

# Democracia, populismo y elitismo

Luis Daniel Vázquez Valencia

36

# Democracia, populismo y elitismo

**Luis Daniel Vázquez Valencia**



# Democracia, populismo y elitismo

Luis Daniel Vázquez Valencia

36

## **Instituto Nacional Electoral**

### **Consejero Presidente**

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

### **Consejeras y Consejeros Electorales**

Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña

Dr. Uuc-Kib Espadas Ancona

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtro. José Martín Fernando Faz Mora

Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan

Dr. Ciro Murayama Rendón

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

### **Secretario Ejecutivo**

Lic. Edmundo Jacobo Molina

### **Titular del Órgano Interno de Control**

Lic. Jesús George Zamora

### **Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica**

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

## **Democracia, populismo y elitismo**

Luis Daniel Vázquez Valencia

Primera edición, 2016

Primera edición en este formato, 2020

D.R. © 2020, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN obra completa impresa: 978-607-8772-11-7

ISBN volumen impreso: 978-607-8772-47-6

ISBN obra completa electrónica: 978-607-8772-90-2

ISBN volumen electrónico: 978-607-8790-13-5

El contenido es responsabilidad del autor y no necesariamente representa el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

## **Contenido**

- 7 Presentación
- 11 Introducción
- 15 De la democracia al elitismo
- 85 Del elitismo al populismo
- 107 Democracia, elitismo y populismo: unidos por una misma historia en la democracia a la mexicana
- 117 Fuentes de información
- 141 Sobre el autor



# Presentación

Fortalecer la democracia y consolidarla como un sistema que aporte igualdad y bienestar a la sociedad constituye un desafío para los regímenes democráticos ante el desencanto manifiesto de la población por no ver resultados tangibles en la satisfacción de sus necesidades básicas, por la pobreza, la desigualdad y la violencia, la corrupción y la impunidad, entre otros aspectos que dan cuenta del incumplimiento de los avances prometidos.

El desencanto es claramente producto de múltiples factores. Se espera que el ejercicio del poder obtenido democráticamente se ejerza de manera democrática, pero la gente no percibe que esté funcionando para su bienestar.

El Dr. Luis Daniel Vázquez Valencia presenta en este Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática un detallado análisis histórico y conceptual de elitismo y populismo y su relación con la democracia, desde

diversos enfoques y perspectivas, con la convicción de que la única forma de recuperar las democracias actuales, y con ello la presencia del principio de soberanía popular, es lograr que los gobiernos electos atiendan las demandas sociales y que efectivamente rindan cuentas, además de que el poder político tenga límites mediante mecanismos de pesos y contrapesos.

El autor explica el paso de la democracia al elitismo, y analiza diversas posturas sobre el populismo: quienes lo consideran democrático, a partir de la inclusión radical de los excluidos por vías simbólicas políticas o económicas, o quienes ven al populismo profundamente antidemocrático por la ruptura de los mecanismos de pesos y contrapesos, la concentración del poder en un líder y la conformación de una democracia plebiscitaria.

En opinión del doctor Vázquez, para entender la relación entre el populismo y la democracia es necesario comparar el populismo realmente existente con la democracia realmente existente, y expone lo que considera sucede al respecto en la democracia de nuestro país. A las limitaciones generales de la transición a la democracia, afirma, hay que sumar las problemáticas específicas de la forma de hacer política en México: el clientelismo como forma alternativa de intermediación política, la negación frente a la crítica, la simulación, la corrupción y la impunidad.

Con la presente publicación, el Instituto Nacional Electoral contribuye a la reflexión sobre los factores que inciden en el funcionamiento de los regímenes democráticos.

**Instituto Nacional Electoral**



# Introducción

¿Cuáles son las relaciones entre democracia, elitismo y populismo? Ésta es la pregunta que guía el texto. El ensayo está estructurado en tres partes. En la primera explico el paso de la democracia al elitismo. Recupero la formación del gobierno representativo que se llevó a cabo en el Congreso Constituyente de Estados Unidos en 1787. En ese momento, la democracia significaba la participación de forma directa en la toma de decisiones políticas por medio de asambleas. A partir de un ánimo contramayoritario, el objetivo del gobierno representativo fue desvincular a las personas de la toma de decisiones y dotar de autonomía a los gobernantes para “desentenderse de las pasiones momentáneas del pueblo”. El pueblo ya no gobierna, en ningún sentido de las palabras pueblo o gobernar, sino que elige a quienes serán los gobernantes. Éste es el aspecto central del elitismo en la democracia: la división política del trabajo entre gobernantes y gobernados.

Además de la formación elitista, el gobierno representativo se integra por una serie de mecanismos de control sobre el gobierno, todos ellos actualmente teorizados a partir de la idea de *accountability*: vertical (premio o castigo en las elecciones), horizontal (Estado de derecho o rendición de cuentas) y social (pluralismo, movimientos sociales y empresarios). En la medida que el gobierno logre autonomizarse de los deseos momentáneos del pueblo, pero al mismo tiempo sea controlado para evitar decisiones políticas arbitrarias, la soberanía popular –entendida como acción política a favor del pueblo– no desaparece del todo.

Sin embargo, ¿qué pasa si los mecanismos de *accountability* no funcionan? En esta primera parte también se analiza cada uno de los tres mecanismos de *accountability* mencionados: su andamiaje institucional, sus premisas y sus fallas; las formas en que los gobiernos (ejemplificando con el caso mexicano) han logrado neutralizar a estas formas de control. El principal problema que tiene el gobierno representativo cuando los mecanismos de *accountability* no funcionan, es que no sólo se trata de un modelo elitista (división política del trabajo entre gobernantes y gobernados), sino abiertamente particularista. Un gobierno que atiende sistemáticamente las demandas de sólo una parte de la sociedad, convirtiéndose –pese a ser electo– en un gobierno minoritario, un gobierno donde los mismos pierden siempre.

En la segunda parte se analiza el paso del elitismo-particularista al populismo. Se explica qué es el populismo y cuáles son las posibles relaciones entre éste y la democracia. En un acápite se analizan las posturas que miran en el populismo aspectos democratizantes a partir de la inclusión radical de los excluidos, ya sea por vías simbólicas, políticas o económicas. Asimismo, se especifican las posturas que miran en el populismo elementos contrarios a la democracia, por la ruptura de los mecanismos de *accountability*, la concentración del poder en un líder y la conformación de una democracia plebiscitaria.

En la tercera parte se realiza una conclusión sobre las relaciones de estos tres conceptos: democracia, elitismo y populismo, una tríada difícil de disolver. Para comprender el nacimiento del populismo contemporáneo de América Latina se deben visualizar los procesos de elitización-particularista del gobierno representativo. Esto nos lleva a tres puntos: es necesario comparar a la democracia elitista realmente existente con el populismo; la concentración del poder que conlleva la ausencia de controles en el populismo se encuentra también presente en la democracia elitista realmente existente; y el populismo será siempre un espectro de la democracia elitista, cuando ésta toma formas minoritarias y abiertamente excluyentes.

Finalmente, me parece de especial relevancia dedicar tiempo al estudio de los distintos mecanismos de *accountability*, prestando atención a las formas que los gobiernos han encontrado para neutralizarlos. Si queremos recuperar nuestras democracias, la única forma será logrando que los gobiernos electos den cuenta de las demandas sociales. No es raro pensar que el gobierno más representativo será aquel que logre dar cuenta del mayor número de demandas sociales. Esto supone reconstruir la capacidad de la sociedad para que los gobiernos efectivamente rindan cuentas, para que los gobiernos sean controlados. Sólo así podrá tener algo de presencia la idea de soberanía popular en las democracias actuales.

# De la democracia al elitismo

## **El ánimo contramayoritario: desplazando a las personas de la política**

¿La democracia y el gobierno representativo son sinónimos? No. Al menos no en el inicio de la relación entre estos dos conceptos, a finales del siglo XVIII y principios del XIX. El nacimiento del gobierno representativo radica en Estados Unidos, en el Congreso Constituyente de 1787. Para comprender lo que sucedió en este congreso es necesario conocer algunos antecedentes. Explica Roberto Gargarella (1995 y 1996) que desde comienzos de 1780 y hasta la Convención Constituyente, los Estados Unidos sufrieron un periodo de enorme agitación popular que generó un fuerte ánimo contramayoritario en la ya de por sí oligarca clase política y económica estadounidense de ese momento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Desde propuestas teóricas totalmente distintas como el elitismo de Wright Mills (1956) o el pluralismo de Robert Dahl (1961), ambos autores coinciden en que la estructura político social de Estados Unidos de finales del siglo XVIII y principios del XIX estaba especialmente concentrada en unas pocas manos: la de los patricios. Se trataba de una sociedad agrícola con una distribución acumulativa de los recursos políticos.

No sólo no mejoraba la situación de la ciudadanía que había participado de forma directa en la guerra de independencia, estaba cada vez peor. Los comerciantes ingleses denegaban nuevos créditos a los Estados Unidos, dificultaban a sus pares americanos el acceso a rutas comerciales y exigían que pagaran sus obligaciones de inmediato y en moneda dura (antes lo hacían en especie). La falta de solvencia llevó a los grandes comerciantes norteamericanos a presionar a sus propios deudores, pequeños propietarios de su país que también vieron decrecer sus posibilidades de desarrollo económico frente a la crisis que enfrentaba el país (Gargarella, 1995 y 1996).

La primera reacción fue acudir a los congresos locales a buscar condonaciones de deuda o a apresurar la emisión de papel moneda. Sin embargo, esas legislaturas (controladas por los terratenientes) se negaron sistemáticamente a dar ayuda a los pequeños propietarios a la par que los poderes judiciales procesaban, expropiaban y, en el peor de los casos, encarcelaban a los deudores. La consecuencia de esta situación generó una serie de movimientos de deudores que no sólo se negaban a pagar, sino que se resistían a presentarse ante la justicia (Gargarella, 1995 y 1996).

Lo que más preocupó a los federalistas fue observar que hubo varias legislaturas que finalmente cedieron a la

presión de los ciudadanos. Pensilvania, Carolina del Norte, Georgia, Nueva York y Nueva Jersey finalmente debieron emitir más papel moneda para controlar las protestas. Más aún, la legislatura de Rhode Island cayó sobre el control de los pequeños propietarios liderados por Jonathan Hazard, a la par que se volvió memorable la revuelta de Daniel Shays en 1786 en Springfield-Massachusetts (Gargarella, 1995 y 1996). Este tipo de movimientos generó un fuerte ánimo contramayoritario: **¿es buena idea que la gente participe de forma directa en la toma de decisiones políticas vinculantes?** El sentimiento de que los ciudadanos no debían inmiscuirse en política estaba muy difundido en la clase dirigente norteamericana. Antes de ser llevada a la práctica, la voluntad de la ciudadanía debía pasar por el tamiz de un grupo elegido de ciudadanos (Gargarella, 1995 y 1996).

En este proceso –Congreso Constituyente de 1787– la idea de democracia rememoraba siempre a la democracia directa, a la participación en una asamblea popular y a la toma de decisiones políticas mediante discusiones y votación a mano alzada. En aquel entonces, cuando se pensaba en democracia, se pensaba en este tipo de democracia. Es por eso que en Estados Unidos, con este ánimo contramayoritario y frente a este tipo de democracia, el gobierno representativo no es una segunda mejor opción debido a algún tipo de imposibilidad de

la democracia directa.<sup>2</sup> Por el contrario, el nacimiento del gobierno representativo se presenta como lo mejor frente a la democracia directa. El aspecto político que se encuentra en el medio es que la ciudadanía es incapaz para gobernar, aspecto que posteriormente será desarrollado por el autor más influyente de la democracia representativa: Schumpeter (1942).

Además de este ánimo contramayoritario, hay dos conceptos que son relevantes para comprender la formación del gobierno representativo: las facciones y la deliberación. Ambos eran entendidos en ese lejano 1787 de forma muy distinta a como los comprendemos hoy (Gargarella, 1995 y 1996). Las facciones eran concebidas como un grupo de ciudadanos que se unían motivados por impulsos o pasiones comunes, o por intereses contrarios a los intereses de otros ciudadanos. Sin embargo, no cualquier grupo era facción (por ejemplo –sigue Gargarella–, los esclavistas no eran considerados facción). La idea de facción no se construía desde la lógica de que un grupo minoritario dominara a un grupo mayoritario (como los esclavistas

---

<sup>2</sup> Bobbio (2003) da por hecho que pasamos de la democracia directa al gobierno representativo debido a cambios históricos como el paso de las ciudades-Estado a los Estados nacionales, o de la economía esclavista a la economía capitalista. Esto no es del todo cierto, el gobierno representativo no nació como un “segundo mejor” frente a la imposibilidad fáctica de la democracia directa. Más aún, propuestas de institucionalización democrática directa, como la democracia piramidal de C.B. Macpherson, diluyen esta idea de imposibilidad fáctica.

frente a los esclavos); por el contrario, las facciones que le interesan a Madison son las facciones mayoritarias, el riesgo de que las mayorías opriman a las minorías. De ahí que cuando el principal objetivo del gobierno representativo en general –y del constitucionalismo en particular– es controlar a las facciones, a lo que se refiere es a ponerle límites a las mayorías.

Podríamos construir cierto acuerdo con el punto anterior: hay que evitar que las mayorías se impongan sobre las minorías, que homófobos restrinjan los derechos civiles y sexuales de la comunidad lésbico-gay, por ejemplo. Pero ¿era la comunidad lésbico-gay la minoría en la que los padres estadounidenses estaban pensando? ¿Quiénes son las minorías? Se les identificaba como *“the selected few”* o *“the rich and well born”*. En los mismos términos se expresaba Madison cuando especificaba que el Senado debía “proteger a la minoría de los opulentos en contra de las mayorías” (Gargarella, 1995: 98).

Una segunda idea que imperaba es que cuando mayor era el número de miembros de una asamblea, mayor era la ascendencia de la pasión sobre la razón. Bajo esta lógica, las asambleas estaban sujetas a impulsos como la ira, la avaricia, el resentimiento o los celos (Gargarella, 1995 y 1996). Aspecto completamente distinto a la idea de deliberación que existe hoy en día, donde ya sea desde

una lógica pluralista, o desde un modelo de democracia deliberativo, se espera que el choque de poderes fácticos mediante el ejercicio de sus recursos políticos usando como arena el Estado, o la relación dialógica e intersubjetiva por medio de condiciones mínimas de igualdad, generen ciertos equilibrios en los resultados sociales de esas interacciones.

Así, hay varias ideas y conceptos que difieren de la forma en que hoy se plantean:

- a) Las minorías que los constituyentes de 1787 protegen son muy distintas de las que se busca proteger con un discurso de este tipo hoy en día.
- b) Actualmente se piensa que cuando una decisión es más discutida en un espacio colectivo (bajo ciertas condiciones), es más imparcial. Bajo esta lógica, en cuanto mayor sea el número de actores en la discusión, más probable es que sus intereses no queden desatendidos.

El gobierno representativo se asienta sobre una idea principal: no es bueno que la ciudadanía se involucre en la discusión de cuestiones públicas (Gargarella, 1995: 94; y 1996). El objetivo del gobierno representativo era desalentar la discusión colectiva y reforzar la

independencia de los representantes electos; con estos dos aspectos, las autoridades podrán cumplir con el principal objetivo del gobierno representativo: “desatender las pasiones momentáneas del pueblo” (Manin, 1995). En esta nueva forma de entender la democracia –como bien menciona Schumpeter (1942)– el pueblo no gobierna en ninguno de los sentidos de las palabras pueblo y gobernar. Lo que hace el pueblo es elegir a quien será el gobernante, pero no toma ninguna decisión política.

### **Los mecanismos de control gubernamental.**

#### **¿Nos queda algo de soberanía popular?**

Lo cierto es que en el Congreso Constituyente de 1787 no sólo imperó el ánimo contramayoritario, sino también la necesidad de contar con mecanismos que limitaran las decisiones de los gobiernos. Llamaremos a esta intención el aspecto liberal del gobierno representativo. De esta forma, se buscó un equilibrio nada sencillo entre la autonomía de los representantes con respecto a las pasiones momentáneas de sus representados, y límites a los mismos, sabiendo que no se trataba de ángeles, sino de posibles demonios. Los mecanismos de control son:

- a) La celebración de elecciones periódicas (*accountability vertical*).

- b) Límites a los gobiernos por medio de la idea de Estado de derecho (pesos y contrapesos) que dotan a las personas de seguridad y certidumbre (*accountability* horizontal).
- c) Límites de las funciones de los gobiernos (Estado mínimo).
- d) Dotación a las personas de ciertos derechos relacionados con la propia democracia (derechos políticos como votar, ser votado y participar en los asuntos públicos; y derechos civiles de uso político como la libertad de expresión, el derecho de asociación, de reunión, etcétera.).
- e) La conformación de una sociedad pluralista y fuerte. Este elemento de restricción a las decisiones gubernamentales posteriormente será desarrollado desde dos tendencias: el derecho a la protesta y la *accountability* social.

A partir de la conjugación de estos dos elementos –ánimo contramayoritario y liberalismo– se puede entender el tipo de instituciones políticas que se instauraron en Estados Unidos: elecciones periódicas, pero indirectas para que los cuerpos intermedios tomaran decisiones “más juiciosas” en torno a la elección final de los gobernantes. Para dar mayor autonomía a los representantes se tomaron varias medidas como largos periodos de gobierno (se discutía el cambio anual, ganó el cuatrianual); no se establecieron

mandatos vinculantes a los representantes; tampoco mecanismos de revocación del mandato. Para evitar los procesos de deliberación, se canceló la opción de gobernar por medio de asambleas mediante la creación de distritos muy amplios; incluso frente a la posibilidad de generar lógicas deliberativas a través de un triunvirato en el poder ejecutivo, se optó por uno unipersonal. Asimismo, como mecanismos de control gubernamental, se estableció un congreso bicameral y una democracia constitucional sustentada en una Suprema Corte de Justicia (Gargarella, 1995 y 1996).

Más allá de la relevancia histórica de lo sucedido en Estados Unidos para entender el nacimiento del gobierno representativo, uno podría válidamente preguntarse qué importancia puede tener el diseño institucional de la Constitución de 1787 de los Estados Unidos para pensar actualmente a la democracia en, por ejemplo, América Latina. Justo este diseño constitucional –con esta ideología y esta forma de pensar la articulación entre los ciudadanos y el gobierno– fue utilizado como ejemplo para diseñar el resto de las constituciones de América Latina, incluyendo, obviamente, la de México (Gargarella, 2010 y 2012).

Si bien el gobierno representativo fue creado para oponerse a lo que en el siglo XVIII se consideraba como democracia, y tenía como principal objetivo desatender

las pasiones momentáneas del pueblo, salvaguardar los intereses de las minorías propietarias y limitar las decisiones gubernamentales; se podría pensar que este difícil equilibrio, si se logra, puede ser socialmente benéfico. Se tendrá un gobierno que debe rendir cuentas en las elecciones periódicas y que estará limitado por otros poderes, por lo que –en una sociedad plural–, los perdedores no serán siempre los mismos, y tarde o temprano los intereses de todas las facciones que integran la sociedad deberán ser atendidos.

Por razones como ésta, para autores como Manin (1995), el gobierno representativo sigue siendo una buena forma de gobierno. En especial, para este autor, el beneficio radica en el doble juicio (deliberación) que lo integra: el primer juicio que se da al momento de celebrarse las elecciones, durante el periodo que se discute el “proyecto de nación” en juego; y el segundo, que se da en los parlamentos y en la opinión pública, al momento de tomar decisiones clave.

Éste es el principal papel de los tres mecanismos de *accountability* (vertical, horizontal y social), generar mecanismos específicos de control sobre las decisiones políticas vinculantes de forma tal que el paso de la democracia (directa) al gobierno representativo no

desemboque en la ausencia absoluta de la idea central de la democracia: la soberanía popular.<sup>3</sup> La pregunta entonces es: ¿funcionan los mecanismos de *accountability*? A eso dedicaremos las siguientes secciones.

## **Elecciones periódicas: la *accountability* vertical**

### **El andamiaje de la *accountability* vertical, control poliárquico-electoral, responsabilidad política o control político proveniente del voto**

El control poliárquico-electoral genera expectativas sociales pese a tratarse de un modelo de democracia sólo procedimental. La elección de un gobierno por el voto mayoritario, aunado a la posibilidad de sancionarlo o premiarlo en una segunda elección, simboliza la esperanza

---

<sup>3</sup> Sobre el tema de los objetivos o sustancia de la democracia hay un largo debate. Lo podemos resumir y ejemplificar rápidamente en dos posturas: quienes consideran que lo único sustantivo en el gobierno representativo son los procedimientos, por lo que un gobierno democrático está siempre abierto a cualquier elemento sustantivo de justicia; y quienes consideran que la democracia tiene valores sociales inherentes a su propia conceptualización. En el primer caso, los autores más reconocidos del modelo procedimental de democracia son Schumpeter (1942), Downs (1957), Dahl (1971) y Sartori (2001 y 2003). De forma interesante, desde una mirada completamente distinta, otra corriente que también consideraría a la democracia como ausencia de valores sustantivos de justicia es la posfundacional a partir de la idea de democracia como lugar vacío de Claude Leffort (2004). Por el contrario, la relación entre la democracia y los principios específicos de justicia se observa claramente en el clásico texto de Cornelius Castoriadis *La democracia como procedimiento y como régimen*.

de que dicho gobierno tome decisiones públicas que beneficien al mayor número a fin de conseguir el voto en la siguiente elección. El mayor bien para el mayor número es la expectativa que se formaliza como el control poliárquico-electoral de la democracia. El éxito del control poliárquico-electoral tiene una importante consecuencia: la primacía de la democracia representativa sobre la democracia directa no degenera en nada al principio de gobierno popular, cuyo elemento principal es la actuación a favor de los votantes. Sin embargo, el éxito del control poliárquico-electoral depende del cumplimiento de sus presupuestos.

El principal modelo con el que se ha analizado el control poliárquico-electoral es el modelo del mercado, donde los votantes son los consumidores y los políticos son los productores. Uno de los principales representantes de la teoría económica de la democracia es Anthony Downs, quien basa su modelo en dos hipótesis: 1) los partidos aspiran a maximizar sus votos, y 2) los ciudadanos se comportan racionalmente en política (1957: 324). Hay cuatro actores principales con fines específicos en el modelo: 1) el gobierno que trata de maximizar su base de apoyo político para conseguir la reelección, ya del individuo, ya del partido; 2) la oposición cuyo objetivo es conseguir el

poder político en la siguiente elección;<sup>4</sup> 3) el votante que busca maximizar su bienestar a través del voto; y 4) los grupos de intereses que son líderes empeñados en que el gobierno adopte alguna medida concreta que le beneficia, haciendo ver que representan a los votantes.

Para que la *accountability* vertical funcione se requiere que haya votantes que no tengan identidad partidista, es decir, que puedan cambiar de partido de una elección a otra o votar por diferentes partidos en una misma elección para diferentes cargos. El hecho de que existan votantes susceptibles de influencia implica que tanto el gobierno como los partidos de oposición buscarán el cambio de umbral de un tipo de votante a otro. Esto se logra a través de la creación del ambiente contextual que, de entrada, es incierto: los partidos presentan medios para arribar a un fin más amplio, pero el votante no sabe a ciencia cierta cuál de los medios que le presentan llegará al fin que él pretende. Se posibilita el liderazgo entendido como “la capacidad de mover a los votantes a adoptar ciertas opiniones como propias” (Downs, 1957: 93).

---

<sup>4</sup> La principal motivación, tanto del partido en el gobierno como de la oposición, para buscar los puestos gubernamentales, se encuentra en la renta, la celebridad y el poder que se desprenden de dichas posiciones y, por ende, los partidos buscan exclusivamente la maximización de sus votos para arribar al poder. “El principal motivo impulsor de los miembros de los partidos es el deseo de obtener las ventajas derivadas del poder; su política constituye, pues, un medio de asegurarse el poder en lugar de ser éste el medio para llevar a cabo programas previos a su consecución” (Downs, 1957: 319).

Se han planteado dos modelos del control poliárquico-electoral: el retrospectivo, control o *accountability*, y el prospectivo, mandato o *responsiveness*. El primero supone que las elecciones sirven para hacer responsables a los gobiernos de sus acciones pasadas y funciona como medio de evaluación y control (Key, 1966; Fiorina, 1981; Dunn, 1999; Ferejohn, 1999; Laver y Shepsle, 1999; Przeworski, Manin y Stokes, 1999; Manzano, 2002, y Fearon, 1999). En el segundo, las elecciones sirven para escoger buenas políticas o políticos asociadas a las mismas (Stimson, 1999; Fearon, 1999; Przeworski, Manin y Stokes, 1999, y Manzano, 2002). Independientemente de cualquiera de los dos mecanismos de control poliárquico-electoral, para su éxito ambos requieren del cumplimiento de tres premisas:

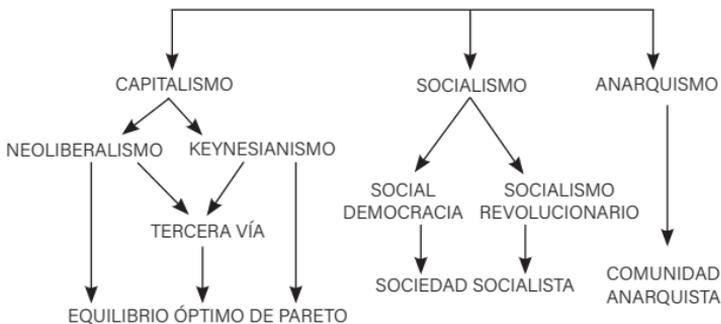
- a) La existencia de dos o más opciones distintas para elegir (no se puede premiar y castigar si todos los partidos políticos ofrecen lo mismo).
- b) Un votante racional informado.
- c) La existencia de elecciones libres.

Los primeros dos supuestos son el talón de Aquiles de la responsabilidad política.

### El primer fallo del modelo: la existencia de dos o más opciones programáticas

El primer gran problema que enfrenta la responsabilidad política es la existencia de dos o más opciones programáticas a fin de que el votante racional e informado se encuentre en posibilidad de comparar y sancionar al partido que no haya cumplido con sus expectativas. **En materia de política económica** se observa una tendencia de los partidos políticos a unificar sus ideologías en un claro corrimiento histórico hacia la derecha, lo que pone en crisis la existencia de dos o más opciones diferentes. Ahora bien, cuando me refiero a un corrimiento histórico hacia la derecha pienso no en la posibilidad de reforma de un modelo, sino en la existencia de dos o más modelos económicos compitiendo:

**Cuadro 1.** Continuo ideológico



Fuente: elaboración propia.

Lejos de tener dos o más opciones programáticas, el actual debate ideológico se encuentra entre la tercera vía y el neoliberalismo, dejando fuera hasta al keynesianismo dentro del modelo de política económica capitalista. Así: 1) los gobiernos han realizado reformas neoliberales aun cuando en campaña proponen o generan expectativas de políticas económicas alternativas; 2) se ha observado un corrimiento hacia la derecha del espectro izquierda-derecha en los modelos económicos que ha dejado fuera, incluso del debate, al socialismo y al anarquismo y ha desplazado casi completamente al keynesianismo; y 3) se observa una constante unificación ideológica en las opciones partidistas.<sup>5</sup>

La falta de opciones programáticas se debe a que “los partidos políticos se han quedado sin discurso en tanto interpretación global que permita ordenar la realidad en un panorama inteligible y estructurar la diversidad de intereses y opciones en torno a algunos ejes básicos. Carecen no sólo de discurso ideológico, sino igualmente de discurso programático en tanto propuesta de futuro” (Lechner, 1996: 71), lo que provoca un vaciamiento de la

---

<sup>5</sup> Aquí se centra la principal crítica de la tendencia posfundacionalista: el momento efectivamente político es el momento constituyente. Posteriormente, la política será siempre la administración de la política desde una lógica institucional, que no pone en juego a lo constituido y que, por ende, no se puede considerar político.

política que ya no escenifica las grandes alternativas acerca del desarrollo nacional; ahora las divergencias se desmigajan en múltiples microdecisiones tomadas *ad hoc* (Lechner, 1995, 1996 y 1996a, y Mouffe, 1993 y 1995). La tendencia a la unificación ideológica y programática de los partidos políticos tiene varias explicaciones que no serán desarrolladas en el texto, pero se dan algunas pistas a pie de página.<sup>6</sup>

### **El segundo fallo del modelo: la información imperfecta**

Hay tres niveles de responsabilidad política: la individualizada de cada representante, la del partido basada en sus propias acciones, la del partido basada en las condiciones económicas del votante: ¿qué necesitan saber los votantes para responsabilizar políticamente a los partidos?

---

<sup>6</sup> Tres ejemplos: la teoría de los partidos catch-all de Otto Kirchheimer (1966); el proceso de desideologización que Max Weber observa en *La política como vocación*, provocado, de acuerdo con él, por la universalidad del voto, y el proceso histórico seguido por la socialdemocracia para realizar mejoras parciales (Przeworski, 1980).

**Cuadro 2.** Nivel de información necesario para que funcione el control poliárquico-electoral

Responsabilidad individual	Responsabilidad por partido basado en acciones	Responsabilidad por partido basado en condición económica
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conocer el nombre de los representantes (diputado local, diputado federal, senador, presidente, integrantes del municipio, etc.) a partir del sistema de gobierno en específico.</li> <li>2. Conocer el partido al que pertenecen.</li> <li>3. Que existan y distinguir las distintas opciones programáticas.</li> <li>4. Conocer las diversas decisiones que se tomaron en el órgano en que participó su representante.</li> <li>5. Conocer el sentido del voto de su representante en cada decisión.</li> <li>6. Saber cómo le perjudica y cómo le beneficia cada decisión tomada en particular.</li> <li>7. Conocer el nombre de sus opciones en la elección por venir.</li> <li>8. Conocer las plataformas partidistas de cada una de las opciones mencionadas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conocer el partido que gobierna y cuáles son las acciones que ha tomado.</li> <li>2. Que existan y distinguir las distintas opciones programáticas.</li> <li>3. Conocer cómo le afectan o le benefician las decisiones tomadas.</li> <li>4. Recordar el comportamiento de los partidos opositores en los periodos en que fueron gobierno o saber cómo se comportan en las entidades locales donde sean gobierno en ese momento.</li> <li>5. Conocer el programa o plataforma electoral del partido de gobierno y de los partidos de oposición.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Saber si actualmente está mejor o peor que en el gobierno anterior.</li> <li>2. Que existan y distinguir las distintas opciones programáticas.</li> <li>3. Conocer el programa o plataforma electoral de los partidos que compiten.</li> <li>4. Poder discernir cuál de las plataformas electorales le beneficiará más y cuál menos.</li> </ol>

Fuente: elaboración propia.

Difícilmente puede lograrse con éxito el control poliárquico-electoral cuando se necesita que cada votante tenga estos niveles de información. Un problema al que se enfrenta el éxito del control poliárquico-electoral es **la existencia de información incompleta**. Downs observa que muchos de los ciudadanos que votan carecen de suficiente información ya que los sujetos racionales, por falta de incentivos, adquieren únicamente una cantidad limitada de información antes de efectuar sus elecciones, que preferentemente es la información gratuita y sesgada. Tenemos, entonces, una importante contradicción: "los ciudadanos racionales desean que la democracia funcione bien para conseguir sus beneficios y funciona de manera óptima cuando todos están bien informados, pero a nivel individual es irracional estar bien informado y lo más probable es que utilice únicamente el flujo de información gratuita que se recibe con motivo de actividades no políticas" (1957: 264-265). Como observa José Maravall (1999: 159) la información incompleta produce distorsiones en información y monitoreo que dificulta el establecimiento de conexiones causales entre las acciones de los políticos y los cambios en su entorno.

Otro problema al que se enfrenta el éxito del control poliárquico-electoral es **la información manipulada**. Esto sucede de dos formas. En la primera, la existencia de información asimétrica produce distorsiones en información y monitoreo que permiten a los políticos manipular sus

ventajas informativas a partir de los accesos privilegiados a vastas áreas de políticas sobre los votantes: los políticos pueden influenciar la opinión pública y no sólo responder a ella. Los políticos pueden manipular las preferencias ciudadanas y obtener un margen de autonomía en la administración pública, lo cual logra construirse a partir de las mediaciones entre la formación del poder público y la implementación de la toma de decisiones. En este mismo sentido explica Chantal Mouffe que “El poder [...] no debería ser concebido como una relación externa que tiene lugar entre dos identidades preconstituidas, sino que es el poder el que constituye esas mismas identidades” (1993: 191).<sup>7</sup> La segunda forma de manipulación se debe a que frente a los costos de obtener información los sujetos

---

<sup>7</sup> La autonomía gubernamental con respecto a sus votantes se logra mediante diversas estrategias para generar los discursos legitimadores que permitan manipular a la opinión pública y actuar en contravención de sus plataformas electorales, sus promesas de campaña o de las directrices constitucionales: 1) una estrategia es conciliar políticas públicas determinando los contenidos de la agenda y opacando temas a través de acciones o no-acciones. 2) Otra es transformar políticas impopulares en políticas aceptables mediante la presentación de la política impopular no como una trasgresión, sino como una regla de excepción a los mandatos electorales, la cual se debe al cambio en las condiciones; tratar de aparecer como responsable al aplicar políticas que conllevan riesgos electorales; o contrarrestar la impopularidad con justificaciones y políticas de compensación (Maravall, 1999: 177). 3) Otra estrategia consiste en generar la idea de que la ejecución gubernamental no es únicamente atribuible al gobierno, que éste hizo lo mejor que pudo y que otros cursos alternativos de acción hubieran tenido un peor desenlace (*vg* “la herencia recibida” o la “promesa de la luz al final del túnel”). 4) Una más es la popularidad del gobierno elegido frente a la impopularidad de la oposición, donde el descrédito incrementa la autonomía del gobierno.

racionales adquieren únicamente una cantidad limitada de información antes de efectuar sus elecciones, y de la información obtenida toda es sesgada ya que el informador ha de seleccionar para sus clientes únicamente algunos datos disponibles (Downs, 1957: 223). Aunado a esto se debe hacer notar que “los medios de comunicación se hallan en muchas democracias en manos o dominados más por los intereses de los grupos de renta elevada que por los grupos de renta baja, los ciudadanos pertenecientes a éstos son los que con mayor probabilidad recibirán datos seleccionados de acuerdo con principios discrepantes de los suyos” (Downs, 1957: 253). Así, en principio, los medios de comunicación están dentro de la lógica del capitalismo a la vez que las empresas no comprarán espacios publicitarios en un medio que se muestre renuente o directamente contrario al capitalismo o a los factores reales de poder dominantes en un contexto nacional determinado.<sup>8</sup>

Estos problemas de información impactan de forma desigual en distintos sectores poblacionales. Los ciudadanos mejor informados “son aquéllos cuya renta es afectada directamente por ella, es decir, aquéllos que obtienen

---

<sup>8</sup> Una conclusión importante de la manipulación de la información es que no se puede tomar a la formación de preferencias y a los votantes como variables exógenas para analizar el cumplimiento con éxito del control poliárquico-electoral, necesariamente deben analizarse como variables endógenas al modelo (Maravall, 1999).

su renta del sector al que afecta la política en cuestión" (Downs, 1957: 322). Los grupos de renta más elevada tendrán mayores incentivos y recursos para informarse y actuar de conformidad con sus propios intereses, así como mejor acceso a los flujos informativos, y buscarán influir en más decisiones políticas porque su actividad o maximización de la utilidad depende de la toma de decisiones. Hay, pues, una desigualdad en la división social del trabajo que conlleva una desigualdad en la información que implica una desigualdad en la capacidad de influencia y, finalmente, se concreta en una desigualdad del poder político.

Por un lado, se da por hecho que tanto el partido en el gobierno como los partidos de oposición buscan el voto de los electores de manera directa, por lo que buscarán el mayor bien para el mayor número; sin embargo, y a partir de los conflictos de la información imperfecta, sabemos que pueden buscar el apoyo electoral de forma indirecta a partir de la función que se da a los poderes fácticos. En efecto, Downs explica que "el gobierno sabe que quizá perderá el voto de A si favorece a B, pero también sabe que la colaboración de B maximizará su oportunidad de conseguir el apoyo de los perplejos C y D. En consecuencia, está dispuesto a tirar a A por la borda si con ello puede contar con el apoyo de B" (Downs, 1957: 100), donde A puede ser un elector cualquiera o un movimiento social,

B un grupo empresarial y C y D dos electores influenciados. En otras palabras, el mercado político lo que hace es registrar y responder únicamente a la demanda efectiva, es decir, a aquella que cuenta con capacidad adquisitiva suficiente para respaldarla. Si, como vemos, la capacidad adquisitiva se encuentra en el manejo de medios, financiamiento de campañas y estabilidad económica y no en el voto, difícilmente el proceso democrático será igualitario tan pronto como haya una importante desigualdad de riquezas y de oportunidades.<sup>9</sup>

### **De la irresponsabilidad política al clientelismo**

Al fallar dos de los presupuestos del control poliárquico-electoral (las dos o más opciones programáticas y la información del votante), se hace improbable el funcionamiento con éxito de dicha forma de control. La responsabilidad política es un argumento con proposiciones copulativas: **premisa 1)** hay individuos racionales que tienen la información suficiente para someter a responsabilidad política a los gobernantes; **premisa 2)**

---

<sup>9</sup> A diferencia de este planteamiento, Douglas Arnold (1993) concluye que si bien el control poliárquico-electoral exige un nivel de información que el grueso de los votantes no tiene, por lo que su funcionamiento con éxito se vuelve improbable, el hecho de que existan informadores y socializadores de la información permite ajustar las imperfecciones de la información. En cambio, yo planteo que estas deficiencias de información y la existencia de los cuerpos que Douglas menciona, lejos de perfeccionar el control poliárquico-electoral lo que hacen es trasladar dicho recurso político de los ciudadanos a los factores reales de poder.

hay más de dos opciones para elegir; y **premisa 3)** hay un sistema de elección por medio del voto que da una distribución igualitaria a los ciudadanos; **conclusión:** hay responsabilidad política (mayor beneficio para el mayor número). Para que la conclusión sea verdadera, las tres proposiciones deben ser verdaderas, al fallar dos de los presupuestos se complica el funcionamiento con éxito del control poliárquico-electoral.

Hasta aquí nada nuevo, ya varios autores habían concluido que las elecciones no garantizan el control poliárquico-electoral, prospectivo o retrospectivo, por su propia lógica interna (Przeworski, Manin y Stokes, 1999); porque no se analiza al votante como variable endógena del modelo (Maravall, 1999); porque los datos empíricos en los análisis retrospectivos muestran fallas del control (Warren y Stokes, 1963; Bernstein, 1989), y en este mismo tipo de análisis los estudios de votantes con perfil económico muestran irregularidades o no son concluyentes (Przeworski, Stokes y Buendía, 1996, y Przeworski y Cheibub, 1999); o porque los datos empíricos de los análisis prospectivos indican que los gobiernos no siempre se ciñen al mandato (Stokes, 2001).

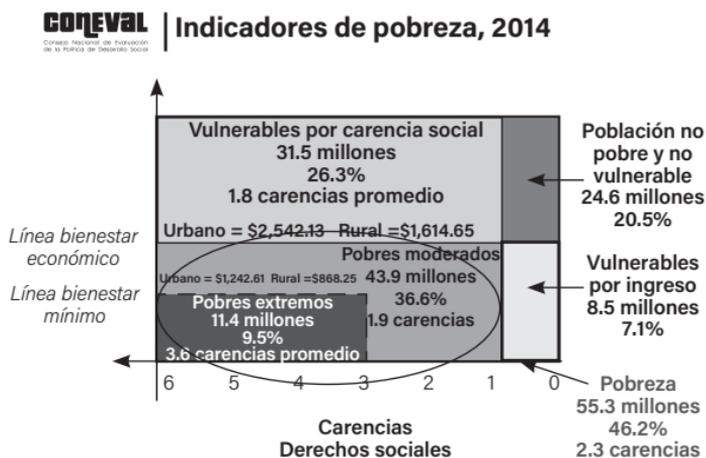
El problema no es sólo que los elementos constitutivos del mecanismo del control poliárquico-electoral no se

cumplen, sino que además este mecanismo de control puede ser desplazado por otros medios de intermediación política, como el clientelismo. Con la llegada de las transiciones democráticas se dio por hecho que el principal mecanismo de intermediación y control gubernamental (que no el único) sería el voto libre y secreto. Lejos de ello, algo que se documenta cada vez más y mejor es la generación de otros mecanismos de intermediación (Isunza y Gurza, 2010; Olvera, 2010; Cameron, Hershberg y Sharpe, 2012). El que me interesa resaltar es el clientelismo. Lo ejemplificaré con México.

En México tenemos un nivel de abstención en las elecciones del 40% en promedio (60 de cada 100 mexicanos votan). Además, por el sistema de partidos que existe en el país, el candidato que asegure el 30% del voto prácticamente tiene la victoria en el bolsillo, es decir, requiere 18 de cada 60 de esos votantes. La pregunta relevante, aceptando que hoy mucho de la política es local, es: **¿tienen los gobernadores y presidentes municipales la capacidad de tejer una red clientelar que pueda movilizar el día de la elección para conseguir 18 de cada 100 de esos posibles votantes?** Lamentablemente, pese a cada vez mayor cúmulo de estudios sobre el clientelismo, no tenemos una cifra sobre el tamaño de las redes clientelares capaces de movilizar el voto el día de la elección.

Sin embargo, podemos fundamentar algunas intuiciones. En México hay 86.8 millones de personas en condiciones de pobreza o vulnerabilidad (cuadro 3), es decir, existe tierra fértil para el clientelismo:

**Cuadro 3.** Indicadores de pobreza del CONEVAL



Nota: Los valores de la línea de bienestar mínimo y de la línea de bienestar económico corresponden a agosto de 2014.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2014

El propio Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en sus evaluaciones a la política social, explica que existen miles de programas sociales a nivel federal, local y municipal. A mayor exactitud, durante 2011 hubo 273 programas federales y

2,391 programas locales (en ese año no se contabilizaron los programas municipales) (CONEVAL, 2012). Para 2014, la cifra creció con 278 programas federales, 2,849 estatales (casi 500 más que el año anterior), y se revisó por primera vez el nivel municipal, con 1,883 programas (CONEVAL, 2015).

El problema no es sólo que, desde la lógica de la racionalidad de las políticas públicas, tener más programas es un error. El principal problema es, como lo señaló el secretario ejecutivo del CONEVAL, que la política social integrada por 5,010 programas es un caos: 1) es débil la coordinación y la complementariedad (hay programas cuyos objetivos se superponen); 2) a nivel local no hay sistemas de evaluación, por lo que no se pueden saber los resultados de los programas; y 3) muchos de ellos no cuentan con reglas de operación y tampoco hay certeza sobre su continuidad, son programas temporales. La ausencia de reglas de operación (es decir, de criterios técnicos de regulación) y de certeza sobre su continuidad es lo que nos permite ver que muchos de esos programas son para manejo clientelar: la caja chica.

Un punto más para fortalecer esta, todavía, intuición: ¿por quién votan los más pobres? De acuerdo con Parametría<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4775](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4775)

(Redacción, 2/8/15; Abundis, 3/5/15), a partir de los datos provenientes de las elecciones de 2015, el primer nicho de votantes a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI) está entre quienes tienen el menor nivel de escolaridad (49% sin instrucción formal, 42% con educación primaria, 39% con educación secundaria). El segundo, aquellos que tienen el menor nivel de ingresos: 48% de las personas que ganan menos de \$1,517 pesos al mes prefieren a este partido.

Así, la combinación entre las condiciones extendidas de pobreza y vulnerabilidad, la creación de redes clientelares como mecanismo de intermediación política y la multiplicación de programas sociales municipales y locales, sin reglas de operación y sin mecanismos de control o rendición de cuentas son el caldo de cultivo para intuir que se podrían obtener 18 de cada 100 votos por este medio, por lo que las redes clientelares estarían desplazando al voto como mecanismo de representación política en México y haciendo inoperante la *accountability* vertical. Los partidos se dejan de interesar por ampliar el voto entre ciudadanos “libres”, y ponen mucha más atención en mantener sus redes clientelares.

**El Estado de derecho, *accountability* horizontal o rendición de cuentas. La negación, simulación, corrupción e impunidad como formas de hacer política**

**El andamiaje institucional de la *accountability* horizontal**

El segundo mecanismo relevante para controlar las decisiones gubernamentales es el Estado de derecho, *accountability* vertical o la rendición de cuentas. Hay muchos debates en torno a la idea de Estado de derecho, por ejemplo, si se trata de un concepto con criterios sustantivos de justicia (Estado social y Estado democrático de derecho), o si requiere simplemente reglas procedimentales a las cuales se debe adecuar cualquier acto de molestia o afectación sobre los gobernados (Estado paleoliberal de derecho).<sup>11</sup> Sin embargo, más que discutir los elementos conceptuales de la idea de Estado de derecho, en este texto quiero dar cuenta de la idea de Estado de derecho “actuando” en el escenario, mirando cuáles son los aspectos que integran el mecanismo del control gubernamental. Al final, el aspecto principal de este mecanismo de control es evitar que un gobierno pase de los actos discrecionales (que todo gobierno puede realizar), a los arbitrarios.

---

<sup>11</sup> Para profundizar en este debate se pueden revisar: Raz, 2002; Summers, 2002; Díaz, 2002, y Vázquez, 2002.

Uno de los principales desarrolladores de la idea de *accountability* horizontal ha sido Guillermo O'Donnell, como uno de los más importantes desafíos postransición en América Latina. Lo que el autor encuentra en nuestra región son democracias delegativas (1997) con muy poca capacidad de rendición de cuentas (1997, 1997a, 1997b) y con amplias zonas (marrones) donde el Estado parece no existir (1997a, 1997b y 2004). Por ende, una de las principales tareas pendientes es la consolidación de los mecanismos de *accountability*.

O'Donnell define a la *accountability* horizontal como "... la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relaciones con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos" (1998: 173). Algunos años después, el autor identificará dos mecanismos (2004): 1) la *accountability horizontal asignada*: organismos constituidos exclusivamente para ejercer una función de control proactiva y permanente; y 2) la *accountability horizontal de balance*: mecanismos de frenos y contrapesos entre los tres poderes del Estado, en los cuales la función de control es reactiva e intermitente.

La *accountability* horizontal no supone dos agencias que simplemente se controlan la una a la otra, sino que hay una interpenetración parcial de poderes que complejiza el mecanismo. Es decir, la *accountability* horizontal efectiva no es producto de agencias aisladas, sino de redes de agencias que incluyen en su cima un poder judicial comprometido con esa *accountability*. Por ende, esto funciona dentro de una lógica de democracia constitucional.

En la medida que sólo en situaciones excepcionales los gobiernos admitirán ser controlados –por ejemplo, cuando consideren que el control tiene más beneficios que costos (a menos que sean republicanos y deontólogos)–, el tipo de relaciones que se generarán en su acción son de tensión. Utilizando la terminología de O’Donnell, el proceso de *accountability* horizontal “es una interacción fundada y motivada legalmente entre agencias estatales en vista de acciones y omisiones presuntamente ilegales (transgresión, corrupción)” (O’Donnell, 2001: 26). Si esto es así, el problema no es sólo jurídico o de diseño institucional, sino eminentemente político, ya que el órgano controlador no sólo debe tener la competencia legal y la capacidad institucional, sino incluso el poder político para controlar. En esta medida, también parece claro que será más sencillo controlar a las esferas políticas intermedias o bajas, que a las más altas.

Otro aspecto a considerar es si el organismo controlador tiene capacidad de sanción y coacción o no. Ahí donde se tiene capacidad de coacción y las decisiones son obligatorias (como el poder judicial), el control puede tomar un matiz represivo. En cambio, ahí donde las decisiones del órgano controlador no son obligatorias (como las comisiones de derechos humanos), éste tendría que pensar en cómo fomentar lógicas cooperativas (O'Donnell, 2001).

En la propuesta de O'Donnell hay otra discusión que se encuentra como telón de fondo: el difícil equilibrio entre tener un gobierno controlado que sea, al mismo tiempo, eficaz. Es decir, cómo lograr un gobierno ágil sin que sea autoritario; y un gobierno controlado, sin que se generen parálisis decisorias ("*deadlocked*").

Una propuesta diferente de *accountability* horizontal es la desarrollada por Andreas Schedler (1999). Para este autor, la *accountability* tiene dos connotaciones. La primera conlleva la obligación de los servidores públicos de informar (dimensión informacional) y explicar (dimensión argumentativa) qué es lo que están haciendo. Aquí se incluyen elementos de monitoreo y vigilancia que incorporan la necesidad, para el gobierno, de encontrar hechos y presentar evidencia. La segunda connotación implica la posibilidad de castigar o premiar al servidor público tanto a través de la imposición de sanciones

(políticas, administrativas, laborales o penales) a los agentes controlados que transgredan sus obligaciones públicas, como por medio del establecimiento de incentivos para el correcto desempeño de éstas.

La *accountability* establecida a través de mecanismos de control –sigue Schedler– permite prevenir y limitar los abusos del poder en tres diferentes formas: estableciendo sanciones, transparentando el actuar del gobierno y obligándolo a justificar sus actos. Tres son las dimensiones de la *accountability*: información, justificación y castigo.

La realidad es que estas tres dimensiones no siempre vienen juntas ni con la misma intensidad o énfasis. Es posible que encontremos procesos que impliquen castigo pero que no tengan aparejados procedimientos de información y justificación (sanciones penales, laborales y administrativas). También es posible que haya procesos de información y justificación que no tengan castigo (los organismos autónomos de prevención: ombudsmán) (Schedler, 1999).

Finalmente debemos distinguir dos formas de irrumpir la *accountability* horizontal, ya que tienen consecuencias distintas: la transgresión que se da cuando una institución invade ilegalmente la autoridad de otra; y la corrupción, cuando un funcionario público obtiene ventajas ilícitas para

él o para sus asociados. La primera termina por eliminar a la democracia (elimina el Estado de derecho, la división de poderes y genera un autoritarismo); la segunda sólo la deteriora, pero no la elimina (O'Donnell, 2004).

No hay duda de que un gobierno controlado es mejor que un gobierno sin controles; y que es preferible hacer más transparente y argumentativo al gobierno a que éste sea opaco y que no justifique sus decisiones. No está en duda la relevancia de la *accountability* horizontal, en cambio, lo que está en duda en México es si esta red de órganos controladores: a) efectivamente está controlando a los gobiernos, y si b) ese control está teniendo una repercusión en una mejor calidad de vida de las personas.

Parece que en los últimos años en México se ha instalado la lógica de la negación, simulación, corrupción e impunidad como forma de hacer política. Los cuatro elementos tienen como consecuencia la destrucción de la rendición de cuentas. Veamos algunos ejemplos a partir de lo que serían bienes primarios de todas las personas: los derechos humanos.

### **La negación como acción política frente a la crítica**

La negación se ha convertido en la acción política frente a la crítica: niego las condiciones reales de pobreza (y trato de que órganos como el CONEVAL modifiquen sus

formas de medirla). Niego el trastocamiento de los distintos órganos de gobierno por el crimen organizado, o la corrupción generalizada (“la corrupción no es un problema de gobierno, es una condición humana”). Niego las conclusiones de un relator de Naciones Unidas que afirma que en México la tortura es generalizada. Niego las conclusiones de un comité de Naciones Unidas que afirma que en México la desaparición también es generalizada. Niego las conclusiones de la Comisión Internacional de Derechos Humanos (CIDH) y de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos quienes, en visita a México, concluyen que en el país hay una crisis de derechos humanos.

La negación tiene dos consecuencias: 1) genera diagnósticos equivocados, lo que conlleva acciones políticas erróneas y deliberadamente desviadas; y 2) impide una deliberación pública (si me critica, es mi enemigo).

La primera de las consecuencias se hace evidente en aspectos como la “verdad histórica” elaborada por la Procuraduría General de la República frente a los estudiantes desaparecidos en Iguala en 2014. Algo que se hizo patente en el informe presentado en septiembre de 2015 por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (GIEI, 2015) no sólo fue que había serios errores en la elaboración

de la investigación, sino que claramente la misma había sido manipulada con el objetivo de esconder la relación de autoridades y policías del orden municipal, estatal y federal con el narcotráfico en Guerrero, lo que incluye la existencia de autoridades *de facto* paralelas a las institucionales.

Más allá de los múltiples aspectos sobresalientes del informe del GIEI, como la ausencia de un sistema de justicia en materia penal que permita investigaciones diligentes y acordes al debido proceso, el aspecto que me interesa enfocar es que la desviación política de la investigación tuvo, entre otros, el objetivo de negar: negar la realidad política de imbricación entre el crimen organizado y el orden institucional que opera en zonas de México.

La negación institucional tiene como consecuencia el no reconocimiento de problemas que efectivamente existen –entre ellos, las violaciones a derechos humanos– y, por ende, la ausencia de soluciones, propuestas, análisis o políticas públicas que los confronten de forma directa.

### **La simulación como quehacer político cotidiano**

Junto a la negación de algunos de los problemas relacionados con violaciones estructurales a los derechos humanos,

tenemos a la simulación: la generación de acciones que o no inciden directamente en el corazón de la problemática que causa la violación a los derechos humanos, o estando correctamente dirigidas, son implementadas de tal forma que el objetivo final queda totalmente desvirtuado. Lo que se observa son soluciones simuladas. Veamos a la simulación con el nombramiento de leales frente a diversos órganos. Este tipo de simulación en especial es de los más graves ya que elimina cualquier posibilidad de *accountability* horizontal.

Dentro de la administración pública centralizada el órgano dedicado a analizar los actos de corrupción es la Secretaría de la Función Pública. Probablemente el caso actual más evidente de esta simulación ha sido el nombramiento de Virgilio Andrade al frente de esta Secretaría durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, con la tarea especial de investigar el caso de "la Casa Blanca".<sup>12</sup> A nadie asombró que a finales de agosto de 2015 Virgilio Andrade, en una larga conferencia de prensa, saliera a decir que sus amigos Enrique Peña Nieto, la

---

<sup>12</sup> Un presunto acto de corrupción del propio presidente con uno de los grupos empresariales que más se ha beneficiado durante lo que va de su sexenio: Grupo Higa. Este caso no sólo involucró al presidente y a su esposa, sino también al importante grupo de medios de comunicación Televisa, así como al secretario de Hacienda y aspirante presidencial Luis Videgaray.

primera dama y Luis Videgaray no habían incurrido en ningún tipo de falta administrativa ni contraria a la ley.<sup>13</sup>

Este tipo de simulaciones en los nombramientos es de esperarse en los órganos centralizados que, finalmente, quedan en la esfera de control del Poder Ejecutivo. Pero ¿pasa lo mismo con los órganos que debieran ser autónomos? Hay ejemplos sobre esto: el nombramiento de Eduardo Medina Mora en la Suprema Corte de Justicia de la Nación;<sup>14</sup> el de Perla Gómez al frente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

---

<sup>13</sup> Un punto a subrayar es que Virgilio Andrade también fungió como consejero del Instituto Federal Electoral entre 2003 y 2010, órgano que tiene un diseño institucional de autonomía; la ausencia de sanciones administrativas por corrupción no es aislada, sino una práctica sistemática dentro del marco de impunidad que analizaremos líneas abajo.

<sup>14</sup> Más allá de la disputa que efectivamente existe al interior de los poderes judiciales entre miembros pro derechos humanos y actores pro soberanía, el nombramiento de Eduardo Medina Mora, anterior director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2000-2005), secretario de Seguridad Pública (2005), Procurador General de la República (2006-2009) y embajador en Reino Unido y en Estados Unidos (2009-2015) fue leído como el ingreso de un ministro que tenía como principal objeto aumentar el peso de la mirada conservadora y anti derechos humanos que comenzaba a tener la Suprema Corte. En especial, para mantener la impunidad de las violaciones a los derechos humanos producto de la política de seguridad iniciada por Felipe Calderón y seguida por Enrique Peña Nieto. Esto quedó claro tanto por su voto decisivo en abril de 2015, cuando por seis votos contra cinco, la SCJN decidió que el arraigo es constitucional; como por su voto –en solitario– en contra del derecho de las parejas de personas del mismo sexo a adoptar niños, en agosto de 2015.

(CDHDF);<sup>15</sup> e incluso el retiro de la candidatura de Miguel Sarre del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, con el objetivo de comenzar a colonizar también estos órganos que han dado varios reveses recientemente al gobierno mexicano.<sup>16</sup>

En la medida que los nombramientos tienen como principal fin controlar a los órganos autónomos de los cuales se espera la generación de pesos y contrapesos propios de la *accountability* horizontal, lo que se genera es la inoperancia de este mecanismo de control con el correspondiente impacto en la protección de los derechos humanos. De ahí otro aspecto relevante: para que la *accountability* horizontal funcione, no sólo se requiere competencia

---

<sup>15</sup> Luego de varias presidencias que, aunque institucionales, habían sido tensas entre CDHDF y la jefatura de gobierno de esta entidad, el jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera decidió que no era necesario mantener tal tensión con este órgano autónomo. Así, el buen funcionamiento de un órgano de defensa de derechos humanos a cargo de presidentes como Emilio Álvarez Icaza o de Luis González Placencia, se vio truncado cuando frente a un posible segundo mandato a cargo del último de los mencionados, se tomó la decisión de nombrar a una incondicional, perdiendo toda la presencia, capacidad de convocatoria organizativa y legitimidad que había ganado la CDHDF en la defensa de los derechos humanos. Vale la pena mencionar que, en este segundo caso, la simulación fue realizada por el partido que gobierna la Ciudad de México: el Partido de la Revolución Democrática (PRD). La crítica que construyo sobre las pautas de la democracia en México se refiere a todos los actores que integran el sistema de partidos actual.

<sup>16</sup> El gobierno mexicano declaró que, de ahora en adelante, las propuestas para ocupar ese tipo de cargos serían para el personal diplomático en retiro. Es importante subrayar que el trabajo del personal diplomático es defender al gobierno, mas no a los derechos humanos.

legal, capacidad técnica y fortaleza política, sino también el nombramiento de una persona abiertamente autónoma de los políticos (o partidos) que se encuentran al frente de los órganos que serán controlados.

### **La corrupción como acción política y las violaciones a los derechos humanos**

Definimos a la corrupción a partir del concepto elaborado por el Banco Mundial y retomado por Transparencia Internacional: la corrupción es el abuso del poder encomendado para el beneficio propio.<sup>17</sup> La corrupción supone la apropiación de lo público para fines privados, es decir, la cooptación del gobierno, o la pérdida de “publicidad” del gobierno. Mientras que existe un amplio desarrollo de la economía de la corrupción,<sup>18</sup> son menos los trabajos que

---

<sup>17</sup> En un sentido muy parecido, Zalaquet entiende por corrupción una práctica o fenómeno que supone el uso o abuso de poderes y funciones públicas para generar indebidamente riqueza o beneficios privados (Zalaquet, 2007: 19).

<sup>18</sup> Dentro del *boom* de los estudios de la corrupción en la década de los noventa, la economía de la corrupción es la principal corriente. Este tipo de estudios pone atención a los pagos realizados a servidores públicos que los llevan a ignorar los intereses de sus representados y a favorecer los intereses privados (Rose-Ackerman, 2009). De hecho, si hay algo que se puede llamar “corruptólogos”, este tipo de estudios son el tronco y la principal tendencia, muy marcada por los estudios económicos. Hay tres buenos recuentos de los estudios de economía de la corrupción: el coordinado por Abed, G.T. y Davoodi, H.R. publicado con el título *Governance, Corruption and Economic Performance*, por el Fondo Monetario Internacional; el *International Handbook on the Economics of Corruption* que en 2006 editó Susan Rose-Ackerman, y el editado por el Banco Interamericano de Desarrollo y coordinado por José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados con el título *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*.

relacionan a la corrupción con los derechos humanos.<sup>19</sup> Pese a lo anterior, podemos identificar violaciones a los derechos humanos cometidos por medio de la corrupción en los siguientes casos:

- La corrupción política distorsiona los procesos de diseño de las políticas públicas (ICHRP, 2009) generando la privatización de lo público.
- Los sobornos permiten acciones que debieran estar prohibidas y que son abiertamente violatorias de los derechos humanos (ICHRP, 2009). Por ejemplo, transgredir medidas de seguridad laboral, como se hizo evidente en el caso Pasta de Conchos, donde la empresa minera, pese a violentar diversas medidas de seguridad, unos días antes de la tragedia había recibido la visita de un inspector laboral; o la realización de megaproyectos ya sean turísticos, de presas, minería o de energía eólica que muchas veces obtienen el visto bueno de las evaluaciones de impacto a través de sobornos (TPP, 2012).
- La solicitud de sobornos condiciona el acceso a los derechos (ICHRP, 2009), lo que impacta esencialmente al acceso a la justicia y a los servicios sociales.

---

<sup>19</sup> Para un análisis del estado de la cuestión de los estudios sobre corrupción en general, y sobre la relación entre corrupción y derechos humanos en particular, es útil Vázquez, 2016.

- Los actos de corrupción que desvían recursos públicos generan la apropiación privada de recursos públicos o, a través de sobornos, sobrepagos u otro tipo de cargas en la calidad de los procesos de adquisición de bienes o servicios y disminuyen los recursos públicos (ICHRP, 2009). En esa medida, se tendrán menos bienes y peores servicios, lo que abiertamente transgrede las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos los derechos, así como las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles.
- La opacidad (pensada como parte de la corrupción) imposibilita el monitoreo de las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles (González y Nash, 2011: 30).

Las violaciones más graves a los derechos humanos provenientes de la corrupción se dan cuando ésta es de corte endémico-estructural. En términos de Zalaquet (2007), la corrupción puede ser una práctica esporádica o un fenómeno endémico. Este último puede ser focalizado (por ejemplo, en la policía, la judicatura o el servicio de aduanas) o generalizado (en el grueso de la lógica gubernamental). Evidentemente, ahí donde estemos frente a fenómenos endémicos de corrupción, ya sean focalizados

o generalizados, estaremos frente a problemas estructurales, con dimensiones institucionales y también sociales o culturales (Zalaquett, 2007: 19). A estas expresiones de la corrupción también se les ha denominado como corrupción estructural, una práctica que define el funcionamiento de ciertas instituciones y que opera a través de redes de poder, cuya principal función es proteger y mantener en la impunidad la corrupción funcional a su grupo (Nash, 2014: 70). El principal ejemplo que se suele dar a este tipo de corrupción es la captura o cooptación del Estado. En ésta, los intereses corruptos inciden en la producción de las normas y políticas públicas de un Estado, generando un marco normativo que legaliza la exclusión y la obtención de beneficios ilegítimos.

En la medida que la corrupción se lleva a cabo de forma oculta, lamentablemente no se tienen datos objetivos sobre ésta. Los indicadores más reconocidos miden la percepción de la corrupción, como sucede a los índices generados por Transparencia Internacional, por el Banco Mundial y el Country Risk. Pese a lo anterior, vale la pena dar algunos datos. En la Encuesta Nacional de Seguridad Pública se da cuenta de los niveles de percepción tanto de corrupción como de violación a los derechos humanos de las instituciones de seguridad:

**Cuadro 4.** Percepción de corrupción y violaciones a derechos humanos en México

Institución	Es corrupta	Viola los derechos humanos
Policía estatal (no en la CDMX)	70.2	59.2
Policía municipal (preventiva CDMX)	68.9	59.6
PGJ del estado o de la CDMX	68.6	52.3
PGR	66.7	56
Policía de investigación	60.2	47.9
Policía federal	60.2	48.7
Ejército	43.4	36.4
Marina	37.5	31.3

Fuente: Pulido, 2016.

### **La impunidad como acción política y las violaciones a los derechos humanos**

Para hablar de impunidad recuperaremos el concepto elaborado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el “Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” elaborado en 1997 y que se mantiene en la revisión realizada en 2005: “Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones de los derechos humanos, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser

reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas” (CDHNU, 1997: s/p).

La relación entre impunidad y violaciones a derechos humanos proviene de la expectativa de que el procesamiento de los culpables los disuada de reincidir y, más aún, deje claro ante otros que las violaciones a derechos humanos no serán tolerados (Amnistía, 2001: 11 refiriéndose en específico a la tortura). Andión (2012) propone algunas pautas o categorías analíticas que podemos mirar para pensar la impunidad que rodea las violaciones graves en materia de derechos humanos cometidas en democracia. Analizando la violencia contra las mujeres en México, Andión identifica las siguientes categorías:

- Deficiencias y vacíos en el marco normativo.
- Deficiencias en la aplicación del marco normativo a todos los niveles tanto del Poder Judicial como del Ejecutivo.
- Fallas de las políticas, programas e instituciones existentes para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

- Fallas del sistema de procuración e impartición de justicia.
- Falta de información apropiada y falta de acceso a la información existente.
- Falta de acciones para atacar las causas estructurales que generan la violencia contra la mujer.

Algunos datos generales sobre la impunidad provienen de los índices creados por Naciones Unidas y por el Proyecto de Justicia Mundial. En abril de 2015 México recibió el segundo lugar –de 59 países analizados– en el primer índice, sólo aventajado por Filipinas. En el informe se señala que el problema de la impunidad en México es funcional y estructural y no nació en esta administración. Posteriormente, en junio, México se ubicó en el lugar 79 de 102 países analizados (14 de 19 en América Latina) en el segundo índice.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015), durante 2014 se cometieron poco más de 33 millones de delitos, de los cuales sólo 10.7% fue denunciado, es decir, la cifra negra en México es de 92.8% en promedio (varía por entidad federativa). Cuando le preguntaron a los encuestados por qué no habían acudido a denunciar, 32.2% consideró que era

una pérdida de tiempo y que 16.8% definitivamente desconfía de las autoridades. Es decir, que 49% de las víctimas de delitos considera que no tiene ningún sentido acudir a denunciar (INEGI, 2015).

Podemos ver datos más específicos sobre impunidad en torno a violaciones graves en derechos humanos. Por ejemplo, en la comparecencia de México ante el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas se observó que, frente a 25,000 casos, a nivel federal sólo habían sido consignadas 313 personas por el delito de desaparición forzada, a la par que existen 13 sentencias condenatorias y, recientemente, se condenó a un militar. De acuerdo con el informe del relator Juan Méndez (2014), entre 2005 y 2013 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibió 11,254 quejas por tortura,<sup>20</sup> emitió 223 recomendaciones y hasta la fecha no existe ninguna sentencia penal al respecto. Más aún, el Consejo de la Judicatura Federal sólo ha detectado siete sentencias por tortura desde 1991 hasta 2013 (Díaz, 13/05/14), mientras

---

<sup>20</sup> Desde diversas instancias se ha documentado que las fuerzas de seguridad aún utilizan la tortura como mecanismo para obtener declaraciones autoinculpatorias. De hecho, el grueso de los casos de tortura suceden entre la detención y la puesta a disposición, en donde pueden pasar incluso más de 24 horas. Es por esta razón, por lo generalizado de esta lógica, que en México, de acuerdo con el informe 2014 de Amnistía Internacional, 64% de las personas temen ser torturadas si son detenidas; sólo superado por Brasil con 80% (Díaz, 13/5/14).

que el INEGI detectó cinco sentencias por tortura en dos entidades federativas entre 1965 y 2012 (Díaz, 13/05/14).

Finalmente, una combinación interesante es la que nos permite mirar cómo los actos de corrupción se mantienen en la impunidad. Por ejemplo, durante 2014 la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano encargado de revisar las cuentas nacionales, dio a conocer que después de 14 años de operación (1998-2012), de 457 procesos penales iniciados sólo 19 procedieron con sanciones menores contra mandos medios y bajos. Es decir, 96% de las denuncias presentadas por la ASF no tuvieron ninguna repercusión (Chávez, 24/02/14).

La corrupción e impunidad como marcos generalizados de acción tienen como principal problemática la creación de violaciones sistemáticas y, por ello, reiteradas en materia de derechos humanos, bajo el conocimiento de que no habrá ninguna sanción. Por eso, no es raro que violaciones graves se tornen estructurales y constantes. Casos como Tlatlaya (Estado de México) y los 43 normalistas desaparecidos de Ayotzinapa (Guerrero) durante 2014, así como los casos de Apatzingan (Michoacán), Villa Purificación (Jalisco) y Tanhuato (Michoacán) en 2015 involucran desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura y violaciones al debido proceso.

Particularmente en Tlatlaya<sup>21</sup> y en Ayotzinapa<sup>22</sup> no era la primera vez que sucedían este tipo de eventos.

### **La *accountability* social: movimientos sociales y empresarios**

Posteriormente al desarrollo de la idea de mecanismos de *accountability* vertical y horizontal, Peruzzoti y Smulovitz (2002) generaron la idea de *accountability* social. Si bien el concepto es nuevo, la idea se remonta a la necesidad

---

<sup>21</sup> En el caso de Tlatlaya, 23 civiles fueron asesinados en un mercado en 2008. El caso quedó sin resolver. Peor aún, frente a la primera noticia que hablaba de un enfrentamiento entre militares y grupos del crimen organizado con múltiples muertes en este lugar, tanto la Procuraduría General de la República como la Procuraduría del Estado de México ya habían hecho su investigación y avalado la versión inicial del enfrentamiento realizada por el Ejército. No fue sino hasta después de que se tuvo el testimonio de uno de los sobrevivientes que, en particular la PGR, reinició su investigación y se giraron órdenes de aprehensión. ¿Cuál es la credibilidad que puede tener una investigación en estas condiciones? ¿Cómo investigar objetivamente en una escena de los hechos totalmente descuidada? ¿De qué manera se ha asegurado la cadena de custodia de las evidencias que existen? ¿Cuáles han sido las hipótesis de investigación exploradas y cómo se llegó a la que en su momento se dio por válida? ¿Qué responsabilidad tienen los mandos superiores que deben realizar supervisión y control sobre la actuación de los militares? ¿Qué hay de la responsabilidad de las autoridades civiles que debieron investigar de inmediato esas ejecuciones extrajudiciales? Por eso, no es casualidad que organizaciones como Amnistía Internacional exigieran una investigación pronta, imparcial, independiente y exhaustiva, sin la participación de la PGR.

<sup>22</sup> Sobre Ayotzinapa también se tienen antecedentes que marcan la impunidad y que permiten la repetición de violaciones graves en materia de derechos humanos. En 2011, en el marco de un bloqueo a la Autopista del Sol se generó un enfrentamiento que tuvo como resultado tres personas ejecutadas extrajudicialmente, tres estudiantes más fueron heridos de bala gravemente y se documentaron, al menos, 24 casos de detenciones arbitrarias, un caso de tortura y otros siete más de tratos graves e inhumanos. Dos policías fueron consignados por estos hechos y posteriormente quedaron en libertad.

de tener una sociedad estructurada de forma pluralista donde las distintas facciones que la integran tengan capacidad de generar incidencia en las decisiones políticas vinculantes. Si bien es claro que esto no nos llevará a una idea de “equilibrio social”, como suponían algunos trabajos del pluralismo de principios del siglo XX (Bentley, 1908; Truman, 1951), al menos lo que se intenta es un aspecto central para la democracia: que los perdedores no sean siempre los mismos; para ponerlo en términos de Robert Dahl, que no haya un sistema acumulativo de distribución de recursos políticos (Dahl, 1961, 1963 y 1982).

Esta puerta de entrada al análisis social supone que existen varios factores reales de poder<sup>23</sup> (Eckstein, 1960; Key, 1960; Meynaud, 1960; Celis, 1963; Pasquino, 1986) que buscan generar incidencia en la toma de decisiones políticas vinculantes. La forma en que los poderes fácticos participan en la toma de decisiones es mediante el ejercicio, o amenaza del ejercicio, de sus recursos políticos.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Identifico a los poderes fácticos o factores reales de poder como aquellas fuerzas sociales organizadas que tienen la capacidad de influir en la toma de decisiones públicas (Vázquez, 2004: 69).

<sup>24</sup> Los recursos políticos son los mecanismos para influir en la toma de decisiones gubernamentales que implican una coacción al Estado (Vázquez, 2004: 69). Siguiendo a Robert Dahl, los recursos políticos son “un medio mediante el cual una persona puede influir en el comportamiento de otras personas; los recursos políticos incluyen, por lo tanto, el dinero, la información, los alimentos, la amenaza de aplicar la fuerza, los trabajos, la amistad, la categoría social, el derecho de legislar, de votar y una gran multitud de otras cosas” (Dahl, 1963: 23).

En principio, el cabildeo se ha establecido como una forma cotidiana de hacer llegar las demandas a los decisores y de expresar, explicitar y clarificar las posturas de los poderes fácticos. Sin embargo, las capacidades de realizar un cabildeo fructífero dependen de los recursos políticos que el poder fáctico en cuestión tenga para amagar la negociación.

Peruzzoti y Smulovitz (2002) desarrollan la idea de *accountability* social a partir de dos mecanismos: aquellas organizaciones de la sociedad civil que están diseñadas para activar la *accountability* horizontal (mediante litigios estratégicos, presentación de propuestas de reforma de leyes, denuncias, etc.) y vertical (incidir en la esfera pública para dar a conocer acciones de los gobernantes y buscar premiarlos o castigarlos en la elección); y los movimientos sociales que utilizan el repertorio de la acción colectiva: marchas, mítines, ocupaciones, etcétera. En la medida que el primer tipo de organización ya fue analizado en las páginas anteriores cuando vimos la lógica y falencias de las *accountabilities* vertical y horizontal, dedicaremos unas líneas a los segundos: los movimientos sociales.

La sociedad no sólo se compone de movimientos sociales, en ella hay otros poderes fácticos como el crimen organizado que actúa a través de la violencia y el dinero; guerrillas y paramilitares, a través de la violencia; los

empresarios, por medio de la entrada, no entrada y salida de capitales, por mencionar algunos. En las siguientes páginas comentaremos también a los empresarios como poder fáctico.

### **La *accountability social* desde los movimientos sociales**

El estudio de los movimientos sociales y de la acción colectiva es fecundo. Actualmente hay dos grandes paradigmas: el de la identidad<sup>25</sup> y el de la movilización de recursos.<sup>26</sup> Estas teorías difieren tanto de las psicológicas proveniente de Tarde, Le Bon u Ortega y Gasset como del funcionalismo de Herbert Blume o de Neil Smelser en cuanto existe un nuevo contexto analítico donde los movimientos sociales no tienen como origen de su formación el principio de anomia, de disconformidad social o de irracionalidad, sino el carácter de una asociación voluntaria y benéfica para el desarrollo de una sociedad plural. Debido a que el análisis es instrumental (capacidad de la acción colectiva para influir en la toma de decisiones gubernamentales a partir de los recursos políticos que poseen), daré prioridad a la teoría de la movilización de recursos en su versión de procesos políticos.

---

<sup>25</sup> Desarrollado en Europa Occidental por Alberto Melucci y Alain Touraine, entre muchos otros.

<sup>26</sup> Desarrollado especialmente en Estados Unidos por Mancur Olson (visión economicista), desde distintas visiones por John McCarthy y Mayer Zald (visión organizativo-empresarial), y por Charles Tilly, Arthur Stinchcombe, Oberschall, Gamson, Klandermans y Sidney Tarrow (visión de procesos políticos).

¿Cómo van a ser los movimientos sociales el elemento dinámico que convierta en realidad los factores positivos de la sociedad civil?, ¿cuál será su instrumento? Arato y Cohen (1992) responden: la desobediencia civil. La desobediencia civil se mueve entre los límites de la insurrección y de la actividad política institucionalizada, aunque mantiene un estatus extrainstitucional: “[...] es una acción colectiva basada en principios que presuponen por lo menos una institucionalización parcial de los derechos y de la democracia; es decir, presupone los derechos que establecen y protegen a la sociedad civil, así como un sistema político representativo que pretende legitimidad democrática y permite por lo menos alguna participación política” (1992: 638).

Esta desobediencia civil para las fuerzas sociales que no tienen recursos económicos ni cuentan con acceso al Estado se manifiesta a través del desafío colectivo proveniente de diversas tácticas. El principal recurso político de los movimientos sociales es la acción colectiva planteada como desafío por medio de acciones directas de tipo disruptivo, que pueden o no ser violentas, pero que invariablemente interrumpen, obstruyen o crean incertidumbre en las actividades de otros. Con estos recursos políticos, los movimientos sociales señalan que hay un problema, o que hubo un proceso que generó daño, que concierne a todos sus miembros o que aquello que la estructura de poder presenta como solución al problema no es la

única posible, e incluso oculta una serie de intereses o la generación de una estructura de poder (Melucci, 1999: 126).

No sería extraño pensar que un gobierno más democrático, más representativo, es aquel que logra incluir, articular el mayor número de demandas sociales posible. También es claro que el repertorio modular de la acción colectiva no es un fin en sí mismo. El ejercicio del derecho a la protesta siempre es un medio para hacer públicas determinadas demandas que no han sido articuladas institucionalmente.

Se ha generado una serie de repertorios modernos de acción –en la terminología de Charles Tilly– o de repertorios modulares –en los términos de Sidney Tarrow–. Este último utiliza el concepto de repertorio modular para referirse a “la capacidad de una forma de acción colectiva para ser utilizada por una variedad de agentes sociales contra una gama de objetivos, ya sea por sí misma o en combinación con otras formas” (Tarrow, 1997: 69). Se trata de rutinas de acción colectiva de tipo familiar a quien los utiliza pero también a su adversario, por lo que son acciones establecidas que actúan como pautas esperadas entre qué se sabe hacer y qué se espera que hagan los inconformes; en este sentido, el repertorio de confrontación es a la vez habilidad de los manifestantes y forma cultural de la población (1997: 51 y 66).

La lógica de los repertorios modulares a través de la acción colectiva es afectar los intereses estatales o de la élite mediante la creación de incertidumbre e incrementando la solidaridad, en este sentido explica Sidney Tarrow que

[...] el poder de la acción colectiva procede de tres características potenciales: desafío, incertidumbre y solidaridad. Los desafíos a las autoridades amenazan con costes desconocidos, y estallan adoptando formas dramáticas y a menudo ingobernables. Su poder procede, en parte, de la impredecibilidad de sus resultados y de la posibilidad de que otros se sumen a ellos. La solidaridad interna sustenta el desafío y sugiere la posibilidad de una ulterior disrupción. Los oponentes, los aliados y los observadores responden, no sólo en función de la agresividad del desafío y la incertidumbre que evoca, sino de la solidaridad que perciben en la protesta" (1997: 183). La incertidumbre y potencialidad de la acción proviene de la desconocida duración de la protesta, la indeterminación del coste de la protesta y la posibilidad de extensión de la acción a otros.

La configuración de repertorios modulares conlleva al establecimiento de repertorios convencionales, es decir, pautas esperadas de acción social que, por ende, reducen la incertidumbre aunque no necesariamente la potencialidad de la acción colectiva. La mayor parte de las formas

de protesta que vemos hoy en día son, precisamente, convencionales. Hay por lo menos tres tendencias en la acción colectiva: la violencia, la convención y la disrupción; las tres mantienen –en mayor o menor grado– los principios de desafío, incertidumbre y solidaridad.

Tres factores han menguado la capacidad de afectación a los intereses gubernamentales por parte de las fuerzas sociales que utilizan los recursos provenientes de la acción colectiva: 1) el nivel de incertidumbre es bajo en los repertorios modulares-convencionales; 2) las acciones colectivas son controladas a través de su institucionalización, como en la huelga, o por medio de su represión, como en la ocupación o la manifestación; y 3) la legitimación política del Estado se ha tratado de ubicar en un solo aspecto: el proceso de elección.

A partir del crecimiento del Estado y su desenvolvimiento en distintas áreas se generó un cúmulo de poderosas herramientas para la represión política popular, entendiendo por represión “cualquier acción por parte de un grupo que eleva el costo de la acción colectiva del contendiente” (Tarrow, 1997: 167), que incluye la represión policiaca o la criminalización del movimiento. La convención y pérdida de incertidumbre del repertorio se ha logrado por medio de la generación de una serie

de medios de contención de tipo legal y administrativo.<sup>27</sup> Repertorios como la huelga, la reunión, las manifestaciones, las ocupaciones y las sentadas se pueden encuadrar en diversos tipos penales dependiendo de los sistemas jurídicos en cuestión.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Ejemplifiquemos con la huelga, que se ha convertido en una institución legalmente reglamentada para la celebración de acuerdos colectivos. En específico la huelga tiene objetivos determinados por la propia ley y es un órgano estatal quien califica los fines, la existencia y la licitud de la misma. Así, la huelga está estrictamente relacionada con el centro de trabajo, por lo que no se puede realizar una huelga, por lo menos no una jurídicamente reconocida, contra la modificación legislativa a una prestación laboral establecida en la ley o contra una política pública. Asimismo, la huelga ha quedado restringida a los trabajadores excluyendo la posibilidad de la huelga estudiantil o de cualquier otro acto de resistencia mediante la suspensión de actividades.

<sup>28</sup> Como ejemplos de delitos en que los repertorios modulares de la acción colectiva pueden incurrir en el sistema jurídico federal mexicano tenemos: 1) la sedición, que se refiere a la resistencia o ataque tumultuario y sin armas para impedir el libre ejercicio de las funciones de la autoridad (artículo 130 del Código Penal); 2) el motín, que se refiere a la perturbación del orden público con empleo de la violencia en las personas o sobre las cosas, o los actos de intimidación a la autoridad para exigir un derecho (artículo 131 del Código Penal); 3) el terrorismo, que se configura mediante la realización de cualquier acto violento que produzca alarma, temor o terror en la población o en un sector de ella y que tenga por objeto perturbar la paz pública, menoscabar la autoridad estatal u obligarla a tomar una determinación (artículo 139 del Código Penal); 4) el sabotaje, que se actualiza por el entorpecimiento de vías de comunicación o servicios públicos (artículo 140 del Código Penal); 5) la desobediencia y resistencia de particulares, que se actualiza por la coacción hecha a la autoridad pública por medio de la violencia física o moral para obligarla a que ejecute un acto oficial sin los requisitos legales o que no sea parte de su competencia (artículo 181 del Código Penal); 6) el ejercicio indebido del propio derecho, que se configura por el empleo de la violencia en el ejercicio del mismo (artículo 226 del Código Penal); y 7) los daños en propiedad ajena a partir de la ruptura de vidrios, las “pintas” en los inmuebles, el pegar propaganda, etcétera.

**Si bien en una democracia hay una mayor tendencia a permitir los repertorios modulares, una manifestación ya no necesariamente es reprimida (aunque puede serlo), esto no quiere decir que la meta de la fuerza social que haya ejercitado el recurso político sea alcanzada.** Los gobiernos no necesariamente están abiertos a escuchar y a actuar en torno a las peticiones de las fuerzas sociales cuyos recursos políticos no afectan directamente la acción estatal, lo que implica una baja influencia de estos actores.

Frente al nacimiento exitoso de un movimiento social que enarbore alguna demanda, llámese derecho a un salario digno por los jornaleros rurales, la aparición con vida de los familiares desaparecidos, el aumento del presupuesto a la educación, el cambio de una política de seguridad, con el largo etcétera, se puede generar alguna reacción por parte del gobierno mexicano, pero ésta puede variar en los siguientes términos: 1) el permitir la acción colectiva pero no establecer un diálogo directo con la fuerza social; 2) la represión del repertorio modular; 3) abrir el diálogo por medio del Poder Ejecutivo o del Legislativo o a través de ambos sin llegar a acuerdos específicos, sino sólo a pautas generales; 4) llegar a acuerdos específicos pero sin establecer metas verificables en tiempos determinados; 5) establecer metas verificables en tiempos específicos que podrán ser posteriormente violadas por el gobierno

aprovechando un importante nivel de desgaste y argumentando la imposibilidad del cumplimiento de metas; y 6) la radicalización del movimiento y la renuncia del Poder Ejecutivo en cuestión que implica la llegada de un nuevo Poder Ejecutivo que tendrá las mismas limitaciones que el anterior para cumplir las exigencias de la fuerza social que ejerció el repertorio modular.<sup>29</sup>

Lo que estas seis posibilidades nos permiten mirar es el marco de la burocratización que hoy en día constituye la simulación de los procesos de negociación entre los gobiernos y los movimientos sociales. La simulación como lógica política es también parte de la acción gubernamental ante los movimientos sociales. Impera la “administración de la protesta” antes que el reconocimiento del movimiento social para generar una relación dialógica e intersubjetiva: no existe un reconocimiento de la legitimidad de las demandas e impera el autointerés.

Además, la acción colectiva se encuentra frente a tres contradicciones lógicas. El desafío colectivo y el ejercicio de los recursos políticos que lo integran es una acción disruptiva y, por ello, “ruidosa”: su objetivo es generar

---

<sup>29</sup> En realidad este punto se enmarca en una compleja discusión que intenta responder a las siguientes preguntas: ¿cuándo se puede considerar a un movimiento social victorioso? y ¿cómo se puede determinar cuáles fueron los efectos de un movimiento social?

incertidumbre afectando intereses de terceros. Una *primera contradicción lógica* es que entre más radical sea la protesta, mayores derechos de terceros serán vulnerados. La consecuencia inmediata es que una protesta que, en principio, podría tener un importante nivel de legitimidad por sus objetivos, irá bajando este nivel de legitimidad por los recursos políticos empleados. Peor aún, debido a que la situación de anormalidad se evidencia a partir de la protesta, la identificación de dicha situación anómala se relaciona con la acción colectiva misma y no con el daño que le antecede.<sup>30</sup>

Dos elementos están interrelacionados en la variación de la intensidad de los repertorios modulares de la acción colectiva: el objetivo que el movimiento se plantee y la capacidad de resistencia gubernamental frente a ese objetivo. Aquí la *segunda contradicción lógica*: cuando el objetivo del movimiento sea directamente contrario (ya sea por razones políticas o económicas) a los intereses del bloque político-económico gobernante, los repertorios

---

<sup>30</sup> Este es un hecho importante y sistemático. Por ejemplo, en la huelga estudiantil de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 1999-2000, la anormalidad se ubicaba en la huelga misma y no en el aumento de cuotas y modificaciones institucionales sin consulta previa a los estudiantes. De la misma forma, en el plantón en la avenida Reforma de la Ciudad de México por las bases perredistas, la anormalidad se ubicaba en el plantón mismo y no en el sentimiento de elecciones fraudulentas de ese sector.

modulares deberán ser cada vez más “estridentes”, con un mayor nivel de violencia, pero cuanto más violenta sea la acción colectiva disruptiva, más fácilmente podrá ser criminalizada por el gobierno. Esto abre las puertas a la posibilidad de utilizar los recursos políticos del Estado que pasan por la dispersión de los manifestantes al momento de ejercitar la acción colectiva a partir de alguna violación penal o reglamentaria, la identificación de delitos de distinto tipo y el establecimiento y la ejecución de órdenes de aprehensión.

A esto se suma la estrategia que gobiernos recientes han utilizado en la generación de autonomía frente a los movimientos sociales. Los gobiernos tienden a alargar el movimiento lo más posible a fin de intentar su “muerte natural”, ya sea negándose al diálogo, haciéndolo infructífero, o mediante las estrategias de reacción estatal antes mencionadas. Sin embargo, el alargamiento del conflicto, en ciertos casos, puede tener como consecuencia la radicalización del movimiento. Frente al incumplimiento de sus objetivos, el movimiento social aumenta la apuesta disruptiva para generar mayor incertidumbre. Esto nos lleva a la *tercera contradicción lógica*: el intento gubernamental de terminar con el conflicto mediante su alargamiento lo radicaliza, lo que nos lleva de vuelta a la segunda contradicción lógica: en la radicalización por

obtener el cumplimiento de los objetivos de la acción disruptiva se facilita la criminalización de la acción.<sup>31</sup>

Finalmente, la conclusión de la movilización social mediante la aplicación de operativos policíacos tiene como resultado la práctica desaparición del pliego petitorio inicial a cambio de la seguridad e integridad física de los integrantes del movimiento social.

### **Los controles democrático y del mercado: dos caminos paralelos**

Hasta aquí el análisis de las posibilidades y límites de la *accountability* social a través de los movimientos sociales. Demos paso a la *accountability* social por medio del ejercicio o amenaza de ejercicio de los recursos políticos de los empresarios. Antes, para entender el poder de estos actores, necesitamos comprender el contexto y tensiones que se tejen entre la democracia y el mercado.

---

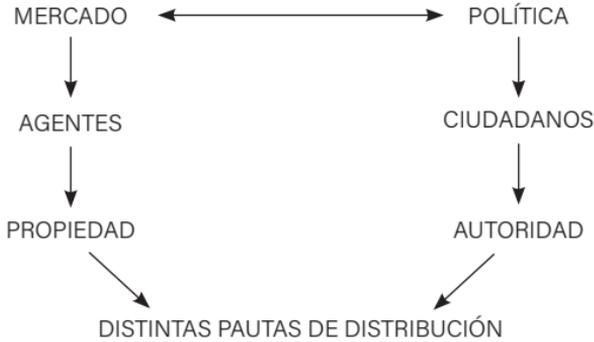
<sup>31</sup> Pautas de acción semejantes, tanto del gobierno como de los movimientos sociales, se observaron en los últimos cuatro desafíos colectivos de largo aliento en México: la huelga estudiantil en la UNAM entre abril de 1999 y febrero de 2000; las movilizaciones de los campesinos de San Salvador Atenco entre septiembre de 2001 y agosto de 2002; de los integrantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, de mayo a diciembre de 2006; y las movilizaciones de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en contra de la reforma laboral-educativa entre 2013 y 2016.

El hecho de que el régimen democrático cree expectativas de representación (mayor bien para el mayor número) bajo un régimen económico capitalista y particularmente neoliberal implica una constante tensión entre el régimen político y el régimen económico: los individuos son a la vez ciudadanos y agentes del mercado (Przeworski, 1991: 192).

Esto funda un problema en torno a la asignación de recursos, ya que la asignación preferida por el ciudadano y la ocurrida por el mercado suelen no coincidir y ésta no coincidencia es, en parte, la puerta que se abre a los gobiernos neopopulistas. En palabras de Carlos de la Torre (1996: 64): “El éxito de estos caudillos electorales es [...] el resultado de la tensión entre una economía que margina y una política que necesita integrar”. En efecto, las instituciones de la democracia procedimental muestran poca habilidad para generar el sentido de participación y pertenencia de la comunidad política, en contraste con la participación política y simbólica de las prácticas populistas. Más aún, la erosión de las identidades colectivas como resultado de la política neoliberal ha generado masas excluidas que necesitan ser integradas al sistema político (Torre, 1998: 89).

En la democracia, los ciudadanos expresan preferencias acerca de asignaciones de recursos que no poseen. A partir de un derecho de voto distribuido equitativamente, la democracia ofrece a las personas económicamente más desaventajadas la oportunidad de enmendar esta situación a través del Estado: activar la acción gubernamental para remendar las fallas del mercado (Przeworski, 1990). Por otro lado, tenemos las reglas de distribución generadas en el mercado donde los agentes individuales depositan "recursos" para determinar asignaciones a partir de los activos que poseen, a la par que estos recursos son siempre distribuidos desigualmente. En la democracia capitalista existe una diferenciación institucional entre la propiedad y la autoridad y, por ende, existen también dos mecanismos de asignación: el mercado y el Estado. El mercado asigna recursos productivos por medio de los propietarios, y la distribución a los consumidores resulta de interacciones descentralizadas; por su parte, el Estado también distribuye recursos productivos, no sólo mediante impuestos y transferencias, sino incluso regulando los costos relativos y los beneficios asociados con las decisiones privadas (Przeworski, 1990: 1). Esto genera una tensión permanente entre la democracia y el capitalismo, entre el mercado y el Estado.

**Cuadro 5.** Confrontación entre los controles poliárquico-electoral y del mercado



Fuente: elaboración propia.

Estas tensiones han sido analizadas tanto en los procesos de transición a la democracia de América Latina<sup>32</sup> como en los procesos de reformas neoliberales dados durante los años noventa.<sup>33</sup> La tensión también puede ser analizada en términos de una confrontación entre dos

<sup>32</sup> En la transición, esta tensión se estudiaba a partir de la necesidad de que los primeros gobiernos democráticos provinieran de una coalición de centro-derecha que no pusiera en peligro a la propia transición, dejando en segundo plano cualquier proceso redistributivo (O'Donnell, 1979; Kaufman, 1986, y Przeworski, 1986).

<sup>33</sup> En los análisis de la relación democracia-reformas neoliberales, la tensión se analizó desde el institucionalismo a partir de las posibilidades de apoyo y crisis de los gobiernos democráticos que impulsaran dichas reformas por sus consecuencias de distribución regresiva en el corto plazo, y al parecer también a largo plazo (Hirschmann, 1973; Boudon, 1986; Przeworski, 1991; Przeworski, Bresser y Maravall, 1993; Acuña y Smith, 1994; Navarro, 1995, y Przeworski, Stokes y Buendía, 1996).

formas de control político sobre las decisiones públicas tomadas por el gobierno: el control poliárquico-electoral y el control político-económico inherente al mercado. El punto sobresaliente es que se crean dos grupos de conductores de la sociedad: los líderes políticos y los líderes empresariales. Con respecto a los primeros existe la democracia procedimental como mecanismo de control ciudadano, el cual, como vimos, es imperfecto. Pero con respecto a los segundos no hay ningún mecanismo de control social institucionalizado. Más aún, se generan dos canales de comunicación hacia el Estado: uno proveniente de la responsabilidad política a través de las elecciones, y otro proveniente del mercado a través de la entrada, no entrada y salida de capitales. Estos dos mecanismos, al ser paralelos, pueden conducir propuestas no sólo distintas sino incluso contradictorias entre sí y presentadas al mismo tiempo al Estado.

### **El andamiaje institucional del control proveniente del mercado**

Uno de los elementos que diferencia a los poderes fácticos son los distintos tipos de recursos políticos que ostentan. Por ejemplo, los ciudadanos cuentan con el voto como recurso político; los movimientos sociales, con la acción colectiva. Los recursos políticos del mercado provienen de la capacidad económica con la cual se persuade a los gobiernos a través de la inversión y la omisión de

la inversión en determinados territorios nacionales, por ende, los principales poseedores de este recurso político son los grupos empresariales y, en especial, los grandes inversionistas transnacionales sobre la micro, pequeña y mediana industria. Las decisiones de producción y distribución en un sistema de mercado de inversión privada son tomadas por los hombres de negocios, por lo que ellos deciden la tecnología industrial nacional, los patrones de organización, la localización industrial, la estructura del mercado, la asignación de recursos y compensaciones (Lindblom, 1977: 171).

Un elemento del capitalismo, que se exagera en el esquema neoliberal, es la actividad del Estado para llevar a cabo las modificaciones necesarias que generen un "mayor atractivo" a la inversión, especialmente extranjera, pero también nacional. El atractivo consiste en mantener seguras, en principio, y mejorar al máximo las tasas de utilidad de los inversionistas creando una serie de garantías que constituyen a la competitividad.<sup>34</sup> De esta forma, los

---

<sup>34</sup> Como son el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica; la estabilidad financiera del Estado a través de sus ingresos fiscales y su manejo de deuda; el establecimiento de medidas fiscales preferentes para los inversionistas, la flexibilización de la relación laboral; la desregulación administrativa; el establecimiento de un régimen de propiedad intelectual; el mejoramiento constante de la infraestructura; la apertura a nuevas áreas de inversión que implican tasas de utilidad seguras y posibles monopolios u oligopolios naturales como son la electricidad, la industria petrolera, el sistema bancario, los medios de comunicación y vías satelitales, la industria carretera, etcétera.

Estados compiten por el acceso a los capitales inversores constituyendo a la entrada, no entrada y salida de capitales como recurso político.

Un aspecto central para entender los recursos políticos de los empresarios es su habilidad estructural; ésta aparece cuando el capital puede ejercer influencia en la toma de decisiones también a partir del uso o de la amenaza del uso de sus recursos políticos, pero incluso sin ejercer presión de forma directa a través del cabildeo. Esta expresión se conoce como poder estructural: “la posibilidad y habilidad del capital para conseguir sus metas sin necesitar recursos de acción directos por sus agentes” (Farnsworth, 2000: 101, traducción libre).

El capital puede determinar ciertas medidas para decidirse a invertir, puede establecer ciertos requisitos para mantener ese nivel de inversión amagando con reducirlo a cero y, finalmente, los empresarios pueden utilizar como recurso político la salida de capitales tanto productivos como financieros.<sup>35</sup> De esta forma, en un régimen capitalista-neoliberal los empresarios tienen un recurso político que afecta al

---

<sup>35</sup> La quiebra de un país por salida masiva de capitales o por una negativa sistemática a la inversión y al préstamo no es un acto merecedor de un apercibimiento administrativo y mucho menos un acto criminal. Por el contrario, una de las actuales tendencias que forman parte de la competitividad es la desregulación para dar mayor velocidad y poner menos obstáculos a este tipo de recursos políticos.

Estado y a la sociedad en cuatro rubros diferentes: 1) desde un ámbito simbólico en la construcción de una “buena” o una “mala” política económica bajo la competitividad como valor calificador; 2) la entrada y salida de capitales que es el recurso político inmediato; 3) la dependencia estatal al capital a partir tanto de sus niveles de deuda como de recaudación fiscal; y 4) la dependencia social al capital a partir de la estabilidad económica medida como índices de empleo, salario, inflación y crecimiento económico. A partir de las facultades que en un régimen capitalista quedan en manos de los inversores privados, y por el peso que las mismas tienen en la conducción y el desarrollo social, todo gobierno, independientemente del partido del cual proceda, necesita contar con el apoyo y “confianza” de los grupos de industriales, de comerciantes y de inversionistas extranjeros y nacionales para lograr cierta inversión y crecimiento económico en su Estado, lo que hace que esta posición privilegiada de los hombres de negocios no sea compartida por ningún otro grupo<sup>36</sup> (Lindblom, 1977).

---

<sup>36</sup> Suponiendo que algunas de las metas de los hombres de negocios no hayan sido cumplidas, los grupos empresariales tienen de su parte una serie de factores que facilitan la formación de la acción, el mantenimiento de la misma a lo largo del tiempo y, por ende, la presentación en segundas o terceras oportunidades de las demandas enarboladas como son: a) el financiamiento; b) una organización previa de tipo empresarial; c) un mayor acceso a los medios tanto por su poder de convocatoria como por la contratación de publicidad; d) un tamaño más accesible para llegar a acuerdos entre diversos grupos empresariales; e) intereses comunes en lo fundamental (cuando lo fundamental es el mantenimiento del orden capitalista); y f) un acceso especial al sistema estatal desde distintas esferas (Lindblom, 1977).

Incluso en la democracia procedimental, la posibilidad de que los grupos empresariales tengan capacidades de control sobre la toma de decisiones públicas es vista como una conveniente forma de control político sobre el Estado: el control proveniente del mercado se presenta como una situación deseable para evitar los excesos de un Estado autoritario.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> De la argumentación anterior podría desprenderse que los gobiernos no tienen ninguna capacidad de acción autónoma y que los empresarios tienen “todos los hilos sujetos”. No es así. La posibilidad de acción autónoma, o la capacidad de autonomía relativa del Estado, dependerá de varios elementos. En principio, hay distintos tipos de capitalismo y hay factores específicos como un mercado interno amplio, un bajo nivel de endeudamiento, un importante poder de recaudación, el mantenimiento de sectores estratégicos nacionalizados, y la existencia de una sociedad civil fuerte y organizada que harán variar la capacidad de control de los recursos político-económicos del mercado y la autonomía del Estado con respecto a ellos.

# Del elitismo al populismo

## **Los límites de las *accountabilities* y la construcción elitista-particularista**

Líneas arriba analizamos el sentimiento contramayoritario con que nació el gobierno representativo. A partir de él, lo que se observa es un desplazamiento de las personas en la participación de la toma de decisiones políticas vinculantes. El pueblo no gobierna en ninguno de los sentidos de las palabras pueblo y gobernar (Schumpeter, 1942); las personas simplemente eligen (sin mandato vinculante y sin capacidad revocatoria) a quienes tomarán las decisiones. Esta desvinculación entre los decisores y el pueblo es un resultado buscado de este andamiaje institucional; el principal objetivo es darle autonomía a los gobiernos para que puedan desatender las “pasiones momentáneas del pueblo”.

El nacimiento del gobierno representativo llevó a varias distinciones: la libertad positiva, o de los antiguos, y la

negativa, o de los modernos (Constant, 1819; Berlin, 1974; Vázquez, 2012), y la diferencia entre autogobierno (en la esfera política) y autorrealización (en la esfera privada e íntima); pero especialmente nos permitió observar la distinción entre grupo gobernante y grupo gobernado, la conformación de una clase política profesional que estaría dedicada precisamente a gobernar. En términos específicamente técnicos, la idea de élite en el ámbito político-democrático es la división política del trabajo entre los gobernantes y los gobernados.

Pese al abierto ánimo contramayoritario y la formación de un gobierno representativo de corte elitista (como división política del trabajo), esto no necesariamente conlleva la desaparición de una idea mínima de soberanía popular. Ahí donde los mecanismos de *accountability* (vertical, horizontal y social, vía movimientos sociales) funcionen, tendremos un gobierno incentivado institucionalmente para responder a las demandas sociales del mayor número. Sin embargo, **¿qué pasa cuando los mecanismos de *accountability* no funcionan?, ¿qué sucede cuando el gobierno es capaz de neutralizarlos? Peor aún, ¿en qué tipo de régimen nos encontramos si un gobierno sistemáticamente da prioridad a las demandas sociales de un solo grupo social, es decir, los mismos pierden siempre?**

En la sección anterior vimos algunas de las falencias de los distintos mecanismos de *accountability*:

- *Accountability* vertical.
  - Los partidos tienen cada vez menos diferencias. No hay más de una opción económico-programática.
  - Hay fuertes problemas de información tanto por el pluralismo limitado de la esfera pública cuando los medios de comunicación están en manos de empresarios, como por la falta de incentivos para que las personas inviertan más recursos en informarse.
  - La construcción de redes clientelares se puede convertir en un mecanismo de intermediación política que desplace el premio y castigo a través del voto.
  
- *Accountability* horizontal.
  - El control efectivo entre una red de organismos supone no sólo tener la competencia legal y la capacidad institucional, sino también la fortaleza política para llevar a cabo el control. Por ende, es más fácil controlar a la media y baja burocracia que a la clase política.

- La negación como forma de hacer política impide identificar los problemas estructurales, conlleva malos diagnósticos y desvía la formulación de soluciones.
- La simulación como forma de hacer política involucra toda una serie de acciones gubernamentales que no logran tener ningún impacto. La más grave para la *accountability* horizontal se da en la designación de personas leales en cargos de organismos de control que suponen autonomía. Esto deja sin sentido cualquier competencia legal y buen diseño institucional.
- La corrupción y la impunidad se han convertido en el cierre de pinza de la ausencia de *accountability* horizontal, donde ninguna acción arbitraria (e incluso abiertamente ilegal) de gobierno tiene consecuencia alguna.
- Los sistemas de procuración y administración de justicia no tienen por objetivo final ni procurarla ni administrarla; su objetivo es obtener ganancias económicas para los jugadores internos de cada sistema. Por ende, el sistema gira en torno a ese objetivo: obtener ganancias económicas, en donde un resultado contingente será la procuración y administración de justicia para algún caso concreto.

- *Accountability* social a través de los movimientos sociales.
  - Los repertorios modulares son convencionales, con baja capacidad disruptiva.
  - Primera contradicción lógica: entre más radical sea la protesta, mayores derechos de terceros serán vulnerados, lo que generará una rápida pérdida de legitimidad y centrará el conflicto en el ejercicio mismo del repertorio, desplazando la centralidad de la demanda social en juego.
  - Segunda contradicción lógica: cuando el objetivo del movimiento sea directamente contrario a los intereses del bloque político-económico gobernante, los repertorios modulares deberán ser cada vez más disruptivos por lo que la protesta será más fácilmente criminalizada.
  - Tercera contradicción lógica: cuando el gobierno use como estrategia el alargamiento del conflicto, el repertorio modular tenderá a ser más disruptivo, por lo que la protesta será más fácilmente criminalizada.

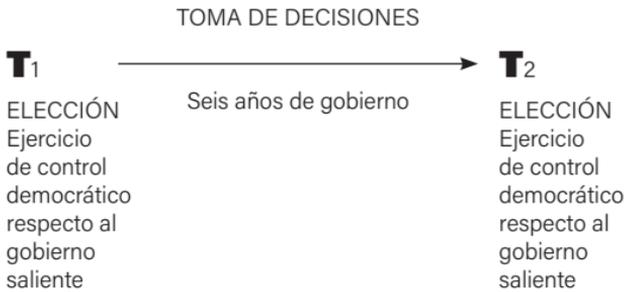
Es relevante identificar los medios con los cuales los gobiernos neutralizan los distintos mecanismos de *accountability*, para lograr inferir en dónde están los principales

problemas institucionales pendientes de resolver para que el gobierno representativo recupere el principal matiz de la democracia: la soberanía popular. Sin embargo, el problema no es sólo la capacidad de neutralización que muestran los gobiernos, sino que también hay elementos inherentes al diseño institucional que permite que el control político proveniente del mercado sea más eficiente. Vayamos a este punto.

La principal forma de control ciudadano en una democracia es el control poliárquico-electoral proveniente del voto: la *accountability* vertical. Esta forma de control se puede complementar con otras, como la *accountability* horizontal, o la *accountability* social cuando toma la forma de acción colectiva; o competir y entrar en tensión con *accountabilities* como la social cuando toma la forma de control político-económico proveniente del mercado.

Suponiendo que el andamiaje del control poliárquico-electoral funcionara correctamente (sin fallos en la elaboración del mandato, con suficientes opciones programáticas, sin conflictos informativos y con un muy bajo nivel de clientelismo), este mecanismo estaría constreñido a sólo dos momentos de aplicación temporalmente determinados por los propios órganos gubernativos y multianualmente espaciados.

**Cuadro 6.** Momentos de aplicación de la *accountability* vertical



Fuente: elaboración propia.

La aplicación del control poliárquico-electoral se da después de todo un ejercicio de gobierno sin oportunidad de ejercer el control antes de la siguiente elección. Asimismo, se puede argumentar que las diversas elecciones locales y las elecciones legislativas intermedias son parte del control poliárquico-electoral.<sup>38</sup> Sin embargo, las lógicas de las elecciones locales no necesariamente están sujetas al funcionamiento del gobierno federal y el momento en el que se juzga por completo la actuación

---

<sup>38</sup> Extrañamente existe una tendencia en ciertos politólogos a opinar a favor de la concentración de las elecciones locales y federales en fechas específicas para “permitir al gobierno gobernar”. Pareciera que gobernar es sinónimo de tomar decisiones contrarias a los intereses de los votantes, las cuales no se pueden tomar si hay diversas elecciones en varios momentos. Si la principal función de la democracia es controlar la toma de decisiones gubernamentales por medio de elecciones esta propuesta sería, al menos, antidemocrática.

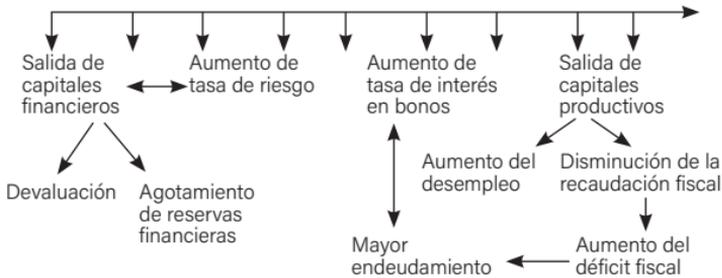
del gobierno saliente es, precisamente, en la reelección –por persona o por partido– de su cargo. De modo tal que, institucionalmente, el mecanismo de control poliárquico-electoral se caracteriza por: 1) estar reducido a dos momentos temporales; 2) establecidos por los propios gobiernos sobre quienes se supone se ejerce el control; 3) se trata de momentos rígidos; y 4) el recurso se aplica en el arribo al cargo mas no en el ejercicio del cargo.

En cambio, el mecanismo de control político proveniente del mercado apunta a materias que son de vital importancia para cualquier gobierno: entrada, no entrada y salida de capitales, que generan la dependencia estatal (deuda y recaudación) y social (inflación, estabilidad, empleos y salarios) al capital. Además, este mecanismo de control afecta al gobierno en el ejercicio diario de la toma de decisiones; su posibilidad de aplicación no está determinada por la ley sino que puede darse en cualquier momento a partir de la iniciativa de los propios actores del mercado poseedores del recurso político por lo que es bastante más flexible que el control poliárquico-electoral.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Esta afirmación no quiere decir que el control político-económico “siempre” se superponga al resto de las formas de control sobre las decisiones en materia de política económica. Se trata de tendencias. En materia de política económica, por la mejor institucionalización de los recursos político-económicos del capital, éste tenderá a lograr sus objetivos.

**Cuadro 7. Control inherente al mercado**



Fuente: elaboración propia.

A diferencia del control poliárquico-electoral, el control proveniente de la acción colectiva también tiene diversos momentos en el tiempo que son flexibles y cuya aplicación depende de los poseedores del recurso y no de los gobiernos. Es decir, el control proveniente de la acción colectiva es institucionalmente mucho más parecido al control político-económico proveniente del mercado salvo por un punto: la vital importancia de la materia. Mientras que el control político-económico proveniente del mercado opera materias de vital importancia para un gobierno en un régimen capitalista (independientemente de que éste sea neoliberal, tercerviista o keynesiano), como son la inversión, no inversión y salida de capitales, el crecimiento económico, la formación de empleo, la inflación, la distribución tecnológica y salarial, etc.; el control político proveniente de la acción colectiva juega en otro terreno: la ingobernabilidad y, con ella, la afectación de los derechos de terceros que, como hemos visto, los gobiernos han aprendido a "administrar".

Incluso en este último punto también el control poliárquico-electoral es superior al control político proveniente de la acción colectiva debido a que determina un punto trascendental para la clase política: el arribo al poder. Por ende, una forma de perfeccionar la acción colectiva mejorando las áreas a partir de las cuales se pretende realizar el control de las decisiones gubernamentales sería vincularlo a la revocación del mandato. Con esto, seguiría tratándose de un medio de control con momentos múltiples y flexibles en el tiempo, determinado por los poseedores del recurso, se aplicaría durante el ejercicio de gobierno y, además, afectaría un área primordial para los gobernantes.

**Cuadro 8.** Comparación de los mecanismos de control gubernamental

	<b>Control del mercado</b>	<b>Accountability social</b>	<b>Poliárquico-electoral</b>
Momentos en el tiempo	Múltiples	Múltiples	Dos
Tipo	Flexibles	Flexibles	Rígidos
Quién los determina	Los poseedores del recurso	Los poseedores del recurso	El gobierno
Momento de control	Durante el ejercicio de gobierno	Durante el ejercicio de gobierno	En el arribo al poder
Áreas	Economía (vital)	Gobernabilidad (secundaria)	Puestos de elección (vital)

Fuente: elaboración propia.

Regresemos a las preguntas que enfatizamos líneas arriba: ¿qué pasa cuando los mecanismos de *accountability* no funcionan? ¿Qué sucede cuando el gobierno es capaz de neutralizarlos? Peor aún, ¿en qué tipo de régimen nos encontramos si un gobierno sistemáticamente da prioridad a las demandas sociales de un solo grupo social, es decir, los mismos pierden siempre? El problema no es –o no sólo– que en el paso de la democracia al gobierno representativo se desplaza a la persona de la toma de decisiones políticas vinculantes y se genera una división política del trabajo entre gobernantes y gobernados. El verdadero problema comienza cuando los gobiernos son capaces de neutralizar los mecanismos de *accountability* que acompañan al gobierno representativo. Cuando esto sucede, el gobierno ya no es sólo elitista, es particularista; atiende de forma sistemática a las demandas de sólo una parte de la sociedad. Un gobierno que fue electo mediante el voto popular se convierte en un gobierno minoritario por dos razones: porque en la medida en que no es el pueblo quien gobierna, sino la clase política, ésta es en sí misma una franca minoría. Y porque esta minoría puede tomar –como lo ha hecho– decisiones políticas cuyos efectos son abiertamente contrarios al bienestar o a los intereses de las mayorías.

Ahí donde los gobiernos electos son abiertamente minoritarios (elitistas-particularistas), las demandas sociales

insatisfechas se multiplican, y se gesta un contexto para generar lo que Ernesto Laclau (s/f; 2008; 2009; y Laclau y Mouffe, 1987) ha denominado “cadenas equivalenciales”, es decir, un conjunto de demandas sociales que se intersectan en una sola representación simbólica que los constituye identitariamente. Ejemplos son el “que se vayan todos”, de Argentina en 2001; el movimiento de indignados en España en 2011; “ocupa Wall Street” en Estados Unidos en ese mismo año; o el matiz que tomaron las protestas sobre Ayotzinapa en México, específicamente entre septiembre y noviembre de 2014. Es en este marco que puede aparecer el populismo, precisamente como un espectro de la democracia liberal (Arditi, 2004), cuando emerge su tendencia elitista-particularista, cuando se vuelve más excluyente y minoritaria.

### **El populismo y su relación con la democracia**

La relación entre la democracia y el populismo es múltiple, por decir lo menos. Seguramente esto se debe a que ni la democracia ni el populismo tienen una conceptualización específica. En efecto, entre democracia y populismo este último es el concepto más cuestionado en las ciencias sociales. El populismo tiene una menor construcción teórica (comparado con la democracia) y una mayor fuente de análisis empírica que lo ha caracterizado con múltiples elementos sin existir consenso en cuáles de

ellos son accidentales y cuáles conforman la diferencia específica que lo constituye.<sup>40</sup>

Comencemos con la ya trillada frase de que no hay acuerdo en torno a la conceptualización del populismo. Sin embargo, mi interés es analizar los fenómenos que ahora se presentan como neopopulismo en América Latina, y sólo un segmento de ellos. Luego de la vuelta a la democracia en lo que fue conocido como la tercera ola democratizadora en América Latina durante la década de los ochenta, llegaron al poder una serie de gobiernos que realizaron reformas neoliberales en la estructura económica con expectativas intertemporales de crecimiento y distribución económica a través del mercado. Luego de varios años, la intertemporalidad no ha llegado a América Latina, que mantiene altos índices de pobreza y es la región más desigual del mundo. Como consecuencia, a partir de 1999 y durante la primera década del siglo XX arribaron gobiernos críticos y reformistas del neoliberalismo que fueron englobados en la categoría de neopopulistas. Es el caso de Hugo Chávez en Venezuela, Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, Andrés Manuel López

---

<sup>40</sup> Para analizar las distintas estrategias de conceptualización del populismo son útiles: Álvarez, 1994; Torre, 1994; Knight, 1998; Lynch, 1999; Weyland, 2001; Santiso, 2001, y Panizza, 2005.

Obrador en el caso de la Ciudad de México y, en menor medida, Lula da Silva en Brasil y Fernando Lugo en Paraguay.<sup>41</sup> Cuando menciono al populismo, neopopulismo o gobiernos populistas en el cuerpo de este trabajo, me refiero a este tipo de gobiernos que mantienen una fuerte presencia personalista, un tipo de discurso confrontacionista al *statu quo* identificando actores que serán el *establishment* y apelando al bienestar social o popular, y al pueblo en general, pero que también tienen tendencias reformistas para llevar a cabo una política económica que intenta diferenciarse de la neoliberal.

Aquellos autores que caracterizan al populismo como proceso democratizador lo observan desde los modelos participativos y sustanciales de la democracia y no sólo desde la democracia procedimental. De hecho, la conformación de una democracia procedimental no parece estar entre las principales preocupaciones del movimiento

---

<sup>41</sup> Debo mencionar que existe otro tipo de neopopulismo que fundamentalmente está de acuerdo con los procesos de estructuración y distribución producidos por el mercado. Algunos ejemplos son: Carlos Menem en Argentina, Carlos Salinas de Gortari en México, Collor de Mello en Brasil, Hugo Banzer en Bolivia o Alberto Fujimori en Perú. Estos tipos de neopopulismo se presentaban como críticos al mercado en las campañas electorales, ganaban las elecciones y viraban en torno a la lógica del mercado aprobando reformas de corte neoliberal (Prud'homme, 2001; Hermet, 2001, y Santiso, 2001). Estos gobiernos son denominados neopopulistas principalmente por su estilo político que elevó el poder del Ejecutivo (constituyendo lo que Guillermo O'Donnell denominó democracia delegativa), adoptando lógicas personalistas y arbitrarias y generando políticas sociales clientelares (Knight, 1998: 244-245).

populista clásico ni de los intelectuales de ese momento. Como explica Octavio Ianni (1972: 116-117), sólo una parte muy restringida de las masas populistas se preocupó por la democracia mientras que, para la mayoría, lo que estaba en juego era la ascensión económica y social que conformaban el desarrollismo nacional junto con la remodelación de las estructuras de poder.<sup>42</sup> En cambio, el tema de la democracia recobra gran importancia durante y después de los regímenes burocrático-autoritarios o dictaduras que tuvo Latinoamérica durante los años sesenta, setenta y parte de los ochenta, y se confronta con los actuales gobiernos con tintes neopopulistas. La democracia y el mercado se convirtieron en los dos nuevos referentes del discurso latinoamericano sustituyendo a revolución y Estado (Braun, 2001: 215).

Quienes afirman que **el populismo es democrático**, lo presentan como la primera forma de integración de las masas en tres campos: simbólico, político y económico (Lynch, 1999; Braun, 2001: 252, y Panizza, 2005: 11). Por ejemplo, para Gino Germani (1965) –quien realiza un análisis de los populismos clásicos desde un marco teórico construido sobre la modernización– los países iberoamericanos han pasado por seis estadios sucesivos (independencia, anarquía, autocracia unificante, democracias limitadas,

---

<sup>42</sup> Véase también Prud'homme, 2001: 43-49.

democracias extensas y democracias totales o revoluciones nacional-populares). En los primeros dos estadios no hubo casi ningún cambio en la estructura social y ahora se está presentando “de golpe” la instauración de democracias limitadas, extensas e incluso totales, cuya principal característica es la participación activa de amplios sectores de la población que se habían mantenido al margen de la vida política. Con esto se logra una integración en dos sentidos: la que se efectúa dentro de los medios institucionales y del régimen político dominante, y la que es comprendida y vivida como legítima por los grupos movilizadas (Germani, 1965: p. 21).<sup>43</sup> No obstante, hay quienes consideran que en realidad este proceso democratizador se ha exagerado, que la redistribución económica fue muy limitada y la participación política de las masas siempre fue restringida por el líder.

En el **campo simbólico** parece haber consenso en torno a la aceptación del populismo como proceso integrador de las masas. Bajo la lógica de la democracia participativa, Germani (1965: 33-35) afirma que la libertad e integración de las masas en el populismo se realizó a nivel

---

<sup>43</sup> El gran problema –que posteriormente retomará Huntington– es que las instituciones no están preparadas para este tipo de actividad política aunque –a diferencia de Huntington– la solución no puede basarse en la disminución de los procesos de integración. El único régimen político capaz de enfrentar este problema es precisamente el populismo (Germani, 1965: p. 25-26 y 29).

de experiencia personal. Se trata de consecuencias concretas en la vida cotidiana de los individuos que pasan de la acción tradicional a una posibilidad de toma de decisiones en distintos espacios que se constituyen como públicos: el taller en las juntas sindicales, la fábrica en las negociaciones laborales con el patrón, las asambleas barriales, los actos masivos, etcétera.<sup>44</sup> El principal motor del apoyo popular es esta experiencia de participación; las estructuras organizativas populistas otorgaban un sentido de pertenencia a un movimiento, lo que generaba una identidad basada en aportes simbólicos: el principal efecto del populismo fue el acceso a la dignidad simbólica de ser alguien, de ser seres humanos en sociedades excluyentes y racistas (Germani, 1965; De la Torre, 1994: 53, 58, y 1996: 68). Incluso los líderes populistas adoptan elementos que son considerados como inferiores por la cultura dominante y los transforman en símbolos de dignidad, lo que es visto como una inversión de valores (Panizza, 2005: 26-27).

En el **campo político**, muy cerca del espacio simbólico y bajo la lógica tanto de la democracia participativa como de la democracia procedimental, se afirma que el

---

<sup>44</sup> Una consecuencia inmediata de este fenómeno es el ensanchamiento de la esfera pública a aspectos de la vida que antes se consideraban dentro de la esfera privada. También es interesante analizar las experiencias populistas observadas no desde la élite, sino desde la masa; algunos intentos de esto son Auyero, 2001, y Torre, 1996.

populismo había permitido la conquista de algunos derechos cívicos como la expansión del voto (Prud'homme, 2001: 46, y Germani, 1965: 35). Incluso, afirma Álvarez Junco (1994: 19-20) que los objetivos que guían al populismo son abiertamente políticos y esta protección política es mucho más clara que la económica o asistencial: lo que guía al populismo es la bandera de la revolución democrática, de la apropiación del poder por el pueblo.<sup>45</sup> Así, a través de la expansión del voto o de su presencia en el ámbito público, en las plazas, el populismo es democratizante (Torre, 1994: 58). Si bien por un lado "las masas tienen que poder adquirir, por medio de los movimientos políticos y de los regímenes que establecen, un cierto grado de participación efectiva" (Germani, 1965: 32), por el otro, la participación política de las masas en realidad se encuentra limitada por los intereses de los líderes (Germani, 1965: 31; Vilas, 1994: 98; Torre, 1996: 68, y Panizza, 2005: 24).

En lo que hace a la **redistribución de la riqueza** como parte del proceso de integración y democratización en América Latina, hay quien afirma que los populismos

---

<sup>45</sup> De hecho para José Álvarez Junco (1994) el populismo se caracteriza por la movilización y la organización de las masas además de sus peculiaridades retóricas y no por los elementos económicos que pueden o no existir, a diferencia de Lynch (1999), para quien el proceso democratizador e integrador económico y político es un elemento definitorio del populismo.

jugaron un papel importante permitiendo la autonomía nacional, el crecimiento y la redistribución del ingreso, lo que mejoró el poder adquisitivo de los salarios, reformas agrarias y distribución de tierras, en algunos casos, establecimiento de alquileres congelados, inversiones en salud pública, educación y otros aspectos que contribuyeron a mejorar el nivel de vida (Winocur, 1983: 32; Lynch, 1999; Braun, 2001: 260, y Prud'homme, 2001: 46). Se puede observar la ampliación del espacio de maniobra del dirigente político populista y un papel de árbitro que conllevan una notoria ampliación del ámbito de intervención estatal en la economía y en el conjunto de la sociedad (Vilas, 1994: 54-55). En cambio, para José Álvarez Junco (1994: 17-18), si bien los dirigentes populistas amplían la oferta de la protección social, lo cierto es que las reformas "suelen ser muy moderadas, cuando no completamente etéreas" (en este mismo sentido véase Weyland, 2003).<sup>46</sup>

Quienes afirman que **el populismo es profundamente antidemocrático** lo hacen al compararlo con el ideal de la democracia liberal-procedimental:

---

<sup>46</sup> El aspecto de la integración económica se encuentra cuestionado de forma tal que incluso para analizar el fenómeno del populismo clásico y el neopopulismo se propone una definición que deje fuera a la política económica y analice únicamente al populismo como estilo político que implica un lazo cercano entre los líderes y los dirigidos asociado con una rápida movilización y un periodo de crisis. Parte de este debate se encuentra en: Knight, 1998; Lynch, 1999, y Weyland, 2003.

1. La participación y los lazos que se generan en el populismo son personalizados y de carácter clientelar entre el líder y las masas, por lo que sus principios de representación son contrarios a la lógica de la democracia liberal procedimental, ya que no se producen por medio de derechos individuales de expresión, de organización o del mero ejercicio del voto<sup>47</sup> (Germani, 1965: p. 33; Álvarez, 1994: 26-27; Torre, 1994: 58, y Panizza, 2005: 18). Más aún, los actos públicos y masivos así como la aclamación del líder y la ocupación de espacios públicos en nombre del líder son más importantes que los derechos de ciudadanía inherentes a la democracia liberal-procedimental (Torre, 1998: 87); además de que en el populismo se generan relaciones clientelares a partir de un fenómeno de ciudadanía abigarrada y no de derechos sociales ciudadanos (Prud'homme, 2001: 58-59, y Torre, 1998: 93).
2. Su retórica discursiva implica una composición del pueblo como totalidad donde quienes no lo constituyen se convierten en el enemigo, y donde el enfrentamiento

---

<sup>47</sup> Para quien considera las movilizaciones de las masas más cerca de la irracionalidad y el apasionamiento, los principales aspectos que explican al populismo es el carisma y la acción discursiva del líder, como observan Gino Germani o Kurt Weyland. En cambio, quien cree que las masas actúan con racionalidad, pone mayor atención en el fenómeno del clientelismo y en el aparato que sostiene las movilizaciones, como observa Carlos de la Torre (1994: 52). En ambos casos se trata de formas de representación ajenas a las propuestas por la democracia liberal-procedimental.

es total, sin posibilidades de compromiso o de diálogo. Incluso se extrapola al populismo como una forma más de totalitarismo. Así, el populismo rompe con uno de los principios de la democracia liberal procedimental: el reconocimiento e inclusión del otro (Torre, 1994: 44-48, 58; 1996: 67-68; 1998: 90, y Panizza, 2005: 28-30).

3. Porque el liderazgo personalizado y el tipo de movilización de masas puede generar lógicas de acción autoritaria (Álvarez, 1994: 28); el populismo lo mismo puede significar un asambleísmo tendiente a disolver todas las instituciones estatales en organismos populares de máxima transparencia y participación que la instauración de una dictadura de un hombre o una minoría con el objetivo de realizar una revolución igualitaria (Álvarez, 1994: 14).<sup>48</sup> Incluso los movimientos populistas se han caracterizado por tener tendencias autoritarias que limitan los derechos individuales –como la libertad de expresión (Germani, 1965: 35)– y ponen en riesgo el Estado de derecho (Panizza, 2005: 29).

---

<sup>48</sup> Si bien el populismo puede conducir al fascismo, como sucedió en España, esto no necesariamente debe ser así en otros casos. Cuando lo que se impone es el reforzamiento del Estado, existe la posibilidad de un radicalismo pequeño-burgués de derecha que conduzca a un fascismo; pero cuando lo fundamental es la integración del pueblo en el cuerpo político a través de la igualdad social, estaremos frente a la construcción de un Estado de bienestar a partir de un radicalismo pequeño-burgués de izquierda (Álvarez, 1994: 36) que puede desembocar en lo que Winocur (1983) denomina régimen de nuevo tipo (democrático, antiimperialista y con reforma agraria).

4. Simplemente porque “los verdaderos populistas [...] los más agresivos [...] ambicionan minar del todo a la democracia representativa con el fin de sustituirla por una democracia plebiscitaria o por una dictadura franca y abierta” (Hermet, 2001: 20).

# **Democracia, elitismo y populismo: unidos por una misma historia en la democracia a la mexicana**

Cuando se compara al populismo con la democracia, para determinar su contenido democrático o autoritario, se le compara específicamente con el modelo de democracia-liberal-procedimental-representativo. Más aún, cuando se le compara con ese modelo, se confronta al populismo realmente existente con un modelo ideal de democracia y no con la democracia realmente existente que reseñamos en la primera parte del texto. El ideal de la democracia liberal procedimental dista de la realmente existente, particularmente en un punto: la inclusión. El supuesto de inclusión de todos los sectores sociales está lejos de ser verdad en la democracia realmente existente que presenta diversas formas de exclusión (simbólica, política o económica), las cuales generan la crisis de representación que abre la puerta al populismo. Así, la diferencia ubicada a nivel discursivo y simbólico de la construcción del pueblo y el otro en el populismo, que se presenta como profundamente antidemocrática,

cuando se le confronta con la democracia realmente existente, comienza a diluirse. En la sociedad moderna global, el populismo genera preguntas no sólo a aquellos que se quieren apropiarse de la totalidad del espacio político del poder, sino también a quienes pretenden subordinar dicho espacio a razones tecnocráticas y a los dictados del mercado (Panizza, 2005: 30).

Podemos mirar a la democracia realmente existente a través de un ejemplo: **la democracia a la mexicana**. Se trata del proceso político constituido por diversos mecanismos, algunos propios de la tercera ola de transiciones a la democracia, otros, inherentes a México. En el cuadro 9, el círculo externo es el inherente a la tercera ola, el interno corresponde a aspectos mexicanos.



Fuente: elaboración propia.

De los ocho elementos que integran la lógica de la democracia a la mexicana, tres provienen de la forma en que se llevó a cabo la transición en la tercera ola, y cinco, a las reglas formales e informales con que se gobierna en México. En la medida que los inherentes a México han quedado explicados a lo largo del texto, dediquemos un par de líneas a los que son propios de las transiciones de la tercera ola.

Un primer aspecto es que se dejó de pensar la política a nivel de Estado y se puso más atención en el nivel meso: las instituciones, en específico aquellas inherentes al régimen político. Si bien esto facilitó la transición, aspecto relevante para las personas que sufrían en carne propia las dictaduras, ya que les prometía (y en no pocos casos mejoraba la probabilidad) ejercer derechos civiles básicos como los de la vida, libertad, integridad, debido proceso e incluso mayores posibilidades de ejercer la protesta social;<sup>49</sup> oscureció los análisis de la conformación de la coalición político-económica gobernante que determina las reglas formales e informales de reconocimiento político y distribución

---

<sup>49</sup> Esto no quiere decir que hoy en América Latina no haya violaciones en torno a estos derechos, sino que cambiaron los patrones de violación sobre ellos.

económica,<sup>50</sup> muchas de las cuales no fueron modificadas de forma estructural con las transiciones. Peor aún, el problema no es sólo que la transición se centró a nivel de régimen, sino que una vez establecidas las reglas del juego para acceder al poder, el debate político bajó un peldaño más, para estacionarse en el nivel de gobierno, olvidándose por completo del nivel de Estado. Pensar a la democracia a nivel estatal nos permite formularnos preguntas como: ¿Quién integra hoy la coalición político-económica gobernante en México? ¿Qué facciones son protagónicas y cuáles subordinadas? ¿Cuáles son las decisiones políticas fundamentales conformadas por ese conjunto de relaciones? ¿Qué tan abierto o cerrado se encuentra hoy el campo político en México?

El segundo mecanismo propio de la tercera ola democrática es que no se problematizan las precondiciones para el correcto funcionamiento del control poliárquico-electoral, en específico la institucionalización de la libertad de expresión. Este punto sí fue analizado en la revisión de la *accountability* vertical (Vázquez, 2007, 2008 y 2010). Simplemente hay que subrayar que la

---

<sup>50</sup> Ninguna organización estatal y ninguna idea de Estado de derecho son neutrales. Cuando se invisibilizan las relaciones que estructuran al Estado, se pierde de vista también esta no neutralidad (Santos, 2009; Stammers, 2007 y 2009).

principal restricción para el correcto funcionamiento de la *accountability* vertical proviene de las violaciones estructurales de la institucionalización de la libertad de expresión a través del mercado.<sup>51</sup> El derecho a la libertad de expresión no se agota en no ser censurado, sino que requiere los medios adecuados para que todas las voces sean escuchadas.<sup>52</sup> Éste es uno de los principales debates que se dan hoy en América Latina: ¿cómo institucionalizar la libertad de expresión para garantizar pluralidad? (Serrano y Vázquez, 2013). No es sólo un problema de incapacidad de reproducción de la pluralidad, sino un sesgo algunas veces político y otras veces estructural.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Sabemos que el mercado, por su propia lógica, no es el mecanismo adecuado para ejercer un derecho: reacciona a la demanda efectiva y no a una lógica universal, como se pretende con los derechos humanos, a la par que los actores que integran el mercado mantienen una fuerte asimetría de poder económico y político. Así, lo que se ha integrado en México es un mercado concentrado de medios de comunicación que es incapaz de reproducir la pluralidad de voces que hoy integran la sociedad civil (Mastrini y Becerra, 2006).

<sup>52</sup> De hecho, precisamente en marzo de 2015 un conjunto de organizaciones de derechos humanos especializadas en libertad de expresión en América Latina pidió una audiencia a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el asunto: diversidad, pluralismo y concentración en los medios de comunicación en América Latina (AAVV, 2015).

<sup>53</sup> En la medida en que los dueños de los grandes medios de comunicación pertenecen a alguna facción de la coalición gobernante, la pluralidad se agota en tantas facciones como esa coalición gobernante tenga, pero los que siempre quedarán excluidos son quienes no pertenezcan a dicha coalición. Más aún, en la medida en que se trata de empresarios, lo que se anula por completo es la crítica al modelo capitalista en general, y neoliberal en particular, que sea contraria a los intereses empresariales.

Finalmente, el tercer mecanismo propio de la tercera ola de transición a la democracia es la ausencia de modelos alternativos al neoliberalismo (ya sea extractivista o maquiador) de desarrollo (Cavarozzi, 1991; Costantino y Cantamutto, 2015). El “consenso” en torno al modelo capitalista en general, y neoliberal en particular, limita la existencia de dos o más propuestas programáticas, al menos en lo que al modelo económico se refiere. Esta limitación proviene, en buena medida, del hecho de que la transición a la democracia en la tercera ola se concentró en el régimen, por lo que no se planteó el cambio de las reglas de distribución del poder económico que conforman al Estado, a la par de que se haya institucionalizado a la libertad de expresión por medio del mercado.

A estas limitaciones generales de la transición a la democracia en la tercera ola hay que sumar las problemáticas más específicas de la forma de hacer política en México: el clientelismo como forma alternativa de intermediación política; la negación, simulación, corrupción e impunidad como forma de hacer política. Todos estos elementos juntos (actuando de forma interactiva) conforman a la democracia procedimental realmente existente, lo que conlleva la neutralización de los mecanismos de *accountability* y la conformación de una democracia no sólo elitista, sino de un gobierno particularista, es decir, minoritario y excluyente.

**Cuadro 10.** Las pautas de la democracia en México



Fuente: elaboración propia.

La forma adecuada de entender la relación entre el populismo y la democracia proviene de la comparación del populismo realmente existente con esta democracia realmente existente, y viendo al populismo y a la democracia no como dos polos de un continuo, sino como dos fronteras borrosas, debido a tres conceptos difuminados: populismo, democracia y soberanía popular. Con estos elementos, la frontera entre lo democrático y el populismo no es clara ni rígida. "El populismo articula ingredientes democráticos y autoritarios: ampliación de la ciudadanía, recurso a procedimientos electorales, pluripartidismo, extensión de la participación social y política, junto con: control vertical de las organizaciones sociales, reducción del espacio institucional para la oposición, promoción de un sistema político ampliado y al mismo tiempo excluyente" (Vilas, 1994: 97-99). La incorporación de los sectores excluidos, ya mediante la expansión del

voto o a través de la integración simbólica y política, era un rasgo democratizante del populismo, aunque esta incorporación se dio a través de movimientos heterónomos que se identifican acríticamente con líderes carismáticos muchas veces autoritarios. En la medida que el régimen oligárquico era ideológicamente liberal y excluyente, el populismo era antiliberal, pero era también una fuerza integradora y democratizadora fundamental al ampliar las fronteras y formas de participación (De la Torre, 1994: 58; 1996: 63 y 1998: 87).

Así, la relación populismo-democracia puede ser vista como una serie de encuentros y desencuentros. El populismo se convierte en la contraparte de la democracia liberal-procedimental a partir de la negación sistemática de los derechos sociales básicos de la población y, en consecuencia, los problemas de redistribución,<sup>54</sup> que si bien este modelo de democracia por sí solo no está institucionalizado para solucionar, sí genera la expectativa de solución a partir de los principios de soberanía popular y decisión mayoritaria.

El populismo hace de catalizador de ciertas necesidades, malestares y descontentos sociales, ingresándolos en el

---

<sup>54</sup> Este problema fue analizado por Torcuato Di Tella (1965: 39-45) bajo la aparición de varios síndromes: el efecto demostración, la revolución de aspiraciones, la generación de grupos incongruentes y la formación de coaliciones populistas.

campo político cuando los constituye en demandas. “El público de los populistas modernos reúne a todos aquellos que han perdido esta creencia en la que se basa la cláusula central del contrato político; es decir, la que obliga a cualquier régimen a preservar la continuidad de la comunidad colocada bajo su protección, así como el destino personal de cada uno de sus miembros y de sus descendientes” (Hermet, 2001: 31).<sup>55</sup> El populismo es la reacción esperable y espejo permanente de una democracia que no realiza procesos de inclusión política, económica y simbólica, en medio de tensiones constantes y de la neutralización de los mecanismos de rendición de cuentas.

---

<sup>55</sup> La idea del rompimiento social como fuente primigenia del populismo a partir de la desigualdad y la incertidumbre en la vida cotidiana aparece en Hermet, 2001; Prud’homme, 2001; Santiso, 2001, y Panizza, 2005.



# Fuentes de información

## **Bibliográficas**

AAVV, *Diversidad, pluralismo y concentración de los medios de comunicación en América Latina*, Washington, mimeo, 2015.

Abed, G.T. y H.R. Davoodi, *Governance, corruption and economic performance*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2002.

Acuña, Carlos y William Smith, "The political economy of structural adjustment", en William Smith, Carlos Acuña y Eduardo Gamarra (eds.), *Latin American political economy in an age of neoliberal reform*, Miami, University of Miami, 1994.

Alonso, José y Carlos Mulas-Granados (coords.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid, FCE, 2011.

Álvarez Junco, José, "El populismo como problema", en J. Álvarez Junco y Ricardo González Leandri, *El populismo en España y América*, Madrid, Catriel, 1994.

Amnistía Internacional, *Acabar con la impunidad. Justicia para las víctimas de tortura*, Madrid, Amnistía Internacional, 2010.

Andión, Ximena, "Entre dos fuegos: la impunidad sistemática de la violencia contra las mujeres en México", en Mariclaire Acosta, *La impunidad crónica de México. Una aproximación desde los derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012.

Arato, A. y Jean Cohen, *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE (1ª ed. en inglés, 1992), 2000.

Arditi, Benjamin, "El populismo como espectro de la democracia: una respuesta a Canovan", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 47, núm. 191, 2004.

Arnold, Douglas, "¿Pueden unos ciudadanos poco atentos a la política controlar a sus representantes electos?", en *Zona Abierta*, núm. 100/101, (1ª ed. en inglés 1993), 2002.

Bentley, Arthur, *The process of government*, Chicago, Chicago University Press, 1908.

- Berlin, Isaiah, "Dos conceptos de libertad", en Anthony Quinton, *Filosofía política*, México, FCE, 1974.
- Bernstein, Robert, *El mito del control del electorado*, Madrid, Alianza Editorial, 1989.
- Bobbio, Norberto, *Teoría General de la Política*, Madrid, Editorial Trotta, 2003.
- Boudon, Raymond, "The logic of relative frustration", en Jon Elster (ed.), *Rational Choice*, Oxford, Basil Blackwell, 1986.
- Braun, Herbert, "Populazos, populitos, populismos", en Guy Hermet, Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme, *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México, El Colegio de México, 2001.
- Cameron, Maxwell, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, FLACSO-México/The University of British Columbia/American University, 2012.
- Castoriadis, Cornelius, "La democracia como procedimiento y como régimen", (s/f), disponible en <http://www.inisoc.org/Castor.htm>

Cavarozzi, Marcelo, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, octubre-diciembre, 1991.

Celis, Jacqueline de, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1963.

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU), *La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos. Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1 S/P, 1997*, disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html> (consulta: 6 de marzo del 2016).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*, México, CONEVAL, noviembre, 2011, disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/INFORME\\_DE\\_EVALUACION\\_DE\\_LA\\_POLITICA\\_DESARROLLO\\_SOCIA\\_2011.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/INFORME_DE_EVALUACION_DE_LA_POLITICA_DESARROLLO_SOCIA_2011.pdf)

\_\_\_\_\_, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2012*, México, CONEVAL, noviembre, 2012, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx>

\_\_\_\_\_, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México, 2014*, México, CONEVAL, febrero, 2015, disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS\\_2014/IEPDS\\_2014.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf)

\_\_\_\_\_, *Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas, 2012-2014*, Resumen Ejecutivo, México, CONEVAL, 2015<sup>a</sup>, disponible en [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014\\_CONEVAL\\_web.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf)

Constant, Benjamin, "De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos", en *Principio de política*, Buenos Aires, Americale (1<sup>a</sup> ed. en francés, 1819), 1943.

Costantino, Agustina y Francisco Cantamutto, "Modos de desarrollo y realización de derechos en América Latina", en Karina Ansolabehere, Francisco Valdés-Ugalde y Daniel Vázquez (coords.), *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, México, FLACSO-México, 2015.

Dahl, Robert, *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press (1ª ed., 1961), 1963.

\_\_\_\_\_, *Análisis sociológico de la política* (trad. de *Modern Political Analysis*), España, Ed. Fontanella (1ª ed., en inglés 1963), 1968.

\_\_\_\_\_, *La poliarquía. Participación y oposición*, España, Tecnos, (1ª ed. en inglés, 1971), 1990.

\_\_\_\_\_, *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, CONACULTA/Alianza Editorial, (1ª ed. en inglés, 1982), 1991.

Díaz, Elías, "Estado de derecho y legitimidad democrática", en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (comps.), *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002.

Dos Santos, Theotonio, *Economía mundial. La integración latinoamericana*, México, Plaza & Janés, 2004.

Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Editorial Aguilar (1ª ed. en inglés, 1957), 1973.

Dunn, John, "Situating democratic political accountability", en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes, *Democracy, accountability and representation*, EUA, Cambridge University Press, 1999.

Eckstein, H., *Pressure group politics. The case of British Medical Association*, Londres, 1960.

Farnsworth, Kevin, "The enhanced structural power of capital: a review and assessment", en Ian Gough, *Global capital, human needs and social policies. Selected essays, 1994-99*, Gran Bretaña, Palgrave, 2000.

Fearon, James, "Electoral accountability and the control of politicians selecting good types versus sanctioning poor performance", en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes, *Democracy, accountability and representation*, EUA, Cambridge University Press, 1999.

Ferejohn, John, "Accountability and authority: toward a theory of political accountability", en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes, *Democracy, accountability and representation*, EUA, Cambridge University Press, 1999.

Fiorina, Morris, *Retrospective Voting in American National Elections*, New Heaven, Yale University Press, 1981.

Gargarella, Roberto, "Algunas preguntas sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano", en AAVV, *América Latina en los albores del siglo XXI. 2. Aspectos sociales y políticos*, México, FLACSO, 2012.

\_\_\_\_\_, "Crisis de representación y constituciones contramayoritarias", en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 2, México, ITAM, abril, 1995.

\_\_\_\_\_, "Keeping the Promise. Rights and Realities in Latin América", en *Boston Review*, enero/febrero, 2013, disponible en [http://www.bostonreview.net/BR38.1/roberto\\_gargarella\\_mexico\\_latin\\_america\\_social\\_rights\\_constitutionalism.php](http://www.bostonreview.net/BR38.1/roberto_gargarella_mexico_latin_america_social_rights_constitutionalism.php) (consulta: 15 de enero del 2013).

\_\_\_\_\_, *La justicia frente al gobierno. Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*, Barcelona, Ariel, 1996.

\_\_\_\_\_, "Una maquinaria exhausta. Constitucionalismo y alienación legal en América", en *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, núm. 33, México, ITAM, octubre, 2010.

GIEI, *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, México, GIEI, 2015.

González, Marianne y Claudio Nash, *Transparencia, lucha contra la corrupción y el sistema interamericano de derechos humanos*, Chile, Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile, 2011.

Griffith-Jones, Stephany, *International Capital Flows to Latin America*, Serie Reformas Económicas, núm. 55, CEPAL, 2000.

Hirschmann, Albert, "La tolerancia cambiante de la desigualdad del ingreso en el curso del desarrollo económico", en *De la economía a la política y más allá*, México, FCE, 1973.

Ianni, Octavio, "Populismo y relaciones de clase", en *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, México, Era (1ª ed., 1972), 1973.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 2015, disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/default.aspx>

International Council of Human Rights Policy (ICHRP), *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo*, México, ICHRP, 2009.

\_\_\_\_\_, *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate de la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades*, México, ICHRP, 2011.

Isunza, Ernesto y Adrián Gurza, *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, CIESAS, 2010.

Kaufman, Robert, "Liberalización y democratización en América del Sur: perspectivas a partir de la década de 1970", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 35, Perspectivas comparadas*, Argentina, Paidós (1ª ed. en inglés, 1986), 1988.

Key, Orlando, *Política, partidos y grupos de presión*, Madrid (1ª ed. en inglés, 1960).

Kirchheimer, Otto, "The transformation of the western Europe party systems", en Joseph LaPalombara y Myron Weiner, *Political parties and political development*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1966.

Knight, Alan, "Populism and Neo-populism in Latin America, especialmente México", en *Journal of Latin America Studies*, núm. 30, 1998.

Laclau, Ernesto, *La democracia y el problema del poder*, (s/f), disponible en: <https://sociologia1unpsjb.files.wordpress.com/2008/08/09-laclau-democracia.pdf>

\_\_\_\_\_, *Debates y combates. Por un nuevo horizonte de la política*, Argentina, FCE, 2008.

\_\_\_\_\_, "Populismo: ¿qué nos dice el nombre?" en Francisco Panizza (comp.), *El populismo como espejo de la democracia*, Buenos Aires, FCE, 2009.

\_\_\_\_\_ y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI, 1987.

Lechner, Norbert, "La democracia entre la utopía y el realismo", en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 6, Madrid, diciembre, 1995.

\_\_\_\_\_, "Las transformaciones de la política", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, México, UNAM, enero-marzo, 1996.

\_\_\_\_\_, "¿Por qué la política ya no es lo que fue?", en *Leviatán*, núm. 63, Madrid, 1996a.

Leffort, Claude, *La incertidumbre democrática: ensayos sobre lo político*, España, Anthropos, 2004.

Lindblom, Charles, *Politics and Markets. The world's political-economic systems*, EUA, Basic Books, 1977.

Lynch, Nicolás, "Neopopulismo: un concepto vacío", en *Socialismo y Participación*, núm. 86, Lima, diciembre, 1999.

Macpherson, C.B., *La democracia liberal y su época*, España, Alianza Editorial (1ª ed. en inglés, 1977), 1981.

Manin, Bernard, "La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo", en *Sociedad*, núm. 6, FCS-UBA, abril, 1995.

Manzano, Dulce, "Introducción: ¿son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?", en *Zona Abierta*, 100/101, Madrid, 2002.

Maravall, José María, "Accountability and manipulation", en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes, *Democracy, accountability, and representation*, EUA, Cambridge University Press, 1999.

Melucci, Alberto, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México, 1999.

Méndez, Juan, Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. A/HRC/28/68/Add.3, Nueva York, Naciones Unidas, 2014.

Meynaud, Jean, *Los grupos de presión*, Buenos Aires, Editorial Universitaria (1ª ed. en francés, 1960), 1972.

Mills, Wright, *La elite del poder*, México, FCE (1ª ed. en inglés, 1956), 1978.

Moguillansky, G. y R. Bielschovsky, *Inversión y reformas económicas en América Latina*, México/Santiago, FCE/CEPAL, 2000.

Mouffe, Chantal, "Fin de la política y ascenso de la derecha radical", en *Leviatán*, núm. 62, Madrid, 1995.

\_\_\_\_\_, "La política y los límites del liberalismo", en *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, España, Paidós (1ª ed. en inglés, 1993), 1999.

Navarro, Mario, "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico", en *Desarrollo Económico*, vol. 35, núm. 139, Buenos Aires, octubre-diciembre 1995.

Olvera, Alberto, "Introducción", en Alberto Olvera, *Sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999.

\_\_\_\_\_, *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS / Universidad Veracruzana, 2010.

O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal", en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, Barcelona, núm. 4, Paidós, octubre, 1998.

\_\_\_\_\_, "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política", en *Isonomía*, núm. 14, abril, 2001.

\_\_\_\_\_, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997a.

\_\_\_\_\_, "¿Democracia delegativa?", en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Argentina, Paidós, 1997.

\_\_\_\_\_, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Argentina, PNUD, 2004.

\_\_\_\_\_, "Las tensiones en el Estado burocrático autoritario y la cuestión de la democracia", en David Collier, *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, FCE (1ª ed. en inglés, 1979), 1985.

\_\_\_\_\_, "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en *Nueva Sociedad*, núm. 152, Argentina, noviembre-diciembre, 1997b.

Panizza, Francisco, "Populism and the mirror of democracy", en Francisco Panizza, *Populism and the mirror of democracy*, Londres, Verso, 2005.

Pasquino, Gianfranco "Participación política, grupos y movimientos", en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política*, España, Alianza Editorial (1ª ed. en italiano, 1986), 1996.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz, "Accountability social: la otra cara del control", en Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2002.

Prud'homme, Jean-François, "Un concepto evasivo: el populismo en la ciencia política", en Guy Hermet, Soledad Loeza y Jean-François Prud'homme, *Del populismo de los*

*antiguos al populismo de los modernos*, México, El Colegio de México, 2001.

Przeworski, Adam, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 3, Perspectivas comparadas, Argentina, Paidós (1ª ed. en inglés, 1986), 1988.

\_\_\_\_\_, Bernard Manin y Susan Stokes, "Elections and representation", en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes, *Democracy, accountability, and representation*, EUA, Cambridge University Press, 1999.

\_\_\_\_\_, *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1991.

\_\_\_\_\_, "La socialdemocracia como fenómeno histórico", en Adam Przeworski, *Capitalismo y socialdemocracia*, Madrid, Alianza Editorial (1ª versión en inglés, 1980, en *New Life Review*, núm. 122), 1988.

\_\_\_\_\_, Luiz Carlos Bresser Pereira y José María Maravall, *Economic reforms in new democracies: A social-democratic approach*, Cambridge, Cambridge University, 1993.

\_\_\_\_\_, Susan Stokes y Jorge Buendía, "Opinión pública y reformas de mercado. Las limitaciones de la interpretación económica del voto", en *Desarrollo Económico*, núm. 145, vol. 37, abril-junio (1ª ed. en inglés, 1996), 1997.

\_\_\_\_\_ y José Antonio Cheibub, "Democracy, elections and accountability for economic outcomes", en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes, *Democracy, accountability, and representation*, EUA, Cambridge University Press, 1999.

\_\_\_\_\_ y Michael Wallerstein, "El capitalismo democrático en la encrucijada", en Maria Herminia Tavares, *¿Hacia un nuevo Estado del malestar?*, Costa Rica, FLACSO (Cuaderno de Ciencias Sociales, núm. 27), noviembre, 1989.

Pulido, Miguel y Rolando Lagunes, *Documento de Trabajo: Diagnóstico sobre la impunidad en México*, México, MIMEO, marzo, 2016.

Raz, Joseph, "El Estado de derecho y su virtud", en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vásquez (coords.), *Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002.

Rose-Ackerman, Susan, "Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas", en Irma

Eréndira Sandoval, *Corrupción y transparencia. Debatendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Siglo XXI, 2009.

\_\_\_\_\_ (ed.), *International Handbook on the economics of corruption*, EUA, Edward Elgar Publishing Limited, 2006.

Santiso, Javier, "¿Del buen revolucionario al buen liberal? A propósito de un extraño camaleón latinoamericano", en Guy Hermet, Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme, *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México, El Colegio de México, 2001.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2003.

\_\_\_\_\_, *¿Qué es la democracia?*, España, Taurus, 2001.

Scheidler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI (Cuadernillo 3), 1999.

Schumpeter, Joseph, *Capitalismo socialismo y democracia*, tomo 1, Barcelona, Orbis (1ª ed. en inglés, 1942), 1983.

Serrano, Sandra y Daniel Vázquez, "La postura del Ecuador frente al proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La disputa por los conceptos...

y sus consecuencias", en *Pensamiento Propio*, núm. 37, año 18, Buenos Aires, julio-diciembre, 2013.

Solomon, Robert, *Dinero en marcha. La revolución de las finanzas internacionales a partir de 1980*, Buenos Aires, Granica, 2000.

Stallings, Bárbara y Wilson Pérez, "El contexto internacional: el comercio y los flujos de capital", en Crecimiento, empleo y equidad. *El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, México/Santiago, FCE/CEPAL, 2000.

Stimson, James, "Party government and responsiveness", en Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan Stokes, *Democracy, accountability and representation*, EUA, Cambridge University Press, 1999.

Stokes, Susan, *Mandates and democracy*, EUA, Cambridge University Press, 2001.

Summers, Robert, "Los principios del Estado de derecho", en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vásquez (coords.), *Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002.

Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Tilly, Charles, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza Editorial (1ª ed. en inglés, 1990), 1992.

Torre, Carlos de la, "Los significados ambiguos de los populismos latinoamericanos", en José Álvarez Junco y Ricardo González Leandri, *El populismo en España y América*, Madrid, Catriel, 1994.

\_\_\_\_\_, "Populist redemption and the unfinished democratization of Latin America", en *Constellations*, vol. 5, núm. 1, marzo, 1998.

\_\_\_\_\_, *Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador*, Ecuador, Centro Andino de Acción Popular, 1996.

Touraine, Alain, *Producción de la Sociedad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Instituto Francés de América Latina (1ª. ed. en francés, 1973), 1995.

Tribunal Permanente de los Pueblos / Capítulo Mexicano (TPP), *Dictamen Final de la preaudiencia sobre Presas, derechos de los pueblos e impunidad*, México, MAPDER, 2012.

Truman, David, *The Governmental Process. Political interest and public opinion*, Nueva York, Alfred A. Knopf, Inc., 1951.

Vázquez, Daniel, "Democracia liberal procedimental y movimientos sociales. Temas pendientes en la democracia mexicana luego del conflicto en Oaxaca", en Julio Aibar y Daniel Vázquez (coords.), *Política y Sociedad en México. Entre el desencuentro y la ruptura*, México, FLACSO, 2008.

\_\_\_\_\_, "Entre la libertad y la igualdad: un debate inacabado que impacta a la democracia", en *Folios. Revista del Instituto Electoral de Guadalajara*, año 4, núm. 25, 2012.

\_\_\_\_\_, "La democracia, el populismo y los recursos políticos del mercado: déficits democráticos y neopopulismo", en *Vox Populi. Populismo y democracia en América Latina*, 2007.

\_\_\_\_\_, "Los derechos humanos y la teoría y estudios empíricos de democracia: una relación accidental", en Ariadna Estévez y Daniel Vázquez, *Los derechos humanos en las ciencias sociales: construyendo una agenda de investigación multidisciplinaria*, México, FLACO/CISAN-UNAM, 2010.

Vázquez, Rodolfo, "El Estado de derecho: Una justificación", En Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coords.), *Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002.

Vilas, Carlos, *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*, México, CNCA, 1994.

Warren, Miller y Donald Stokes, "Constituency influence in Congress" en *American Political Science Review*, 1963.

Weber, Max, *El político y el científico*, México, Premia Editora, 1991.

Weyland, Kurt, "Clarificando un concepto cuestionado: el populismo en el estudio de la política latinoamericana", en *Releer los populismos*, Quito, CAAP, 2001.

\_\_\_\_\_, "Neopopulism and neoliberalism in Latin America: how much affinity", escrito presentado en el XXIV Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Dallas, 27-29 de marzo de 2003.

Winocur, Marcos, "El populismo en América Latina", en AAVV, *El populismo en América Latina*, México, UNAM, 1983.

Zalaquet, José, *Transparencia y rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América*, Chile, Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile/Chile Transparente, 2007.

## **Hemerografía**

Abundis, Francisco, "Universitarios votan por el PAN; los de menor escolaridad, por el PRI", en *El Financiero*, 3 de mayo

de 2015, disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/universitarios-votan-por-pan-los-de-menor-escolaridad-por-el-pri.html>

Córdova, Rodolfo, "Migrantes desaparecidos en México, aquí están sus madres", en *Animal Político*, 17 de octubre de 2012, disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2012/10/17/migrantes-desaparecidos-en-mexico-aqui-estan-sus-madres/>

Chávez, Víctor, "Al vacío 96% de las denuncias de la Auditoría Superior", en *El Financiero*, 24 de febrero de 2014.

Díaz, Gloria, "Temen ser torturados 64% de los mexicanos: Amnistía", en *Proceso*, 13 de mayo de 2014, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=372072>

Garduño, Silvia, "Desplaza violencia a 281 mil en el país", en *Reforma*, 6 de mayo de 2015, disponible en <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=533398&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=533398>

Martínez, Ana, "Dan concesión de tv abierta a Cadena Tres y Radio Centro", en *El Financiero*, 12 de mayo de 2015.

Redacción, "La gente pobre y sin estudios, el principal activo del PRI: encuesta", en *CNNMéxico*, 5 de mayo de 2015, disponible en <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2015/05/05/la-gente-pobre-y-sin-estudios-el-principal-activo-del-pri-encuesta>

Redacción, "La guerra no está ni en Afganistán ni en Irak, México tiene más muertos: Frontline", en *Sin embargo*, 2 de agosto de 2015, disponible en <http://www.sinembargo.mx/02-08-2015/1429173>

### **Sitios de internet**

Freedom House, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

INE, <http://prep2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>

INEGI, [www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx)

Parametría, [www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4775](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4775)

# Sobre el autor

**Luis Daniel Vázquez Valencia** es doctor en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, donde actualmente se desempeña como profesor-investigador. Tiene estudios en derecho, ciencia política y sociología política, y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

Sus temas de investigación incluyen la teoría jurídica del derecho internacional de los derechos humanos, los estudios sobre democracia, derechos humanos y mercado, y la relación entre corrupción, impunidad y derechos humanos.

Entre sus últimas publicaciones se cuentan *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar* (2016) y *Derechos humanos y restricciones. Los dilemas de la justicia* (2015); así como las coordinaciones de los libros *Los derechos humanos y la violencia: Estado,*

*instituciones y sociedad civil* (2015), *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina* (2015), *De la democracia liberal a la soberanía popular* (2015) y *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia* (2015).





# 36

## **Democracia, populismo y elitismo**

se terminó de imprimir en noviembre de 2020 en Litográfica Ingramex, S.A. de C.V., Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819, Ciudad de México.

Se utilizaron las familias tipográficas Acumin Pro y Slate Pro; papel Bond ahuesado cultural de 90 gramos y forros en cartulina Bristol de 240 gramos.

La edición consta de 1,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.





**Consulta las bases  
de datos del INE**



## CUADERNOS DE DIVULGACIÓN DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA (TÍTULOS PUBLICADOS)

1. **Principios y valores de la democracia**, Luis Salazar y José Woldenberg, 1993
2. **La cultura política democrática**, Jacqueline Peschard, 1994
3. **La democracia como forma de gobierno**, José F. Fernández Santillán, 1995
4. **La participación ciudadana en la democracia**, Mauricio Merino, 1995
5. **Elecciones y democracia**, José Antonio Crespo, 1995
6. **Gobernabilidad y democracia**, Antonio Camou, 1995
7. **Sistemas electorales y de partidos**, Leonardo Valdés, 1995
8. **Partidos políticos y democracia**, Jaime F. Cárdenas Gracia, 1996
9. **Esferas de la democracia**, Jesús J. Silva-Herzog Márquez, 1996
10. **Tolerancia y democracia**, Isidro H. Cisneros, 1996
11. **Oposición y democracia**, Soledad Loaeza, 1996
12. **Estado de derecho y democracia**, Jesús Rodríguez Zepeda, 1996
13. **Diálogo y democracia**, Laura Baca Olamendi, 1996
14. **Democratización y liberalización**, César Cansino, 1997
15. **Consulta popular y democracia directa**, Jean-François Prud'homme, 1997
16. **Democracia y educación**, Gilberto Guevara Niebla, 1998
17. **Federalismo, gobiernos locales y democracia**, Tonatiuh Guillén López, 1999
18. **Libertad y democracia**, Víctor Alarcón Olguín, 1999
19. **Gobiernos y democracia**, Javier Hurtado, 1999
20. **Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial**, Ricardo Espinoza Toledo, 1999
21. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**, Luis Carlos Ugalde, 2002
22. **Concepciones de la democracia y justicia electoral**, José Ramón Cossío D., 2002

23. **Género y democracia**, Estela Serret, 2004
24. **Comunicación y democracia**, Enrique E. Sánchez Ruiz, 2004
25. **Democracia y (cultura de la) legalidad**, Pedro Salazar Ugarte, 2006
26. **Multiculturalismo y democracia**, Lourdes Morales Canales, 2008
27. **Ciudadanía y democracia**, Alberto J. Olvera, 2008
28. **Democracia y formación ciudadana**, Teresa González Luna Corvera, 2010
29. **Sufragio extraterritorial y democracia**, Víctor Alejandro Espinoza Valle, 2011
30. **Políticas públicas y democracia**, David Arellano Gault y Felipe Blanco, 2013
31. **Derechos fundamentales y democracia**, Miguel Carbonell, 2013
32. **Formación ciudadana en México**, Silvia L. Conde, 2014
33. **Democracia y organismos internacionales**, Alejandra Nuño, 2016
34. **Democracia y medios en México: el papel del periodismo**, Manuel Alejandro Guerrero, 2016
35. **Democracia y burocracia**, Guillermo M. Cejudo, 2016
36. **Democracia, populismo y elitismo**, Luis Daniel Vázquez Valencia, 2016
37. **Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericano**, Natalia Saltalamacchia y María José Urzúa, 2016
38. **Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual**, Ricardo Ruiz Carbonell, 2017
39. **Democracia y gobiernos municipales en México: de la política a las políticas**, Oliver D. Meza, 2017
40. **Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México**, Gabriela Cano, 2018
41. **Democracia, privacidad y protección de datos personales**, María Solange Maqueo Ramírez y Alessandra Barzizza Vignau, 2019





# 36

 CUADERNOS DE  
DIVULGACIÓN DE LA  
CULTURA DEMOCRÁTICA



Consulta el catálogo  
de publicaciones del INE