). El establecimiento del PNR como un organismo que condensara el inmenso número de liderazgos políticos repartidos por todo el país, fue fundamental para cohesionar en el gobierno a las distintas fuerzas que aún se batían por el poder al término de la Revolución. Para Krauze, al momento de establecerse la legitimidad del flamante Estado mexicano, “ésta no provenía de las urnas de la democracia, sino de las legendarias balas de la Revolución”¹⁹³. En este periodo de formación es posible distinguir cuatro pilares sobre los que el Estado mexicano, sin alejarse del mito revolucionario, se construyó; en primer lugar, tenemos a la repartición y distribución de poder como característica esencial del periodo; después de la fundación del PNR los diversos líderes se comprometieron a someter su poder regional a las decisiones del instituto nacional, el PNR. En segundo lugar, tenemos al nacionalismo revolucionario como la ideología que definió la orientación política y cohesionó a los diversos actores; así, principalmente en política exterior, la regla era cooperar sin comprometer la soberanía, comerciar sin vender, ser aliados manteniendo una postura independiente. En tercer lugar, aparece la concepción del sistema político mexicano como un Estado laico; después de las revueltas suscitadas por la tendencia antirreligiosa de la revolución, el Estado comprendió que era preferible ignorar públicamente a la Iglesia que enfrentarla, el fervor religioso del pueblo no podía ser ignorado, así que, después de transferir la vocación social de la Iglesia de manera considerable al Estado, se pactó la no intromisión del clero en los asuntos de conducción política, de esta manera “aunque la Iglesia seguía siendo una fuerza potencialmente divisoria; en términos políticos, la

¹⁹³ Krauze, Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 1997.

religión contribuyó de hecho a la estabilidad política”¹⁹⁴. En cuarto lugar, y de suma relevancia, aparece el pacto corporativo llevado a cabo por el Estado y los diversos sectores de la población; El corporativismo es un “sistema de representación de interés que liga a las asociaciones de la sociedad civil con las estructuras de decisión del Estado”¹⁹⁵, así, mediante la cooptación de todo el complejo corporativo de sindicatos, organizaciones patronales y campesinas por parte del Estado, éstas se convirtieron en una institución partidista que garantizó la cohesión del sistema político.

Este periodo de formación se extendió hasta 1940, en tanto continuaron asentándose los diversos arreglos institucionales conducentes a generar la estabilidad que vendría posteriormente. Es de resaltar la ideología germinada: el nacionalismo revolucionario y su vínculo con el mito revolucionario, serían cardinales para la estabilidad del sistema.

El segundo periodo que distingo es el de madurez, que abarca los años de 1941 a 1968. Esta etapa está marcada por el abandono del ejército de la política, así, éste pasaría a ser la institución más respetada del sistema a cambio de prebendas significativas como posiciones secundarias en los Congresos e importantes beneficios económicos: el ejército se convertía de actor a pilar del sistema político mexicano. Esta etapa está caracterizada, asimismo, por la flexibilidad del sistema, que le permitió cooptar a los distintos actores y garantizar la estabilidad del mismo. En esta fase se perfeccionó el sistema electoral, de esta manera se nulificaba a la oposición y la totalidad de la competencia política se daba de tal forma que, bajo los auspicios del sistema, se limitaban las alternativas ciudadanas para expresar su voluntad política, lo que condujo a una tensión social creciente que desembocó en la siguiente etapa del sistema político mexicano.

Así, en cuanto al tercer periodo, llamado de descomposición, éste se ubica temporalmente entre los años de 1969 y 1993. El momento particular que marca el comienzo de esta fase es la matanza de estudiantes por órdenes del gobierno

¹⁹⁴ Riding, Alan, *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortíz, 1985.

¹⁹⁵ *Op. Cit.*, Nota 191, p. 78

en la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco, Ciudad de México. La consolidación de una sociedad más activa y participativa, con nuevos valores, propuestas y aspiraciones, hicieron obsoletas las instituciones políticas existentes. De esta forma, el sistema perdió su flexibilidad y, a la par, se dislocó la política económica. Así, aunque existían libertades individuales, el problema radicaba en las restricciones a éstas libertades para enfocarse a la acción política. De esta manera, la tensión entre el objetivo de la estabilidad y la necesidad del cambio comenzó a desbordar el sistema, que no adecuó sus procedimientos a las exigencias de participación por parte de la ciudadanía. Es importante señalar que en este periodo, atendiendo a la dislocación económica y obedeciendo a un entorno económico cambiante, se comienzan a introducir gradualmente en la administración pública “expertos” técnicos que poseían más una formación administrativa y técnica que aquellos insertos en la burocracia por la vía política mediante el pago de compromisos y favores; esto generó tensiones al interior del sistema entre estos dos grupos que irían acrecentándose con el paso del tiempo. A la par de estas transformaciones en la estructura interna, se produjeron diversas convulsiones económicas que debilitaron la percepción ciudadana del gobierno; las grandes crisis económicas pusieron en evidencia los vicios del sistema y sirvieron a los “técnicos” para encumbrarse como poseedores de panegíricos infalibles. En estos años, asimismo, se incrementa el número de partidos políticos de oposición, eso sí, bajo la tutela y control del aparato estatal. La lógica operante fue que “la existencia de una oposición permite al sistema monopolizar el centro político”¹⁹⁶. En este sentido, el sistema fortaleció a una derecha electoral con el objeto de conservar la posición social del mito revolucionario. La mutabilidad del sistema condujo a fortalecer ilusoriamente a la oposición con el objeto de ceder un poco para liberar tensiones, pero sin comprometer la posición hegemónica del Presidente y del partido; así, las concesiones en el espacio político operaban como válvula de escape a la presión por canales de participación política, pero no socavaban la concentración de poder del sistema. De esta manera, las tensiones fueron en

¹⁹⁶ *Op. Cit.*, Nota 194, p. 118

aumento y, a la par con el entorno mundial, se dieron ajustes en la economía¹⁹⁷ y un incremento en las posibilidades para la participación ciudadana, lo que introdujo en el sistema contradicciones que éste no habría de superar.

La cuarta fase a que hago referencia es la ruptura, que comprende los años de 1994 a 2000. En este periodo de tiempo el partido hegemónico se fracturó hacia adentro y la distancia con la sociedad civil se ensanchó hasta dividir irremisiblemente el proyecto de país. La representatividad se enfrentó a una crisis mayúscula, así, el sistema no tenía qué repartir, lo que desestabilizó el pacto corporativo y, la ciudadanía, en consecuencia, buscó y encontró nuevos cauces de participación. La distribución de poder estaba alterada y bajo la consolidación de nuevos modelos económicos y de pensamiento se hizo imposible sostener el orden por la fuerza. El nuevo acercamiento que venía gestándose, desde la década de 1980, hacia una profesionalización de la actividad política y económica generó discordia al interior del sistema: los grupos de políticos profesionales se enfrentaban a aquellos grupos que poseían una formación más bien administrativa y técnica, así la tensión culminó por fragmentar gravemente el sistema en su interior. El colapso económico de 1994 – 1995, evidenció a los procedimientos de los “técnicos”, como falibles, lo que acendró la discordia al interior del sistema: después de transitar hacia un esquema que priorizaba la técnica administrativa por encima de los viejos arreglos institucionales de prebendas y favores, el sistema volvía a colapsar, lo que germinó incertidumbre: el sistema se encontraba imposibilitado para canalizar la participación ciudadana y las viejas fórmulas de disciplina y acceso al poder habían caducado. La anquilosis del sistema propició que las transformaciones se volvieran impostergables. Así, es en esta etapa de ruptura, que, por necesidad, se comienza a configurar un nuevo arreglo institucional que sentaría las bases para una apertura democrática más auténtica. En este contexto, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), consolidó la transición hacia la apertura económica pero, a la vez, significó la

¹⁹⁷ En este sentido es preciso señalar como los ajustes más notables el fortalecimiento de las políticas públicas como enfoque dominante para la solución de problemas públicos y un nuevo proyecto económico global.

ruptura con un dogma fundacional: el nacionalismo revolucionario. Así, uno por uno, los pilares sobre los que se sustentó el Estado mexicano durante muchos años, fueron colapsando ante el avance irrefrenable de nuevos paradigmas; esto, aunado a la incapacidad evolutiva del sistema fue lo que terminó por enterrarlo. Así, “el sistema político murió, fundamentalmente, de vejez”¹⁹⁸

Así pues, he subdividido en cuatro fases la primera época del sistema político mexicano, que va de 1929 al año 2000. En resumen, podemos encontrar como características primordiales de este lapso, un presidencialismo acendrado, cuya legitimidad incuestionable, fundada en el mito revolucionario, le permitía dar y quitar a su arbitrio, convirtiendo por momentos al país en una biografía del poder presidencial, sin contrapesos por parte de los demás poderes. El sometimiento ante la figura presidencial se daba bajo el auspicio de otra de las características principales del gobierno, el partido hegemónico. Toda la actividad política se daba por cauce del partido oficial. Asimismo, el partido cooptó bajo arreglos de poder y conveniencia a la mayoría de las organizaciones sociales, obreras y campesinas. El otorgamiento de prebendas a cambio de obediencia al sistema, fue el *modus operandi*, por excelencia durante este periodo. De la misma forma, una forma política basada en favores y prebendas particulares fue característica en la estructura burocrática. La figura del nacionalismo revolucionario propició, además, una postura ante la apertura de mercado que perjudicó el potencial mexicano. Así, la legitimidad del sistema político mexicano durante este periodo de 70 años radicó en todos sus ámbitos, estatal y municipal, legislativo y judicial, social y privado, en dos puntos centrales: la figura Presidencial, sustentada por la legitimidad del nacionalismo revolucionario y el partido hegemónico, procedente también de las balas revolucionarias; ambos pilares se encuentran muy alejados de un sistema democrático: las urnas nunca fueron un factor que le proporcionara legitimidad al Estado. Ciertamente se gozaba de cierta quietud en el sistema, pero ésta era propiciada por el manejo arbitrario de los poderes y de los recursos públicos, así, se confirmó que “la estabilidad perdurable, por sí misma,

¹⁹⁸ *Op. Cit.*, Nota 192, p. 103

no garantiza que las relaciones de poder sean aceptables para la sociedad en su conjunto”¹⁹⁹.

En este contexto, es preciso señalar que, bajo el crisol del análisis de las instituciones del sistema político mexicano, podemos contrastar las características particulares de las instituciones mexicanas con la esencia de las principales instituciones del sistema democrático que hemos plasmado en el Capítulo Segundo. En este sentido, el presidencialismo llevado a su extremo, deforma la interrelación con las otras instituciones encargadas de encauzar la acción del Estado, a saber, la institución legislativa y las instituciones judiciales. Asimismo, corrompe y aleja de su esencia a las instituciones encargadas de renovar y conformar los cuerpos decisorios. Así, la esencia, tanto del sistema electoral como de los partidos políticos, fue alterada por las relaciones de poder vertical que impactaban todo el sistema político.

Paralelamente, la sociedad se vio inmersa en un proceso evolutivo histórico interno y externo. Las diversas tendencias mundiales fueron remodelando las concepciones y valores insertos en la sociedad mexicana. De esta manera, se produjo una disonancia primero entre el marco institucional y la esencia institucional. En segundo lugar, una incompatibilidad creciente entre la participación política ciudadana y los cauces que para ella proveía el sistema, de tal forma que la tensión fue en una espiral ascendente que desembocó con cambios contundentes en el sistema.

Así, al entrar a la última década del siglo XX, el sistema político mexicano se encontraba desbordado por la evolución de la sociedad civil. Los canales institucionales y las viejas formas de la acción gubernamental caducaban ante el avance de nuevos y más dinámicos principios de mercado y de política. En este contexto, México encaró un reto titánico: rediseñar sus instituciones políticas en pos de incluir a la sociedad civil en la toma de decisiones, sin recurrir, ni a una refundación completa, ni a la violencia nada que pudiera, pues, descarrilar el orden estatal.

¹⁹⁹ *Op. Cit.*, Nota 191, p. 103

ii) La transición democrática

La segunda gran etapa que distinguimos en la vida del sistema político mexicano tuvo su inicio en el año 2000 con la derrota electoral del partido que había detentado la Presidencia de la República por más de 70 años: El viejo PNR, ahora Partido Revolucionario Institucional; su derrota en el año 2000 fue resultado del largo proceso de descomposición del sistema político mexicano que ya hemos descrito, pero también de aquellas reformas que sacudieron el tablero electoral mediante reglas más incluyentes. Así, para 1997, el partido hegemónico había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados y tres años después comenzaría una nueva etapa en el sistema con el cambio de manos de la Presidencia de la República. Así, se desbarataban el par de pilares sobre los que había girado la vida política durante los pasados 70 años. Así, después de estos sucesos, “los códigos de entendimiento cambiaron y ninguna fuerza pudo ya arrogarse la representación de la nación entera. La pluralidad se convirtió en la palabra clave de la lucha y la convivencia políticas”²⁰⁰. De esta forma, se inició un periodo que se extiende hasta la actualidad, en donde el país está aún adaptándose a las nuevas libertades y a la nueva manera de acceder y ejercer el poder.

En este proceso, la principal modificación ha sido integrar el plano de las decisiones gubernamentales con el plano de la participación ciudadana. Así, el voto ha recobrado su valor cardinal como acción formativa de la praxis gubernamental y los espacios ciudadanos para la deliberación y participación política se han ensanchado. Una característica notable es que todas las transformaciones se han suscitado sin mayores incidentes de violencia política: en suma, ha sido una transición democrática gradual y pacífica.

En esta línea de ideas, podemos hablar de esta etapa como una etapa de transición política en México. Entendemos por transición aquél proceso de “cambio negociado, donde los actores no tienden a las rupturas definitivas y son

²⁰⁰ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

capaces de dialogar y establecer compromisos”²⁰¹. Así, la transición mexicana hacia un sistema político democrático, con nuevas instituciones y nuevas reglas acerca de la codificación de la voluntad ciudadana en voluntad política, se dio sobre unos cimientos preexistentes. No hubo un acto de refundación constitucional: la posibilidad del régimen democrático, republicano y representativo ya estaba ahí, planteado en la Constitución. De esta forma, la pieza faltante, aquella que conjuga y da nuevos significados a las demás piezas preexistentes, era la pieza electoral.

El nuevo arreglo, que incluía la fundamental pieza electoral, se vio, pues, garantizado en las nuevas reglas del juego democrático. El acceso al poder estaba ahora abierto a la ciudadanía por el cauce de los fortalecidos partidos políticos. De esta forma, al comenzar la década del 2000, las expectativas ciudadanas acerca de la transición democrática eran sumamente altas. La recién remodelada esfera pública se encontró así, ante la responsabilidad de transformar la nueva apertura democrática en acciones de gobierno que mejorarán considerablemente la calidad de vida de los ciudadanos. En este clima político Vicente Fox asumió la Presidencia.

El mandato presidencial comprendido de 2000 a 2006, encontró un país sacudido aún por el colapso económico de mediados de 1990 y con grandes desafíos pendientes en el plano social y político. Se encontró también, por primera vez en la historia política del país, ante un gobierno dividido²⁰². Asimismo, se halló en la necesidad de, primero, utilizar las nuevas herramientas democráticas para llevar a cabo acciones eficientes en pos de la solución concreta de necesidades sociales pero, segundo, con la incertidumbre de cómo manejar la nueva configuración pluralista de la sociedad política mexicana.

Por otra parte, este periodo está marcado por una buena conducción de la política macroeconómica, que permitió una gestión política sin sobresaltos mayores. Sin embargo, las altas expectativas ciudadanas poco a poco fueron transformándose en encono hacia el sistema, y era natural: la transición hacia la

²⁰¹ *Ibid*, p. 27

²⁰² Colomer, Joseph, *Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, 2001. P. 179. Nos referimos a un gobierno dividido en los términos que lo hace Colomer, como aquél gobierno en el que “varios partidos tienen poder en instituciones relevantes”.

democracia, ensalzada como panegírico de los diversos males de la sociedad mexicana, no conseguía resolver la complejidad de problemas en el entramado microsocia y microeconómico; el fortalecimiento de los partidos políticos de poco había servido para presentar una interfaz donde las demandas ciudadanas fueran escuchadas. De esta forma, la legitimidad del nuevo gobierno, y en especial del Presidente, fue decayendo. Pero no todo era culpa de la institución presidencial: a la par de ésta, las instituciones parlamentarias y judiciales, y los órdenes de gobierno inferiores (nos referimos al estatal y municipal), se encontraron hundidos en una profunda parálisis: la nueva lógica institucional, que exigía un compromiso generalizado de las distintas instancias de poder, no había permeado en todos los actores, algunos de los cuales no ajustaban su comportamiento a las nuevas formas de interacción política. De esta manera, se gestó en la sociedad un sentimiento de aversión generalizado hacia los diversos actores de la política, que habían echado por la borda las expectativas hacia la nueva transición democrática: la concepción generalizada fue que el poder había pasado de un solo partido a un multipartidismo pero sin repercusiones tangibles para la ciudadanía.

En este contexto de álgido desencanto llegaron las elecciones de 2006; éstas presentaron la competencia más cerrada en la historia de la democracia mexicana y evidenciaron el largo camino por recorrer que, institucional y culturalmente, aún tiene el incipiente sistema democrático mexicano. Después del cerrado margen que decidió la contienda, la asunción del nuevo Presidente tomó lugar en un entorno marcado por la protesta por parte del bando derrotado. El sacudón institucional fue desvaneciéndose paulatinamente, pero dejó patente la necesidad de instituciones electorales aún más certeras y más fuertes, capaces de certificar la probidad del proceso. Bajo estas condiciones asumió el nuevo Presidente.

El periodo de 2006 a la fecha, ha estado marcado por un creciente vaivén político que se ha construido con la complicidad de una presidencia no tan vigorosa como antaño – producto del proceso de desgaste electoral mediante el que llegó al cargo –, un arreglo institucional que facilita a la oposición el bloqueo

y la crítica, y la incapacidad del sistema para construir mayorías que aumenten los niveles de gobernabilidad. Así, ha continuado el desgaste en la percepción hacia las instituciones políticas.

Tal como lo muestra la encuesta de Latinobarómetro de 2009²⁰³, la actitud hacia la democracia en México presentó mínimos regionales: de cada 100 personas encuestadas, solamente el 41% pensaba que la democracia era la forma más preferible de gobierno. Asimismo, el índice de democracia del país (en una escala del 1 al 10) se ubicó en 6.4, quinto peor en toda América Latina. Así, índice tras índice, el panorama de la percepción hacia el sistema político mexicano y su condición democrática no era muy alentador. Gran parte del fracaso se atribuye a la gran desigualdad económica imperante en el país; un indicador de esto es que a la pregunta “¿Democracia o desarrollo económico sin democracia?”, de cada 100 personas encuestadas, únicamente 30 se inclinó a responder por la democracia. Adicionalmente, los índices de legitimidad institucional presentaban datos alarmantes: los partidos políticos y las instituciones presidencial y parlamentaria, presentaban los menores niveles de reconocimiento en todo el entramado social.

Queda así patente que la transición a la democracia no advino en panacea alguna para la solución de la complejidad de problemas a nivel ciudadano. El descontento generalizado de la ciudadanía condujo a pensar en la democracia como un gran embuste; como el tránsito de un esquema en el que la dominación se ejercía arbitrariamente por pocas o una sola persona, a un esquema en donde la dominación continúa ejerciéndose arbitrariamente pero por un número mayor de personas, encarnados en los partidos políticos y la estructura gubernamental. La concepción de la democracia como fin por sí mismo, y no como medio para la atención de las demandas colectivas produjo una grave escisión entre ciudadanía e instituciones democráticas.

La dislocación de los encargados de canalizar la voluntad política con su esencia representativa, representa un problema de orden mayor que no puede permanecer desatendido. En esta línea de ideas, es necesaria una segunda

²⁰³ Corporación Latinobarómetro, *Informe 2009*, Santiago, 2009.

generación de reformas democráticas que establezcan reglas particulares para la acción democrática del gobierno. Es un imperativo impostergable reestablecer a la democracia como el canal de la satisfacción ciudadana; en una estructura con vida propia, pendiente de las demandas colectivas y no como un embudo elitista que limita las interacciones y se aleja de su esencia misma: la transmisión de la voluntad general en decisiones vinculantes para todos los actores políticos en pos del interés común.

Así, los rendimientos democráticos que puede encontrar el gobierno en la acción eficiente son altísimos: una ciudadanía inconforme con el anquilosamiento democrático propenderá a aprobar una gestión que se enfoque en el óptimo uso de los recursos y dé auténtico cauce a un esquema de corresponsabilidad social al interior del gobierno; una verdadera inclusión de la ciudadanía involucra elementos normativos que permitan el control del gobierno mediante instrumentos atados efectivamente a la colectividad. La institución de mecanismos que tiendan a controlar al gobierno y a la vez alienten la acción gubernamental eficiente y comprometida socialmente es posible. Veamos.

3. Conservación de poder y crisis de representatividad en el sistema político mexicano.

A) Introducción

A primera vista podría parecer una contradicción: la conservación de poder por medio de mecanismos de reelección presenta una alternativa a la crisis de representatividad imperante en el entorno mexicano. El sufragio como el medio más efectivo de canalizar la voluntad general, debe ser reevaluado a la luz de elementos que permitan a la ciudadanía satisfacer sus necesidades. Asimismo, debe contemplar el enfoque estatal centrado en la *eficiencia política*, de tal manera que la legitimidad se consolide como pilar fundamental de nuestro análisis en busca de canales para devolver al Estado su fortaleza y al mismo

tiempo, dotar a la ciudadanía de un gobierno que logre satisfacer las demandas sociales.

La creciente desvinculación de aquellos que ocupan las instituciones que componen el sistema político mexicano con aquellos que les otorgan legitimidad, nos ha puesto en la necesidad de recorrer el camino teórico del Estado liberal y del sistema democrático, para recuperar la esencia de aquellas instituciones que son capitales para permitir la interacción de los diversos actores políticos en la vida política de una comunidad.

El periodo de la transición democrática en México ha quedado incompleto ante la imposibilidad de generar auténticas sinergias entre la participación ciudadana y la acción del gobierno. La democracia ha quedado en un punto intermedio de desarrollo. Los actores políticos se equivocan al considerarla como el fin del trayecto transicional. La democracia es sólo un medio para los fines esenciales del Estado: la protección de sus asociados y la satisfacción de sus necesidades.

De esta forma, es imperativo idear mecanismos que regresen al gobierno la capacidad de cumplir con sus funciones esenciales y le permitan, en un marco democrático, obtener reconocimiento legítimo de sus mandatos.

La crisis de representatividad actual representa un reto mayúsculo: la democracia incompleta aparece ante la ciudadanía como un producto terminado; su perfeccionamiento se hace cada vez más difícil en un contexto en el cual se incrementa el descontento social por el monopolio político que del sistema hacen los partidos políticos. La interconexión entre la acción eficiente del gobierno y la legitimidad es un punto focal para resolver las tensiones; asimismo, la reelección como conjunto de procedimientos que devuelva el poder de decisión a los ciudadanos y les brinde un mecanismo capaz de sancionar o premiar la buena acción gubernamental por medio del canal democrático por excelencia, el sufragio, constituye una opción plausible para reunir a la sociedad con el gobierno.

Así, revisamos a la reelección en el contexto político actual y tratamos de determinar su efectividad para brindar una solución al proyecto democrático inconcluso.

B) La crisis de representatividad en México

Entendemos por crisis de representatividad, aquella situación en la que la función de representación que debe llevar a cabo el sistema democrático mediante los individuos electos por la mayoría para trocar su voluntad en acciones de gobierno, no se satisface. Asimismo, una crisis de representatividad puede estar fundada en la disonancia entre los valores en que las instituciones de gobierno estén sustentadas y los valores insertos en la colectividad social.

La crisis de representatividad está caracterizada por una baja en la legitimidad del gobierno, lo que va en detrimento de su capacidad para llevar a cabo acciones para la satisfacción de necesidades.

En un Estado liberal-democrático moderno, el ejercicio del poder soberano del Estado se encuentra cada vez más supeditado a su reconocimiento por parte de la comunidad que lo encumbra por la vía democrática. De esta forma, una crisis fundada en la incapacidad del sistema para traducir la voluntad general en el motor de acción para los actores que se encuentran al interior de las instituciones del gobierno, atenta contra los principios mismos del Estado liberal y del sistema democrático: limita la capacidad del Estado para satisfacer las demandas populares, en tanto éste pierde el mínimo de obediencia requerido para hacer valer los mandatos; de la misma manera, traslada la soberanía a una élite inconexa con la voluntad general. Asimismo, tergiversa la esencia del sistema democrático al vaciar de contenido a sus principales instituciones representativas; el Parlamento se aleja de sus principales atributos si no es capaz de condensar la pluralidad social en una “plaza pública, dinámica y abierta, donde los individuos discuten y votan sobre sus diferencias”²⁰⁴. De la misma forma, la institución presidencial se aleja de su función de conducir los asuntos del gobierno en tanto pierde la conexión con la comunidad que lo eligió como representante de la comunidad. Lo anterior se traduce en un descenso en el nivel de aceptación ciudadana que trae como consecuencia un estancamiento

²⁰⁴ *Op. Cit.*, Nota 193 p. 26

social ante la imposibilidad de avances consensuados en el seno de las instituciones del gobierno.

En el caso mexicano, la crisis de representatividad se funda en el proceso político descrito anteriormente en el trabajo. Las instituciones políticas mexicanas se encuentran así, ante una encrucijada: ceder su poder político absoluto, a cambio de poder político legítimo. La imposibilidad del gobierno para vincularse efectivamente con la sociedad recae en la inoperancia para diseñar nuevos mecanismos e interfaces que permitan el control gubernamental auténticamente por la sociedad. Asimismo, el gobierno se encuentra ante el imperativo de recuperar su papel preponderante ceñido a sus funciones esenciales y reconocer el papel de la sociedad civil como capital, pero reconocer, asimismo, que sus funciones esenciales no son dependientes de la sociedad.

Si bien existe un vínculo estrecho entre la acción del gobierno, la legitimidad y la participación ciudadana, es importante señalar que el gobierno está obligado a llevar a cabo sus funciones esenciales aún si la ciudadanía no se involucra en la acción gubernamental.

La crisis de representatividad en México representa un desafío titánico para la sociedad política mexicana: trastoca innumerables intereses particulares que se han anquilosado al amparo de las deficiencias sistémicas y requiere de un esfuerzo por comprender la relevancia del problema; sin reformas que devuelvan a la democracia y sus instituciones a su papel de medios para la consecución de fines, el monopolio del poder político seguirá deformándose cada vez más peligrosamente hacia una oligarquía; la imposibilidad de transferir los conflictos sociales al sistema político, con lo que las instituciones democráticas se alejan cada vez más de su función de “válvulas de escape” sólo generará un clima creciente de inestabilidad política, en donde los resultados de la presión social son tan volubles como difíciles de predecir.

Así, proponemos a la conservación de poder por medio de la reelección como un medio para devolver al sistema político mexicano su legitimidad perdida. A continuación enunciamos sus ventajas y desventajas, así como los mecanismos

de los cuales deberá estar acompañada para cumplir con el objeto propuesto: devolver a la ciudadanía el control del gobierno mediante el voto.

C) Reelección en México

La reelección en México estuvo, durante mucho tiempo, rodeada de un aura escéptica por parte de la academia. Como hemos visto, la historia política de México nos muestra un sistema electoral inoperante y una arena política controlada de manera total por el partido hegemónico y por las figuras en la cima de la pirámide gubernamental: el Presidente de la República y los Presidentes estatales y municipales.

En este contexto, los estudios centrados en la investigación acerca del rol que podría jugar la reelección como mecanismo legitimador del sistema fueron prácticamente inexistentes: era inconcebible situar a la reelección como un mecanismo democrático en un sistema sometido a un poder central y cuya estabilidad política se encontraba totalmente ajena a las urnas.

Asimismo, el tabú acerca de la reelección, proveniente del siglo XIX y principios del XX aún era demasiado fuerte como para ser derribado; en la esencia misma del mito revolucionario resonaba aún el epíteto de Francisco I. Madero: “Sufragio efectivo, no reelección”.

De esta forma, la reelección es un tema ríspido en el debate contemporáneo mexicano. No debe ser abordado como la solución universal a los problemas sistémicos mexicanos, antes bien debe ser considerado en el marco de un ajuste general al andamiaje institucional mexicano. Sin embargo, una óptica amplia de las connotaciones del concepto de reelección en la discusión actual, nos permitirá explicar las bondades en el contexto contemporáneo, apegado de manera más seria a las instituciones y con una preocupación cada vez más sincera por los ciudadanos.

Así pues, procedemos a esgrimir el concepto de reelección, para posteriormente ampliar el contexto histórico mexicano acerca de la reelección y finalizamos exponiendo las ventajas y desventajas de la reelección.

a) Definición de Reelección

La reelección refiere al derecho de un ciudadano “que ha sido elegido y que ha ejercido una función pública con renovación periódica de postularse y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo o mandato”²⁰⁵. La reelección refiere así, a la conservación del poder de manera directa.

Para el presente estudio, la relevancia radica en entender ésta como un derecho ciudadano. Es de mencionar que, en toda la investigación realizada acerca del sistema democrático, no se encontró ningún principio teórico democrático que fuera violado con la aceptación de la reelección como un derecho. En cambio, la restricción de la reelección representa una limitante a los derechos electorales que posee todo ciudadano.

En este sentido, la prohibición de la reelección provoca que aquél ciudadano que ha ejercido un cargo, no pueda volver a concursar de nueva cuenta en pos de conservar su posición, de esta manera se desvincula a la sociedad y su poder de aprobación hacia la gestión del que detenta el cargo.

En México, la prohibición tiene raíces históricas profundas; por muchos años se ha mantenido una posición rígida de rechazo. A continuación presento una breve recapitulación de los sucesos que condenaron a la reelección dentro del sistema político mexicano al exilio de la mesa de debate; a la acritud de los políticos respecto al tema.

b) Antecedentes Históricos

El tema de la reelección en México, como ya hemos mencionado, fue considerado por muchos años un tema vedado del debate público y no es casualidad: en el periodo de 85 años que va de 1825 a 1910, tres presidentes ocuparon el poder por más de un periodo. Así, Antonio López de Santa Anna ocupó el poder en repetidas ocasiones – y de manera más o menos directa en el periodo – que comprende de 1833 a 1855; Benito Juárez García, en el periodo

²⁰⁵ Nohlen, Dieter, Picardo, Sonia (comps.), *Tratado electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 1998. P. 140

que va de 1858 a 1872, fecha de su muerte, y, el más significativo de los tres: Porfirio Díaz, del año de 1884 a 1911. La tendencia de los Presidentes mexicanos a perpetuarse en el poder sería una de las principales causas del inicio de la Revolución Mexicana en 1910.

La rudimentaria democracia mexicana del siglo XIX, contaba con muy pocos elementos para asegurar el ejercicio institucional del poder: el nuevo sistema federalista y las convulsiones sociales resultantes del acomodo de México como país independiente – las repetidas invasiones, la imposición imperial de los Habsburgo, etc. – sentaron un terreno propicio para el autoritarismo unipersonal como modo de gobierno. Las decisiones se tomaban más rápido y el control era mayor bajo un esquema centralizado y casi unipersonal.²⁰⁶

Así, la conveniencia de tener un mando central inmutable y con poder concentrado resultó, para el momento histórico, un paliativo a la crisis. Sin embargo, dicha concentración de poder fue en detrimento del derecho de la oposición a expresarse críticamente y aspirar legítimamente al poder. De esta forma, dos de los tres mandatos mencionados (Juárez murió durante su mandato), fueron terminados por la vía violenta, signo inequívoco del descontento social.

De esta forma, después de las experiencias padecidas, durante la Revolución Mexicana se hizo hincapié en limitar temporalmente la acción del titular del ejecutivo para sostener la efectividad del sufragio como modo para circular a la élite en el poder y dar auténtico cauce a la pluralidad de intereses sociales e impulsos sociales. Lo que sucedió después lo hemos esgrimido anteriormente en el trabajo: el mito revolucionario encumbró al nacionalismo revolucionario, al partido hegemónico y al Presidente de la República como autoridades incontrovertibles en sus mandatos; amos y señores del país. El sistema electoral estaba dirigido a mantener la estabilidad y no permitir la formación de una oposición auténtica. En este contexto, el debate sobre la reelección era un sinsentido: el sistema estaba basado en la disciplina partidaria a sabiendas de que la paciencia eventualmente se transformaría en algún cargo electoral. El

²⁰⁶ Reyes Heróles, Jesús, *Liberalismo Mexicano, Tomo 1*, México, UNAM, 1957. Conviene revisar pp. 213 y ss.

recambio de diputados fue una fórmula “que hizo que los miembros del Congreso fueran siempre inexpertos, especialmente los diputados, así como dependientes del Presidente”²⁰⁷, en este sentido la combinación coadyuvó a la concentración de poder y al autoritarismo.

Conforme el sistema político fue rebasado por los impulsos sociales y se transitó hacia una apertura democrática paulatina, la necesidad de mecanismos que revirtieran la pirámide de poder vertical por una estructura más bien horizontal, en donde la pluralidad es la que impera y las relaciones de poder se dan entre iguales, el tema de la reelección volvió a la luz. En el nuevo orden institucional, las garantías acerca de la certeza del voto son cada vez mayores. Las tentaciones absolutistas encuentran un freno en las renovadas instituciones políticas, y se han vuelto necesarios mecanismos que vinculen auténticamente la actuación de los poderes públicos y sus titulares ante la sociedad. Bajo esta lógica, la reelección puede ser una alternativa que, acompañada de algunos otros ajustes, brinde un curso de acción que, dejando atrás aquellos fantasmas del pasado, ate al gobierno con su electorado en pos de acciones enfocadas a la satisfacción del interés común.

c) Fortalezas y Debilidades de la Reelección

Parece impostergable pues, la revisión de la Reelección como un mecanismo que auténticamente fortalezca a los poderes públicos ante los embates cada vez más fuertes de los distintos sectores sociales. El avance progresivo de los sistemas de mercado, que priorizan las libertades económicas por sobre las libertades políticas, requiere de instrumentos que le devuelvan la potestad suprema al Estado. Asimismo, es difícil de concebir una forma gubernamental que no atienda más o menos a las demandas provenientes de la comunidad. Es el punto nuclear de este trabajo la estrecha relación que guarda la estructura y funcionamiento eficiente del gobierno con el grado de aceptación que éste encuentra en la colectividad a que se debe.

²⁰⁷ *Op. Cit.*, Nota 201, p. 174

Antes de enumerar las virtudes y vicios que puede encontrar la reelección, debemos hacer referencia a los pensamientos de Colomer, quien afirma que la reelección legislativa es más recomendable que la reelección de las autoridades ejecutivas. En este sentido, señala que en gobiernos divididos (Ver Nota 200), la ventaja la posee el poder ejecutivo en virtud de la concentración de mando y posibilidad de acción efectiva que tiene. Por otra parte, el proceso deliberativo de los órganos legislativos, hace más complicada la acción inmediata consensuada. En esta línea de ideas, la reelección ofrece un contrapeso más auténtico por parte del legislativo al ejecutivo. En caso de reelección del ejecutivo, éste se fortalece aún más y las posibilidades de tener un gobierno unificado y con alta concentración de poder, crecen. Así, consideramos a la reelección legislativa más conveniente, pero no descartamos a la reelección de las autoridades ejecutivas como alternativa.

Así pues, es menester revisar a la reelección como medio de perfeccionamiento de la democracia. En condiciones en las que el sufragio representa un punto de intersección crucial para ciudadanía y Estado, la garantía de sufragio efectivo debe incluir a la reelección como mecanismo de premio o castigo al trabajo de los titulares de los poderes públicos. El aliciente de la conservación de poder se vincula así, efectivamente a la eficiencia con que los representantes de la voluntad general lleven a cabo sus funciones. Bajo esta lógica es que se señalan a continuación las virtudes más importantes de la reelección.

i) Ventajas de la reelección

- 1) Control ciudadano: La reelección permite un acercamiento más sincero con los ciudadanos. Brinda a los actores políticos el aliciente de la conservación del poder, lo que provoca que las acciones tendientes a la satisfacción de la población se incrementen. Así, el ciudadano se encuentra en posibilidad de castigar o premiar a su representante con base en su trabajo. De la misma forma, el representante elevará a su

población objetivo (distrito en caso de los diputados; municipio, Estado o Federación en caso de los Presidentes) a un puesto más alto, ya que tendrá que dirigirse a ellos la próxima elección para pedir su voto. Así, “el sistema genera, por tanto, lazos de confianza y tiende a crear redes de cooperación entre los ciudadanos y sus representantes”²⁰⁸.

- 2) Profesionalización: La posibilidad de reelegirse hace más fácil a los titulares de los poderes superar la curva de aprendizaje. Así, al permanecer en el cargo la experiencia es aprovechada al máximo, y permite crear equipos de trabajo especializados en temas conectados con las necesidades sociales. En el caso de los legisladores, el fortalecimiento mediante la reelección les permitiría hacer frente de mejor manera a los poderes presidenciales²⁰⁹. En el caso del ejecutivo, la profesionalización concede a los titulares del poder el espacio temporal para implementar programas con vistas a mayor plazo, así como a la conducción de programas mejor elaborados en virtud del conocimiento adquirido. Asimismo, la profesionalización hace más probable que los diversos actores lleven a cabo acciones más eficientes, en virtud del conocimiento acerca de las prioridades y los modos de satisfacer las demandas ciudadanas.
- 3) Independencia: Al llegar al puesto y sostenerse por méritos propios y no por decisiones copulares de su partido político, la actuación de los representantes tenderá a no depender de nadie más que de sí mismo y de su relación de cara a la ciudadanía. La independencia en el criterio de los representantes facilita la superación de impasses provocados por los grupos de poder sentados en la cima de la pirámide gubernamental.
- 4) Unidad estatal: El elemento que brinda la continuidad de los trabajos en los ámbitos sujetos de reelección permite planear y llevar a cabo, acciones a largo plazo, con una visión de Estado más seria. Se disminuyen así los

²⁰⁸ *Op. Cit.*, Nota 192 p. 239 – 240

²⁰⁹ Fernández Izaguirre, M. L., *Pros y contras de la reelección desde la perspectiva mexicana y norteamericana*. México, 2003, Tesis Licenciatura, Universidad de las Américas Puebla en http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/fernandez_i_ml/portada.html

comportamientos oportunistas de los representantes populares y se aumentan aquellos programas con visión de largo plazo.

ii) Debilidades de la Reelección

- 1) Obstaculiza la movilidad política: La oxigenación de la arena política se ve limitada por la reelección. Además, se corre el riesgo de que élites políticas se enquisten en el sistema. La tentación de la perpetuidad del poder puede llevar a los actores a utilizar los poderes del Estado para mover la voluntad a su favor. Aquellos titulares de cargos públicos tienen la ventaja del cargo por sobre los aspirantes a sucederlos. De esta forma, en una competencia democrática entre la persona en el cargo y la que aspira a removerlo del cargo, la balanza podría inclinarse hacia aquél que detenta con anterioridad el cargo. La función de renovación de la burocracia y de ideas en el seno del Estado, se limita.
- 2) Incremento de corrupción e influencia de grupos de presión: La continuidad de los representantes en su cargo podría hacerlos susceptibles de ser cooptados por diversos grupos de interés particular dentro de la sociedad. Así, se fomentaría un círculo de corrupción difícil de remover. Aquellos grupos de presión son capaces de sobornar con dinero a los representantes quiénes, a su vez, usarían estos recursos para legitimarse ante la sociedad y continuar anquilosados con esa red de corrupción.

De esta forma, se han esgrimido los principales argumentos a favor y en contra de la reelección. Desde mi punto de vista, la reelección presenta más bondades que posibles consecuencias. Partimos de una óptica en donde la eficiencia de gobierno, radicada en las distintas instituciones del Estado liberal-democrático, representa el punto nodal del devenir político: la acción de gobierno que se apega a los criterios de *eficiencia política*, que utiliza los recursos con los que cuenta de la manera más óptima posible, aumenta considerablemente sus

posibilidades de ser concebido por la sociedad a que se debe de manera positiva, otorgándole ésta, legitimidad. La reelección representa el eslabón que completa la cadena; cuando la acción gubernamental puede ser premiada con la conservación del poder – objetivo máximo de la lucha política – entonces la atención del gobierno se transfiere a la acción eficiente, puesto que ésta representa la llave para la conservación del poder; oblicuamente la sociedad obtiene un incremento en la calidad de los servicios públicos y un apego mucho mayor por parte de las instituciones a su esencia: la satisfacción del bien común.

Así, reconocemos la importancia de la reelección como el eslabón faltante de la cadena que vincula eficiencia, legitimidad y control ciudadano democrático. Sin embargo, se han de distinguir ciertos complementos que la reelección requiere para garantizar que sus propósitos no se desvíen del camino democrático. A continuación se presentan dichos complementos.

D) Complementos a la reelección en México

Se ha presentado aquí a la reelección como una alternativa plausible para avanzar hacia el perfeccionamiento del sistema político mexicano. Sin embargo, debemos señalar que sin ciertas modificaciones adicionales, la reelección por sí sola no tendría los efectos antes mencionados. Así, postulamos a la mejora de la institución legislativa y su agilización, el fortalecimiento de los órganos de estudios legislativos, las candidaturas ciudadanas y las figuras de democracia directa como complementos de la reelección, que deben ser evaluados como mecanismos que garanticen que la voluntad general del pueblo se cristalice en sus órganos de decisión.

Desde nuestra óptica, la mejora de la institución legislativa, principal conducto de la voluntad general, es un imperativo: en este sentido, acompañado de la reelección, es necesario una modificación que impida la omisión legislativa. La obligación que se imponga a los legisladores acerca de la prontitud con que éstos deberán atender los temas prioritarios sobre los que se debe legislar y la posibilidad de bloquear o entorpecer las iniciativas se reducirá. Así, se

garantizará la eficiencia de la institución legislativa. En este sentido, aquellos legisladores con posibilidad de reelección se encontrarán también ante la obligación de agilizar su gestión.

Atado a esta demanda de agilidad legislativa, es menester fortalecer los órganos de estudios legislativos. Éstos se encuentran encargados de realizar los principales diagnósticos acerca de los temas que la institución legislativa debe atender, y representan un bastión sobre el que los legisladores pueden recalar con el objeto de enriquecer sus proyectos legislativos. La participación del sector académico es pues, un instrumento del que la institución legislativa debe valerse para presentar leyes más eficientes en pos del interés común.

Por otra parte, la figura de candidatura ciudadana aporta un elemento de peso para reactivar el movimiento partidario. Su letargo radica en el monopolio del sistema electoral que éstos hacen. La figura de candidatura ciudadana amplía el espectro de los posibles participantes en el juego político y abre el sistema a nuevos participantes. Aunado a esto, es importante fortalecer a las instituciones de participación ciudadana intermedias, con el objeto de que puedan participar en las contiendas políticas ya que, dado su origen, éstas se encuentran más cerca de la población.

Por último, la introducción de figuras de democracia directa, como el plebiscito y la consulta popular, es también una alternativa para dar cabida a la opinión pública en la conducción de los asuntos del Estado. Los representantes deberán atender aquella expresión de la voluntad general en referencia a asuntos particulares.

Así pues, es sumamente importante señalar que estos complementos a la reelección son componentes muy importantes del impacto positivo que ésta pueda tener en el devenir cotidiano del sistema político mexicano. Sin la inclusión de estas propuestas, el encumbramiento de la reelección como alternativa real resultaría insuficiente para garantizar el perfeccionamiento del sistema democrático.

4. Conclusiones

La necesidad de enriquecer las instituciones políticas mexicanas es una tarea ciertamente complicada y trascendental para el futuro mexicano. El achicamiento de la brecha entre las constitución formal y real constituye un desafío importante para que México logre convertirse en una democracia consolidada²¹⁰.

En el entramado institucional las áreas susceptibles de ser perfeccionadas son vastas. Al comparar el marco que traza la composición orgánica del sistema político mexicano, se encontraron elementos que ciñen a éste a las concepciones teóricas del Estado liberal y del sistema democrático. Sin embargo, cabe señalar que, en este sentido, basta revisar ciertos indicadores numéricos para ubicar la abismal distancia entre la composición orgánica del sistema y su impacto en la aceptación ciudadana. Así, a manera de conclusión, es posible señalar la distancia que media entre la esencia de las instituciones formalizadas en la Constitución y su comportamiento en el plano real. De nuevo, la brecha debe ser reducida, y si no es mediante la buena voluntad de los diversos actores, es necesario reformar el marco de acción para modelar auténticamente el comportamiento; es conocido el impacto de las normas para modelar la vida política²¹¹, por lo que, sin titubear, se deben llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar el progreso del sistema político mexicano.

El repaso por la vida histórica del sistema político mexicano nos aporta elementos importantes para una reflexión sincera: el encumbramiento de los paradigmas de legitimidad provenientes de la revolución, aportó estabilidad a un Estado mexicano que no había encontrado la unidad desde su independencia. Su aparente rigidez contrasta definitivamente con la gran flexibilidad que tuvo para adaptarse y mantener el orden aún bajo las condiciones más adversas. En muchos planos el sistema político hizo mucho, y lo hizo bien. Condujo al país a una paz institucional que jamás se había experimentado, sin embargo, su paulatina descomposición, evidenció todos los abusos y la cerrazón del sistema

²¹⁰ Kenney, Matthew, "Transición hacia la democracia", en Ai Camp, Roderic, *Visiones Ciudadanas de la Democracia en América Latina*, Trad. Paula Andrea Mossesso, México, 2007, Siglo XXI. P. 107

²¹¹ *Op. Cit.*, Nota 199 p. 39

para incluir a la pluralidad naciente en el seno del sistema: una pluralidad creada – quizá involuntariamente – por el mismo sistema. De esta forma, los impulsos sociales rebasaron las capacidades del marco institucional existente.

La transición democrática adquiere relevancia en cuanto trae de vuelta a su esencia al sistema político mexicano. La inclusión de las diversas fuerzas en el devenir político es indispensable para que la eficiencia de gobierno pueda ser alcanzada. Así, durante la transición democrática, el choque en la ciudadanía fue mayúsculo: aquellos pilares que sustentaban la legitimidad del viejo sistema fueron derrumbándose uno a uno; en la transición democrática, el diseño de las instituciones que anclaran de nuevo el sistema de creencias que justifica los mandatos soberanos del Estado, conllevó la convergencia de muy diversos intereses, soterrados mucho tiempo por la inaccesibilidad del sistema. Esto a su vez, se tradujo en un proceso largo y complejo, del que aún resentimos los efectos.

La eficiencia de gobierno en México se va posicionando, de manera indirecta, como el valor fundamental que se persigue en el seno del sistema político. De esta forma, en la cadena que une al poder soberano, a la legitimidad y a la eficiencia de gobierno, la reelección funciona como un eslabón fundamental: aporta al ciudadano un mecanismo de control ciudadano inigualable, el voto. De la misma forma, presenta a los representantes un beneficio significativo que traslada las prioridades de éstos de la mera renta política, al interés genuino por la satisfacción colectiva, devolviendo así a la ciudadanía a su papel central. Y, de la misma forma, impone de nuevo a los representantes la obligación de reestablecer el vínculo hacia abajo, hacia el electorado.

En esta línea de ideas, la reelección presenta diversas ventajas que podemos resumir en una palabra: unidad. La unidad del sistema político mexicano, estimamos, se vería beneficiada de permitirse la reelección, la cadena se completaría fundiendo a gobierno y sociedad en una sinergia con más posibilidades de cumplir con los objetivos fundamentales del Estado. Así pues, mediante la profesionalización de los representantes se consiguen más y mejores acciones, con una concepción más seria de las necesidades prioritarias

y del uso adecuado de los recursos. De la misma manera, mediante la reelección se da independencia a los distintos representantes populares: sus decisiones ya no giran en torno a la cúpula partidaria o gubernamental, antes bien, debido a su responsabilidad de cara a los ciudadanos, sus criterios provendrán de manera más auténtica de la interpretación de la voluntad general. En este mismo sentido, la vinculación con su electorado se vuelve más estrecha en un esquema que posibilita la reelección. La legitimidad se incrementa en cuanto los representantes actúan en pos de la comunidad como fin por sí mismo, pero con la intención oblicua de conservar el poder.

Así, la reelección abre en la lucha política nuevas alternativas y combinaciones acordes a una sociedad cada vez más plural y participativa. El mecanismo que hace posible al elector premiar o castigar al representante con el voto, vuelve más dinámica la interacción política. Al interior de los partidos, activa y hace necesaria una selección más fina de candidatos; aquellos que le garanticen al partido una buena gestión en pos del mantenimiento de su poder.

En este capítulo, queda plasmado el vínculo entre el sistema político mexicano en su composición formal y el devenir real de éste. Su vínculo con el Estado liberal y el sistema democrático nos permite validar la lógica que se ha estudiado hasta aquí: la esencia del Estado liberal y del sistema democrático radica en la satisfacción de las necesidades sociales, en su tarea de garantizar la estabilidad y el orden de una sociedad en un momento determinado; la posibilidad de sostener determinado orden se da en cuanto éste goza de aceptación y reconocimiento por parte de la sociedad en que está inserto el Estado. En este sentido, la necesidad de aceptación y reconocimiento – en suma, legitimidad – orienta la acción de gobierno a satisfacer los intereses colectivos en la parte central del sistema. La reelección se erige así, como aquél mecanismo que en el sistema actual puede urdir meticulosamente una interfaz idónea para terminar de centrar a la acción eficiente del gobierno con la voluntad general y la legitimidad mediante el sufragio efectivo. En este sentido, el empuje de la reelección hacia la acción política impulsará ésta hacia los criterios de *eficiencia política* que hemos enunciado a lo largo del presente trabajo.

De esto se concluye que la reelección no atenta en contra de ningún principio cardinal de la democracia, antes bien, garantiza un derecho ciudadano de permanecer en un cargo si así lo dispone el electorado. Los riesgos que la reelección conlleva pueden ser limitados mediante reformas secundarias sin afectar la esencia del sistema. De esta manera, la reelección contribuye considerablemente a reorientar la acción del gobierno para situarse bajo los criterios de *eficiencia política*, devolviéndolo a los principios esenciales del Estado. Así, un sistema democrático puede ser efectivamente mejorado mediante la introducción de la reelección en la mezcla de opciones de cara a la participación ciudadana, pero sólo en cuanto se entiende a la eficiencia de gobierno y el impacto que ésta tiene en la legitimidad de un Estado. De comprender este vínculo, gobernantes y ciudadanos podrían verse sumamente beneficiados con la reelección. Es, para México, una obligación redefinir sus redes axiológicas y caminar sin prejuicios hacia esquemas más participativos, más representativos: más eficientes.

CONCLUSIONES GENERALES

En un entorno marcado cada vez más por el alejamiento del Estado de sus principios, ha sido necesario realizar el recorrido teórico que examine todo su bagaje con el objeto de recuperar su esencia. Durante el presente análisis se partió de la premisa de que la mayor parte de los problemas generados en el seno del Estado ocurren por un alejamiento gradual, pero cada vez más grave, de sus principios. Así, la flexibilidad del Estado se encuentra desafiada ante una evolución social y económica cada vez más dinámica; un cúmulo de interacciones que cada vez suceden más rápido.

En este contexto, se determinó, mediante la comprensión de su origen teórico y de los conceptos fundamentales que lo sustentan, hasta qué punto se ha alejado el ente estatal de sus funciones esenciales. Asimismo, las categorías cardinales del Estado nos aportan el marco de referencia sin el cual no podemos adentrarnos en el amplio entramado de la acción política.

De esta forma, mi Capítulo Primero ha satisfecho sus objetivos particulares, ya que ahonda sobre aquellos conceptos fundamentales de la Teoría del Estado, imprescindibles al tender el lienzo sobre el que se lleva a cabo la acción del gobierno. Al delinear los linderos por los cuales se mueve la acción del Estado se logró generar un mapa teórico que nos aporta el marco de referencia sin el que cualquier estudio de ciencia política corre el riesgo de omitir los componentes principales del ente que detenta el poder soberano del conjunto social: el Estado.

En este sentido, se aporta a manera de conclusión que la libertad como principio rector de la praxis estatal es un valor cardinal que permea en un sinnúmero de relaciones al interior del Estado, de tal forma que la esfera de derechos individuales determina en muchas ocasiones los límites de la acción del gobierno y expande un abanico de prerrogativas de los miembros de la colectividad cuyo reconocimiento es básico al profundizar sobre la acción gubernamental. Asimismo, debemos puntualizar que en el presente estudio se partió como punto de referencia de la construcción teórica de la libertad kantiana que, desde nuestro punto de vista, aún conserva su vigencia en el pensamiento

político actual. De esta forma, se aporta que, derivado de la preeminencia de la libertad como pilar fundamental de la relación del Estado con sus administrados, la propiedad privada se erige como capital para comprender el surgimiento del ente estatal: así, confirmamos la relevancia de la esfera de derechos individuales como aquellas fronteras en las que la acción de gobierno se mueve.

El concepto de soberanía resultó primordial para el presente estudio: como cualidad fundamental del Estado no se puede entender la acción gubernamental en ningún ámbito, sin acercarse a la formación teórica del poder supremo que detenta el ente estatal y del cual se siguen todos los mandatos. Así, la soberanía es el otro eje sobre el que se mueve el Estado. La tensión entre el poder irrestricto del Estado y las limitantes que aporta el concepto de libertad, aún constituyen una contradicción que ha sido medianamente armonizada en el sistema actual. La adecuación se da, en parte, gracias al concepto de voluntad general, que sitúa a la soberanía estatal como emanada del consenso racional de la colectividad. En este sentido, el binomio que agrupa a la soberanía y a la voluntad general demostró ser componente esencial de la red de imbricaciones que permite vincular a la sociedad civil con el poder estatal.

En esta línea de ideas, el Capítulo Primero, logró satisfacer otro de sus objetivos al definir el concepto de legitimidad como aquella interiorización y obediencia por parte de la sociedad hacia los mandatos emitidos por el poder soberano. El vínculo entre soberanía, voluntad general y legitimidad quedó pues, evidenciado. Se pudo concluir así, que ahí donde el poder soberano del Estado se encuentra atado a la voluntad general como eje rector encontramos una repercusión en la legitimidad del mismo. Mientras más estrecha sea la relación entre la constitución y ejercicio del poder supremo, y los valores insertos en la sociedad, el Estado gozará de mayor legitimidad.

El germen del concepto de administración pública como brazo ejecutor de los mandatos del gobierno fue asimismo analizado a través del Capítulo Primero. Al respecto es preciso destacar aquellas funciones que lleva a cabo la administración pública en pos de satisfacer las necesidades de la sociedad. Su relevancia radica, pues, en la forma en que ésta materializa el poder supremo del

Estado en acciones concretas, apegadas a los principios teóricos que rigen al Estado, que giran sobre la misma base apegada a la voluntad general y a la soberanía. Asimismo, aquella función de control social cuya culminación se encuentra en el actuar de la administración pública probó ser cardinal para interpretar la eficiencia de gobierno.

En este tenor, se satisficieron los objetivos del trabajo al delimitar el concepto de eficiencia como un “vector normativo” al cual se ciñe la acción del gobierno. La tendencia creciente por introducir fórmulas que optimicen el uso de los recursos para la consecución de los fines estatales, ha encumbrado a la eficiencia como un principio básico al que debe de ir apegada la acción del gobierno. Asimismo, se aportó el concepto de *eficiencia política*, como un criterio de eficiencia que pone énfasis en los principios esenciales del Estado y se aleja de la eficiencia económica como eje rector. El criterio de *eficiencia política*, nos permite centrar la acción del gobierno bajo el marco del Estado y, si bien reconocemos la preeminencia de las condiciones económicas en el actuar estatal, proponemos devolver al Estado al centro del debate al devolver su actuar a su esencia: el uso de su soberanía para regular las interacciones sociales en atención directa a la voluntad general.

Así pues, el Capítulo Primero arroja como conclusión la pertinencia de llevar a cabo un esfuerzo por reestructurar la acción del gobierno desde una recuperación de las categorías teóricas del Estado. Al advertir la génesis de los pilares que sustentan el Estado, fue posible dilucidar aquella fina red que vincula a la acción gubernamental con la aquiescencia de la ciudadanía. Así, el consentimiento se vuelve capital en busca de un actuar eficiente del Estado. Los instrumentos de los que se vale el gobierno para llevar a cabo sus objetivos están fundados en sus principios básicos y cristalizados en los ordenamientos coactivos que emite el Estado en forma de leyes. La legitimidad se une a la eficiencia en tanto los mandatos que parten del poder soberano requieren un mínimo de reconocimiento por parte del cuerpo social. Así, en suma, se concluye que el Estado en forma de orden, que privilegia la estabilidad, ceñido a los conceptos fundamentales del liberalismo – a saber, la preeminencia de las

libertades individuales y el imperio de la ley –, encuentra en la acción gubernamental, por conducto de la administración pública, la principal expresión de su soberanía, que sólo encontrará un adecuado cauce en tanto se une a la voluntad general de la comunidad que, en consecuencia, reconoce y aumenta su consentimiento hacia el ordenamiento por la vía de la legitimidad.

Al avanzar sobre la investigación, en el Capítulo Segundo me interno en los fundamentos del sistema democrático. Para el presente trabajo, era importante desenmarañar la densa red de imbricaciones que constituyen el marco sobre el cual la participación ciudadana se instituye como timonel de la acción gubernamental. En este sentido, la constitución de instituciones políticas que se erijan como canales que encaucen de manera eficiente la participación política organizada de la colectividad, fue analizada meticulosamente. Asimismo, aquellas acciones que el gobierno lleva a cabo por conducto de dichas instituciones, fueron examinadas en busca de los puntos en los que esencialmente radica su eficiencia. Además, de manera particular se analizó la manera en que el sistema democrático se retroalimenta: la repercusión que las acciones democráticas tienen en el comportamiento social ha sido un punto focal que se revisó a través de este capítulo.

Así, se puede decir, que los objetivos han quedado cumplidos. En principio de cuentas se delineó el concepto de democracia, para dejarlo establecido como una forma de gobierno que ata la legitimidad a la acción del voto. En este sentido, la democracia utiliza el sufragio y la regla de la mayoría como principal canal para que se transmitan los intereses generales de la sociedad al sistema político. La voz legítima de la voluntad general se transmite así, a representantes que son elegidos por la vía de la mayoría. Para este fin, encontramos a las instituciones políticas como aquellos conjuntos de normas sociales que dan forma a la acción social y, particularmente, a la acción social que se enfoca a la consecución y conservación del poder político.

En esta línea de ideas, encontramos en primera instancia la relevancia de los partidos políticos como ductos que posibilitan la organización de la masa popular en asociaciones formales que canalicen los impulsos sociales al sistema político.

Asimismo, es relevante recalcar el importante rol que juega el sistema electoral como aquella institución que se encarga de convertir la votación por vía de mayoría en representantes, con lo que se da la integración de los cuerpos decisorios atados a la voluntad general. Una vez integrados los cuerpos decisorios, encontramos a las instituciones legislativa, presidencial y judicial, como los canales por intermedio de los cuales se emiten los mandatos soberanos que provienen de los representantes del pueblo y que garantizan que la conducción de los asuntos estatales se dé con apego al interés general.

Al respecto se pudo concluir que, inserto en los fundamentos de cada institución política del sistema democrático, se encuentran los puntos en los que es posible localizar la eficiencia de gobierno. Así, en tanto cada institución cumpla con sus funciones esenciales, a manera de un gran engranaje, el gobierno se verá en posibilidades de satisfacer las demandas de la colectividad. Es de particular importancia que la transmisión de la voluntad general impacte la constitución de los cuerpos encargados de conducir los asuntos del Estado, por lo que resalta la importancia de los partidos políticos y el sistema electoral como garantes del funcionamiento del sistema democrático.

Las acciones que el gobierno lleva a cabo en un esquema democrático, se dan en el marco de las instituciones políticas. Al hacer un análisis de las principales acciones democráticas, se encontró a las políticas públicas como un medio que redefine las relaciones de poder en el seno del sistema. Así, resalta la manera en que la corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía se inserta en el proceso para generar cursos de acción que satisfagan las demandas sociales. En este sentido, la especificidad de los problemas públicos requiere cada vez más de soluciones que incluyan elementos multidisciplinarios para su solución, así como de modelos que fomenten la inclusión de los diversos actores en el sistema. De esta forma, se concluye primero, que el sufragio es la acción democrática más relevante por excelencia: en ella se funda la legitimidad de los representantes elegidos por la regla de la mayoría; en segundo lugar, se concluye que, en el proceso de las políticas públicas, recae el cúmulo de intereses plurales que se encuentran insertos en la sociedad, así, la responsabilidad de dar cauce a los

diversos puntos de vista en forma de acciones eficientes, es un imperativo para el buen gobierno.

Finalmente, en el Capítulo Segundo, se focalizó la parte final del proceso democrático: posterior a la acción democrática institucional, el sistema entra en un proceso de retroalimentación que gira en torno al enriquecimiento y mejora de las acciones del gobierno. Los canales por los que el gobierno recibe la información sobre el impacto de sus acciones son variados pero se destaca la generación de percepciones por conducto de los medios de comunicación y – de manera primordial para el presente estudio – el impacto electoral que tenga la gestión. En este sentido, el gobierno puede evaluar sus acciones mediante instrumentos internos, pero la legitimidad se vincula de manera más estrecha a la percepción de la ciudadanía acerca del impacto de las acciones gubernamentales en la satisfacción individual y colectiva.

De esta forma, se concluye que la acción gubernamental en un sistema democrático encuentra su cauce por intermedio de las instituciones políticas que ejercen el poder soberano del Estado que se ciñe, en esta forma de gobierno, a los designios de la mayoría. El intercambio que se da en el seno del sistema incluye, cada vez más, a diversos actores sociales que se corresponsabilizan con el Estado en pos de la satisfacción de los intereses generales. De esta forma, las acciones democráticas, por su condición que las ata a la voluntad general, persiguen el interés colectivo en pos de aumentar la legitimidad de los representantes populares que se constituyen como titulares del gobierno. La ciudadanía posee en el sufragio, un medio para aprobar o castigar la eficiencia del gobierno en turno. Un sistema democrático sólido debe garantizar la posibilidad de un cambio en el gobierno y proveer a los ciudadanos puntos de contacto para transmitir su voluntad.

El Capítulo Tercero se enfoca en exponer la composición orgánica formal del Estado mexicano con el objeto de enmarcarlo dentro de la conceptualización del Estado liberal y del sistema democrático. Asimismo, da cuenta del recorrido histórico que germinó las diversas instituciones insertas en el sistema político mexicano. En este sentido, se examinaron con particular detenimiento las

fuentes de legitimidad del sistema político mexicano en el periodo que va de 1929 a la actualidad. Lo anterior con el fin de prospectar a la reelección atada a la eficiencia de gobierno como un medio para acrecentar la legitimidad del sistema; así, se localizaron, bajo el marco conceptual esgrimido en los primeros capítulos, los nodos en los cuales recae la eficiencia del sistema político mexicano y se resaltó a la reelección como una alternativa para dinamizar las diversas acciones democráticas.

En este sentido, los objetivos del capítulo han sido cumplidos, al focalizar los puntos de contacto entre el sistema político mexicano, el Estado liberal y el sistema democrático. Los principios constitucionales que representan el ordenamiento positivo que enmarca la acción del gobierno mexicano, presentan irrenunciables coincidencias con las conceptualizaciones antes mencionadas.

Asimismo, se satisfizo el objetivo de examinar el contexto sociopolítico imperante en México: se localizaron las fuentes de su legitimidad y se reseñó el recorrido histórico que ha delineado las instituciones mexicanas. Además, con base en las particularidades del sistema político mexicano, se aportaron las ventajas y desventajas que acarrearía la reelección en México.

Es posible concluir de esta manera, que el sistema político mexicano se enmarca ciertamente en la forma de gobierno democrática, así como en la conceptualización del Estado liberal. Sus instituciones se vinculan así a la voluntad general y utilizan el sufragio para dotarse de legitimidad. Además, fue posible encontrar una tendencia de crisis al interior del sistema político mexicano, que repercute directamente en los niveles de legitimidad de que éste goza. En esta línea de ideas, es posible aportar a la reelección como un mecanismo que vincule acción gubernamental, eficiencia y legitimidad, todo esto en un marco que garantiza el sufragio como cardinal para la elección y recambio de los cuerpos políticos decisorios. Se concluye pues, que es posible la inclusión de la reelección como un instrumento que asegure el papel central a la ciudadanía, que encontrara en su poder un dispositivo para premiar o castigar el buen o mal desempeño gubernamental. Es importante señalar de la misma forma, y a modo de conclusión, que se encontró que el impacto de la reelección

se ve maximizado en tanto se acompaña de un fortalecimiento integral al sistema. Así, se aportaron alternativas como la prohibición de la omisión legislativa y el fortalecimiento de los órganos de estudios legislativos, con el fin de robustecer el trabajo de gobierno en pos de su actuar eficiente, para vincularlo finalmente a la reelección.

A manera de consideración final es primordial señalar que, en el contexto en el que se dan las relaciones de poder actualmente, el Estado encuentra amenazada su posición hegemónica en la medida en que se aleja de sus principios esenciales. En un esquema que privilegia las relaciones horizontales, el rol del Estado se posiciona como la de un participante más, socavando así su poder supremo, su soberanía. En este tenor, resulta indispensable refortalecer al Estado, dotándolo de un marco sólido para su actuación. Así, entendemos a la conservación del poder, por medio de la reelección, como una alternativa para fortificar a las instituciones gubernamentales encargadas de llevar a cabo las funciones esenciales del gobierno, en pos de satisfacer las demandas de la colectividad. Sin embargo, es importante que el Estado se refortalezca a sí mismo mediante la acción eficiente que se enfoque de manera estricta a la consecución del bienestar de la población a la que se debe. Así, es posible concluir que, en un esquema apegado a la forma de gobierno democrática, que se atañe, asimismo, al marco del Estado liberal, la conservación de poder es un tema fundamental.

En un entramado de relaciones horizontales, donde la preponderancia de los actores privados es cada vez mayor, resulta un imperativo liberar de nueva cuenta al Leviathán al Estado, fortalecerlo y devolverle la potestad suprema con el objeto de ubicarlo de nuevo al centro de la pintura y, de esta manera, permitirle ser eficiente. En tanto logremos equilibrar los controles democráticos con la actuación eficiente del gobierno, estaremos ante la posibilidad de evolucionar el modo de hacer gobierno; estaremos ante una sociedad con mayores niveles de justicia y bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

AI CAMP, Roderic, *Visiones Ciudadanas de la Democracia en América Latina*, Trad. Paula Andrea Mossesso, México, Siglo XXI, 2007.

ALBI, Emilio, CASANOVAS, Guillem, et. al., *Gestión Pública, Fundamentos, Técnicas y Casos*, Barcelona, Ed. Ariel, 2000.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., El papel de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas, en *Cultura Política y participación ciudadana en México antes y después de 2006*, México, Segob, 2007.

BAKUNIN, Mijail, *La Libertad, Las obras escogidas de Bakunin*, México, Ed. Agebe, 2002.

BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, FCE, 1994.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, Trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, 1982.

BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, Trad. José F. Fernández Santillán, FCE, 1989.

-----, *Liberalismo y Democracia*, México, FCE, 1993.

-----, *Teoría General de la Política*, Trad. Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Barcelona, Ed. Trotta, 2003.

BOVERO, Michelangelo, Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución, prólogo a Salazar, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM – FCE, 2007.

BRYCE, James, *Los partidos políticos en los Estados Unidos*, Trad. Francisco Lombardía, Madrid, Ed. La España Moderna, 1915.

CAMARGO, Pedro, *Reelección Presidencial y Reelección Parlamentaria en América y México*. México, UNAM, 1965.

CARRASCO, Hugo, *Derecho Fiscal I*, México, UNAM – Iure Ed, 2003.

CASSIER, Ernst, *El Mito del Estado*, México, FCE, 1968.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO (CIDAC), *Reforma al Sistema Político Mexicano*, México, Diana, 1990.

COICAUD, Jean Marc, *Legitimidad y Política, Contribución al Estudio del Derecho y de la Responsabilidad Política*. Trad. Atruro Firpo, Rosario, Ed. Homo Sapiens, 2000.

COLOMER, Joseph, *Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel, 2001

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Impresos Santiago, 2010.

Corporación Latinobarómetro, *Informe 2009*, Santiago, 2009.

Diccionario Enciclopédico Espasa, Madrid 1979.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Trad. Jesús Ferrero, Barcelona, Ed. Ariel, 1962.

-----, *Los Partidos Políticos*, Trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, FCE, 1957.

ELDER, Charles (et. al.), AGUILAR VILLANUEVA, Luis (ed.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Ed. Porrúa, 2000.

ELIZALDE, Luciano, FERNÁNDEZ PEDEMONTTE, Damián, et. al., *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental*, Buenos Aires, Ed. La Grujía, 2006.

FERNÁNDEZ IZAGUIRRE, M. L., *Pros y contras de la reelección desde la perspectiva mexicana y norteamericana*. México, Tesis Licenciatura, Universidad de las Américas Puebla, 2003.

FERRY, Jean Marc, et. al., *El nuevo espacio público*, Barcelona, Ed. Gedisa, 1995.

FOUCAULT, Michel, *Microfísica del Poder*, Madrid, Ed. Graal, 1981.

-----, *Un diálogo sobre el poder*, Madrid, Alianza Editorial, 1981.

GUERRERO, Juan Pablo y VALDÉS, Yailén, *La clasificación económica del gasto público en México. Manual.*, México, CIDE, 2000.

GUERRERO, Omar, *La Teoría de la Administración Pública*, México, Ed. Harla, 1986.

-----, *Introducción a la Administración Pública*, México, Ed. Harla, 1988.

HABERMAS, Jürgen, *Escritos sobre moralidad y eticidad*, México, Paidós, 1992.

HARMON, Michael M. y MAYER, Richard T., *Teoría de la organización para la Administración Pública*, Trad. Pastor Jesús Andrade Covián y Mónica Utrilla, México, Ed. FCE, 1999.

HAYEK, F.A., *Los Fundamentos de la Libertad*, Tomo. I., trad. José Vicente Torrente, Valencia, Fomento de Cultura Editores, 1961.

HELLER Hermann, *La soberanía*, México, UNAM, 1965.

HOBBS, Thomas, *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y civil*, México, Trad. Manuel Sánchez Sarto, 2ª. Ed, México, FCE, 1980.

ISUNZA Vera, Ernesto y OLVERA, Alberto (comps.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, 2006.

JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, México, 2ª. Ed, Ed. Continental, 1958.

KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 1997.

LASWELL, Harold (et. al.), Aguilar Villanueva, Luis, (Ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Ed. Porrúa, 2000.

LEVY, Daniel y SZÉKELY, Gabriel, *Estabilidad y Cambio. Paradojas del Sistema Político Mexicano*, México, El Colegio de México, 1985.

LOCKE, John, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, FCE, 1999.

LOWI, Theodore (et. al.), AGUILAR VILLANUEVA, Luis (Ed.), *La Hechura de las Políticas*, México, Ed. Porrúa, 2000.

LOZA OTERO, Nicolás, *Legitimidad en disputa: Zedillo, Fox, Calderón*, México, Flacso México, 2008.

MALDONADO SIMÁN, Beatriz, *La Relación del Derecho Internacional con los Derechos de las Minorías Étnicas. Un Estudio Epistemológico desde el Idealismo y el Realismo*, México, UNAM – FES Acatlán, 2007

MARSAL, Maurice, *La autoridad*, trad. Rafael Bofill, Barcelona, Ed. Industria Gráfica García, 1971.

MELOSSI, Darío, *El Estado de Control Social*, Trad. Martín Mur Ubasart, México, Ed. Siglo XXI, 1992.

MOUFFE, Chantal, *La paradoja democrática*, Trad. Tomás Fernández Aúz y Beatriz Eguibar, Barcelona, Ed. Gedisa, 2003.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y Partidos Políticos*, 3ª. Ed, México, FCE, 2004.

NOHLEN, Dieter, PICARDO, Sonia (comps.), *Tratado electoral comparado de América Latina*, México, FCE, 1998.

OBREGÓN, Carlos, *Institucionalismo y Desarrollo*, México, 2008, Ed. Pensamiento Universitario Iberoamericano.

OFFE, Claus, *La gestión pública*, Madrid, Ed. Katz Editores, 1992.

ORTEGÓN, Edgar (et. al.), *Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones – ONU (CEPAL). Serie Manuales, 2005.

PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita (Ed.), *Análisis de Políticas Públicas*, Granada, Ed. Universidad de Granada, 2005.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Ed. Civitas, 1984.

PÉREZ ROYO, Fernando, *Derecho Financiero y Tributario*, Madrid, Ed. Civitas, 1996.

RAYMOND, ARON, *Macht, Power, Puissance*, en: *Etudes Sociologiques*, París, Presses Universitaires de Paris, 1988.

REYES HEROLES, Jesús, *Liberalismo Mexicano, Tomo 1*, México, UNAM, 1957.

RIDING, Alan, *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Joaquín Mortíz, 1985.

ROBBINS, Stephen y DE CENZO, David, *Fundamentos de administración, Concepto y Aplicaciones*, México, Ed. Trillas, 1996

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, México, FCE, 2004.

SABINÉ, George H., *Historia de la Teoría Política*, Trad. Vicente Herrero, 2ª. Ed., México, FCE, 1963.

SANABRIA, Juan José, *La Ciencia de la Administración Pública: Un Enfoque Político de la Actividad Administrativa del Estado en el Marco de la Globalización*, México, UNAM, 2002.

SARTORI, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, Trad. Santiago Sánchez González, Madrid, Alianza, 1988.

SCHMITT, Carl, *Legalidad y Legitimidad*, Trad. José Díaz García, Madrid, Ed. Aguilar, 1971.

-----, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1996

TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, Trad. Dolores Sánchez Aleu, Madrid, Alianza, 1980.

VÁZQUEZ RIGADA, Fernando, *Un país para todos. El sistema político mexicano del siglo XXI*, México, Porrúa, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel, *Después del Liberalismo*, Trad. Ángela Mastrángelo, México, Siglo XXI, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1998.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*, Trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Parella, Eugenio Imaz, Eduardo García Maynez, José Ferrater Mora, Bogotá, 2ª ed., FCE, 1997.

VÍNCULOS EN INTERNET

ALEMÁN, Miguel, *Eficiencia y Eficacia*, en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020829171632-EFICACIA.html>, Chicago, 2001.

BOLLEN, K.A., *Indicator Methodology*, en <http://www.unc.edu/~bollen/indicatorencyc.pdf>.

FERNÁNDEZ IZAGUIRRE, M. L., *Pros y contras de la reelección desde la perspectiva mexicana y norteamericana*. México, 2003, Tesis Licenciatura, Universidad de las Américas Puebla en http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/fernandez_i_ml/portada.html

Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Integrated and coordinated implementation and follow-up of major. United Nations conferences and summits.*

Nueva York, 10 y 11 de mayo de 1999, p.18 en
www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-11