

Capítulo 3

LEGITIMIDAD Y EFICACIA POLÍTICAS

FACTORES INTERDEPENDIENTES DE LA DEMOCRACIA

*“Nuestros antepasados ya se gobernaban a sí mismos,
dependiendo del consentimiento permanente
de los gobernados”*

Dahl

Hemos venido sosteniendo que el ejercicio del *poder político* por parte del *gobierno*, representante de la *autoridad del Estado*, obtiene su *legitimidad* mediante elecciones libres en donde la mayoría de los ciudadanos le depositan su confianza para un periodo determinado. El *gobierno* mantiene y, aún más, acrecienta dicha confianza si es *eficaz* en sus resultados, en la medida que sea capaz de involucrar en las *políticas públicas* a la población y con ello corresponsabilizarse del funcionamiento total del sistema.

De esta manera, reiteramos, el *poder* no se ejerce *sobre* un grupo poblacional sino se comparte con el mismo. Esta premisa requiere de vincular al *gobierno* y a la *sociedad* en un plano horizontal, de modo que a través de una serie de relaciones complejas se logre conducir al *Estado* a estadios superiores de *desarrollo* y *bienestar*. Luego entonces, valores tan abstractos como los de “*libertad*” y “*justicia*”, en lugar de resultar dicotómicos, son complementarios si el sistema político garantiza, en primer lugar, *bienestar* y libertades (esfera de lo social); en segundo lugar, la igualdad ante la Ley (esfera de lo jurídico); en tercer lugar, una distribución equitativa del ingreso y un *desarrollo sustentable* en el largo plazo (esfera de lo económico). Tan vitales y antiguas aspiraciones democráticas cobran pleno sentido actual si se sostienen en dos fuertes pilares, la *legitimidad* y la *eficacia políticas*. Lo explicado en este párrafo y el anterior se resume en la figura que se presenta a continuación:

Figura 10
FACTORES INTERDEPENDIENTES DE LA DEMOCRACIA



¿Qué es la legitimidad política?

El concepto de *legitimidad* es muy antiguo⁷⁵. A través de la historia éste se ha ido transformando a la par de la *autoridad* del *Estado*. Los tratadistas más relevantes nos hablan de la *legitimidad divina* en beneficio de faraones, emperadores y reyes, y de la *legitimidad civil* en donde la *soberanía* radica en el pueblo.

Asimismo, la *legitimidad civil* ha ido modificándose con el *desarrollo* del *Estado* moderno. Gracias a esto se ha pasado de una relación vertical entre *gobierno* y *sociedad* –que responde a una organización piramidal–, hacia una relación horizontal en la cual tanto la *sociedad* como el *gobierno* afrontan responsabilidades exclusivas o mutuas para sacar adelante a la *democracia*. Obviamente este tipo de comunicación política entre gobernantes y gobernados pasa por una serie de relaciones transversales, debido a que ni todo es totalmente vertical, ni todo es totalmente horizontal. Es tal la complejidad en el sistema, que se asemeja a aquellos aparatos de *seguridad* protectores de obras de arte en los museos más importantes del mundo, con tecnología invisible al ojo humano.

En este contexto, cabría preguntarse ¿dónde empieza la *legitimidad* y dónde termina? Para responder a este cuestionamiento, proponemos que la *legitimidad* es un *continuum* que abarca dos aspectos en constante movimiento: el apoyo y la confianza mutuos entre la *sociedad* y el *gobierno*. En otros términos, es la confianza que tienen las instituciones políticas, sociales y económicas en lo general y la ciudadanía en lo particular, en su *gobierno*, y por consiguiente, la confianza de las autoridades en la población.

Esta confianza y apoyo mutuos se nutren de valores promovidos, desarrollados y compartidos por la cultura política en un país heterogéneo, culturalmente diverso, plural en sus aspiraciones, anhelos, necesidades y demandas, como lo son la mayoría de los países en el mundo.

Revisemos algunos de valores que nos pueden guiar en la comprensión de la *legitimidad política*:

75 Para ahondar más en el devenir histórico del concepto de legitimidad se pueden consultar las siguientes obras: **Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública**, CNCPyAP, México, 1988. **Enciclopedia de las Ciencias Sociales**, Editorial Aguilar, 1964. Poggi, Gianfranco, **Weber**, Alianza Editorial, Madrid, 2006. Bobbio, Norberto, *et. al.*, **Diccionario de Política**, Siglo XXI Editores, México, 1989. Borja, Rodrigo, **Diccionario de Política**, FCE, México, 1998.

En primer lugar, la *legitimidad “Histórica”*⁷⁶, la cual subyace en la conciencia de la nación, reforzando la identidad, el sentido de pertenencia y los valores fundacionales y evolutivos del país. En este espacio no se pretende hablar de un nacionalismo separatista sino de ese factor histórico a manera de símbolo de integración hacia el interior y con el exterior; aquello que nos permite ser “con” pero “distintos” a los demás. No en vano existe “la Historia Patria” que destaca los iconos, desarrolla la cultura, le da credibilidad a los mitos y fortalece la cohesión. Así, cuando un ciudadano, un partido político o una institución evocan un valor histórico, en realidad buscan sustentos para la acción política; por ejemplo, las fechas de natalicio o muerte de quienes integran el “panteón de los héroes” para emularlos en sus ideas o acciones, los aniversarios de independencia, de batallas decisivas, de eventos parteaguas en el devenir histórico, etcétera. De esta manera, se nutre constantemente la memoria para legitimar el presente y proyectar el futuro.

En cuanto al “Imperio de la Ley”, en su vínculo con la *legitimidad política*⁷⁷, precisa responder muchas dudas de la población acerca de su existencia. Por ejemplo: ¿La aplicación de la Ley es igual para todos, no importando la condición socioeconómica, étnica, la preferencia sexual o el género? ¿Qué tanto influye el *poder* mediático en la impartición de la *justicia*? ¿La influencia de la autoridad y del dinero tergiversan el camino de la Ley? El problema del “Imperio de la Ley” en un sistema político determinado radica en que la ciudadanía tenga un grado razonable de confianza en su vigencia, comprendiendo que hay ciertos márgenes de maniobra y actitudes de tolerancia de todos los sectores sociales. Es posible que se pueda evadir, eludir y hasta manipular la Ley, pero llegada una situación límite, existe la *seguridad* de que la *opinión pública* no lo permitiría. Esto se debe a que cuando se quiebran las fronteras de la convivencia, se pone en riesgo la *paz social*, la *estabilidad* económica y política y se pueden producir rompimientos irreversibles que atenten contra la *democracia*⁷⁸.

76 Sobre este concepto se puede consultar la obra de Prieto, Guillermo, **Lecciones de Historia Patria**, INBA-CONACULTA, México, y de Justo Sierra, **Juárez, su Obra y su Tiempo**, Cámara de Diputados, México, 1972.

77 Weber, Max, **Economía y Sociedad**, FCE, México, 1997. También **Enciclopedia de las Ciencias Sociales**, *op. cit.*

78 Las encuestas sobre el desempeño de los gobiernos, publicadas durante los últimos años, muestran un aumento en los índices de desconfianza por parte de los ciudadanos hacia sus gobernantes, y en especial hacia los responsables de la *Seguridad Pública* y los legisladores. Para ahondar más al respecto se pueden consultar las páginas de Consulta Mitofsky y de Transparencia Mexicana. Para un acercamiento teórico y metodológico vale la pena leer el Capítulo X “La confianza y la desconfianza” de Niklas Luhmann, en su obra **Confianza**, editado en México por la Universidad Iberoamericana, 1996.

En lo tocante al acceso al *poder*, ¿qué tanto funcionan los partidos políticos como instrumentos de cohesión, organización electoral, articulación de demandas y politización de la *sociedad*? Este cuestionamiento parte de la consideración que los partidos existen para acceder y permanecer en el *poder público*⁷⁹, así como convertirse en instrumentos privilegiados de política social con el ánimo permanente de fortalecer la conciencia general y las convicciones particulares de los beneficios de la *democracia*.

Los partidos políticos, sin embargo, bien pueden perderse en el intento al no resolver claramente sus intenciones. Una pregunta clave es: ¿el *poder* para qué, para quién y por qué? La respuesta exige tener en cuenta que el *poder* no es para siempre ni hereditario, como lo postula la legitimidad divina, sino para compartirse entre distintos actores formales y reales con autoridad o influencia y en un contexto en que la *sociedad* tiene el mandato indiscutido e indiscutible: su voto. Sólo así se justifica la *legitimidad civil*.

Los partidos no deben apostarle al corto plazo ni a la coyuntura, sino buscar transformar permanentemente a la *sociedad* y ello implica vincular a las generaciones entre sí para mantener lo que es útil del pasado y crear las condiciones para mejorar el presente y garantizar un futuro sustentable. Pero en el escenario actual de la pluralidad política, resulta que los límites que se ponen a los partidos son muy laxos y sin mucha discusión se dan grandes facilidades para su formación, se les otorga financiamiento público, prerrogativas sobre otras instituciones sociales, etcétera. Un resultado de esta situación es que se pone en riesgo la credibilidad en la política, debido a que una concepción alejada de la representación real de grupos sociales con densidad ideológica, presencia demográfica e intereses económicos y políticos de consideración, produce un desprestigio de la misma⁸⁰.

79 Duverger, Maurice, **Los Partidos Políticos**, FCE, México, 1988; Sartori, Giovanni, **Teoría de la Democracia**, 2 Tomos, Alianza Editorial, México, 1994. Dahl, Robert A., **Modern Political Analysis**, 2^a Ed., Prentice Hall Inc, New Jersey, 1970.

80 Un claro ejemplo de esto lo podemos ver en las elecciones de 2003 en México (Diputados) en las cuales intervinieron 11 partidos políticos, de los cuales sólo seis mantuvieron el registro; y para el 2006 (Presidencia, Diputados y Senadores) se sumaron dos más al circuito electoral. En esta conformación se deja ver una especie de dispersión y concentración, pero no equilibrio, porque los partidos chicos se reparten migajas y los tres partidos grandes en realidad ejercen la mayoría, a veces absoluta (aunque sea débil y efímera) o a veces relativa.

Evidentemente, el *desarrollo* de la *legitimidad civil*⁸¹ consiste en darle cabida y voz a las minorías, pero falta consolidar una cultura política que permita medir claramente la *legitimidad* de las mismas. Pongamos un ejemplo: un grupo de vivales con talentos de persuasión y habilidades fraudulentas deciden formar un partido sometiéndose a las reglas, pero tergiversando con información falsa su espíritu democrático. Cuando se descubre su engaño, la *legitimidad* general sufre una merma, expresada en una baja en la credibilidad de la política, de los partidos y del *liderazgo*, por no poner la suficiente atención al cumplimiento cabal de las normas. Esto puede deberse a que se carece de los medios suficientes o de la voluntad indispensable para vigilar a quienes se dicen ser representantes políticos sin los méritos requeridos por tan honrosa profesión.

Este argumento, que pudiera interpretarse como selectivo, no lo es ni en esencia ni por su trascendencia al no pretender cerrar puertas a quienes tienen vocación política, sino cuidar el camino hacia el ejercicio del *poder público* y en tal virtud proteger a la colectividad consensuando las herramientas legislativas que delimiten claramente las reglas del juego político a los pretendientes. Si el ciudadano común se previene de la intervención excesiva del *Estado* en la vida privada, así también debe prevenirse en relación con los partidos políticos para que éstos no utilicen la voluntad popular al servicio de intereses espurios u oscuros⁸².

Lo anterior nos lleva a considerar el papel de las instituciones públicas abocadas a la organización y vigilancia del proceso electoral y a la prevención, atención y solución de los conflictos previos a las elecciones, los que acontecen durante el proceso electoral y los post-electorales⁸³.

El objetivo de estas instituciones es fortalecer la confianza en elecciones limpias, resolviendo el conflicto natural por el *poder público* a través de una vía civilizada, generando certidumbre en los resultados, la convicción de

81 Otero, Mariano, “La Cuestión Social y Política de la República Mexicana”, en Reyes Heroles, Jesús (comp.), **Otero: Obras Completas**, Editorial Porrúa, México, 1978. Reyes Heroles, Jesús, **Hacia una Democracia Real: Plan Básico de Gobierno en Obras Completas**, 2 Tomos, FCE-SEP, México, 1995, pp. 245-262. Art. 41 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Editorial Porrúa, México, 2006. Dahl, Robert, **Polyarchy: participation and apposition**, Yale University Press, USA, 1971.

82 En este sentido se pueden consultar los diarios de 2003 en México, en los cuales se documentó al Partido de la Sociedad Nacionalista como un caso típico del que hablamos en el párrafo. Este partido sirvió únicamente para enriquecer a quienes eran sus dirigentes, en este caso, toda una familia.

83 En México el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cumplen con esta función, de acuerdo con lo establecido en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y el **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**.

que el juego electoral es equitativo, y la *justicia* electoral objetiva. En este tipo de organismos participan ciudadanos, partidos e instituciones políticas y los poderes Legislativo y Judicial. Sus resoluciones son la garantía de su existencia, consistencia y permanencia. Su papel fundamental es el de arbitrar la *democracia* electoral. De ninguna manera pueden subsidiar a la cultura política, sustituir a un actor o tomar un papel fiscalizador, de tutor o de sancionador de la *democracia* como un todo, pues lo electoral es tan sólo un ingrediente de la misma. Su neutralidad es indispensable y como la mujer del César deben ser y parecer honradas, porque de otra manera ponen en entredicho los resultados y pueden provocar justamente lo que quieren evitar: el conflicto en vez del consenso; la arbitrariedad en vez de la *justicia*; la razón del más fuerte en lugar de la razón de la Ley, y con todo ello, la desconfianza en detrimento de la *legitimidad*.

Sin embargo, el esfuerzo de las autoridades electorales puede nulificarse si otros actores vitales al funcionamiento del sistema, como el presidente y los secretarios de despacho de la **Administración Pública** federal, los gobernadores o los presidentes municipales evitan observar las reglas descritas –así como las implícitas– en cuanto a su neutralidad. Tales conductas alteran la equidad y propician ingobernabilidad post-electoral.

Otro elemento de la *legitimidad política* es la participación social organizada con tres propósitos: el primero, para evitar la manipulación del *poder político* y económico. El segundo, articular demandas, necesidades y aspiraciones legítimas frente al *Estado*, por supuesto buscando el beneficio de uno o varios grupos sociales, y también, quizá de manera más importante, con objeto de abrir los caminos de la corresponsabilidad con el *gobierno*, formando parte del proceso de instrumentación y ejecución de las decisiones colectivas. El tercero es ratificar o corregir –según sea el caso– las acciones del *gobierno* a través de los siguientes medios: 1) Encuestas periódicas, verificables en su objetividad y profesionalismo. 2) Referéndum (cuyo propósito es ratificar o no las decisiones y el rumbo tomados por el *gobierno*). 3) Plebiscito (para solicitar apoyo a una decisión aún no tomada)⁸⁴.

La participación social tiene cuatro vertientes: 1) la estrictamente *electoral* que se manifiesta regular y periódicamente y cuando en algunos sistemas

84 La participación ciudadana para opinar en torno al Sistema Nacional de Planeación Democrática está considerada en el artículo 26, tercer párrafo de la Constitución Política. En el año de 1999 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal publicó la **Ley de Participación Ciudadana**, en la cual se hace referencia a las formas mediante las cuales puede el ciudadano tomar parte en las decisiones de *gobierno*. De esta manera quedaron reglamentados el plebiscito, el referéndum y el papel de las asociaciones civiles.

se solicita un Referéndum o un Plebiscito; 2) la *Política*, se expresa en la búsqueda y el mantenimiento del *poder* a través de los partidos políticos y sus satélites, o bien, a través de la manifestación de sus ideas en los órganos de *opinión pública*; 3) la *comunitaria*, orientada a mejorar permanentemente las condiciones de convivencia de y entre las organizaciones ciudadanas, académicas y culturales; 4) la *económica*, manifestada por medio de las organizaciones de trabajadores en un extremo, y en el otro, los llamados grupos de presión o grupos de interés en la protección o ampliación de dichos intereses⁸⁵.

Probablemente donde la *legitimidad* encuentra mayores cuestionamientos es en el funcionamiento de los cuerpos legislativos facultados, entre otras cosas, para legitimar la toma de decisiones de los otros dos poderes, vigilar el ejercicio de los mismos y procesar los ineludibles conflictos entre *sociedad* y *gobierno* para darles una salida institucional, pactada y confiable en la perspectiva de la marcha social. Sin embargo, el ciudadano común ha venido percibiendo al Legislativo como una especie de mítico laberinto pues pocos saben lo que hace, cómo procesa las decisiones y define las leyes, por quienes y cómo se opta entre distintas alternativas de acción pública, sus ventajas, desventajas, así como las formas de evaluarla. Sin duda el Legislativo se ha transformado: de ser un protector de la *soberanía*, la independencia, la *justicia social* y las libertades, se ha convertido en una especie de bolsa de valores en donde el mercado se ha introducido para sacar los mayores beneficios en función de intereses particulares⁸⁶. De otra manera es muy difícil explicar una serie de decisiones a nivel global que han venido favoreciendo a los grandes consorcios particulares, sean domésticos o transnacionales, y que en cambio, no se advierta claramente cómo se atienden los antiguos y nuevos reclamos sociales.

En este marco la *transparencia* se convierte en un imperativo práctico, es decir, esa política de comunicación social que da lugar a saber qué está pasando y por

85 En las últimas dos décadas se ha incrementado notablemente la participación social en la cuestión pública. Incluso lo “público” ha sido un concepto ampliado hacia la gestión social y al concierto de los actores políticos se han ido agregando distintas organizaciones no gubernamentales y, específicamente de carácter ciudadano que compiten con los medios de comunicación y los congresos en el proceso de legitimación de las acciones del gobierno. Ver Uvalle Berrones, Ricardo (coord.), **Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático**, INAP, México, 2001.

86 Un caso que bien puede servir de ejemplo es la aprobación de la **Ley Federal de Telecomunicaciones** (abril 2006), llamada también “Ley Televisa”, debido al intenso cabildeo por parte de esta empresa para que la nueva legislación se adecuara a la protección de todo el sector empresarial, que es muy cerrado y oligopólico. Esta circunstancia generó una gran oposición en distintos grupos sociales y dentro del propio gobierno al grado de que un grupo plural de Senadores presentaron, recientemente, una acción de inconstitucionalidad para que la resuelva el Poder Judicial de la Federación.

qué; qué está haciendo el *gobierno*, cuáles son sus límites y hasta dónde nos afecta en lo personal su proceder o hasta dónde es benéfico o perjudicial a la colectividad. Si hay algo urgente por hacer en materia de *legitimidad política*, es atender al *poder Legislativo*, abriendo sus puertas y archivos; descubriendo sus redes de interés; poniéndolo en el aparador y observándolo claramente, pues de esto depende que sea la imagen viva de la credibilidad o que genere dudas sobre el funcionamiento del sistema democrático como un todo⁸⁷.

Una de las máximas utilidades de la *libertad* de expresión es su servicio a la *legitimidad* del régimen político. La observación, la crítica y la corrección del rumbo son monedas de uso corriente en las democracias más consolidadas. La *libertad* de expresión es el nutriente básico, sustancial, indispensable de la *opinión pública* y ésta de la *democracia*. No obstante, esta concepción primordial muchas veces da la impresión de ser considerada como ingenua puesto que la manipulación ha ido sustituyendo a la *libertad* de expresión. La televisión es la reina de la información en la actualidad; se dice que en Política quien no aparece en la televisión no existe, no es susceptible de ser conocido o de influir en las decisiones públicas y, parafraseando a McLuhan, el medio sustituye al fin, puesto que al adaptarlo para la pantalla chica le arrebata la sustancia y deja al mensaje vacío de contenido⁸⁸.

Así las cosas, la *libertad* de expresión quizá se ha confundido con la *libertad* de difusión en donde las grandes empresas mediáticas han sustituido a la *sociedad* y, en lugar de que ésta sea la fuente original del mensaje, o acceda a construirlo con *libertad*, son las empresas quienes lo predeterminan y dicen cuál es el mensaje (el clásico caso de cuando “los patos le tiran a las escopetas”). En este sentido el *Estado* ha ido entregando a los grandes consorcios comunicativos –que ya dominan periódicos, estaciones de radio y de televisión, hasta distribuidoras de películas y salas de cine– este invaluable

87 La **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental** obliga a las dependencias y entidades, a los tres poderes de la Unión y a los Órganos Constitucionales Autónomos a abrir sus archivos a la ciudadanía, siempre y cuando no estén reservados o sean confidenciales, según lo establece la propia Ley. Sin duda, éste ha sido un gran avance hacia la consolidación democrática del Estado Mexicano. No obstante en la práctica la cultura de la transparencia todavía se encuentra en pañales, debido a varios problemas. Algunos que cabe mencionar son: el hecho de que los tres poderes encuentren formas de eludir la ley o retrasar sus respuestas; las fallas que existen puesto que el procedimiento legislativo para la construcción de una Ley todavía está lejos de conocerse y socializarse; la falta de conocimiento y socialización de los dictámenes de los jueces en Derecho Civil; y otros muchos casos ilustrativos.

88 McLuhan, Marshall y Quentin Fiore, **The medium is the Message**, Bantam Books -Random House, USA, 1967. Luhmann, Niklas, **La Realidad de los Medios de Masas**, Universidad Iberoamericana, México, 2000. Sartori, Giovanni, **Homo Videns**, Taurus, Barcelona, 1999. Lippman, Walter, **Public Opinion**, Free Press Paperbacks, New York, 1997 (1922). Este último texto es toda una lección acerca del ejercicio de la libertad de expresión.

instrumento de participación política. Ya un país desarrollado como Italia⁸⁹ ha sufrido las consecuencias de la pérdida del *poder* del *Estado* frente al *poder* de los medios, al grado de dejar el valor de la *legitimidad política* de todo un *gobierno* con sus tres poderes, en manos de intereses particulares. Propietarios de consorcios comunicativos con grandes recursos para crear un mundo ficticio, virtual, que nada tiene que ver con la realidad cotidiana, ponen a los pueblos en condiciones de cultura política ínfima, los desarma y en la práctica merma el *poder* de la deliberación y resta importancia al voto⁹⁰.

La argumentación en contra de esta manipulación no es baladí, ya que la manipulación incluso ha servido para “legitimar” guerras o para mantener en el *poder* a verdaderas camarillas al servicio de empresas que actúan a lo largo y ancho del globo terráqueo, sin importar la constante degradación del mismo y con ello la degradación de la inteligencia colectiva. Para fortuna del mundo parece ser que la *sociedad* ha ido focalizando su mirada en aspectos más humanos y de solución inmediata que le permiten un mejor manejo en comunidades más pequeñas y organizadas, en las cuales los medios masivos encuentran mayores dificultades a su intento de establecer una *sociedad* autómata, como bien lo explican Sartori o Luhmann.

A estas alturas, permítaseme introducir el punto de la *eficacia política*.

¿Qué es la eficacia política?

En cuanto a la *eficacia política*, ésta se puede apreciar por lo menos en tres aspectos. El primero tiene que ver con la organización social en torno al *poder público*. El segundo con la *construcción, desarrollo y operación* de las *instituciones políticas*, la cual se observa al revisar la “ingeniería” constitucional y sus vínculos, así como la congruencia, consistencia y/o contradicciones con el resto del aparato legal, de dichas instituciones. El tercer aspecto tiene que ver con la organización y funcionamiento *del gobierno y de la Administración Pública*, sobre la base de resultados mensurables. Estos aspectos, teóricamente, se enmarcan en una “cultura política” de respeto y consideración a las reglas y prácticas modernas de la *democracia*⁹¹. Los aspectos mencionados se sintetizan y contextualizan en el siguiente cuadro:

89 Ver el alegato de Giovanni Sartori en **Homo Videns**, *op. cit.* (Por cierto Berlusconi acaba de perder las elecciones y no quiso aceptar su derrota. Ciertamente perdió las elecciones pero no el *poder* comunicativo y su influencia, gracias a los cuales sin duda acompañará a Prodi durante su gobierno).

90 Al respecto es interesante ver el libro de Luhmann, **La realidad...**, *op. cit.*, especialmente los capítulos 7 y 11 (“Publicidad” y “La Construcción de la Realidad”).

91 Ver Dahl, Robert, **Poliarchy...**, *op. cit.*, especialmente el Capítulo “Democratization and Public Opposition”, pp. 1-16.



- Organización social eficaz. Mientras la organización social no sea capaz de sostener una política de respeto a los derechos y obligaciones individuales y colectivas, la *eficacia política* estará en riesgo de no coadyuvar en el logro de los objetivos de estabilidad, *paz social*, *bienestar general* y *desarrollo sustentable*. Este propósito de coadyuvar es sencillo de expresar pero extremadamente complejo de llevar a cabo por el dinamismo de la movilidad social y económica frente al peso de las tradiciones y costumbres; por los intereses tan disímbolos involucrados en la lucha por el *poder* y debido a las graves desigualdades

y diferencias entre los estratos poblacionales que conviven en un territorio determinado. Por otra parte, no todos los grupos están preparados y dispuestos a luchar por participar en las decisiones o en su instrumentación, ni a responder por sus acciones. Asimismo, las más de las veces, es extraordinariamente complicado sincronizar ideas e intereses en relación con objetivos comunes, pues normalmente los individuos anteponen sus necesidades y demandas a las de los demás. De esta suerte, cuando se habla de *eficacia política* es menester voltear hacia la conformación educativa, cívica y solidaria de los ciudadanos⁹². Sin este análisis, cualquier conclusión sobre *eficacia política* sería parcial o estaría influida por el peso de la *autoridad* que por definición se impone cuando la población es pasiva, ignorante, pobre y por lo tanto angustiada y triste... hasta que despierta y no siempre el despertar es apacible, sino en ocasiones violento.

Probablemente una de las mayores dificultades para cualquier sistema político es la edificación de instituciones políticas capaces de prevenir conflictos, atenuarlos, procesarlos y resolverlos sin que explote la violencia. En las dictaduras o tiranías existe la “paz de los sepulcros” o la represión como *política pública* a todo aquello que disturbe el “orden” y el “progreso”. En el mundo en que vivimos esto es inaceptable.

La *democracia* actual logra la paz y la *estabilidad* justamente a través de la negociación permanente, pero si estos acuerdos y convenciones no son respaldados por instituciones políticas sólidas, fuertes y aceptadas por todos, entonces la *eficacia política* naufraga. Probablemente se pueda sostener una simulación durante algún tiempo, pero al final salen a relucir los trapos sucios de operaciones ilegítimas.

Toda institución abocada a la Política –llámese partido, congreso, parlamento, asamblea, ONG, etcétera–, debe estar cobijada por la legalidad y por la posibilidad jurídica de acudir a otras instituciones de mayor relieve para resolver conflictos electorales o que atañen a su existencia y actividad como representantes sociales, así como a tribunales imparciales que resuelvan y concilien los intereses de los ciudadanos con el interés de la comunidad⁹³. En distintos países se ha levantado la voz en contra de los excesos para evitar que la política se resuelva en los tribunales, llamándole a este fenómeno la

92 Este hecho se puede constatar si se consulta el listado de Organizaciones No Gubernamentales, en la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores: www.sre.gob.mx, o bien la página de la Organización de las Naciones Unidas, www.onu.org.

93 *Vid supra* 9.

“judicialización de la política”. Pero, ¿qué otra cosa es posible hacer cuando la legalidad se quiebra, cuándo los partidos incumplen sus propios estatutos, cuándo los ciudadanos están inermes frente a la “partidocracia”? Sin duda la próxima generación de reformas políticas en México tendrá que enfocarse a determinar los límites de los derechos y obligaciones partidistas frente a los derechos y obligaciones de cada ciudadano, y así evitar la imposición de la “Ley de Hierro de la Oligarquía”⁹⁴, aparentemente superada pero operada en la práctica cotidiana en todo el mundo.

- La acción del *gobierno* y la **Administración Pública**. Decía Woodrow Wilson (a quien hay que interpretar en su contexto) que la “**Administración Pública** es el *gobierno* en acción”⁹⁵. Yo agregaría que la acción del *gobierno* mantiene o acrecienta la *legitimidad y eficacia* de la *autoridad* pública. La acción del *gobierno* cada día le dice a la *sociedad* si acertó o se equivocó al emitir su voto y, por lo tanto, le orienta para ratificarlo o cambiarlo si es que le desilusionó o no satisfizo sus expectativas (en otros términos, si “llenó los zapatos” o no).

Existen tres indicadores de tensiones que ponen a prueba la *legitimidad y eficacia del gobierno*, que son los siguientes: ¿Qué tan corrupto es el ejercicio del *poder*? ¿Qué tan asertivo resulta el *gobierno* en la función hacendaria? ¿Qué tan eficaz es en sus resultados en tiempo, cantidad y calidad en los bienes y servicios que proporciona al pueblo?⁹⁶

La corrupción es correlativa al *poder*. Ningún ser humano está vacunado totalmente y de por vida en contra de la corrupción, sea ésta moral, ideológica o económica. Por otra parte, como los gobiernos los integran los hombres y las mujeres, éstos(as) no están exentos de verse seducidos por el fenómeno. A la corrupción gubernamental deben oponerse la organización social, la *opinión pública*, las legislaturas, los procesos de *rendición de cuentas*, los programas de acción, la *transparencia* y la *Etica* propia de los servidores públicos. Sin embargo, aún existiendo mecanismos sociogubernamentales que tienden a impedirla, la corrupción tercamente aparece en el escenario. En algunos

94 Michells, Robert, **Political Parties**, Free Press, Nueva York, 1962 (sobre este tema se puede consultar también a T.J. Pempel (comp.), *Democracias Diferentes*, FCE, México, 1991, en especial la conclusión del mismo).

95 Wilson, Woodrow, *op. cit.*

96 Las Encuestas publicadas por Transparencia Mexicana pueden resultar al lector de gran ayuda para corroborar la opinión de la ciudadanía en torno a la eficacia de su gobierno. En el nivel internacional, están las encuestas que realiza Transparency International, las cuales persiguen los mismos objetivos, y en las que a México no le va del todo bien.

sistemas lo hace como si fuese la parte entrópica de su funcionamiento; en algunos otros se asoma de vez en cuando, y aún con cierta frecuencia, pero sin constituir la característica del régimen. Quizá nada haya tan lesivo a la *legitimidad y eficacia políticas* como un *gobierno* corrupto, ciertamente más visible en el Ejecutivo y el Judicial, pero sin excluir al Legislativo⁹⁷.

La función hacendaria, en su vertiente de ingresos, suele ser muy cuestionada. Un tema de campaña política muy utilizado es el del alza o la baja de impuestos, dependiendo de la materia. Pero el bolsillo de los ciudadanos es algo muy delicado. Si los impuestos fueran justos no se llamarían como tales, ya que a la mayoría le molesta pagarlos, pero también entiende que hay que hacerlo. En cambio, cuando el ciudadano advierte desequilibrios ostensibles, el *gobierno* pierde *legitimidad y eficacia*. De esta suerte quien piense que los impuestos no tengan influencia sobre estos aspectos, estará equivocado. Sólo hay que recordar que el Impuesto al té desencadenó la independencia de los Estados Unidos⁹⁸. En cuanto a los egresos, nada enoja más al electorado que el dispendio de los recursos públicos, unido al abuso del *poder* o a la corrupción, llámese “empleomanía”, nepotismo, compras innecesarias, gastos suntuarios, etcétera. La *eficiencia* en el *gobierno* se llama “austeridad”, misma que se ve y se siente y muchas veces, al no haber congruencia entre el hecho y el discurso en este rubro, sobreviene la pérdida de *legitimidad*.

La *eficacia política* se alimenta de manera especial por los resultados del funcionamiento real de los gobiernos, por los efectos de la aplicación de su *autoridad*, de su influencia y de su *poder* coercitivo en el marco de la Ley y por su atención a los criterios democráticos para conducir a la *sociedad* con la aquiescencia de la ciudadanía.

En este contexto, los resultados de *gobierno* deben referirse a las “metas” cuya efectiva consecución requiere de que aquellas estén vinculadas a las necesidades y demandas sociales. Dicho de otra manera, la ciudadanía debe participar en la preparación previa (antes) de la acción pública; habría de hacerlo en el durante y tener la capacidad para evaluar el después asumiendo su corresponsabilidad en los hechos⁹⁹.

97 González Llaca, Edmundo, **Corrupción**, INAP, México, 2005. La bibliografía de este libro es muy rica en el tema (más de 70 fuentes).

98 Al respecto el lector puede consultar cualquier libro de Historia de la Independencia de los Estados Unidos.

99 En materia de Planeación del Desarrollo, la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, así como la nueva Ley Hacendaria y toda la ingeniería normativa al respecto, le han permitido a México un control efectivo de la macroeconomía, pero por el contrario, la gran mayoría de la **sociedad** no participa del crecimiento económico ni de la distribución de la riqueza y todavía carece de múltiples instrumentos de apoyo para ser protagonista de las *políticas públicas*.

Los conceptos de *oportunidad, suficiencia y calidad en los resultados*, deben partir de una premisa fundamental: el valor social que contienen, ¿qué agregan y, por lo tanto, qué proporcionan para fortalecer la cohesión? Esta es la principal forma de justificar la existencia de la “*función pública*”, toda vez que si ésta produce valores privados, ellos se obtendrían con recursos públicos, lo cual sería no sólo ineficaz sino ilegítimo.

Otro aspecto de la *eficacia política* consiste en “armar” una buena coordinación, lo que algunos autores han llamado “*Relaciones Intergubernamentales*”¹⁰⁰ que resultan indispensables no sólo para definir responsabilidades de cada ámbito gubernamental, sea local, regional o nacional, así como de los órganos administrativos; sino también para articular adecuadamente, en el contexto territorial, cada campo de actuación con la participación y necesidades de la población. Esta materia de *coordinación* suele ser relativizada en la agenda de las prioridades políticas por sus características técnicas, pero esto quizás sea así porque a nadie escapa que la *coordinación intergubernamental* es la redistribución del *poder real*. Aquí intervienen, por un lado, la añeja discusión sobre las dicotomías centralización-descentralización y concentración- desconcentración. También es relevante al respecto el problema de la *eficiencia –hacer más con menos*, concepto más económico que político— muchas veces confundida con la *eficacia misma*¹⁰¹. No hay que olvidar que la *eficacia política* genera las condiciones de “*gobernabilidad*”¹⁰². Esta última se evidencia a partir de los logros de *bienestar* general que mantienen los conflictos al mínimo; es decir, hay *gobernabilidad* si los beneficios son superiores a los costos que conlleva producirlos.

Tan importante como la *coordinación intergubernamental* es la internacional, aquella que vincula al país con la globalidad salvaguardando la *soberanía*. La coordinación intergubernamental tiene dos vertientes: la diplomática y la económica¹⁰³. La primera de ellas corre por parte del *gobierno* y habrá de

100 Lynn, Naomi y Wildavsky, Aarón (comps.), **Administración Pública: el estado actual de la disciplina**, Capítulo 13. “La administración intergubernamental: el estado de la disciplina”, FCE-CNCyAP, México, 2001. Dror, Yeheskel. **La Capacidad de Gobernar**, Capítulo XV, “Reestructurar las Relaciones Intergubernamentales”, 2^a Ed., FCE, México, 1996.

101 Ver la contrastación entre *eficacia* y *eficiencia* en Merino Huerta, Mauricio (coord.), **Cambio Político y Gobernabilidad**, CNCyAP-CONACYT, México, 1992, pp. 35-42.

102 *Ibidem*, pp. 27-34.

103 Las *Relaciones Internacionales*, desde el surgimiento del *Estado Moderno*, se han convertido en uno de los aspectos fundamentales que debe atender cualquier *Estado*. Ellas legitiman al *Estado* en el concierto internacional, le otorgan vigencia y sobre todo le dan la posibilidad de un amplio intercambio económico, lo cual es necesario en el mundo globalizado. Existe una amplia bibliografía sobre el tema. Uno de los libros más recurridos es **La Diplomacia** de Henry Kissinger, ex secretario de *Estado* de los Estados Unidos, editado en México por el Fondo de Cultura Económica. Se puede consultar también a Stiglitz, Joseph, **El Malestar de la Globalización**, Taurus, Madrid, 2002. Stein, Arthur A., “Coordination and collaboration in an Anarchic World” en Krasner, Stephen D. (comp.), **International Regimes**, Cornell University Press, 1995, pp. 115-140.

corresponderse con la política interior para no enfrentar contradicciones que alteren la *gobernabilidad*, como sucede cuando el *gobierno* tiende a ser, como apunta el dicho popular: “candil de la calle, oscuridad de su casa”.

La segunda vertiente –la económica– está relacionada con un asunto más complejo porque la política exterior debe estar unida a la política económica (oficial y privada), ya que ambas pueden apoyarse. Por ejemplo, si la apertura mercantil y financiera en sus magnitudes actuales no tiene precedente en la historia de la humanidad, ¿con qué armas puede un *gobierno* enfrentar la avalancha de las corporaciones? ¿Qué muros intentaría estérilmente interponer a la red mundial de información (Internet)? ¿Qué tipo de presiones podría ejercer para combatir los dogmas de la apertura económica?¹⁰⁴ Una vez más, los países sólo podrán participar en las grandes contiendas económicas mundiales en la medida que cuenten con una *sociedad* cohesionada, educada y participativa; de otra suerte, la tan mencionada “interdependencia” se manifiesta como “dependencia” en la realidad de los números y de los logros del *bienestar*. Sin embargo, la destreza que posea un liderazgo político auténtico, legitimado, podrá saber aprovechar la situación geográfica y la posición del país en el contexto económico y social, para brindarle oportunidades a su *sociedad* y nutrir a la *eficacia política* como un todo¹⁰⁵.

- *Eficacia política gubernamental*. Una de las premisas en boga destinadas a sustentar la idea de la *eficacia política gubernamental* consiste en instalar y/o desarrollar sistemas de servicio civil de carrera en las administraciones públicas tendientes a profesionalizar a los servidores públicos con el fin de que se cumplan las tareas sin importar el partido político ocupante de la silla ejecutiva (es decir, manteniendo la neutralidad)¹⁰⁶.

Los principios detrás de esta política son los de ingreso y permanencia sobre la base del mérito, el cual, a su vez, se evalúa por la capacitación, la certificación

104 Stiglitz, *op. cit.* Rifkin, Jeremy, **El Fin del Trabajo**, 5^a Ed., Paidós, España, 1997. (En especial la Quinta Parte: “El Nacimiento de la Era Posmercado”), pp. 231-336, **La era del Acceso. La Revolución de la nueva economía**, Paidós, Barcelona, 2000.

105 Carlos Salinas de Gortari demostró poseer estas aspiraciones mundialistas al firmar el TLC con Canadá y los EEUU e incorporar a México al club de los ricos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

106 Varios Autores, **La Profesionalización de los Servidores Públicos en México**. 3 Tomos, INAP, México, 2000. Haro Bélchez, Guillermo, **Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas**, INAP, México, 1999. Dror, *op. cit.*, Capítulo 14. “Capacitar a los altos cargos gubernamentales”.

de capacidades y los resultados del desempeño. Se parte de una convicción democrática: igualdad de oportunidades para todos. Se supone que esta política apoya a otras de mayor magnitud como las que buscan la consecución de un *gobierno* honesto y transparente, de calidad, digital, con mejora regulatoria, más económico y acreditado internacionalmente¹⁰⁷.

No obstante, estas intenciones encuentran muchas dificultades para cristalizarse en la práctica. La primera de ellas es la posible contradicción que manifiestan dos actores en lo concerniente a la *política pública*: la burocracia “profesional” y el *gobierno* en turno. Sucede que los servicios civiles –que no son otra cosa que sistemas especializados de administración de personal– tienden a ser secuestrados por quienes los operan y con el tiempo van formando élites burocráticas que se adueñan de las decisiones para imprimirlas su ritmo, cadencia y conveniencia en función de sus intereses particulares, dificultando los fines de la política gubernamental consistente en servir a todos por igual.

Para resolver esta situación habríamos de hacernos una pregunta: ¿dónde se ubica la demanda de control político? Sugeriríamos ubicarla en tres espacios: en el *gobierno* (pues es deseable que se cuide de no perder el rumbo), en la *sociedad* (que vela por el cumplimiento de sus derechos, necesidades y demandas), o en ambos coordinadamente (buscando mantener los equilibrios inherentes a la *política pública*). Pero si, en cambio, el control se desplaza hacia la protección de los intereses burocráticos, entonces el servicio civil de carrera no tiene sentido¹⁰⁸.

Lo que es difícil negar es la importancia de la *profesionalización del servicio público*, sin que ello implique someter el *poder* político al de la burocracia¹⁰⁹. Así, el argumento de que no se debe entregar el *poder* de la administración a ningún partido, debe funcionar en el sentido de que tampoco debe hacerse para dárselo a quienes “meritoriamente” ingresan o permanecen en los distintos cargos, aunque no tengan *responsabilidad política*. En otros términos, hay que decirle ¡NO! al “sistema de botín” y con el mismo énfasis si nos referimos a la formación de una élite burocrática. Una vez más repetimos que sólo la organización social políticamente estructurada es capaz de ponerle límites tanto a los partidos en el *gobierno*, como a los propios burócratas. De esta manera la valoración de la *eficacia política gubernamental* estará ubicada en la *sociedad* y no en el *gobierno* ni en los partidos.

107 Muñoz Gutiérrez, Ramón, **Innovación Gubernamental**, FCE, México, 2004.

108 Peters, Guy, **La política de la Burocracia**, CNCPyAP-FCE, México, 1997.

109 *Ibid.*

¿Cómo afecta un mal gobierno a la legitimidad y eficacia políticas?

Como formación social, todo *gobierno* es imperfecto, lo importante es lograr más aciertos que desaciertos, actuar apegado a la Ley, escuchar, dialogar, no imponer, estar orientado por el valor social de la *responsabilidad*, estar acompañado de la confianza depositada por los electores y ser capaz de retribuirla constantemente. Las cualidades involucradas en el enunciado anterior evidentemente son difíciles de hallar en la vida cotidiana de los gobiernos actuales, pues éstos desafortunadamente no pueden presumir tantas prendas a la vez. No obstante, lo importante es hacer notar que se es apto y honesto para resolver la enorme problemática socioeconómica y política, y que los ciudadanos sientan esa aptitud y honestidad. Si en cambio el *gobierno* fuese inepto y corrupto, el daño moral corroería el tejido social y haría naufragar la *legitimidad y eficacia políticas*.

Un mal *gobierno* provoca muchas cosas malas o lesivas para el país, y si para colmo –como apuntábamos líneas arriba– la *sociedad* está desorganizada y es apática, se conjuga el peor de los escenarios: el del abuso del *poder* con la indiferencia de la comunidad. Esta circunstancia provoca el abstencionismo electoral y el vacío resultante favorece la manipulación de la *opinión pública* por parte de los medios de información. Otra consecuencia es que la corrupción tiende a incrementarse con –a su vez– diversos efectos, de los cuales cabe mencionar dos: el no pago, elusión o evasión de impuestos por un lado y la desafiante presencia del crimen organizado como una amenaza constante que ensombrece al *Estado*¹¹⁰.

Si las cosas no cambian radicalmente, si se agudiza la concentración de la riqueza, se ahonda la mala distribución del ingreso, persiste el desempleo y se profundiza la pobreza, entonces hay peligro de resistencia civil y anarquía¹¹¹, de preparar carne de cañón para la delincuencia o la guerrilla, generando condiciones para levantamientos sociales y su consecuente represión por parte del *Estado*. En fin, podríamos hablar de situaciones extremas como asonadas militares, golpes de *Estado*, usurpaciones anticonstitucionales, “revoluciones”

110 En México, durante los últimos años, han cobrado una tétrica importancia los feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua; los nuevos feminicidios en el Estado de México y las más de 2000 ejecuciones atribuidas al narcotráfico sólo en este año 2007, además de toda la delincuencia que sigue campeando por la República Mexicana.

111 La frontera entre resistencia civil y anarquía pareciera estar tenuemente delimitada, porque una cosa es la protesta legítima y otra, muy distinta, es llevarla a niveles de bloqueos de vialidades y carreteras muy importantes, o pasearse desnudos por las calles hombres, mujeres y niños, de un movimiento llamado de los 400 Pueblos (con orígenes en Veracruz, México).

y otras manifestaciones disfuncionales a la *democracia* que, por supuesto, dan al traste con la *legitimidad y eficacia políticas*.

Los países cuyos gobiernos observan conductas antidemocráticas se enfrentan al aislamiento del concierto internacional no obstante aduzcan poseer una *legitimidad* sustento de su comportamiento. En todo caso, dichos gobiernos serán ineficaces para atender a su población con valores democráticos (lo cual, dicho sea de paso, es un proceso inacabable).

La alternativa para los gobiernos actuales, sin “guerra fría”, con la pobreza amenazando la *estabilidad* y conscientes del altísimo costo que provoca para la *sustentabilidad* el crecimiento económico, es buscar ser democráticos. Efectivamente el asunto demanda un trabajo digno de Penélope, pero la opción contraria no tiene larga vida, esto es, aquellos que pretendan eludir la importancia de la *legitimidad y eficacia políticas* terminarán por estrellarse contra el muro de su ignorancia o mala fe.

Para concluir este apartado, destacaremos los siguientes puntos:

- En su operación normal la *democracia* reconoce simultáneamente al triunfador en unas elecciones y a los opositores. En este sentido, el principio de la alternancia debe estar imbuido, bajo la piel, en la cultura política; de otra suerte, cada elección estaría pendiente de la actitud que habría de adoptar el perdedor y consecuentemente generaría turbulencias, especulaciones y posible inestabilidad. Lo anterior obliga a los contendientes a respetar cabal y plenamente las reglas del juego.

En una *democracia* normalizada no se espera que los perdedores irrumpan en las calles y vulneren el *Estado de Derecho*, pero tampoco se espera que los otros actores involucrados como fuerzas económicas, políticas y sociales irrumpan en los medios para generar violencia verbal, especulaciones, construcción de escenarios catastróficos en apoyo a sus respectivos candidatos, amenazando con la idea del caos si no ganan la elección. Lo uno y lo otro reflejan no sólo inmadurez sino deslealtad a las instituciones democráticas que tanto ha costado construir en el mundo.

- Para reforzar la *legitimidad política*, hay que intentar permanentemente que la normalidad democrática sea eso, es decir algo normal en la cotidianeidad en cualquier país. Ello demanda desarrollar y actualizar un marco jurídico específicamente diseñado para prever y, en su caso,

resolver los conflictos políticos que se suscitan en toda lucha por el *poder*. Tal marco jurídico debe ir más allá de la cuestión puramente electoral para involucrarse con el uso y explotación de bienes públicos como la información, las comunicaciones y transportes, los energéticos, etcétera. Su propósito no debe ser solamente regularlos, sino garantizar que efectivamente sirvan a la población.

- Fomentar la cultura de la legalidad y de la participación política con responsabilidad eleva las posibilidades de la *legitimidad y eficacia políticas*. La *democracia* se practica dentro de un marco jurídico y la fuerza de la *sociedad* será cada vez más importante en tanto dicha *sociedad* asuma claramente sus responsabilidades por acciones u omisiones.
- Para reforzar la *eficacia política* se requiere la *modernización y profesionalización* del Sector Público en sus tres ámbitos de *gobierno* y así responder de la mejor manera posible y con responsabilidad social, todo el tiempo, a los reclamos más importantes de la población y del territorio, con la permanente participación de la comunidad organizada en distintos estratos y sectores.
- Los malos gobiernos son causa de irritación, confusión, desaliento e incertidumbre, además de que preparan el caldo de cultivo ideal para provocar conflictos. Dichos conflictos devienen de la coexistencia de gobiernos irresponsables y sociedades desinteresadas, ambos con evidente déficit de cultura política y solidaria.

En síntesis, la *legitimidad y eficacia políticas* son factores interdependientes con la *democracia*. La *democracia* es un fenómeno presente de manera muy importante en nuestros días y sumamente complejo de atender, pues representa un edificio en permanente remodelación que nos está llamando constantemente a privilegiar la cooperación sobre el conflicto (ya sea entre personas, familias, grupos sociales, partidos políticos, *opinión pública*, países o regiones). Ciertamente, la *democracia* compete a todos y todavía más, nos responsabiliza a todos.