

REVISTA *mexicana*

de CIENCIAS POLÍTICAS
y SOCIALES

■ Año XLVII, Num. 193 enero-marzo de 2005 ■

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
UNAM

Director

Fernando Pérez Correa

Directora asociada

Judit Bokser Misses

Editor responsable

Juan Felipe Pozo Block

Editora invitada

Cristina Puga Espinosa

Consejo editorial

Alfredo Andrade Carreño, Benjamín Ardití Karlik, FCPYS-UNAM; Jaime Cárdenas, IJ-UNAM; Jorge Chabat, CIDE; David Easton, Universidad de California; S. N. Eisenstandt, Universidad Hebrea de Jerusalén; Milton J. Esman, Universidad de Cornell; Susana González Reyna, FCPYS-UNAM; Hira de Gortari, Instituto Mora; Laura Hernández Artega, FCPYS-UNAM; Edmundo Hernández-Vela Salgado, FCPYS-UNAM; Martin Jay, Universidad de Berkeley; Marcos Kaplan, IJ-UNAM; José Marques de Melo, Universidad de São Paulo; Silvia Molina y Vedia del Castillo, FCPYS-UNAM; Roberto Moreno Espinosa, FCPYS-UNAM; Alejandra Salas-Porras Soule, FCPYS-UNAM; Teun A. van Dijk, Universidad de Amsterdam.

Ilustración de portada: detalle del mural *Educación Popular*, Guillermo Chavez Vega, Gobierno del Estado de Jalisco.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XLVII, núm. 193, enero-marzo de 2005, es una publicación editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Circuito Cultural Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Delegación Coyoacán, D.F. Número de Certificado de Licitud de Título 7642, Número de Certificado de Licitud de Contenido 5147, Número de Reserva del Título en Derechos de Autor 2121-93. ISSN-0185-1918. Distribuida por la Dirección General de Fomento Editorial, Av. del Imán No. 5, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Delegación Coyoacán, D.F. Impresa en Toma y Lee Editorial, S.A. de C.V. Tuxpan No. 70, Col. Roma Sur, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06760, México, D.F. Diseño y diagramación de Revista, Blanca Estela Canseco.

La Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales aparece en los siguientes índices: Índice de Revistas Científicas Mexicanas de Excelencia del CONACYT; ABC Pol Sci; Centro de Información Científica y Humanística de la UNAM (CICH); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE); International Political Science Abstracts; Historical Abstract; Hispanic American Periodical Index (HAPI); International Bibliography of the Social Sciences; Institut de l'Information Scientifique et Technique (INIST); Public Affairs Information Service; Sociological Abstracts; Ulrich's International Periodical Directory; Zeller Verlag.

7

PRESENTACIÓN

PERSPECTIVAS TEÓRICAS

13

Criterios para la evaluación del desempeño de las asociaciones
Jorge Cadena-Roa y Cristina Puga Espinosa

41

Confianza, capital social y desempeño de organizaciones.
Criterios para su evaluación.
Sara Gordon Rapoport

56

Modos de toma de decisiones en las asociaciones y
desempeño político
Matilde Luna y Ricardo Tirado

CUESTIONES CONTEMPORÁNEAS

77

Diálogo no es negociación.
Representación, toma de decisiones y operación política:
los límites organizacionales del CGH
Carlos Chávez Becker

SOCIEDAD Y POLÍTICA

109

La democracia contra la corrupción
Mark E. Warren

142

Fuentes doctrinales para una discusión sobre el diseño de las
Instituciones Políticas del Sistema Presidencial Mexicano
David Pantoja Morán

Índice

DOCUMENTOS

165

*La construcción de
la agenda universitaria de poder*
Gerardo Dorantes

RESEÑAS

215

Lecciones desde Brasil
Reseña del libro de Nylén, William.
Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil,
New York, Palgrave Macmillan, 2003.
Gustavo López Montiel

219

Análisis de Redes: ¿Técnica o Paradigma?
Reseña del libro de Chaqués Bonafont Laura, *Redes de Políticas
Públicas*, Madrid, CIS-Siglo Veintiuno Editores, 2004.
Víctor Alarcón Olguín

224

La virtud de una democracia
Reseña del libro de Warren, Mark E., *Democracy and Association*,
Princeton/ Oxford, Princeton University Press, 2001.
Matilde Luna

229

COLABORADORES

237

INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

Presentación

El reciente interés por la sociedad civil, como espacio de relaciones que fortalece una esfera pública influyente y establece nuevas formas de participación en la vida política de las sociedades, ha vuelto los ojos de las ciencias sociales hacia las asociaciones. Éstas son definidas como grupos organizados de personas que se reúnen voluntariamente y que comparten metas comunes, reglas de funcionamiento y elementos de identidad. Señaladas como requisito de la democracia desde Tocqueville, la presencia social y política de las asociaciones gana cada vez más terreno en diversas partes del mundo y empieza a modificar el panorama de la acción colectiva en nuestro país. Una nueva legislación que las reconoce como promotoras de desarrollo social y representantes de intereses diversos — que les da la posibilidad de participar en la elaboración de políticas públicas— es indicativa del nuevo papel que han comenzado a tener en la sociedad y en la política mexicana.

El presente número pretende destacar la importancia de estos nuevos actores sociales a través de varios trabajos que reflexionan, desde distintas perspectivas, sobre el comportamiento de las asociaciones frente a una preocupación central: en qué consiste su buen desempeño y cuáles serían los criterios para medirlo. A partir de este objetivo, en la sección de Perspectivas Teóricas, Jorge Cadena-Roa, Cristina Puga, Sara Gordon, Matilde Luna y Ricardo Tirado analizan diferentes aspectos de este fenómeno. Cadena y Puga ("*Criterios para la evaluación del desempeño de las asociaciones*") lo hacen a partir de una revisión de algunos de los principales enfoques teóricos que han sido utilizados para el estudio de las asociaciones: las perspectivas sobre movimientos sociales —dentro de ellas, las propuestas referidas a las llamadas "organizaciones de los movimientos sociales" (OMS)—; la teoría de la movilización de recursos y las varias teorías de la organización. Estos enfoques permiten revisar diferentes ángulos del comportamiento

asociacional al tiempo que proveen de criterios diversos para elaborar una síntesis comprensiva que sirva de guía metodológica para un análisis más puntual de casos concretos. A su vez, Sara Gordon ("*Confianza, capital social y desempeño de organizaciones. Criterios para su evaluación*") aborda el problema desde el enfoque de la confianza para establecer si las asociaciones son efectivamente productoras de relaciones de confianza, como lo establecen las teorías sobre el capital social; si la confianza interpersonal genera una confianza más extensa que se relacione con el compromiso cívico y la cooperación colectiva; y si es posible establecer una tipología de las formas de confianza que las asociaciones generan. Luna y Tirado, por su parte, ("*Modos de toma de decisiones en las asociaciones y desempeño político*") desde la perspectiva de la evaluación, recurren a los procesos de toma de decisiones como indicadores del desempeño de las asociaciones, fundados en la legitimidad y la eficacia de las decisiones tomadas como criterios de medición. Trabajados originalmente como ponencias para un congreso local, los tres trabajos han sido revisados y ampliados a la luz de los comentarios recibidos y del intercambio entre los propios autores.

Como ejemplo de aplicación de algunos criterios de evaluación al estudio de una asociación concreta, se encuentra el artículo de Carlos Chávez que abre la sección Cuestiones Contemporáneas. En su trabajo, "*Diálogo no es negociación. Representación, toma de decisiones y operación política: los límites organizacionales del CGH*", se analiza el funcionamiento del Consejo General de Huelga, responsable de las decisiones del movimiento estudiantil que paralizó la vida institucional de la Universidad Nacional de México durante 1999. Chávez encuentra que, a pesar de la fuerza adquirida y de la capacidad para lograr los objetivos inicialmente propuestos, otros elementos tales como la lentitud de los procesos de toma de decisiones y la desconfianza interna de los integrantes de la agrupación —por cierto, poco cohesionada y desreglamentada— explican la incapacidad de la organización estudiantil para reconocer triunfos y para permanecer como organización una vez concluido el movimiento.

También referido indirectamente a las asociaciones hemos incluido, en la sección *Sociedad y Política*, un artículo de Mark Warren, académico de las universidades de Georgetown y British Columbia, acerca de los procesos de corrupción que distorsionan las prácticas democráticas y sobre la forma en que una institucionalidad fuerte, aunada a procesos de vigilancia generados

desde la propia sociedad, colaboran para combatirlos. En su trabajo, "*La democracia contra la corrupción*", Warren hace un minucioso análisis teórico fundado en un amplio conocimiento del tema y en casos representativos del mal uso del poder político. Estudioso de la forma en que las asociaciones son promotoras de la democracia, encuentra que la participación organizada de la sociedad constituye un freno a prácticas corruptas que justamente operan para orientar los beneficios derivados de decisiones democráticas hacia grupos minoritarios y, de esta manera, excluir al resto de los interesados. Por ello, su propuesta otorga relevancia tanto a la promoción de las actividades de supervisión y denuncia ciudadanas como al fortalecimiento de leyes que obliguen a aumentar la transparencia de los procesos políticos y a fortalecer los mecanismos regulados de rendición de cuentas.

A fin de mejor comprender la no siempre fácil relación entre gobierno, toma de decisiones, asociaciones y democracia, publicamos el artículo de David Pantoja, "*Fuentes doctrinales para una discusión sobre el diseño de las Instituciones Políticas del Sistema Presidencial Mexicano*", en el que analiza el tema del origen doctrinal del sistema presidencial-constitucional mexicano. Las ideas provenientes de la constitución francesa de 1791, la constitución de Cádiz de 1812 y la constitución federal norteamericana de 1787 son la base para la creación de dicho sistema. En este trabajo Pantoja analiza de forma detallada los aciertos y errores en el diseño tanto de la actual constitución mexicana, como de la forma presidencial de gobierno.

A su vez, en la sección Documentos, se publica la segunda parte¹ de la muy interesante crónica de Gerardo Dorantes sobre el conflicto estudiantil de 1999. En "*La construcción de la agenda política en la UNAM*" Dorantes reconstruye los factores internos y externos, los actores y la situación política del momento que provocaron que el asunto del aumento de las cuotas y la consecuente modificación del Reglamento General de Pagos de la UNAM detonara en algo mucho más grave, que pondría en peligro la estabilidad y el prestigio de la Máxima Casa de Estudios del país, en particular, y en entredicho la educación pública mexicana, en general.

Como cierre de edición, se publican tres reseñas. La primera fue hecha por Gustavo López Montiel quien analizó en sus "Lecciones desde Brasil",

¹ Vid. Gerardo Dorantes, "*La opinión de los estudiantes en el conflicto de 1999 por las reformas al Reglamento General de Pagos de la UNAM*", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, n° 191, mayo-agosto del 2004.

el libro *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*, escrito por William Nysten, en el que el autor explica que la democracia es elitista y, para que deje de serlo, la sociedad necesita tomar más conciencia de su participación en la misma. De acuerdo a Nysten, los ciudadanos deben tener una participación política individual en la democracia en vez de sólo votar una vez al año. Para ilustrar su punto, el autor tomó como base a la sociedad brasileña que ha sido partícipe muy activo en los procesos de democratización del país sudamericano, de tal manera que ha obtenido el control de las decisiones que afectan a la sociedad y a los individuos. El resultado "pluraliza la política, fortaleciendo a la sociedad civil y generando nuevas vías de resolución de necesidades."

Por su lado, Víctor Alarcón Olguín escribe "Análisis de Redes: ¿Técnica o Paradigma?" donde reseña el libro de Laura Chaqués Bonafont *Redes de Políticas Públicas*, mismo que analiza la importancia del sistema de redes aplicado a acciones colectivas como lo pueden ser las asociaciones. La lectura de este texto, comenta el reseñador, resulta por demás útil ya que "sin redes eficaces, la posibilidad de generar políticas públicas consistentes mantiene incierto al futuro de las propias estructuras estatales".

Finalmente, retomando el tema de las asociaciones, Matilde Luna, en "La virtud de una democracia" reseña un texto del propio Mark Warren, *Democracy and Association*, donde el académico abre una amplia discusión sobre cuál es el papel de las asociaciones en la democracia, es decir, si la democracia tiene algún tipo de efecto en las asociaciones o si las asociaciones tienen efecto sobre la democracia. Warren define democracia como las decisiones que toman los individuos para su beneficio o el de su comunidad, siendo esta definición la base para la exposición del tema.

Con este último trabajo concluimos esta amplia y diversa aproximación a la temática de las asociaciones en el ámbito político y social referentes obligados para continuar la no siempre fácil trayectoria de las democracias que, en los inicios del siglo XXI, requieren, indudablemente, aliarse con nuevos agentes y protagonistas sociales que, conjuntamente con la acción política tradicional y las estructuras del mercado, lleven a cabo esa gran tarea inconclusa que siglos antes se impusiera el ζωον πολιτικον: el bien común.

P e r s p e c t i v a s
teóricas

*Crterios para la evaluaci3n del desempe1o de las asociaciones**

Jorge Cadena-Roa **

Cristina Puga Espinosa ***

Resumen

El artculo presenta resultados de una primera b3squeda de criterios claros, funcionales y mesurables que permiten la consideraci3n objetiva y comparativa del desempe1o de asociaciones de muy diverso tipo. Para ello parte de la identificaci3n de algunas variables significativas de las que depende la capacidad de las asociaciones para enfrentar con 3xito diversos retos en la b3squeda del cumplimiento de sus objetivos y la satisfacci3n de sus demandas (relaciones con las autoridades, formulaci3n de pol3ticas, creaci3n de redes, cumplimiento de metas, transparencia, innovaci3n y cambio). En la b3squeda de estos criterios y variables se exploran las contribuciones y hallazgos provenientes de la sociolog3a de la acci3n colectiva y la sociolog3a de las organizaciones. En ambas literaturas te3ricas se identifican algunos conceptos 3tiles y modelos de an3lisis que permiten un acercamiento anal3tico a las diversas formas de asociaci3n y sus pr3cticas.

Abstract

This article presents the results of the first search of clear, operating and measurable criteria that allow the objective and comparative consideration of the development of the different associations. In order to achieve this, it begins with the identification of some meaningful variables that depend on the capacity of the associations to successfully face the different challenges in the search of the fulfilment of its objectives and the satisfactions of its requests (relationship with authorities, formulation of politics, creations of nets, fulfilment of goals, innovation and change). In the quest of these criteria and variables they explore the contributions and findings that come from the collective action sociology and the sociology of the organizations. In both theoretical literatures we can identify some useful concepts and models of analysis that allow an analytical approach to the diverse forms of association and its practices.

Palabras clave: criterios, asociaciones, relaciones con autoridad, creaci3n de redes.

* Trabajo realizado dentro del Proyecto PAPIIT IN306503. Una versi3n anterior se present3 en el IV Seminario Anual de Investigaci3n sobre el Tercer Sector en M3xico, "Sociedad civil en M3xico: identidad y retos en un entorno global," llevado a cabo en la Universidad An3huac del 19 al 20 de octubre de 2004.

** Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Aut3noma de M3xico, Torre II de Humanidades 4º Piso, Ciudad Universitaria, CP 04510, M3xico, D.F.

*** Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Aut3noma de M3xico, Ciudad de la Investigaci3n, Circuito Mario de la Cueva s/n, Zona Cultural de Ciudad Universitaria, CP 04510, M3xico, D.F.

Las asociaciones, entendidas como agrupamientos voluntarios de personas unidas por metas comunes, reglas de funcionamiento y elementos simbólicos que les dan identidad, han adquirido una creciente importancia en las sociedades contemporáneas. En todo el mundo, un mayor número de agrupamientos sociales desarrolla acciones con la intención de solucionar problemas específicos e influir en la toma de decisiones sobre asuntos de la más diversa índole. Percibiendo la fuerza e importancia de este sector asociativo emergente, las autoridades gubernativas y legislativas han abierto canales institucionales a esta modalidad de participación social y han aprobado nuevas leyes que fomentan las actividades de las asociaciones de la sociedad civil¹. Si bien en algunos países las asociaciones autónomas (del estado, de los partidos políticos, de los grupos de poder) y autolimitadas (que no buscan el poder del estado ni tienen fines de lucro, sino que se circunscriben al ámbito social) han sido desde hace más de un siglo parte integrante del paisaje sociopolítico y cultural, en otros, como México, apenas en las últimas décadas comenzaron a desplazar a las viejas organizaciones de corte corporativo (que establecían relaciones de intercambio político con el gobierno y el partido oficial), mismas que formaron parte de la estructura autoritaria y durante décadas sirvieron de soporte a las decisiones de los jefes del estado posrevolucionario. La nueva importancia de las asociaciones tanto desde el punto de vista cuantitativo (Calvillo y Favela, 2004), como cualitativo (Cadena-Roa, 2004; Canto, 2004; Olvera Rivera, 1999, 2004), nos anima a considerar el asociacionismo como objeto de estudio.

Desde la obra clásica de Alexis de Tocqueville (1978 [1835]), la teoría política vincula la existencia y operación de asociaciones ciudadanas con el buen funcionamiento de la democracia. Dahl (1982) las considera como requisito indispensable de la "poliarquía" y, más recientemente, una extensa literatura las reconoce como componente fundamental de la sociedad civil (Cohen y Arato, 1992), espacio de expresión, debate de opiniones y creación de consensos (Cohen y Rogers, 1995) y, desde una perspectiva más sociológica, como creadoras de capital social (Putnam, 2000). Otros autores (Warren, 2001), han reconocido que el asociacionismo, independiente-

¹ Véanse, por ejemplo, la ley general de desarrollo social (DOF, 20 de enero de 2004) y la ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil (DOF, 9 de febrero de 2004).

mente del objetivo que se persiga, tiene a la democracia como consecuencia no deseada (pero altamente deseable) a nivel sistémico.

Aunque no se reducen a ella, los movimientos sociales tienen una dimensión asociativa que muchas veces pasa desapercibida por quienes se fijan sólo en las expresiones más llamativas que ocasionalmente registran los medios. Por otro lado, es innegable que en ocasiones los movimientos sociales concluyen su ciclo de vida con procesos de institucionalización que dejan atrás sus aspectos espontáneos y contenciosos. Hay pues una tendencia a la formación de asociaciones caracterizadas por mayor estabilidad e institucionalización y por contar con formas específicas de organización y membresía reconocida.

La relevancia de las asociaciones no se limita a su comportamiento social y político agregado, ni sólo a las condiciones del entorno (marco legal, relaciones con los tomadores de decisiones,...), ni sólo a sus efectos macro (sociales, políticos y económicos,...), sino también a las maneras como sus miembros se organizan internamente (para tomar decisiones, coordinar sus actividades,...) para alcanzar los fines que se proponen. Derivado de ello, nos hemos planteado algunas preguntas que nos gustaría contestar, tales como: ¿qué rasgos organizacionales contribuyen al mejor cumplimiento de los propósitos de la asociación? ¿Cuáles contribuyen a la gobernancia (entendida como la capacidad de gobierno y sociedad para trabajar por objetivos comunes)? ¿De qué depende la capacidad de las asociaciones para aprender, innovar y desempeñarse de manera más eficaz y transparente en términos de utilización de recursos y obtención de resultados?

El objetivo último que perseguimos en el proyecto global que anima este artículo es la elaboración de una metodología que permita la evaluación del desempeño de las asociaciones teniendo como variables independientes los rasgos mencionados. Como un primer paso, hemos revisado dos acercamientos teóricos contrastantes al estudio de las asociaciones: de un lado, la teoría de los movimientos sociales que buscan promover o resistir cambio social, en cuyas actividades puede distinguirse un sector organizado de otro no organizado. Del otro, la teoría de la organización, más utilizada para el estudio de empresas y burocracia, pero que proporciona criterios útiles para evaluar el desempeño de asociaciones de todo tipo. Ambas perspectivas proporcionan elementos explicativos importantes sobre las condicionantes internas de las que depende el desempeño de las asociaciones.

1. Las contribuciones de la sociología de los movimientos sociales

La literatura especializada producida en el campo de conocimiento de los movimientos sociales y la acción colectiva es extraordinariamente abundante, presenta una enorme variedad y sofisticación de teorías y métodos de investigación, y ha analizado una gran diversidad de casos. Como señala adecuadamente Melucci (1999), "durante los últimos veinte años, el análisis de los movimientos sociales y la acción colectiva han evolucionado hasta hacerse un sector autónomo de la teoría y la investigación en ciencias sociales, a la vez que la cantidad y calidad de los trabajos en esta área se han incrementado y mejorado." Ante tal variedad, ¿por dónde empezar una reseña de esa literatura que nos permita identificar criterios para evaluar el desempeño de las asociaciones?

Una primera distinción útil es la que existe entre movimientos sociales y organizaciones del movimiento social (OMS).² ¿En qué consiste la diferencia? En los movimientos sociales se puede distinguir un *sector organizado de otro no organizado*. Ambos sectores se combinan en acciones sostenidas tendientes a alcanzar un mismo objetivo general: provocar o resistir cambio social con una orientación determinada. Sin embargo, ningún movimiento social se reduce a una sola OMS ni a un solo conjunto de acciones no organizadas, sino que en ellos se combinan acciones planeadas y orquestadas por diferentes OMS con otras acciones espontáneas que ninguna organización puede (como una protesta mucho más concurrida de lo esperado) o quiere reivindicar (como hechos violentos y destrucción de bienes públicos o privados). Sin embargo, aun cuando ciertos hechos violentos no sean preparados, planeados ni reivindicados por ninguna OMS, para el público forman parte del movimiento, hablan de él, lo describen. Así, el sector no organizado de los movimientos sociales está formado por diversos públicos y por acciones espontáneas no coordinadas (Oliver, 1989) que favorecen, se oponen o se mantienen indiferentes frente a las acciones estratégicas de las OMS. Puede afirmarse que entre más grandes son los movimientos sociales, más numerosas y diversificadas son las OMS que participan en ellos.

²El término "organización del movimiento social" fue introducido por Mayer N. Zald y Roberta Ash en "Social Movement Organizations: Growth, Decay, and Change", *Social Forces* n° 44, 1966, pp. 327-341.

Piéñese en el movimiento urbano popular, en el movimiento feminista, en el movimiento ecologista, en los movimientos democratizadores. Ninguno de ellos puede reducirse a una sola OMS. Incluso, en ellas pueden encontrarse tendencias representadas por diversas OMS que se distinguen entre sí por los objetivos que buscan, la radicalidad de los cambios que persiguen, los repertorios de acción que conocen y están dispuestos a utilizar, por la base social de sus miembros, por su vinculación con el resto del tejido social, institucional y gubernamental. Ahora bien, ciertos movimientos sociales se forman al margen de estructuras organizacionales formales, en "redes sumergidas" de las que nos hablan Melucci (1999) y Mueller (1994), en donde se incuban corrientes de opinión que redefinen situaciones aceptadas como problemas intolerables que deben ser evitados. Más adelante esas redes sumergidas pueden salir a la superficie y formar OMS.

La distinción entre OMS y movimientos sociales es el punto de partida en la búsqueda de criterios para evaluar el desempeño de las asociaciones. Toda vez que los movimientos sociales no cuentan con direcciones unificadas y que en ellos coexisten diversas OMS que se combinan con acciones espontáneas, las consecuencias que tienen no se pueden considerar como resultado de cierto desempeño organizacional. Tratar a los movimientos sociales como actores unificados o como organizaciones con medios, fines y valores compartidos que buscan provocar el mismo tipo de consecuencias es equivocado. Conduce a reificar a los movimientos como unidades que en realidad no existen (Melucci, 1999), e ignoran el debate dentro y entre organizaciones, y entre éstas y diversos públicos, acerca de los medios, fines, valores y consecuencias deseadas por los OMS. En cambio, el sector organizado de los movimientos sociales sí está compuesto por unidades organizativas diferenciadas y autónomas: por OMS que tienen, cada una de ellas, objetivos específicos y procedimientos internos para definirlos y alcanzarlos³. En consecuencia, las OMS sí pueden tratarse desde el punto de vista organizacional y su desempeño sí puede ser evaluado.

³ Una OMS puede participar en más de un movimiento. Una OMS que defiende derechos indígenas puede ser considerada como parte del movimiento indígena, pero sin duda lo es también del movimiento por la democracia en la medida en que busca acotar la arbitrariedad de las autoridades y que el estado garantice los derechos consagrados por la ley a todos los ciudadanos por igual.

Antes de pasar al análisis de las OMS, vale la pena mencionar, aunque sea brevemente, algunas de las consecuencias que los movimientos sociales (integrados por una variedad de OMS y acciones espontáneas) pueden tener.

Las consecuencias de los movimientos sociales

Uno de los temas menos trabajados en la sociología de la acción colectiva es el de las consecuencias de los movimientos sociales. Se han estudiado más los orígenes y trayectorias de los movimientos que sus efectos. ¿De qué depende que los movimientos sociales alcancen sus objetivos? La respuesta tendría que considerar tres niveles diferenciados pero complementarios. El primero consiste en los *factores internos* de los movimientos (las estructuras de movilización principalmente). El segundo en las *condiciones de entorno* (las variaciones en las oportunidades políticas de manera destacada). El tercero considera *los procesos de construcción social de la realidad*, es decir, la manera como los participantes en los movimientos (o sus líderes, ideólogos e intelectuales) interpretan el significado de la situación o del agravio que padecen, los motivos por los que se encuentran en esa situación, la identificación de las partes responsables o beneficiarias de que eso ocurra y, finalmente, los cursos de acción (o inacción) para remediar esa situación.

El tema tiene varias aristas. Atribuir consecuencias específicas a la acción de los movimientos sociales no es algo inequívoco ni carente de problemas. El cambio social (o su detención) no ocurre solamente por lo que hacen los movimientos sociales, sino también por lo que hacen o dejan de hacer sus oponentes y aliados y por las tendencias macrosociales de carácter económico, demográfico, político, tecnológico y cultural. Al considerar las consecuencias de los movimientos sociales conviene distinguir de entrada lo que ya planteaba Merton (1936) acerca de que *la acción social deliberada* tiene consecuencias *deseadas y no deseadas, previstas y no previstas*. Es decir, algunas consecuencias de los movimientos sociales no resultan de sus intenciones expresadas sino que son imprevistas, no anticipadas y no deseadas (lo que no quiere decir que sean indeseables, sino que no fueron buscadas intencionalmente). En la *dimensión temporal* cabe distinguir entre sus efectos inmediatos, mediatos y de largo plazo. Si atendemos el orden de causalidad tenemos efectos directos e indirectos. En términos de la atribución de ciertas consecuencias a una sola causa hay que considerar que el cambio social

es un fenómeno en el que se observa multicausalidad. En lo que se refiere a nuestra capacidad de identificar con precisión alguna de las consecuencias de los movimientos sociales es necesario también distinguir entre los que tienen consecuencias visibles (como la promulgación de una ley, la implementación de una política pública, la creación de alguna institución responsable de garantizar y hacer valer algún derecho), y los que tienen consecuencias no visibles pero que, sin embargo, en la medida en que conducen a la reinterpretación del significado de las cosas, situaciones y relaciones, y a revaluaciones de lo que es justo y está bien, modifican percepciones, formas de concebir el mundo, relaciones sociales, acciones públicas y privadas y formas de conducirnos en nuestra vida cotidiana (como el cuidado por la naturaleza, la sensibilidad a las relaciones de género, la pluralidad de la vida social y la tolerancia hacia ella).

Por otro lado, el tratamiento de las consecuencias de los movimientos sociales padece de una carga de expectativas de parte de los observadores y analistas que no se sustenta en las autopercepciones de los grupos movilizados, en sus objetivos expresos, ni en la experiencia de la mayoría de movimientos sociales que conocemos. Los analistas suelen seleccionar para su estudio casos extraordinarios (en sentido literal, es decir que salen de lo común) y mediante razonamientos inductivos los elevan a nivel de casos ejemplares de nuevas tendencias generales. Generalizaciones con muestras tan reducidas (cercana a uno) son muy débiles. Con frecuencia se les endosa una teleología emancipadora y universalista que les es ajena. Si bien los movimientos sociales son acciones colectivas tendientes a promover o resistir cambio social, los estudiosos del tema han preferido ver en cada movimiento social que los (nos) entusiasma una suerte de reencarnación del sujeto de la historia que habrá de redimir a la humanidad de todo mal. Tantos ciclos de protesta deberían ser suficientes para que seamos más cautelosos en nuestras generalizaciones y prudentes en nuestras expectativas.

Ahora bien, no todo lo que los movimientos sociales consiguen depende de lo que hagan o dejen de hacer sus miembros; depende también de lo que hagan o dejen de hacer sus adversarios y diversos públicos, así como de la capacidad de aprendizaje y adaptación de todos ellos, movimientos, adversarios y públicos.

Teniendo en cuenta estas advertencias, ¿de qué dependen las consecuencias de los movimientos sociales? Habría que precisar en cada caso de

qué consecuencias estamos hablando, porque no es posible estudiar *todas* las consecuencias que los movimientos sociales han tenido, pueden tener o tendrán. Las reverberaciones de la acción colectiva pueden llegar muy lejos, afectar diferentes dimensiones de lo social, económico, político y cultural con diferente intensidad, ritmo y niveles de visibilidad. Los movimientos sociales pueden tener consecuencias equiparables al efecto mariposa: eventos que hoy no llaman mucho la atención (pequeñas variaciones) pueden llegar a tener consecuencias enormes y, a la inversa, eventos que hoy se aprecian importantísimos y colonizan los titulares de los periódicos (grandes variaciones) pueden carecer de consecuencia alguna. Con todo, se han distinguido tres tipos de consecuencias de los movimientos sociales sobre los regímenes políticos: incorporación, transformación y democratización (Giugni, 1998; Giugni, McAdam y Tilly, 1998). Pero como no todos los movimientos sociales buscan influir en o transformar el poder político, hay un conjunto de consecuencias (sociales, culturales, psicológicas, económicas,...) que aún no han sido estudiadas sistemáticamente.

Se habla de *incorporación* cuando los movimientos, algunas de sus partes o algunas de sus demandas son canalizados por el sistema político o por los arreglos institucionales vigentes en la sociedad sin alterar las reglas básicas del sistema. La incorporación puede conducir a *institucionalización*, cuando los movimientos llegan a participar de manera estable en la política rutinaria o institucional, o bien a *apropiación*, cuando las demandas del movimiento son integradas a las políticas públicas o a la legislación sin que sus integrantes o representantes sean reconocidos como miembros de pleno derecho del sistema político, que les permita en lo sucesivo tener acceso regular a la toma de decisiones.

La *transformación* supone cambios fundamentales en las estructuras sociales y políticas de la sociedad como resultado de transferencias de poder que alteran las relaciones de poder existentes en esa sociedad. Las revoluciones son la forma más radical de transformación, pero los movimientos producen a veces cambios institucionales que implican transferencias de poder que distan mucho de ser dramáticas o radicales. Como ejemplo de esas transformaciones habría que considerar los cambios que se dan de manera paulatina o súbita en los procesos de transición del autoritarismo a la democracia. Finalmente, la *democratización* ocurre cuando una transferencia de poder modifica los derechos y las obligaciones entre estados y sus

ciudadanos. Estas categorías no son excluyentes sino más bien tipos ideales. Resulta evidente que la democratización supone algún grado de incorporación y transformación.

Entre las consecuencias de los movimientos sociales que más se han estudiado en los años recientes se encuentran precisamente los procesos de democratización. Sobre este particular hay que destacar, de entrada, que las acciones de los movimientos sociales afectan las acciones de los regímenes y de los contramovimientos mismos que *coevolucionan* como resultado de sus interacciones sostenidas (Oliver y Myers, 2003). Es decir, las acciones de los movimientos sociales abren procesos complejos (en el sentido de que se presentan fenómenos imprevistos y respuestas creativas) que estimulan comportamientos adaptativos frente a circunstancias emergentes que terminan por transformar las formas de protesta, las respuestas de control social y las estructuras y prácticas políticas. Así, los movimientos sociales influyen en los procesos de democratización obteniendo reconocimiento y protección a los derechos ciudadanos como, por ejemplo, los derechos a votar y ser votado (igualdad en el voto) y el derecho a participar en los debates sobre asuntos públicos en un clima de respeto y tolerancia (igualdad en la palabra). En este sentido, los movimientos sociales prodemocráticos promueven la igualdad ante la ley independientemente de raza, religión, género y otros criterios, defienden el derecho a tener derechos y, más recientemente, el derecho a ser diferente. Los movimientos sociales prodemocráticos, entonces, impulsan la inclusión de grupos políticamente marginales, introducen nuevos derechos, amplían la base ciudadana en la que descansa la democracia y procuran el establecimiento de salvaguardas a los derechos ciudadanos frente a acciones arbitrarias de agentes gubernamentales. También procuran proteger a las minorías de la tiranía de la mayoría fomentando una vida asociativa vigorosa que impida "el despotismo de los partidos o el arbitrio del príncipe" (de Tocqueville 1978 [1835]). Si bien los argumentos presentados hasta ahora se refieren a las consecuencias de los movimientos sociales, es indudable que algunas de esas consecuencias se pueden atribuir también a las OMS que participan en ellos. En otras palabras, las acciones de las OMS pueden desencadenar procesos de incorporación, transformación y democratización que se entrelazan con los esfuerzos que en diversas direcciones desarrollan otras OMS, los antagonistas del movimiento, acciones espontáneas no organizadas y las autoridades políticas.

De aquí se desprende que, aunque algunos movimientos no tengan objetivos explícitamente democráticos puedan, sin embargo, tener el efecto no previsto (pero deseable) de expandir, profundizar y consolidar la democracia. Paradójicamente, para impulsar la democracia no es imprescindible que los movimientos sociales sean democráticos en su vida interna (Chalmers, 1997; Diamond, 1999). Por supuesto, no todos los movimientos sociales promueven la democracia (Oberschall, 2001). Hay algunos decidida y claramente autoritarios como los nacionalistas o supremacistas en estados multiétnicos, o religiosos e integristas que son intolerantes con quienes practican otras profesiones de fe. En este sentido, Payne (2000) nos alerta acerca de la sociedad "incivil" y no encuentra dificultades para encontrar ejemplos que ilustren esos grupos. En particular apunta los casos de los carapintada argentinos, los terratenientes que resistieron la reforma agraria en Brasil, y la contra nicaragüense.

El desempeño de la OMS

Pasemos ahora a las OMS. La pregunta que nos interesa, recordemos, es, ¿qué criterios específicos, operacionalizables y mesurables podemos tener para estimar la capacidad de las OMS para alcanzar sus objetivos explícitos? La teoría de la movilización de recursos (TMR) fue la primera en la sociología de la acción colectiva que centró su atención en variables independientes como organización, intereses, recursos, oportunidades y estrategias para dar cuenta de la formación y desarrollo de los movimientos sociales. La TMR resultó de proposiciones coincidentes o complementarias de Olson (1965), Oberschall (1973), Tilly (1978), y Gamson (1968, 1975), entre otros. Su formulación explícita se debe a McCarthy y Zald, (1977). Jenkins (1983) precisó posteriormente algunos aspectos importantes de la teoría.

La TMR supone actores racionales y organizaciones que operan de manera instrumental y estratégica, dejando atrás enfoques que consideraban a los movimientos sociales como reacciones psicológicas ante estímulos ambientales de individuos (Davies, 1969; Gurr, 1970) o masas (Adorno, Frenkel-Brunswik, Levinson, y Sanford, 1959; Arendt, 1973 [1948]; Kornhauser, 1959). En este sentido, la TMR supuso la crítica y superación de las teorías entonces dominantes que consideraban a las acciones colectivas como acciones irracionales y emotivas ante situaciones de descomposición y

desorden sociales que disparaban un mecanismo de frustración-agresión. De manera muy resumida, la TMR plantea que: 1) los movimientos sociales implican costos y riesgos que deben ser pagados o asumidos de alguna manera. Recuperando la idea seminal de Olson (1965) de que individuos racionales no participan en acciones colectivas a menos de que el grupo sea pequeño y se usen coerción o incentivos selectivos diferentes a la realización del interés del grupo, los movimientos sociales son considerados como *acciones racionales estratégicas*. Existen diferentes formas de operacionalizar al actor racional, su lógica calculadora y utilitaria. Algunos usan modelos de cálculo flexibles y reconocen el papel de grupos y solidaridades en el origen y desarrollo de las acciones, admitiendo incluso que existe una dimensión no racional en la explicación de la acción colectiva. Sin embargo, prevalece la lógica de la interacción estratégica y del cálculo de costo-beneficio; 2) los agravios e injusticias son relativamente estables, son características de la vida en sociedad que no se traducen necesaria ni fácilmente en movimientos sociales. Lo que sí varía es el significado de esos agravios. Desde este punto de vista, los líderes pueden incluso "crear" agravios (McCarthy y Zald, 1977: 1215); 3) los movimientos sociales no son reacciones inevitables ni automáticas frente a estímulos externos, sino que son producidos, es decir, son resultado de actividades deliberadas de "empresarios del movimiento social." En ausencia de esas actividades, los movimientos sociales no existirían; 4) la disponibilidad de recursos para sufragar los costos de la acción colectiva y minimizar sus riesgos es un problema central. Si hay recursos puede haber movimientos, de lo contrario no. Esos recursos, que pueden provenir del mismo grupo agraviado o de otras fuentes, son de dos tipos: *materiales* (dinero, líderes, miembros, organizaciones formales e informales...) e *inmateriales* (autoridad, valores compartidos, redes sociales...). La capacidad de los grupos para organizar, movilizar y administrar recursos escasos que permiten sufragar los costos y hacer tolerables los riesgos de la acción colectiva, es de la mayor importancia, por lo que las actividades de organización y liderazgo son cruciales; 5) así como la movilización es problemática, lo mismo ocurre con los resultados de los movimientos. El éxito implica el reconocimiento del grupo movilizado como un actor político y su incorporación regular a los procesos de toma de decisiones.

La TMR es una teoría estructural que significó un cambio de paradigma en la teoría de los movimientos sociales, pero que no se interesó en temas

como la identidad, la solidaridad, la cultura, el carisma, las creencias religiosas, y otras dimensiones y prácticas no instrumentales de los movimientos sociales. Su importancia, sin embargo, reside en concebir a los movimientos sociales como acciones deliberadas para alcanzar fines específicos y, en consecuencia, haber puesto atención en los recursos, la organización y las estrategias de las OMS. La TMR se desarrolló principalmente en la sociología norteamericana y fue durante algunos años el paradigma dominante para el análisis de los movimientos sociales. Actualmente sus contribuciones principales han sido integradas en una síntesis teórica comparativa (McAdam, McCarthy y Zald, 1996) al lado de la *teoría de las oportunidades políticas* (Einsinger, 1973; McAdam, 1982; Tarrow, 1994; Tilly, 1978) y *los marcos de análisis* (Benford y Hunt, 1992; Snow y Benford, 1988; Snow, Rochford Jr., Worden y Benford, 1986).

Finalmente, recuperando la síntesis de Lofland (1996) sobre los aspectos organizacionales que la TMR puso de relieve, y dejando de lado consideraciones acerca del entorno y los procesos de construcción social de la realidad, las variables que inciden en el desempeño de las OMS son: 1) la forma de ejercer la autoridad; 2) las reglas que rigen la vida interna de las OMS; 3) los medios de control social que aseguran la coordinación de las acciones emprendidas por las OMS; 4) el tipo de relaciones sociales predominante entre los miembros de las OMS; 5) las formas de reclutamiento, promoción y reconocimiento de los miembros de las OMS; 6) los tipos y estructura de incentivos selectivos a la colaboración dentro de la OMS; 7) la estratificación de la OMS a partir de la distribución del prestigio, los privilegios y el poder; 8) el grado de diferenciación de actividades y de división del trabajo.

Volveremos en las conclusiones a estas variables para incorporar a esta lista preliminar los resultados que arroja la reseña de los estudios provenientes de la sociología de la organización que exponemos a continuación.

2. Asociaciones y teorías de la organización

Aunque con frecuencia descalificada tanto por su estrecha relación con el desarrollo de la moderna empresa capitalista como por un excesivo mecanicismo que la hace sospechosa de autocomplacencia y conservadurismo en la

medida en que postula una sociedad organizada con pocos resquicios para el cambio (Casey, 2002), la teoría de la organización se encuentra en los fundamentos del quehacer sociológico y ha dado lugar lo mismo a lineamientos puntuales que hoy orientan el funcionamiento de empresas, instituciones públicas y agencias de gobierno, que a una extensa y diversificada reflexión que permite acercarse a una variedad de organizaciones, incluidas las asociaciones de diverso tipo. Hoy, dice Goran Ahrne, la teoría de la organización se beneficia de un eclecticismo que le permite abordar diferentes objetos de estudio sin dependencias paradigmáticas que la limiten (Ahrne, 1990: 30-31).

Tal vez uno de los cuestionamientos más serios hacia la teoría de la organización deriven precisamente de su excesiva instrumentalización por parte de quienes la han utilizado fundamentalmente como un conjunto de reglas para el buen desempeño de la empresa o de la administración pública y que han tendido a trivializar sus contenidos. Sin embargo, hay que reconocer la existencia de una extensa literatura que ha seguido las transformaciones de ambas formas de organización y que en gran medida ha sido responsable de los propios cambios en el funcionamiento interno de las mismas (Scott, 2003).

De otro lado, son pocos los estudios que, desde la perspectiva de la organización se han hecho acerca de las asociaciones voluntarias. Aunque el crecimiento de estas últimas, como actores cada vez más importantes en la vida social y política de las democracias modernas, ha renovado el interés por relacionar formulaciones teóricas con experiencias surgidas de su funcionamiento real, se han utilizado otras perspectivas como el capital social, la sociedad civil, la teoría de los movimientos sociales y la teoría de la movilización de recursos que ya hemos mencionado arriba. Aunque algunos teóricos de la organización hacen referencia expresa a las asociaciones (Scott, 2003; Ahrne, 1990) no se detienen en sus peculiaridades. Hasta donde hemos encontrado, las posibilidades analíticas de la teoría de la organización aplicadas a las asociaciones han sido parcialmente utilizadas por organismos internacionales que, basados en algunos de sus principios han diseñado y llevado a cabo procedimientos de evaluación no solamente de asociaciones, sino también de programas sociales y organismos diversos (Lusthaus, Adrien, Anderson, Carden y Plinio Montalbán, 1999). Más recientemente ha surgido una literatura de corte administrativo orientada al funcionamiento racional de las asociaciones y, con frecuencia, vinculada a cursos para sus integrantes y a modelos organizativos.

La importante relación de las propuestas de la teoría de la organización con elementos empíricos derivados de diversas metodologías, incluida de manera destacada la observación participante, aporta numerosos elementos para analizar asociaciones y evaluar su desempeño. Para ello es preciso reconocer algunas tensiones surgidas de tendencias contradictorias en las propias organizaciones que a su vez han dado lugar a perspectivas teóricas divergentes. En esta segunda parte, la búsqueda de criterios flexibles para el análisis se orienta por la identificación de algunos de estos problemas analíticos y las diversas variables derivadas de ellos para el estudio concreto de diversos tipos de asociaciones. La atención se ha centrado en primer lugar, en la tendencia hacia la racionalidad en las organizaciones que contrasta con la tendencia a autopreservarse y evitar su propia desaparición, orientaciones que han sido recogidas por los enfoques racional y sistémico respectivamente. En segundo lugar, la tensión entre sistemas cerrados y sistemas abiertos en donde el análisis se inclina hoy por el predominio de los segundos. Finalmente, la tensión entre la organización como actor social y político de un lado y como agregado de individualidades del otro.

¿Reglas o autorregulación?

En un texto que se ha vuelto clásico, Alvin Gouldner afirmó que las teorías de la organización habían considerado a ésta fundamentalmente desde dos perspectivas: aquellas que, a partir de Comte y más tarde de Parsons, ven a la organización como producto de un orden natural, determinado por las expectativas recíprocas y aquellas otras que, de acuerdo con Weber, la ven como producto de un orden racional, regido por reglas elaboradas expresamente para asegurar su mayor eficiencia (Gouldner, 1959). Gouldner identificó a los dos tipos con los términos que muchos autores siguen usando hasta la fecha: en el primer caso como sistemas "naturales" y en el segundo como "rationales" (Scott, 2003).

Las organizaciones en tanto sistemas naturales están consideradas como colectividades: grupos sociales que se esfuerzan por adaptarse y sobrevivir. En las diversas versiones funcionalistas de esta perspectiva, la división del trabajo y el desempeño de funciones específicas por parte de cada uno de los integrantes de la asociación colaboran a mantener un equilibrio estable, mientras que normas y pautas de conducta colaboran a reforzar la integración

y a evitar el conflicto. Conforme en la organización aumenta el número de sus integrantes, se diversifican las tareas y se transforman las formas internas de funcionamiento, nuevos mecanismos formales e informales aparecen para normar la actividad cotidiana y regular el conflicto (Harmon y Mayer, 1999; Scott, 2003). Otras versiones de esta perspectiva se encuentran con frecuencia en las teorías que han servido para el estudio de los partidos políticos, donde, como observa Scott (2003, 58) desde Michels, se ha hecho énfasis en la lógica de subsistencia y autopreservación del partido⁴.

Derivado de este enfoque, un abundante número de trabajos dirigió su atención hacia aquellos mecanismos que colaboraban a hacer más agradable el trabajo dentro de las empresas y consecuentemente aseguraban una mayor productividad. La sociología del trabajo con sus diferentes propuestas sobre la relación entre características del lugar de trabajo, procesos decisorios, comunicación y productividad proviene de la tendencia teórica a suponer mecanismos de regulación derivados justamente de esa vocación de las organizaciones a buscar formas internas de aliviar tensiones y mantener el equilibrio.

De otro lado, la perspectiva racional parte de que las organizaciones han sido creadas por la voluntad de los individuos con un determinado fin. Por lo mismo, se distinguen por orientar sus esfuerzos hacia la consecución de metas específicas. Para Max Weber, quien establece los fundamentos teóricos de esta perspectiva, el fenómeno de la organización, está ligado a las sociedades modernas en las que predomina el elemento racional como fundamento de la dominación legítima y su expresión más acabada en las sociedades modernas es la burocracia. La racionalidad, entendida como la adecuación de los medios respecto de los fines constituye su rasgo sobresaliente. Por lo mismo enfatiza la existencia de reglas formales que orientan la actividad de los integrantes de la organización y que asignan tareas a sus diferentes niveles de responsabilidad, independientemente de quien ocupe los puestos. La organización, según Weber consiste básicamente en "la distribución de los poderes de mando" (Weber, 1969: 704 y ss.). Esta segunda corriente hará objeto de sus preocupaciones a dos tipos de organización: la vinculada con el aparato estatal que es la que interesaba a Weber fundamentalmente y, por extensión, la que corresponde a la empresa productiva. Si en

⁴ Un ejemplo reciente sería el análisis de partidos políticos de Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Madrid, Alianza, 1990.

la organización estatal las acciones pueden estar orientadas hacia metas precisas, en donde es posible medir el grado de cumplimiento, en la empresa productiva, encaminada hacia la producción de bienes concretos, esta correspondencia se vuelve aún más evidente. En cualquiera de los dos casos, la organización "es vista como producto de una administración racional y consciente al tiempo que los cambios en los patrones organizacionales se consideran como estrategias planeadas para aumentar el nivel de eficiencia" (Gouldner, 1959: 404).

La perspectiva racional destaca tres conjuntos de problemas: a) *la división del trabajo* para aumentar la eficiencia (entendida por algunos autores como la obtención de máximos resultados a partir de los recursos disponibles); b) *la distribución jerarquizada del mando*, ligada a la idea organizativa de Weber, citada arriba, y c) *la toma de decisiones* en donde el cálculo de consecuencias se vincula con la búsqueda de la mejor alternativa de acuerdo al conocimiento y la experiencia de quien las toma. La información en este caso, se convierte en un factor de suma importancia (Harmon y Mayer, 1999: 161-225).

Derivado de esta perspectiva, el cumplimiento de metas ha sido considerado como indicador fundamental de "eficacia" para el análisis de las organizaciones (Lusthaus *et al.*, 1999). Esta premisa, sin embargo, merece considerarse con precaución. De un lado, como señala Scott (2003: 290-292) las metas pueden variar de acuerdo con factores diversos que incluyen la percepción de prioridades por parte de distintos grupos dentro de la organización, problema que trataremos más adelante. Por el otro, la "eficacia" puede estar mediada por consideraciones que obedecen a la lógica de mantener la cohesión interna de la asociación y no directamente a la lógica del cumplimiento de objetivos. Acciones tales como el establecimiento de reglas transitorias, la negociación para obtener acuerdos parciales entre actores diversos dentro de la asociación y el desvío parcial de los objetivos para solucionar problemas de corto plazo deben ser tomadas en cuenta no como indicadores de falta de eficacia, sino como esfuerzos dedicados a preservar la buena marcha de la organización. Por lo mismo, criterios referidos a la satisfacción de los miembros de la organización o a su estabilidad interna pueden ser tan significativos como la existencia de reglas de contabilidad o la distribución adecuada del mando que se asocian a la orientación racional.

En el trabajo ya citado, Gouldner afirmaba que el funcionamiento real

de una organización combina ambas orientaciones: la natural (privilegiada por la sociología de los años cincuentas, según Gouldner) y la racional. Una teoría de la organización que aspire a dar cuenta de la complejidad del fenómeno, dice Gouldner, tendría que echar mano de ambas perspectivas para reconocer de un lado, los elementos racionales que surgen de la búsqueda de caminos más eficientes para llegar a las metas, y del otro, patrones de comportamiento (normas valores, sentimientos) que explican el funcionamiento de la organización más allá de las reglas y las rutinas formales. La búsqueda de espacios de encuentro de los empleados en una oficina para platicar o tomar café, los elementos de identidad que impulsan a los miembros de una organización a defenderla en momentos de crisis o en el caso de las empresas productivas, la aplicación de procedimientos técnicos por parte de personal especializado que retardan resultados y aparentemente actúan en contra de las metas de productividad e incluso de calidad del producto, pero que garantizan mayor seguridad a los trabajadores, son ejemplos de que la organización no puede explicarse exclusivamente por sus objetivos y que, para su supervivencia, los mecanismos espontáneos de comportamiento de los integrantes de la organización y las normas o pautas de conducta elaboradas a partir de los mismos, son tan importantes como las reglas, controles y conocimiento experto que se establecen para asegurar el cumplimiento de las metas⁵. Ahrne recupera esta dicotomía al definir a la organización, cualquiera que ésta sea, como una forma "de volver permanentes algunas actividades humanas, con el fin de aumentar el control sobre entornos inciertos" (Ahrne 1990: 36), en donde la permanencia, de un lado, y la búsqueda de una racionalidad que haga frente a las presiones externas, del otro, confieren sentido a la necesidad de la agrupación.

Organizaciones cerradas o abiertas

Una situación semejante a la anterior ocurre con el "entorno". Tanto las dos perspectivas mencionadas arriba, como la crítica del mismo Gouldner, surgen de una visión de la organización como sistema "cerrado" (Hall, 1980;

⁶ Además de que habría que tomar en cuenta las eventuales consecuencias negativas del funcionamiento burocrático (Merton 1964: 275 y s.s.) que convierte a las reglas en fines, desestimula la imaginación crítica y refuerza la conformidad.

Scott, 2003). Ésta interpreta todo el funcionamiento de la organización como explicable por sí mismo, en donde tanto el cumplimiento de las reglas como las medidas tendientes a preservar el equilibrio interno son producto de factores estructurales inherentes a la propia organización.

Este concepto de la organización como sistema cerrado se modificó a lo largo de la década de los sesentas, primero a partir de la noción de "contingencia" utilizada para señalar condiciones externas cambiantes que podían afectar el cumplimiento de las metas o la permanencia de una organización (por ejemplo, en el caso de la empresa: la inflación o una crisis económica, Hall, 1980: 32-43). Más adelante, diversas teorías, desde el institucionalismo hasta la teoría del caos, señalaron la influencia que diversos tipos de elementos externos (reglas oficiales, agencias de financiamiento, tendencias políticas, circunstancias inesperadas, etc.) tienen sobre la organización. Por ello, las nuevas perspectivas acerca de la organización tienden a considerar a ésta como un sistema abierto, sujeto a diversas influencias del medio ambiente pero también capaz de controlar y/o aprovechar los elementos externos para servir a sus fines. El entorno, por su parte puede ser estable y predecible o fluido, cambiante y difícil de entender, lo cual requiere de un mayor esfuerzo por parte de la organización (Hall, 1980). En este caso, los criterios de análisis o evaluación deben tomar en cuenta cuestiones tales como la congruencia de la reglamentación interna con las reglas de mayor alcance; la habilidad para obtener recursos de diversas fuentes; la capacidad para hacer uso de elementos producidos por otras organizaciones de diverso tipo (i.e., tecnologías o formas de operación), así como la contribución al bienestar de la comunidad. Asimismo, las relaciones establecidas con asociaciones similares, con el gobierno o con fundaciones privadas se convierten en criterios fundamentales de la evaluación⁶.

Algunos de estos elementos que en el análisis de la empresa se conceptualizaron desde el punto de vista de la satisfacción de los "clientes", en el caso de las asociaciones se han convertido en la satisfacción de los llamados "stakeholders" término que abarca a todos aquellos involucrados con la asociación, desde sus miembros activos hasta aquellos que colaboran regular

⁷ En propuestas como la de Lusthaus *et al.* (1999), el entorno se convierte de hecho en materia de evaluación al considerarse que uno de éstos con reglas e instituciones apropiadas contribuirá al buen funcionamiento de la organización. A su vez, Warren (2001) sugiere que para el desarrollo de una vida asociacional sana se requiere de un Estado sólido que garantice derechos fundamentales, proteja libertades, otorgue seguridad social y cuente con un sistema judicial confiable.

u ocasionalmente con donativos o que son simplemente simpatizantes (Lusthaus *et al.*, 1999). Por la necesidad de responder a circunstancias cambiantes, adaptabilidad y flexibilidad también han sido propuestos por otros autores (Scott, 2003: 350-4) como características que permiten a las organizaciones sobrevivir e incorporarse a nuevas situaciones.

Actores colectivos vs actores individuales

El estudio de las organizaciones las ha considerado como conjuntos estructurados de acuerdo con diversos principios (por ejemplo, la clasificación de Etzioni (1980) relacionada con los tipos de control: coercitivo, normativo y utilitario) que actúan unificadamente y que, como tales tienen capacidad de interlocución con otros actores individuales o con otras organizaciones. Algunas organizaciones complejas como el Estado han dado lugar a teorías e interpretaciones propias que recuperan o priorizan elementos como el poder, la representación o el régimen político sin perder de vista el elemento organizativo y colectivo que les da razón de ser. En esta perspectiva la organización es considerada como un actor en sí misma.

Pero al mismo tiempo, las asociaciones han sido producidas por individuos que tienen motivaciones distintas, que ocupan puestos diferentes en la jerarquía organizativa y que incluso tienen puntos de vista divergentes sobre los mejores caminos para obtener las metas que la organización persigue. La teoría económica de la política ha subrayado el conflicto entre la acción colectiva orientada a la obtención de un bien público y el deseo individual de obtener un beneficio privado que conducen a que mientras mayor sea el bien obtenido y menor el costo para obtenerlo, mejores serán las probabilidades de los individuos participen y que una asociación se mantenga y prospere. Por ello insiste en la necesidad de que las asociaciones ofrezcan incentivos selectivos a sus integrantes (Olson, 1965). Desde un punto de vista distinto, pero también relacionado con la diversidad interna de las organizaciones, Hirschman (1977 [1970]) postuló la importancia de la "voz" y la "salida" (*exit*) como las alternativas de disidencia de los miembros de una asociación que, según esa teoría, pueden optar por defender sus puntos de vista (la voz) o por salirse de la organización. Warren (2001) a su vez, ha relacionado ambos elementos con la posibilidad de que haya mayor o menor oportunidad de debate al interior de una asociación. La diversidad

interna es también el punto de partida de diversos estudios que han enfatizado las relaciones de poder dentro de la organización, así como los juegos internos a que esas relaciones dan lugar (*i.e.*, Crozier y Friedberg, 1990 [1977]). En este caso, otros criterios como legitimidad del mando, horizontalidad de procesos de decisión, existencia de espacios de discusión, obligatoriedad de la afiliación, competencias creadoras de poder individual y beneficios adicionales, pueden ser indicativos de la capacidad de las organizaciones –de las asociaciones– para enfrentar y manejar conflictos internos.

En suma, para el estudio de las asociaciones consideradas en este artículo podemos distinguir cuatro grupos de variables que nos permitirían construir criterios de análisis: *racionalidad*, *permanencia* de la asociación, *relación con el entorno* y *coherencia* frente a la diversidad interna tal y como gráficamente se muestra en el siguiente cuadro:

*Variables para la construcción de criterios
útiles en la evaluación de asociaciones*

I	II
<p style="text-align: center;">Racionalidad (Orientación hacia fines, búsqueda de eficacia y eficiencia)</p> <ul style="list-style-type: none"> • reglas formales • distribución jerarquizada del mando • toma de decisiones • división del trabajo • conocimiento experto • definición de metas • aprovechamiento de recursos • sistemas de contraloría fiscalización 	<p style="text-align: center;">Permanencia (Autopreservación, equilibrio, integración)</p> <ul style="list-style-type: none"> • reglas informales • espacio de trabajo • comunicación interna • valores compartidos • protección interna • mecanismos de solución de problemas confianza
<p style="text-align: center;">Relación con el entorno</p> <ul style="list-style-type: none"> • congruencia entre reglas internas y externas (local, nacional, internacional) • obtención de recursos • capacidad de innovación o cambio • relación con la comunidad (bienestar) • relación con otras asociaciones y creación de redes • generación de satisfacción hacia los "stakeholders" • adaptabilidad y flexibilidad • sistemas de información 	<p style="text-align: center;">Coherencia asociacional frente a diversidad interna</p> <ul style="list-style-type: none"> • incentivos adicionales a los miembros • obligatoriedad de la afiliación (salida) • espacios de discusión (voz) • reconocimiento de ámbitos de competencia • obtención de consensos

Las cuatro dimensiones mencionadas se presentan en estrecho grado de interrelación de tal manera que elementos que pertenecen a uno de ellas explican con frecuencia a las otras tres; por ejemplo, la existencia de recur-

so financieros o su manejo puede verse fundamentalmente como una cuestión de racionalidad administrativa, pero al mismo tiempo la relación con el entorno o la capacidad para proporcionar incentivos asociada con la coherencia pueden derivar de aquélla. De igual manera, las formas de procurarse información o de comunicarse internamente pueden ser consideradas como elementos de la asociación que lo mismo aportan conocimiento sobre su racionalidad que sobre sus formas de conservar la unidad interna o de relacionarse con la sociedad.

Aunque una evaluación global del desempeño de las asociaciones implica considerar los cuatro grupos o dimensiones de variables señaladas para la construcción de criterios, el cuadro 1 muestra dos columnas. La primera corresponde a un enfoque más económico y administrativo del desempeño asociacional, afín a la teoría de la movilización de recursos (centrada en la pregunta, ¿cómo hacen las cosas?), mientras que la segunda refiere a un enfoque más sociológico y sistémico donde factores como valores e identidad son fundamentales para comprender las motivaciones de la vida asociativa y su permanencia (centrada en la pregunta, ¿por qué la gente forma asociaciones? ¿qué es lo que las mantiene unidas y activas?).

Conclusiones

La relación entre movimientos sociales y asociaciones (llamadas aquí Organizaciones del Movimiento Social, OMS) que en ocasiones deja organizaciones institucionalizadas donde antes sólo había movimientos, nos remite a la dualidad dinámica que se observa en la acción colectiva entre agentes y estructuras. De ahí que algunas de las consecuencias atribuidas a los movimientos sociales pueden ser consideradas también como resultado de las características de las asociaciones y sus actividades, y viceversa. Así, la posibilidad de analizar las acciones estratégicas de las asociaciones y de examinar sus consecuencias de mediano o largo alcance abre interesantes caminos de análisis.

Por otro lado, numerosos sistemas de evaluación del desempeño asociativo se han centrado en el cumplimiento de metas explícitas. Sin embargo, es preciso considerar que, así como los movimientos sociales tienen consecuencias esperadas e inesperadas, mediatas e inmediatas, de transformación

superficial o profunda de la sociedad, el desempeño asociativo no puede ser reducido al cumplimiento de sus objetivos expresos. Algunas consecuencias no formuladas explícitamente como objetivos (como el aprendizaje democrático y la ampliación de las redes sociales, por ejemplo) con frecuencia son consecuencias imprevistas de las acciones deliberadas de las asociaciones. Más aún, la búsqueda de objetivos precisos provoca también efectos diversos que es imposible prever (como innovaciones técnicas, culturales o administrativas), pero que no hubieran ocurrido si la asociación no se hubiera movilizado para conseguir sus objetivos expresos.

Por otra parte, la teoría organizacional constituye un ámbito teórico propicio para la identificación de variables que, como nos propusimos en un inicio nos permitan la construcción de criterios para la evaluación del desempeño asociacional. Sin embargo, las variables señaladas en distintos momentos (sintetizadas en el Cuadro 1) ameritan un análisis más detallado y pormenorizado para poder convertirse en criterios claros que a su vez puedan ser relacionados con indicadores de buen desempeño. Cada variable puede dar lugar a diferentes criterios (por ejemplo, comunicación a través de canales formales o comunicación informal; división del trabajo compleja o simple; obtención de recursos diversificados, de una sola fuente o escasa, etc.). Un paso adicional será, seguramente, la construcción de una tipología de modelos asociativos para luego cruzarla con los criterios identificados hasta este momento y considerar, entonces, sus posibles combinaciones. Aunque esta línea de trabajo pareciera conducir a una matriz muy amplia (de tantas columnas como tipos asociativos identifiquemos y con tantos renglones como criterios significativos distingamos), en la práctica creemos que las combinaciones formalmente posibles se reducirán a un número significativamente menor de combinaciones relevantes debido a que existe una afinidad electiva entre los criterios y los tipos asociativos. La distinción entre tipos organizativos que propone Lofland (1996), la burocrática y la colectivista, nos parece limitada para analizar una mayor variedad de asociaciones, si bien puede ser muy útil para analizar a las organizaciones del movimiento social. Sin embargo, el procedimiento de Lofland ilustra uno de los caminos que podemos seguir en nuestra investigación. A partir de la distinción dicotómica mencionada, Lofland encuentra que en las asociaciones "burocráticas" la autoridad se encuentra concentrada, existen reglas, opera un control social basado en ellas, las relaciones sociales son instrumentales e

impersonales, el reclutamiento y las promociones dependen de las calificaciones y la antigüedad, los incentivos son materiales, la estratificación alta, lo mismo que la diferenciación y la especialización. En contraste, en las asociaciones que él llama "colectivistas" la autoridad se encuentra descentralizada, no operan reglas claras, el control es de tipo normativo, las relaciones sociales son personales y afectivas, el reclutamiento se da a través de redes personales con afinidades ideológicas, los incentivos son en función de valores, la estratificación es mínima, al igual que la división del trabajo y la especialización. Si bien esta dicotomía entre tipos asociativos es muy sugerente creemos que aún es posible hacer algunas otras distinciones significativas entre tipos asociativos en la línea sugerida por Luna y Tirado (en este mismo volumen) para analizar los procesos de toma de decisiones. El análisis de los tipos asociativos, sus posibles combinaciones con los criterios aquí señalados, así como las combinaciones que en la práctica observamos con mayor frecuencia será desarrollado en un trabajo posterior.

Recibido el 28 de enero del 2005
Aceptado el 22 de febrero del 2005

Bibliografía

- Adorno, Theodor W., E. Frenkel-Brunswik, D.J. Levinson, y R. N. Sanford (1959), *The Authoritarian Personality*, New York, Harper.
- Ahrne, Göran (1990), *Agency and Organization*, London, Sage.
- Arendt, Hannah (1948/1973), *The Origins of Totalitarianism*, New York, The Free Press.
- Benford, Robert D. y Scott A. Hunt (1992), "Dramaturgy and Social Movements: The Social Construction and Communication of Power." *Sociological Inquiry* n° 62.
- Cadena-Roa, Jorge (2004), "Introducción", *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Calvillo, Miriam y Alejandro Favela (2004), "Dimensiones cuantitativas de las organizaciones civiles en México," Jorge Cadena- Roa (coord), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Canto, Manuel (2004), "La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico", Jorge Cadena- Roa (coord), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Casey, Catherine (2002), *Critical Analysis of Organizations. Theory, Practice, Revitalization*, London, Sage.
- Chalmers, Douglas A. (1997), "¿Qué tienen las asociaciones de la sociedad civil que promueven la democracia?" *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XLI, n° 170, octubre-diciembre.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- Cohen, Joshua y Joel Rogers (1995), *Associations and Democracy*, London, Verso.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1977/1990), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial.
- Dahl, Robert A. *Dilemmas of Pluralist Democracy* (1982), New Haven, London, Yale University Press.
- Davies, James C. (1969), "The J-Curve of Rising and Declining Satisfaction as a Cause of Some Great Revolutions and a Contained Rebellion," H. D. Graham and T. Gurr (eds.), *Violence in America. Historical and Comparative Perspectives*, Washington, Government Printing Office.

- Diamond, Larry (1999), "Civil Society", L. Diamond (ed.), *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins.
- Einsinger, Peter K. (1973), "The Conditions of Protest Behavior in American Cities," *American Political Science Review* n° 67.
- Etzioni, Amitai (1980), *A Sociological Reader on Complex Organizations*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Gamson, William A. (1968), *Power and Discontent*, Homewood, Dorsey.
- (1975), *The Strategy of Social Protest*, Homewood, Dorsey.
- Giugni, Marco (1998), "Was it worth the Effort? The Outcomes and Consequences of Social Movements", *Annual Review of Sociology* n° 24.
- Giugni, Marco, Doug McAdam, y Charles Tilly (1998), *From Contention to Democracy*, Boulder, Rowman & Littlefield.
- *How Social Movements Matter* (1999), Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Gouldner, Alvin (1959), "Organizational Analysis," R. K. Merton, L. Broom y L. S. Cotell (eds.), *Sociology Today*, New York, Harper Torchbooks.
- Gurr, Ted (1979), *Why Men Rebel*, Princeton, Princeton University Press.
- Hall, Richard (1980), "Closed Systems, Open Systems and Contingency Choice Perspectives", *A Sociological Reader on Complex Organizations*, A. Etzioni (ed.), New York, Holt, Rinehart y Winston.
- Harmon, Michael M. y Richard T. Mayer (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hirshman, Albert O. (1970/1977), *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jenkins, Craig J. (1983), "Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements", *Annual Review of Sociology*, vol. 9.
- Kornhauser, William (1959), *The Politics of Mass Society*, New York, Free Press.
- Lofland, John (1996), *Social Movements Organizations. Guide to Research on Insurgent Realities*, New York, Aldine de Gruyter.
- Lusthaus, Charles, Marie-Hélène Adrien, Gary Anderson, Fred Carden y George Plinio Montalbán (1999), *Organizational Assessment. A Framework for Improving Performance*, Ottawa, International Development Research Centre.
- McAdam, Doug (1982), *Political Process and the Development of Black Insurgency: 1930-1970*, Chicago, University of Chicago Press.

McAdam, Doug, John D. McCarthy, y Mayer N. Zald (1996), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press.

McCarthy, John D. y Mayer N. Zald (1977), *The Trend of Social Movements in America. Professionalism and Resource Mobilization*, Morristown, General Learning Press.

——— (1973), "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", *American Journal of Sociology* n° 82 .

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

Merton, Robert K. (1936), "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action", *American Sociological Review* n° 1.

——— (1949/1964), *Teoría y estructura sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Mueller, Carol (1994), "Conflict Networks and the Origins of Women's Liberation", E. Laraña, H. Johnston y J. R. Gusfield (eds.), *New Social Movements: From Ideology to Identity*, Philadelphia, Temple University Press.

Oberschall, Anthony (1973), *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

——— (2001), "Los movimientos sociales y la transición a la democracia", R. Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México.

Oliver, Pamela (1989), "Bringing the Crowd Back In. The Non-Organizational Elements of Social Movements", L. Kriesberg (ed.), *Research in Social Movements, Conflict and Change*, vol. 11, CT: JAI Press.

Oliver, Pamela E. and Daniel J. Myers (2003), "The Coevolution of Social Movements", *Mobilization* n° 8.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.

Olvera Rivera, Alberto (1999), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México.

——— (2004), "Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de sociedad civil", Jorge Cadena- Roa (coord), *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Panbianco, Angelo (1990), *Modelos de partido*, Madrid, Alianza.

- Payne, Leigh A. (2000), *Uncivil Movements. The Armed Right Wing and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Scott, W. Richard (2003), *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*, New Jersey, Prentice Hall.
- Snow, David A. y Robert Benford (1988), "Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization", B. Klandermans, H. Kriesi y S. Tarrow (eds.), *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*, vol. 1, *International Social Movements Research*, Greenwich, JAI Press.
- (1992), "Master Frames and Cycles of Protest", A. D. Morris y C. M. Mueller (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven, Yale University Press.
- Snow, David A., E. Burke Rochford Jr., Steven K. Worden y Robert D. Benford (1986), "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation," *American Sociological Review* n° 51.
- Tarrow, Sidney (1994), *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1978), *From Mobilization to Revolution*, Reading, Addison-Wesley.
- Tocqueville, Alexis de (1978), *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Warren, Mark E. (2001), *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press.
- Weber, Max (1922/1969), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zald, Mayer N. y Roberta Ash, (1966), "Social Movement Organizations: Growth, Decay, and Change", *Social Forces* n° 44.

Confianza, capital social y desempeño de organizaciones.

Criterios para su evaluación.

Sara Gordon R.*

Resumen

En el marco del análisis del capital social, el presente artículo aborda el tema de los criterios apropiados para evaluar el papel de la confianza en las asociaciones civiles. Propone dos niveles: por una parte, la capacidad de estas asociaciones de generar confianza interna con rasgos cívicos y de coadyuvar al desarrollo de confianza generalizada y de actitudes y conductas cívicas; por otra parte, reflexiona sobre la conveniencia de utilizar la distinción entre diversos tipos de confianza, a fin de establecer si alguno de ellos favorece más que otros la cooperación y un desempeño satisfactorio acorde con los objetivos fijados por esas asociaciones.

Abstract

Within the analytical framework of social capital, this article approaches the subject of the appropriate criteria to evaluate the role of trust in civil associations. It proposes two levels: on the one hand, the associations' capacity to produce internal trust with civic characteristics and to develop generalized trust and civic attitudes and behavior; on the other hand, it reflects on the convenience of using the distinction between diverse types of confidence, in order to establish if some of them favor cooperation more than others as well as a satisfactory performance according to the associations' objectives.

Palabras clave: confianza, capital social, desempeño de organizaciones, sociedad moderna, confianza sistémica y personal, cognitivismo

* Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de la Investigación, Circuito Mario de la Cueva s/n, Zona Cultural de Ciudad Universitaria, CP 04510, México, D.F.

Introducción

La problemática de la confianza ocupa de manera creciente la atención de los esfuerzos de investigación en las Ciencias Sociales. Diversas corrientes de análisis, provenientes de variadas tradiciones teóricas consideran que la confianza constituye un factor fundamental para la cooperación y la coordinación social, sea en el campo de estudio de las organizaciones, del desempeño gubernamental, democrático o del desarrollo, entre otros. Desde la teoría de la organización, algunos investigadores ven a la confianza como una cualidad deseable de la relación entre empresas, y la consideran un mecanismo de gobernanza muy eficiente (Zucker, 1986). Los estudiosos de la acción colectiva, por su parte, indican que la confianza constituye un componente de capital social clave para favorecer la cooperación y resolver problemas de acción colectiva que a su vez permiten mejores niveles de desarrollo (Ostrom y Kahn, 2003). En el marco de los trabajos sobre organizaciones de voluntariado, Anheier y Kendall relacionan la confianza con las creencias en la legitimidad básica del orden social y el sistema político (2002). Por último, Robert Putnam ha aportado evidencias empíricas sobre la relación que existe entre los componentes del capital social –la confianza, las normas de reciprocidad y las redes– y un alto desempeño gubernamental.

En el debate sobre la relación entre asociatividad, confianza y compromiso cívico, Robert Putnam ha sostenido que las asociaciones cívicas o de voluntariado constituyen espacios de interacción social en los que se facilita el aprendizaje de actitudes y conductas cooperadoras, incrementan la interacción cara a cara y crean condiciones para el desarrollo de la confianza, y que la confianza generada dentro de ellas, así como las experiencias de cooperación de sus miembros, tienden a generalizarse al conjunto de la sociedad. Sin embargo, varios autores han puesto en duda el hecho de que todas las organizaciones favorezcan el compromiso cívico y el desempeño.

Nuestro trabajo se plantea reflexionar sobre los criterios apropiados para evaluar el papel de la confianza en las asociaciones civiles, en dos niveles; por una parte, tanto la capacidad de estas asociaciones de generar confianza interna con rasgos cívicos, como de coadyuvar al desarrollo de confianza generalizada y de actitudes y conductas cívicas y, por otra, sobre la conveniencia de utilizar la distinción entre diversos tipos de confianza, a fin de establecer si alguno de ellos favorece más que otros la cooperación y un

desempeño satisfactorio acorde con los objetivos fijados por ellas¹. El interés de reflexionar sobre los criterios apropiados para estudiar la capacidad de generación de confianza generalizada y de fomento de actitudes cívicas de las organizaciones civiles (voluntarias) en México, se fundamenta en la necesidad de conocer los efectos sociales de estas organizaciones en su ámbito de acción. Sobre todo porque en nuestro país se registran bajos niveles de confianza, como lo indican los resultados de una encuesta nacional levantada en el año 2000 (Durand, 2002)²: sólo 25% de los entrevistados opina que sí se puede confiar en la mayoría de la gente. En este contexto, el análisis de la confianza en las organizaciones civiles y de su capacidad para coadyuvar a la generalización de la confianza, es sumamente relevante.

A fin de establecer las líneas de nuestra propuesta, expondremos brevemente las principales corrientes teóricas sobre la confianza que sustentan nuestra reflexión; a continuación abordaremos el debate sobre los mecanismos de generación de confianza en las organizaciones civiles y, por último, esbozaremos los criterios que proponemos. Para llevar a cabo nuestra reflexión partimos de formulaciones teóricas sobre la confianza en la sociedad moderna. Sin pretensiones de abordar todos los enfoques, retomamos aquí los más importantes que nos permitirán tratar el problema que planteamos.

Las teorías de la elección racional definen a la confianza como el conjunto de expectativas racionales, basadas en la comprensión del interés del otro con respecto al propio y en cálculos que sopesan los costos y beneficios de ciertos cursos de acción de quien confía o de la persona en quien se confía. Hardin ha formulado un modelo de la confianza basado en la explicación del "interés encapsulado", en el que "yo puedo confiar en ti porque sé que encapsulas mi interés en el tuyo". En estas interacciones, la confianza depende de las relaciones que se establecen entre las partes involucradas; es decir, es una expectativa que se construye a partir de intercambios particulares. De acuerdo con Hardin, no confiamos en forma generalizada, sino solamente en intercambios específicos: por ejemplo, no confío en mi doctor para que repare los frenos de mi carro. Esta definición de la confianza ha sido criticada por su amplitud y por el hecho de que las personas no hacen

¹El presente trabajo se enmarca en la investigación sobre desempeño de organizaciones que se lleva a cabo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, coordinado por la Dra. Cristina Puga y apoyado por el PAPIIT.

²Encuesta urbano rural, aplicada en enero de 2000, a 2,200 mayores de 18 años. Mide la confianza interpersonal por medio de la pregunta: "Hablando en general ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas?"

cálculos complejos cada vez que deben confiar en alguien, ni disponen del tiempo y la información necesaria para estos cálculos. Si así fuera, la confianza sería muy rara ((Levi, 1999; Rothstein, 2000).

Desde un enfoque de teoría de sistemas, Luhmann desarrolla la función que cumple la confianza. Para este autor, la confianza es un mecanismo que permite a los actores reducir la incertidumbre a través de adoptar expectativas específicas sobre el comportamiento futuro del otro y predecir en alguna medida sus acciones, de manera rutinaria, no necesariamente producto del cálculo (Lane, 1998). Luhmann (1988) distingue entre confiabilidad y confianza y señala que esta distinción depende de la percepción y de la atribución. Cuando no se consideran cursos alternativos de acción, se está en una situación de confiabilidad, y si las expectativas son defraudadas, se atribuye esta desilusión a una causa o factor externo al actor; en cambio, si se escoge una acción por encima de otras, a pesar de la posibilidad de ser defraudado por la acción de los otros, la situación se define como de confianza. En este caso, la defraudación de las expectativas se atribuye a la decisión del actor. Asimismo, Luhmann (1996) distingue entre confianza personal, basada en la familiaridad y en tomar las cosas como dadas y la confianza sistémica o confianza en el funcionamiento adecuado de ciertos sistemas. La primera forma es producto de la interacción previa o derivada de la membresía en un mismo grupo social. La segunda es propia de un orden social complejo en el que se tiende a perder la familiaridad, y la refuerzan mecanismos que, como la ley, limitan el riesgo de la confianza mal depositada. Estos mecanismos actúan como estructuras que dan seguridad sin necesidad de ser activadas, ya que el uso efectivo de sanciones legales es incompatible con una relación de confianza.

Giddens, por su parte, destaca el carácter de creencia y de fe de la confianza y, al igual que Luhmann, distingue entre confianza sistémica y personal. La primera implica confiar en sistemas sociales o principios abstractos, característica de las instituciones de la modernidad. Giddens plantea el distanciamiento tiempo espacio explícitamente ligado a procesos de globalización y descentramiento social (Giddens, 1990).

Este aspecto de seguridad que dan las estructuras formales es compartido por autores basados en el cognitivismo. En efecto, Zucker (1986) considera que la confianza institucional no depende de la familiaridad interpersonal o de una historia común, sino del soporte y seguridad que

proporcionan estructuras formales, producidas y legitimadas socialmente, que garantizan la confianza.

Las corrientes cognitivistas ponen en el centro de su comprensión de la confianza a las expectativas sobre el orden social en general y sobre las interacciones específicas con los otros, que se sustentan en una estructura común de comportamiento, en regularidades, rutinas sociales y significados compartidos. Así, la confianza reside en las expectativas de los actores de que las cosas vayan como de costumbre y tomen como dados diversos rasgos del orden social. En esta corriente, además de la ya mencionada confianza basada en instituciones, Zucker (1986) ha identificado otros dos tipos de confianza: la basada en características, y la sustentada en un proceso. La confianza basada en características descansa en semejanzas sociales y supone congruencia cultural, porque quien confía y el sujeto de la confianza pertenecen al mismo grupo social o comunidad. Pueden compartir una religión, status étnico o pasado familiar; en cambio la basada en un proceso está ligada al intercambio, pasado o esperado, e implica construir confianza por medio de la acumulación gradual de conocimiento directo o indirecto.

A pesar de que los enfoques sobre confianza abarcan distintos niveles de abstracción y responden a diferentes interrogaciones sobre el papel de la confianza en la interacción social, podemos retomar algunos planteamientos para ordenar nuestros criterios. Los enfoques expuestos incorporan la idea de que la confianza permite reducir la incertidumbre respecto de la conducta de los otros. Se asocia a la familiaridad y a identidades compartidas, y su desarrollo implica un proceso de interacción reiterada. Se puede basar ya sea en el cálculo, en significados compartidos, en rutinas sociales o en características comunes. Cabe señalar que las mencionadas bases no son necesariamente excluyentes, sino que pueden combinarse. Asimismo, la seguridad que proporcionan mecanismos y estructuras formales, favorece la confianza institucional, ya que ambos restringen el riesgo de la confianza mal depositada.

Conviene insistir en que incorporar la idea de cálculo a la vez que el aspecto de creencia de la confianza es cada vez más frecuente en enfoques que llevan a cabo estudios empíricos. De ahí que la contraposición que se plantea en algunos estudios entre perspectivas sociológicas y económicas entre identidad o creencia *vs.* cálculo o riesgo no predomine en los análisis. En efecto, varios autores sostienen la combinación de los tipos de confianza: Giauque señala la importancia de las normas, los códigos y los cálculos

para generar una relación de confianza, y hace énfasis en que esas tres formas de confianza son inseparables (2002, citado por Luna y Velasco, s/f :). Hardin (2001) señala que tres perspectivas alternativas sobre confianza, basadas en: a) el modelo del "interés encapsulado"; b) la confianza como una disposición y c) la confianza como creencia en el compromiso moral, son complementarias, ya que cada una de ellas evalúa la incidencia de las diferentes formas de vida social. Powell (1996), por su parte, establece cuatro formas en que la confianza puede ser producida: vínculos de lugar y parentesco, membresía común en una comunidad profesional, experiencias compartidas que muestran las ventajas de colaborar y dependencias mutuas.

La confianza en el marco del capital social

Desde la perspectiva de la teoría de la acción racional, Coleman (1988) considera que la confianza es el sustento de las relaciones de reciprocidad en que se basa el capital social, de ahí el carácter que reviste este como recurso inmerso en las relaciones sociales, del que se pueden obtener beneficios individuales. Asimismo, la norma de reciprocidad basada en la confianza, al lado de diversas normas sociales que favorecen determinadas conductas y constriñen otras, ayuda a resolver problemas relacionados con los bienes públicos en una comunidad, de ahí que el capital social también pueda beneficiar a colectividades y esté, por ello, dotado de una naturaleza colectiva.

A partir del reconocimiento de la norma de reciprocidad relacionada con la confianza, Putnam plantea que el capital social consiste en aquellas "características de la vida social traducidas en la forma de normas de reciprocidad, redes, asociatividad, confianza y compromiso cívico que mejoran la eficacia de la sociedad facilitando la acción coordinada". En este marco, las organizaciones voluntarias son vistas como instrumentos para la formación de capital social ya que, en virtud de repetidas interacciones, facilitan las conexiones sociales y la cooperación y engendran la confianza entre sus miembros. Robert Putnam hace énfasis en las asociaciones como mecanismos pedagógicos y con funciones de generalización de normas sociales y de conversión de la confianza interpersonal en confianza generalizada: "La participación en asociaciones secundarias produce comunidades cívicas, cuyos miembros se comprometen en acciones colectivas para mutuo beneficio y

que demandan un gobierno sensible" (1994). Las redes de compromiso cívico promueven la cooperación porque incrementan los costos de no cooperar; facilitan la comunicación y mejoran los flujos de información; refuerzan las normas de reciprocidad, representan un pasado de colaboración y proveen un proyecto para la cooperación futura (Knight, 2001). Putnam indica que en algunos casos los beneficios de la cooperación se extienden más allá del interés inmediato de las personas que hacen la inversión y, en otros, el beneficio se restringe a quienes participan (Putnam y Goss, 2002). En el campo de las organizaciones en tanto formas de capital social, esto significa que algunas tienden a promover los intereses materiales, sociales o políticos de sus propios miembros, mientras que otras se preocupan por los bienes públicos. Grupos en la primera categoría generalmente son los que se organizan en torno a la clase, el género o la pertenencia étnica y existen para preservar o reforzar los lazos sea de nacimiento o de circunstancia. Llama a esta distinción organizaciones que miran hacia dentro o hacia fuera. (2002)³. Más adelante retomaremos esta diferencia para nuestra reflexión.

Respecto de las organizaciones de la sociedad civil, Anheier y Kendall (2002) recuerdan que los miembros de organizaciones arraigadas en comunidades con proximidad geográfica, con intereses y/o valores compartidos, conocen los esquemas mentales, las situaciones de vida, aspiraciones y problemas de otros miembros, lo cual favorece la confianza y la cooperación.

Los planteamientos de Putnam respecto de las virtudes pedagógicas de las organizaciones y de sus efectos en la generación de compromiso cívico han sido objeto de diversas críticas; quienes destacan la importancia del contexto en que se desarrolla la confianza indican que la membresía en organizaciones puede conducir a la creación y mantenimiento de confianza solo si las formas de inclusión social y participación refuerzan las creencias en la legitimidad del orden social y en el sistema político y si fortalecen la confianza en el funcionamiento de la sociedad como un sistema predecible. Para esta visión, la relación entre confianza y capital social depende de la estructura de la sociedad civil y la legitimidad del sistema político; es decir, que la membresía en asociaciones voluntarias estará asociada con la confianza únicamente

³ Aunque Putnam no es concluyente respecto de cuál de las dos favorece más a la comunidad, a partir de esta distinción se han elaborado hipótesis tendientes a precisar la relación entre la confianza y el compromiso cívico.

si existe confianza general en el sistema. (Anheier y Kendall, 2002). Sin embargo, esta crítica no cancela ni resuelve el problema de los mecanismos de generación de confianza de las asociaciones voluntarias.

Desde otro ángulo, diversos autores han coincidido en que la explicación de Putnam sobre las fuentes de la confianza es insuficiente para comprender cómo se genera y mantiene ésta, y en que tampoco explicita el modo ni los mecanismos por medio de los cuales esto ocurre (Levi, 1996; Farrell y Knight, 2003); asimismo, hacen hincapié en que la confianza se crea desde arriba: las instituciones políticas que son percibidas como justas y razonablemente eficientes, incrementan la probabilidad de que los ciudadanos cooperen (Levi, 1998; Rothstein, 1998). De igual modo, se ha puesto en duda la vinculación entre confianza y organizaciones, y se ha señalado que quienes más confían en los otros tienden a participar más en las organizaciones, de ahí que no se pueda afirmar que éstas incrementen la confianza de los individuos (Stolle, 1998). Y, en caso de que lo hagan, no todas las asociaciones muestran las mismas cualidades de fomento a conductas, actitudes y valores de civilidad que faciliten la generalización de la confianza hacia las instituciones y estimulen el compromiso cívico (Levi, 1996; Stolle, 2001).

A partir de estos cuestionamientos, varios investigadores han avanzado en el análisis sobre cómo las asociaciones contribuyen a generar confianza en distintos ámbitos (Knight y Farrell, 2003). Particularmente en lo que se refiere al compromiso cívico, Stolle ha puesto en duda el hecho de que todas las asociaciones tengan la misma capacidad para favorecer la confianza generalizada y facilitar el compromiso cívico.

Criterios para evaluar la confianza

En el contexto del estudio del desempeño de las organizaciones, nuestra reflexión sobre los criterios para estudiar la capacidad de las asociaciones civiles en México de generalizar la confianza se enmarca en la problemática arriba anotada.

Con el objetivo de evaluar la capacidad de las organizaciones de fomentar el compromiso cívico, formulamos un modelo que pretende analizar la relación del tipo de confianza predominante en una organización, con el compromiso cívico. Proponemos vincular tanto el tipo de confianza que

generan las organizaciones en sus miembros, como el tipo de composición de las organizaciones, con dos modalidades de compromiso cívico del capital social: interno y público. En ese sentido, pretendemos precisar mecanismos identificados por investigaciones previas en esta línea, como la de Stolle (2001), quien ha buscado determinar qué tipo de organizaciones voluntarias tienen mayor capacidad de favorecer el compromiso cívico, con base en dos distinciones fundamentales: por una parte, el carácter público o privado del capital social, medido por medio de actitudes y valores de los miembros de las organizaciones y, por la otra, el tipo de organización⁴.

Partimos de la premisa de que en todas las organizaciones están presentes dos fuentes de confianza señaladas con anterioridad: el cálculo, que ha sido destacada fundamentalmente por las corrientes de la elección racional, y las iteraciones, es decir, las repeticiones, en las que se basa la confianza como proceso. Esta última ha sido puesta de relieve tanto por las perspectivas de la elección racional, como por las cognitivistas. En virtud de que ambas fuentes están presentes en todas las asociaciones, no es posible utilizarlas para establecer relaciones específicas y significativas con el compromiso cívico.

El primer tipo de confianza que es relevante relacionar con el compromiso cívico es la confianza basada en características que, como hemos visto, se sustenta en semejanzas sociales, en la que tanto quien confía como el sujeto de la confianza comparten un status común, sea este étnico o religioso, y pertenecen en ese sentido al mismo grupo social. El segundo tipo de confianza es el basado en reglas y normas comunes, independientemente de que se compartan otros rasgos, como pertenencia étnica, grupo familiar, pasado, etc. Por último, el tercer tipo de confianza se sustenta en la competencia profesional; es decir, se confía en el conocimiento del otro. Este tipo de confianza también es abordado como basado en el prestigio (Luna y Velasco, s/f)

Dado que pretendemos poner a prueba el supuesto de que las actitudes, valores y conductas aprendidos en las organizaciones pueden ser usados en otros ámbitos en relación con el tipo de confianza que de manera predominante genera la organización, los tres tipos de confianza antes mencionados serán vinculados con dos niveles del compromiso cívico: el primero de alcance reducido, llamado privado por Stolle, que beneficia solo a la organización, y

⁴En su investigación, Stolle comparó asociaciones voluntarias de tres países desarrollados con tradición democrática: Estados Unidos, Suecia y Alemania.

el segundo de carácter público, que se extiende y generaliza a la sociedad. La dimensión privada, "interna", implica que la atención de quienes participan en una organización se centra en asuntos internos de ésta; cooperan entre sí, y el capital social funciona como un activo solo para quienes interactúan, pero no es accesible para personas que están fuera de ese grupo. En cambio, la dimensión pública del capital social incluye actitudes y valores generalizados que tienden a influir en conductas favorables a la cooperación fuera del grupo.

Importa determinar si y en caso de que sí, en qué medida, el capital social "interno" o privado y las normas de reciprocidad asociadas a él favorecen la confianza pública o constituyen un obstáculo.

Respecto de estas relaciones, formulamos las siguientes hipótesis:

- 1) Aquellas organizaciones que de manera predominante generan en sus miembros confianza basada en características, tenderán a favorecer el desarrollo de un capital social restringido a los miembros de la organización;
- 2) Las organizaciones que de modo preponderante generan confianza sustentada en reglas y normas, favorecerán el desarrollo de las dos formas de capital: interna o privada, y pública.
- 3) También las asociaciones en las que prevalece la confianza basada en el conocimiento técnico, tendrán una mayor predisposición a facilitar el desarrollo de capital social en sus dos modalidades: interno o privado y público.

Estas hipótesis pueden ser ilustradas de la siguiente manera:

Modelo teórico: Confianza y Capital Social		
Organización	Dimensión: compromiso cívico	
Tipos de confianza que genera la organización en sus miembros	Interna	Pública
Identitaria (basada en características)	***	
Reglas y Normas (Cognitiva)	***	***
Conocimiento en el área de aplicación de la organización (técnica)	***	***

Por otra parte, en la bibliografía sobre capital social se ha hecho énfasis en la importancia del tipo de lazos entre los individuos, tanto en el campo del análisis de la democracia, como en el del desarrollo y en el estudio de redes⁵. Se abordan dos tipos de vínculos: fuertes y débiles. Los primeros implican frecuencia en los contactos e intimidad entre las personas que sostienen estos lazos. En estos vínculos opera el llamado principio de *homofilia*, que indica que las interacciones sociales tienden a darse entre individuos con estilos de vida y características sociodemográficas semejantes, con recursos -tales como riqueza, reputación y poder- similares. En cambio, en los lazos débiles las interacciones se dan con poca frecuencia e implican escasa intimidad; en estos lazos actúa el principio de *heterofilia*, que describe relaciones entre dos actores con recursos disímiles y características distintas (Lin, 2001)⁶. Los lazos regidos por el principio de *heterofilia* han sido destacados por Putnam, quien ha hecho hincapié en la importancia de los vínculos entre personas con características sociodemográficas -tales como género, edad, nivel de ingresos y nivel educativo- distintas.

⁵ El punto de partida son los planteamientos de Granovetter (1973), quien afirmó que, en el plano individual, los lazos entre personas disímiles facilitan la movilidad social y, a nivel de la comunidad, favorecen la cohesión social.

⁶ Además de Putnam, esos planteamientos han sido retomados por analistas del Banco Mundial que trabajan en la perspectiva del capital social orientado al desarrollo, como Woolcock y Narayan (2000), y por los estudiosos de la perspectiva de redes.

Aplicaremos la mencionada distinción en términos de la composición de las organizaciones, formulada como homogeneidad/ heterogeneidad para reflexionar sobre la relación de estas dos dimensiones con la generación de compromiso cívico. Las hipótesis son como sigue:

- 1) Las organizaciones con una composición homogénea tienden a crear capital social privado o interno; es decir, es un recurso que beneficia solo a quienes participan.
- 2) Las organizaciones con una composición social heterogénea crean capital social tanto interno como público, ya que la interacción entre personas con diferentes características favorece la atención a asuntos fuera del grupo.

Estas hipótesis se ilustran de la siguiente manera:

Modelo: composición de la organización y capital social		
<i>Composición</i>	<i>Dimensión: compromiso cívico</i>	
Composición de la organización (género, edad, nivel ingresos, nivel educativo)	Interno	Público
Homogénea	***	
Heterogénea	***	***

Podemos combinar los dos modelos expuestos, a fin de formular hipótesis que relacionen el tipo de confianza que genera la organización y la composición de ésta, con la orientación predominante del beneficio del capital social: interna o pública:

- 1) Una organización que genera confianza con base en características sociodemográficas o identitarias, a partir de una composición homogénea, tenderá a construir capital social hacia dentro de la organización.
- 2) Una organización que genera confianza con base en reglas y normas, con una composición heterogénea, es proclive a desarrollar beneficios de cooperación tanto dentro como fuera de la organización.

- 3) Una organización que genera confianza basada en el conocimiento técnico en el área de vocación de la organización, con una composición heterogénea, tiende a desarrollar beneficios de capital social internos a la organización y de carácter público.

Podemos ilustrar estas relaciones como sigue:

Modelo Teórico: confianza y capital Social		
<i>Organización</i>	<i>Dimensión: compromiso cívico</i>	
Tipos de Confianza que genera la organización en sus miembros	Interna	Pública
Identitaria	***	***
Reglas y normas (cognitiva)	***	***
Conocimiento según roles (técnica)	***	
Composición de la organización * (género, edad, nivel ingresos, nivel educativo)	Interna	Pública
Homogénea	***	
Heterogénea	***	***

Variables de control:

estabilidad de la organización (hasta cinco años)

tiempo de participación en la organización (hasta un año o más de un año)

* Al menos una de las características socio demográficas es una característica predominante buscada explícitamente

Como se muestra en el cuadro arriba expuesto, en la columna de la izquierda se encuentran las variables independientes, y la indagación se da en el nivel de la organización. En las columnas de la derecha, está la variable dependiente, y la indagación se da en el plano de los individuos. La dimensión interna o privada del capital social puede ser medida por medio de variables que informen sobre el nivel de actividad para el grupo, como por ejemplo, tomar parte, junto con otros miembros, en el diseño o ejecución de un proyecto para la asociación, llevar a cabo una tarea de responsabilidad dentro de la asociación, y prácticas de sociabilidad fuera de las actividades del grupo.

En línea con los planteamientos de Putnam, y de la corriente de análisis de la cultura cívica, la dimensión pública del capital social puede ser medida por medio de variables que indiquen el compromiso cívico fuera de la vida del grupo; por ejemplo, atención en los asuntos públicos, voto en elecciones locales, actitudes hacia los desconocidos y hacia quienes son diferentes. En lo que concierne a actividades organizativas, participación en proyectos fuera de la asociación, tomar parte en otras organizaciones.

Utilizaremos el tiempo como una variable de control. Dado que conviene aplicar el análisis tanto a nivel de la organización como a nivel individual, planteamos dos periodicidades: en el plano de la organización, contemplamos dos indicadores para identificar la estabilidad: hasta cinco años y más de cinco años. En el nivel individual, a fin de controlar si la organización tiene un efecto pedagógico en los individuos, o participan fundamentalmente quienes confían, incorporaremos la duración de la membresía, con tres indicadores: hasta un año; de uno a tres años, y más de tres años. Esta variable de control nos permitirá establecer si las personas con mayor tiempo de participación muestran mayor capacidad de cooperación pública fuera del grupo.

Por último, es necesario tener presente que estas propuestas tienen un carácter provisional y que es necesario probarlas en el análisis de las organizaciones. Asimismo, un análisis empírico de la relación entre los tres tipos de confianza anotados y la modalidad de compromiso cívico con la que se asocian, deberá ubicar el análisis en el contexto de la seguridad que proporcionan los mecanismos y las estructuras formales que favorecen la confianza institucional.

Recibido el 28 de enero del 2005

Aceptado el 22 de febrero del 2005

Bibliografía

- Anheier, Helmut y Jeremy Kendall (2002), "Interpersonal trust and voluntary associations: examining three approaches", *British Journal of Sociology*, vol. 53, n° 3.
- Coleman, James (1988), "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology* vol. 94, suplemento.
- Durand Ponte, Víctor Manuel (2002), "El imperio de la desconfianza: debilidad mexicana", *Acta Sociológica*, n° 36, septiembre-diciembre del 2002, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Farell, Henry y Knight, Jack (2003), "Confianza, Instituciones y Cambio Institucional: distritos industriales y la hipótesis del capital social", *Politics and Society*, vol. 43 (3).
- Giddens, Anthony (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Granovetter, Mark S. (1973), "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6.
- Hardin, Russell (2001), "Conceptions and explanations of trust", Karen S. Cook, *Trust in Society*, New York, Russell Sage Foundation.
- Knight, Jack (2001), "Social Norms and the rule of law: Fostering trust in socially diverse societies, Karen S. Cook, *Trust in Society*, New York, Russell Sage Foundation.
- Lane, Christel (1998), "Introduction. Theories and Issues", Lane Christel (coord.) *Trust within and between organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications*, Oxford, Basil Blackwell.
- Levi, Margaret (1996), "Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's Making Democracy Work", *Politics and Society*, vol. 24, n° 1, marzo.
- Lin, Nan (2001), *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*, New York, Cambridge University Press.
- Luhmann, Niklas (1988), "Familiarity, confidence, trust", Diego Gambetta (coord.), *Trust Making and breaking cooperative relations*, Oxford, Basil Blackwell.
- (1996), *Confianza*, México, Universidad Iberoamericana /Anthropos.
- Ostrom, Elinor y T. K. Ahn (2001), "A social science perspective on social capital: social capital and collective action", *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Indiana, Indiana University.
- Powell, Walter (1996), "Trust-based forms of Governance", R.M. Kramer y T. R. Tyler (comps.), *Trust in organizations: Frontiers of Theory and Research*, Sage, Thousand Oakes.
- Rothstein, Bo (2000), "Trust, Social Dilemas, and the strategic construction of collective memories", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 12, n° 4, London, Thousand Oaks, CA., New Delhi, Sage Publications.
- Stolle, Dietlind, (1998), "Bowling Alone, Bowling Together: Group Characteristics, Membership, and Social Capital", *Political Psychology*, vol. 19, n° 3.
- (2001), "Clubs and congregations: The benefits of joining an Association", Karen S. Cook, *Trust in Society*, New York, Russell Sage Foundation.
- Woolcock, Michael y Deepa Narayan (2000), "Social capital: Implications for Development Theory, Research and Policy", *The World Bank Observer*, n° 15.
- Zucker, L. G. (1986), "Production of trust: Institutional sources and economic structure", *Research in Organizational Behavior*, vol. 8.

*Modos de toma de decisiones en las asociaciones y desempeño político**

Matilde Luna y Ricardo Tirado**

Resumen

Los procesos de toma de decisiones son ocasiones privilegiadas para el análisis de las asociaciones, porque las ponen en tensión y en movimiento. Además, es en estos procesos que se construyen los propósitos, se coordinan las actividades, se procesan los conflictos y se establecen los cursos de acción. Por lo mismo, el análisis de la toma de decisiones es un excelente criterio para describir el desempeño de una organización y para construir una tipología de asociaciones como la que aquí se ofrece. En este artículo se propone una relación entre modos de toma de decisiones, por una parte, la legitimidad y la eficacia de esas decisiones por la otra. Estos dos últimos criterios resultan idóneos para la evaluación del desempeño político de las asociaciones.

Abstract

Decision-making processes are privileged occasions for the analysis of associations, because they put organizations in motion and tension. In addition, it is in these processes that purposes are built, activities are coordinated, conflicts are processed, and the course of action is established. That is why the analysis of decision-making processes is an excellent criteria to describe the performance of an organization, and to construct a typology of associations like the one that is offered here. In this article a relation is established between, on the one hand, ways of decision making, and on the other, the legitimacy and the effectiveness of those decisions. These two last criteria are suitable for evaluating the political performance of associations.

Palabras clave: asociaciones, organizaciones, procesos de toma de decisiones, evaluación, eficacia, legitimidad, desempeño político, gobernanza.

* Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto "Análisis de desempeño de las asociaciones civiles y políticas", apoyado por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica de la DGAPA-UNAM, con clave IN-306503. Agradecemos los comentarios a un primer borrador de este artículo de S. Gordon, M. Warren, C. Puga, B. Ardití, J. Cadena y C. Chávez.

** Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de la Investigación, Circuito Mario de la Cueva s/n, Zona Cultural de Ciudad Universitaria, CP 04510, México, D.F.

Introducción

La participación de las asociaciones en el espacio público es un elemento central de la gobernanza democrática, sin embargo es poco claro qué principios de coordinación interna rigen o deben regir estas organizaciones, y es aún menos claro de qué manera el modo de tomar decisiones afecta su desempeño político.

El propósito de este trabajo es explorar estos problemas mediante la proposición de un conjunto de criterios que pudieran ser útiles para caracterizar y evaluar las asociaciones a partir de la relación o correlación entre modos de toma de decisiones y desempeño político.

La discusión se inscribe en el campo de la evaluación, que supone una relación entre los resultados (en términos de propósitos, objetivos o metas de la organización) y las condiciones de producción de los resultados. Bajo esta premisa proponemos que el modo de toma de decisiones es una dimensión central del desempeño de una asociación, y que dos criterios básicos para evaluar su desempeño son la eficacia política y la legitimidad. Estos criterios han sido en una medida importante ignorados en la evaluación convencional de las organizaciones sociales. En ese sentido, el objetivo es analizar estos elementos y plantear un conjunto de hipótesis sobre la evaluación desde la perspectiva del análisis político.

Pero antes de entrar en materia, conviene hacer algunas advertencias o acotaciones que limitan el campo de atención de este trabajo:

En primer lugar, aunque una evaluación cabal de las asociaciones involucra la consideración de su relación con el entorno, y en particular con el contexto institucional y político en el que operan, este trabajo sólo se centra en el espacio interno de la organización. Dicho en otros términos, el punto de partida es la pregunta: ¿En qué medida o en qué sentido el modo de toma de decisiones de una organización afecta su eficacia política y su legitimidad internas?

En segundo lugar, sólo se considerará un tipo de asociaciones: las organizaciones de afiliados, más o menos libres, definidas como entidades que involucran un grupo de personas que se reúnen con algún propósito común y son relativamente autónomas. En ese sentido, se trata de asociaciones cuyas decisiones son fundamentalmente generadas en ellas mismas y no han sido "colonizadas", ni por el gobierno, los partidos, los sindicatos, las iglesias u otras organizaciones.

El problema de la autonomía de las asociaciones es central, pero rebasa los límites de este trabajo. Warren (2001) por ejemplo, pone en el centro de su análisis sobre la democracia y las asociaciones la autonomía individual y política desde una clave sistémica. La primera, se refiere básicamente a la auto-elección y la segunda a la auto-organización y la auto-reflexividad. Desde la perspectiva de March, son actores políticos por derecho propio las organizaciones que poseen estructuras que definen y defienden intereses y tienen conjuntos de procedimientos operativos normalizados, con coherencia y autonomía institucionales mínimas (de una cita de March en Rhodes, 1997).

En tercer lugar, el tipo de asociaciones que aquí interesa es el de aquellas que se desenvuelven en el espacio de lo público y cuyo objetivo es incidir en las decisiones que atañen a la producción de los bienes públicos o el tratamiento de problemas colectivos.

En cuarto lugar, no se consideran aquí cuatro tipos de elementos estructurales que son fundamentales para caracterizar a las asociaciones y tienen importantes consecuencias en su desempeño: el campo de acción en el que operan (por ejemplo, la defensa de los derechos humanos, la búsqueda de la equidad de género, etc.) y el carácter del problema que enfrentan; el monto y la calidad de los recursos materiales, simbólicos, de información y conocimiento de que disponen, el tamaño y la homogeneidad o heterogeneidad de su membresía y su nivel de cohesión interna.

La cohesión interna se refiere aquí a la dimensión normativa del análisis de la asociación. Por ejemplo, el grado de compromiso o escepticismo de los miembros y los niveles y tipos de confianza en los que se basan sus vínculos, ya sea que se trate de una confianza estratégica basada en la reciprocidad, de una confianza fincada en la reputación (técnica o ética) de la organización o de sus miembros, de una confianza personal fundada en relaciones de amistad, o de una confianza basada en la identidad de carácter funcional, territorial o cultural (sobre este último punto, véase Luna y Velasco, 2005).

1. La evaluación de las organizaciones sociales

Se pueden identificar diversas tendencias en la literatura sobre evaluación de las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, una de carácter más pragmático asociada con los organismos gubernamentales e internacionales

de financiamiento más ligados a la tradición norteamericana, y otra de corte más académico, asociada con organismos europeos e intereuropeos orientados a la investigación en evaluación, que se han multiplicado y han creado redes desde mediados de la década de los noventa.

Sin embargo, de manera general puede decirse que la evaluación de las organizaciones de la sociedad civil ha estado influenciada -en una medida importante-, por dos tipos de contribuciones: las que estudian a las empresas como organizaciones sociales cuyo desempeño se quiere mejorar y las que se guían por la búsqueda de garantías para el otorgamiento de financiamiento a organizaciones con fines de desarrollo económico y social. Desde esta perspectiva, la evaluación se ha centrado en dos criterios principales: la eficacia y la eficiencia económicas y administrativas y -más recientemente- sociales.

Por otra parte, durante mucho tiempo predominaron los enfoques que ponían el énfasis en la evaluación del desempeño de programas, grupos de trabajo e individuos aislados y sólo en la última década han surgido aproximaciones que toman como unidad de análisis a la organización misma.

Finalmente, en el campo de la evaluación se ha desplazado el punto de atención de la organización a la organización en interacción con su entorno, lo que ha dado lugar a corrientes como la de construcción de capacidades, que para evaluar el desempeño pone el acento en las capacidades de aprendizaje e innovación de la organización. Como sostienen Lusthaus *et al.*, el foco cambió "de qué tan bien hace la organización el trabajo programado, hacia qué tan bien se desempeña como organización en un ambiente institucional específico" (2002). Pueden entonces distinguirse así, para efectos analíticos un ámbito de desempeño interno de otro externo, íntimamente conectados, y ninguno de los cuales debe descuidarse en una evaluación integral.

Los mismos autores citados (Lusthaus *et al.*, 2002) proponen un modelo de evaluación en el cual el desempeño de la organización es una función de sus capacidades (liderazgo estratégico; estructura organizacional; recursos humanos; gestión financiera; infraestructura; gestión de procesos y programas, y vínculos interorganizacionales) y su motivación organizacional. Sobre esta base definen cuatro criterios para la evaluación del desempeño: la eficacia, la eficiencia, la relevancia y la viabilidad financiera.

Como puede observarse, aunque los autores proponen la relación de la organización con el entorno como un eje analítico central, los criterios mencionados prácticamente remiten al ámbito interno de la organización. Por

sus efectos en la legitimidad externa de la asociación y en la valoración social que se puede hacer de su actuación, tres criterios de mérito que nos parece importante mencionar con relación a la organización y su entorno, son los siguientes: la pertinencia social y política de los fines perseguidos y las estrategias empleadas para alcanzarlos; la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos que emplea, sobre todo cuando éstos provienen de fondos fiscales, convocatorias públicas y otras fuentes similares, y la flexibilidad, referida a la capacidad de la asociación para conciliar intereses, preferencias y puntos de vista con otros actores sociales y políticos, superando las puras preferencias de los representados y contribuyendo así a la coordinación para la gobernanza democrática. Sin embargo, como ya se ha señalado, en este trabajo sólo nos referiremos a la evaluación del desempeño, en lo que hemos llamado el espacio interno de la asociación.

En el marco de estos antecedentes generales, esta propuesta parte de la asociación misma como unidad de análisis y asume con Rossi *et al.* (2004) que la evaluación comprende dos elementos centrales: la relevancia del criterio de desempeño o estándar que se va a enfatizar y la dimensión del desempeño que ocupa el foco de una evaluación.

De ese modo, para los propósitos de esta discusión, cuya preocupación principal es la contribución de las organizaciones sociales a la gobernanza democrática, se proponen aquí, por una parte, un criterio descriptivo del desempeño de las organizaciones sociales en la que se centrará la evaluación: los modos de toma de decisiones; y por otra, dos criterios de mérito para evaluar ese desempeño (Scriven, 1991; Rossi *et al.*, 2004): son éstos la eficacia y la legitimidad internas.

2. Modos de toma de decisiones

La toma de decisiones es un elemento central de la organización y de su evaluación en tanto que es el espacio donde se establecen las metas, se asegura su cumplimiento y se construye su legitimidad interna. Por otra parte, los procesos de toma de decisiones suscitan una dinámica y una tensión en las que se ponen en juego la movilización de recursos, y los conflictos en cuanto a los intereses y valores que privan en la asociación.

Todas las organizaciones necesitan producir un sinnúmero de decisiones de muy diversa índole, pero las más relevantes, porque son definitivas del curso de la organización, son aquellas que atañen a la determinación de sus fines, su agenda y sus políticas; las que establecen sus reglas de operación internas, el uso de sus recursos y la selección de sus dirigentes, y, finalmente, las que determinan los planes y acciones estratégicas para lograr lo que se propone, interactuando en un entorno institucional cambiante.

Estas decisiones pueden ser tomadas de muy diversas maneras. El modo a través del cual una organización social toma sus decisiones es algo tan fundamental en la vida de la agrupación, que constituye un excelente criterio para describir su desempeño y construir una tipología de las organizaciones sociales.

Se pueden distinguir dos modelos extremos: el vertical que se basa en una autoridad de tipo jerárquica y concentrada, que tiende a decidir unilateralmente, y el modelo horizontal en el que la competencia para tomar decisiones se comparte entre los actores o grupos de actores de la organización, produciéndose lo que se ha llamado una "dispersión dinámica de la autoridad" (Hooghe y Marks, 2001). Entre ambos extremos pueden identificarse otros modos de decisión que pueden verse como puntos en una serie, más o menos continua, que va de la verticalidad a la horizontalidad.

A continuación se exponen ocho tipos diferentes de asociaciones que permiten elaborar otros tantos tipos ideales de modos de tomar decisiones. La elaboración de éstos se basa en la construcción de distintos regímenes o conjuntos lógicos de reglas característicos de la toma de decisiones, cada uno de los cuales cuenta con sus propias bases de legitimidad; un modo típico de operar, pues tiene un ímpetu, impulso o resorte que lo dinamiza; ciertas bases de sustentación del ejercicio de la autoridad por su depositario, y un mecanismo propio de obligación, acatamiento o aceptación de las decisiones por parte de los afiliados (véase el Cuadro 1 al final).

Aunque más adelante nos referiremos de manera específica al problema de la legitimidad de una decisión, es importante destacar que la legitimidad es al mismo tiempo una condición del desempeño y un criterio de evaluación del mismo¹. Como condición, la legitimidad alude a las bases o normas que en general orientan cada modo de tomar decisiones. Como criterio

¹ Es por esta razón que la legitimidad aparece tanto en el Cuadro 1 como en el Cuadro 2, aunque sus contenidos son distintos.

de evaluación, la legitimidad se refiere a la forma específica del mérito que adoptan esas normas, misma que servirá para "medir" la legitimidad de las decisiones tomadas. Así por ejemplo, en una asociación de tipo pluralista, la base de la legitimidad es la participación mientras que el criterio propio de su evaluación es la participación equitativa y la igualdad de condiciones para la participación. Éstas se relacionan con la garantía de derechos y procedimientos estandarizados de participación amplios e iguales para todos los involucrados en la decisión, así como con la posibilidad de ejercer control sobre la autoridad responsable.

El primero de los tipos a analizar es el de la asociación autocrática. Ésta se caracteriza por ser un tipo de régimen asociativo en el que las decisiones son tomadas unilateralmente por un jefe o un grupo de jefes que se adjudican autoritariamente la facultad de decidir e imponer sus decisiones, basándose en el ejercicio de un poder incontestado que es concentrado y jerárquico y tiene pocas resistencias². Este modo de tomar decisiones carece en general de legitimidad, y las decisiones que de él emanan adoptan la forma de órdenes más o menos arbitrarias que los miembros de la asociación se ven compelidos a obedecer, por el temor a las represalias y a la coerción que se ejerce sobre ellos. Sin embargo, este modo de decidir tiene en ocasiones alguna legitimidad cuando logra eficacia en los resultados, beneficiando de ese modo a los afiliados.

En la asociación de tipo caudillista las decisiones se toman por los designios personales que surgen de la voluntad del caudillo. Este modo de tomar decisiones se caracteriza por la legitimidad que emana del carisma del caudillo; el acatamiento se funda en la adhesión que suscita la confianza que infunde el caudillo en los miembros de la organización, cuyas decisiones adoptan la forma de mensajes.

Por su parte, la asociación del tipo burocrático tiene un modo de tomar decisiones que responde a la rutina del procedimiento legal-racional mediante el cual se aplica la ley o reglamentación formal. El fundamento de la legitimidad en este modo de decidir es el apego a lo que la normatividad señala y, por ello, el depositario de la autoridad, el director, basa su autoridad en el cumplimiento de las formalidades legales. Por otra parte, el acatamiento de las decisiones se asegura mediante la imposición a los infractores de las sanciones

³ En la construcción de este tipo se ha partido de la caracterización del autoritarismo que hace Linz (1975).

previstas en la normatividad. Finalmente, la forma que adopta la decisión es la de una resolución legalmente fundada.

La legitimidad específica del modo de tomar decisiones en las asociaciones corporativas se basa en la representación de los intereses agregados de conjuntos de individuos adscritos a una o varias categorías funcionales más o menos rígidas, que actúan al interior de la organización. En este arreglo se decide a través de negociaciones entre los miembros de una elite de delegados, que defienden los intereses de sus categorías, y la forma que adopta la decisión es un pacto concertado, que obliga a las partes. El acatamiento de las decisiones establecidas se logra mediante el disciplinamiento de los agremiados, premiando a los leales y señalando y segregando a los inconformes. El fundamento de la autoridad del delegado o "líder", es la distribución de ciertas recompensas y el control que ejerce dentro de la organización.

La asociación del tipo democrático liberal basa su legitimidad en la decisión que se ciñe a la voluntad mayoritaria de sus afiliados. Aquí se decide a través de votaciones para elegir una entre varias opciones en competencia. Las votaciones responden a las preferencias de los individuos afiliados y gana la opción que obtiene la mayoría de los votos. La autoridad del dirigente es un reflejo de haber sido electo por la mayoría y de acatar las decisiones votadas por los afiliados. En este caso, el medio que asegura el cumplimiento de la decisión es el propio interés de los miembros en permanecer en la asociación, estimulados por la expectativa de que, si perdieron, en otro momento se podrá votar de nuevo y tal vez gane una opción más apegada a sus preferencias. La forma final que asumen las decisiones es la de resoluciones mayoritarias.

En la asociación de tipo pluralista, la legitimidad reside en la participación de todos los grupos y las voces de los afiliados. En este modo, el mecanismo de decisión que opera es la producción de un consenso activo; el resorte o impulso básico es la búsqueda de acuerdos que sean aceptados por todos los grupos y voces que participan en la organización, y su forma típica de decisión es el acuerdo consensado. El depositario de la autoridad lo hace como un árbitro o mediador que despliega una gran habilidad para lograr equilibrios entre los distintos intereses grupales intervinientes. El acatamiento de la obligación se funda en que conviene al interés de cada grupo permanecer dentro de la asociación, aún cuando algunos acuerdos no hayan asumido plenamente la preferencia de alguno de ellos, porque hay la expectativa de que se puede lograr algo mejor en el futuro.

La asociación reticular tiene un modo de decidir cuya legitimidad reposa en la capacidad de los participantes para comunicar e intercambiar información, puntos de vista y justificaciones respecto a sus posiciones sobre distintas opciones para la decisión, así como en el conocimiento experto. Su mecanismo decisorio típico es la deliberación, cuyo resorte es el debate informado en que se confrontan distintos argumentos. Quien ejerce autoridad en la red es el experto y lo hace mediante el despliegue de una racionalidad argumentativa. La decisión en este modo asume la forma del dictamen racional de un experto, que se acepta discrecionalmente y el cumplimiento deriva de la interdependencia de recursos, la confiabilidad y el convencimiento entre los involucrados en la red.

Finalmente, en la asociación del tipo comunitario las decisiones se toman con base en una legitimidad que descansa en la veneración a las tradiciones grupales. El mecanismo que opera es la adecuación a los usos y costumbres inveterados; el impulso es la interpretación de las tradiciones comunitarias aplicables al caso en cuestión. En este caso la autoridad se deposita en el jefe porque a él le corresponde hacerlo de acuerdo con las tradiciones; las decisiones asumen la forma de acuerdos que se remiten a las costumbres y su acatamiento se basa en la lealtad y la solidaridad que se profesan los miembros de la comunidad.

Por otra parte, vale la pena hacer aquí un breve señalamiento metodológico. Para encontrar en cada organización cuál es el tipo de modo de decisión que la caracteriza y la define, se requiere del análisis combinado de: (a) las reglas formales (en términos del establecimiento de los derechos y las obligaciones de los miembros, la constitución de órganos de autoridad y la distribución de competencias); (b) los patrones de prácticas (comportamientos y usos repetidos, regulares y consistentes); (c) las estructuras de significación (en términos de percepciones, valoraciones, expectativas, presupuestos, actitudes, creencias y opiniones de los individuos y grupos que integran la organización), y (d) de la consistencia interna entre estos tres elementos.

3. Criterios de evaluación de desempeño: legitimidad y eficacia política

Como ha sido bien reconocido en la literatura, cualquier sistema de decisiones se enfrenta a requisitos de eficacia y legitimidad. De manera general -

como criterio de evaluación-, la legitimidad remite al grado de conformidad de los miembros de la organización con las normas y valores de la organización y con las reglas para tomar decisiones. La eficacia, por su parte, se refiere a la capacidad de la organización para cumplir con su misión o alcanzar los objetivos y metas que se propone. Sin embargo, no es claro cuáles son los parámetros que permiten medir el grado de legitimidad interna de una asociación, ni tampoco su eficacia o ineficacia a la luz del criterio de descripción de la toma de decisiones. El objetivo de este apartado es explorar estos problemas.

Eficacia

Si en términos generales la eficacia se refiere al grado en el cual una organización es capaz de alcanzar sus metas explícitas o implícitas, las cuales están basadas en propósitos funcionales, ¿qué cuenta como resultados o metas en la toma de decisiones?

Con relación a este problema Knill y Lenschow (2003) proponen tres dimensiones que nos parecen relevantes: el grado en el cual la autoridad tiene capacidad para tomar decisiones, el nivel en la cual estas decisiones se implementan y la medida en la cual se alcanzan los objetivos pretendidos o en su caso se resuelven los problemas que se presentan. Una cuarta dimensión que nos parece importante se refiere a la capacidad de hacer inteligibles las decisiones, es decir, de plantear y entender los problemas y las opciones disponibles. Por ejemplo, es importante establecer prioridades, separar los aspectos técnicos de un asunto, de otros elementos de orden económico y político que pueden estar involucrados en la toma de decisiones, etc. Como puede observarse, este criterio de evaluación del desempeño comprende el proceso o las distintas fases de la decisión.

En principio, puede decirse que cada tipo de organización tiene capacidades distintas en cuanto a estas cuatro dimensiones de la eficacia a la luz de la toma de decisiones. Este problema lo retomaremos más adelante.

Legitimidad interna

La legitimidad interna de la organización se manifiesta en la capacidad para generar adhesión, representatividad, inclusión, consistencia y respaldo de los miembros, interesados o beneficiarios (positivos y negativos) de la asociación y, más específicamente, a las decisiones tomadas por la autoridad de la organización. Sin embargo, la legitimidad es un concepto ambiguo. Schmitter

(2001: 2) la define, desde un punto de vista que intenta ser genérico para abarcar distintos ámbitos donde la legitimidad puede o no estar presente, como:

... una expectativa compartida entre actores en un arreglo de poder asimétrico, de manera que las acciones de aquellos que gobiernan son aceptadas voluntariamente por los gobernados, porque éstos están convencidos de que las acciones de los primeros están sujetas a normas pre-establecidas...

Puesto de manera simple -dice Schmitter- la legitimidad convierte el poder en autoridad y por lo tanto establece simultáneamente una obligación de obedecer y un derecho a gobernar. Schmitter señala cinco implicaciones que son relevantes para la discusión que nos ocupa, las cuales pueden resumirse como sigue:

- Las bases sobre las que están establecidas las normas varían de uno a otro arreglo.
- Las relaciones de sub y súper-ordinación se practican voluntariamente y varían en el tiempo y en el espacio.
- Las normas deben ser compartidas por los actores, por los que gobiernan y por los que son gobernados. Esto implica que debe ser claro quiénes son los actores y cuáles son sus roles. También implica que el ejercicio de la autoridad es sistémico, es decir, está enraizado en una colectividad que es suficientemente independiente y mutuamente confiable, de manera que las disputas sobre la validez de las reglas pueden ser (y normalmente son) resueltas por la intervención de terceros.
- Los actores involucrados pueden ser individuos o colectividades de distinto tipo.
- Las bases de la conformidad voluntaria son normativas, es decir, no son instrumentales o estratégicas.

La legitimidad tiene por lo general dos referentes más abstractos, el poder y un sentido democrático. Aunque este sentido democrático generalmente se ha asociado con la democracia representativa, bajo la forma de la "autoridad legítima", Schmitter tiene razón cuando llama la atención sobre la variabilidad de las normas y sobre el hecho de que algunas instituciones que parecen más democráticas en un contexto, pueden ser inapropiadas en otro. Es decir, existen diferentes formas de legitimidad democrática. En este sentido, como se observó en el apartado anterior, los tipos de organizaciones democrático-liberales, pluralistas y reticulares, tienen un énfasis normativo,

respectivamente, en alguna forma de democracia representativa, participativa o deliberativa.

Sin embargo, Schmitter da por supuesto que el criterio de legitimidad debe ser democrático "en algún sentido fundacional o fundamental", y que se comparte un razonable pluralismo de "intereses y pasiones", lo que puede ser un punto más controvertido, particularmente en los casos de asociaciones de tipo caudillista, burocrático, y en menor medida en las de tipo corporativo y comunitario, pues aún en el caso del modo autocrático, que en principio carece de legitimidad, la eficacia en términos de resultados puede contrarrestar esta ausencia.

Respecto a los parámetros de la legitimidad democrática, dos propuestas sugerentes son las de Knill y Lenschow (2003) y la de Weale (2000). Los primeros enfatizan la legitimidad basada en la democracia representativa y participativa, y el segundo en la democracia deliberativa.

La democracia representativa estaría asociada con la evaluación de la calidad del mandato, ya sea que se trate de un procedimiento mayoritario, consensual (que son distintos en cuanto a su relativa protección de minorías funcionales y territoriales) o del "asociativo", y la democracia participativa estaría asociada con la garantía de derechos de participación amplios e iguales y la igualdad sustantiva para los afectados por las decisiones, así como con la posibilidad de ejercer control sobre la autoridad responsable (Knill y Lenschow, 2003).

Tanto en las asociaciones del tipo democrático liberal como en las del tipo corporativo, el grado de adecuación entre la representación y –respectivamente– los intereses individuales o colectivos de los afiliados resulta un criterio principal de evaluación de la legitimidad, y es relevante la modalidad del mandato al que se acoge la representación, ya sea que se trate de un mandato imperativo (cuando el representante actúa siguiendo las posiciones explícitas de sus representados, bajo un supuesto de intereses fijos) o de un mandato de corte liberal (que supone una mayor independencia del representante).

La democracia participativa, por su parte, es propia de las asociaciones del tipo pluralista. En este ámbito, la garantía de derechos de participación iguales para todos los grupos involucrados en la decisión, puede remitirse a una amplia gama de derechos como los de audiencia, información e intervención y control de las decisiones.

En el caso del modo reticular, el criterio de evaluación de la legitimidad de las decisiones es la justificación deliberativa. Desde la perspectiva de Weale (2000), la racionalidad deliberativa, implica que debe ser claro para todos los afectados cuáles fueron las consideraciones para la adopción de una decisión y por qué otras alternativas fueron rechazadas. Propone que una medida que alcanza los estándares de la racionalidad deliberativa debe ser tal que sea posible decir que la decisión corresponde a la categoría de una opción razonablemente elegida, aún cuando hay otras opciones que también son razonables. En este sentido, la negociación o la presión por la unanimidad no importan, en la medida en que el resultado es uno en un conjunto de decisiones en que la racionalidad deliberativa hubiera de todos modos convergido. Importa, si lleva a decisiones que la evidencia indica que deberían haber sido rechazadas. Para Weale, la toma de decisiones basada en la racionalidad deliberativa, se encuentra íntimamente vinculada al principio de la transparencia, entendido como el proceso por el cual se toma la decisión. Este principio indica que debe ser posible ver cómo se adopta una decisión y quién participa en la decisión y su responsabilidad, de acuerdo con un cierto conjunto de procedimientos de operación estandarizados. Es decir, la decisión debe ser predecible y abierta para el escrutinio de los afectados, y esto sólo es posible si el proceso por el cual se toma es claro para todos. Weale concluye que "en un mundo ideal, procesos transparentes basados en una racionalidad deliberativa deben producir soluciones a problemas de política que son funcionalmente eficaces en la mayoría de los casos" (p.170).

En suma, la evaluación de la legitimidad de una decisión depende de las normas asociadas con cada arreglo institucional: una amplia aceptación de carácter emotivo en el modo caudillista; la aplicación de la norma al caso en el modo burocrático; la adecuada representación de los intereses agregados en el modo corporativista; la representación sustantiva, en el caso democrático liberal; la participación equitativa en el modo pluralista; la justificación argumentativa respecto al modo reticular, y el apego a las normas sociales y morales en el caso comunitario. Aunque el modo autocrático no tiene propiamente un criterio de mérito, su legitimidad puede estar fundada en su eficacia para alcanzar ciertos resultados que benefician a los afiliados (véase el Cuadro 2).

Si bien en este repertorio de formas de decisión hay varias que tienen un fundamento democrático, ya sea que evoquen la democracia representa-

tiva, deliberativa o participativa, hay otras asociaciones como la caudillista y la autocrática cuya legitimidad no es democrática y sus decisiones pueden contener altos niveles de arbitrariedad.

4. Conclusiones e hipótesis

Desde la perspectiva del análisis político de las organizaciones de la sociedad civil, un criterio descriptivo adecuado del desempeño es el modo de toma de decisiones. Es en este ámbito donde las condiciones de la asociación se traducen en resultados, los distintos intereses y los conflictos se procesan, y se legitima su proceder.

A partir del criterio del modo de toma de decisiones, las asociaciones pueden ser tipificadas como: (a) caudillista, (b) autocrática, (c) burocrática o legal-racional, (d) corporativa, (f) democrática liberal, (g) pluralista, (h) reticular y (i) comunitaria.

Cualquier sistema de decisiones de carácter político debe satisfacer los criterios de eficacia y legitimidad, los que hemos considerado como criterios de mérito para la evaluación del desempeño de la asociación

Si se considera que: (a) las bases sobre las que están establecidas las normas son variables de uno a otro tipo de organización, y (b) hay factores y condiciones que impulsan e inhiben el funcionamiento eficaz de la agrupación, entonces puede decirse que cada modo de decisión tiene su propio potencial de capacidades y su propia base de legitimidad y autoridad.

A partir de estos supuestos pueden plantearse las siguientes hipótesis (véase el Cuadro 2):

- (a) En cuanto a la eficacia de las organizaciones, y tomando como eje el carácter vertical/ horizontal de la toma de decisiones, mientras los modos de decisión ubicados en el extremo vertical –el caudillista y el autocrático– tienen en principio una mayor agilidad para tomar decisiones, puesto que las decisiones son unilaterales; el corporativo y el pluralista –en el nivel intermedio– están mejor equipados para implementarlas, como efecto de la participación en la decisión de los distintos grupos de actores involucrados. En el extremo horizontal, el modo reticular –asociado con el mecanismo deliberativo– tiene mayores

capacidades de hacer inteligibles las decisiones, y el comunitario tiene mejores capacidades para abordar problemas comunes, cuya solución depende de la solidaridad espontánea.

- (b) En cuanto a la legitimidad, es de resaltarse que varias formas de decisión tienen un fundamento democrático, ya sea que se finquen en la democracia representativa, deliberativa o participativa, y que es precaria la legitimidad de las decisiones de carácter autoritario o caudillesco, en la medida en que tienen altos contenidos de arbitrariedad. Sin embargo, en términos generales puede decirse que la legitimidad de una decisión depende de las normas asociadas con cada arreglo institucional.
- (c) La eficacia de la organización, en función de los diferentes tipos y niveles de capacidades que caracterizan a cada asociación, puede verse afectada por sus grados o ausencia de legitimidad y viceversa. Así, por ejemplo: el potencial del modo pluralista para implementar decisiones puede verse disminuido por la inequidad de la participación en las decisiones, o en el caso inverso, una representación de calidad y sustantiva puede revertir la debilidad del modo corporativo para hacer inteligibles las decisiones y para resolver problemas de orden colectivo. Asimismo, la poca agilidad del modo reticular para tomar decisiones e implementarlas puede carecer de importancia, si es claro para todos los involucrados cuáles fueron las consideraciones para la adopción de una decisión y por qué otras alternativas fueron rechazadas. Y aún los modos de decisión más verticales pueden mitigar vacíos de legitimidad si son capaces de producir buenos resultados para los afiliados.

Recibido el 28 de enero del 2005
Aceptado el 22 de febrero del 2005

CUADRO 1. TIPOS DE ORGANIZACIÓN Y MODOS DE DECISIÓN

I TIPO DE ORGANIZACIÓN	II MODO DE DECISIÓN (mecanismo o proceso a través del cual se toma de decisión)	III ÍMPETU DEL MODO DE DECIDIR	IV BASE DE LA LA AUTORIDAD (DEPOSITARIO)	V MECANISMO INDIVIDUAL DE ACATAMIENTO	VI BASE DE LA LEGITIMIDAD	VII FORMA DE LA DECISIÓN
Autocrática	Adjudicación autoritaria	Imposición	Poder incontestado (jefe)	Temor y coerción	No tiene	Una orden más o menos arbitraria
Caudillista	Designio personal	Voluntad del caudillo	Poder incontestado por adhesión (caudillo)	Confianza en el caudillo	El carisma	Un mensaje
Burocrática	Rutina legal-racional	Apego a las normas jurídicas	Cumplimiento de las formalidades (director)	Sanción prevista en la normatividad	La norma jurídica	La resolución legalmente fundada
Corporativa	Negociación elitista	Defensa de categorías funcionales	Habilidad de negociación y control (delegado/ "líder")	Disciplina y recompensas	La representación de intereses agregados	El pacto concertado vinculante
Democrática liberal	Votación basada en preferencias individuales	Elección entre opciones en competencia	Elección por la mayoría (dirigente)	El interés particular y la expectativa de una mejor resolución	La voluntad de las mayorías	La resolución aprobada por la mayoría
Pluralista	Producción de un consenso activo	Acuerdo aceptado por todos los grupos y voces de la organización	Habilidad para conciliar intereses distintos (árbitro o mediador)	El interés del grupo participante y la expectativa futura	La participación de los actores	El acuerdo consensado
Reticular	Racionalidad de liberativa	Debate informado de argumentos	Capacidad argumentativa (experto)	Interdependencia, confiabilidad y convencimiento	El conocimiento y la información	El dictamen experto
Comunitaria	Usos y costumbres	Aplicación de las tradiciones al caso	Le corresponde por tradición (jefe)	La lealtad y la solidaridad	La veneración de las tradiciones	El acuerdo basado en la costumbre

CUADRO 2. TIPOS DE ORGANIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO						
Criterio de evaluación	EFICACIA DEL PROCESO DE DECISIÓN					LEGITIMIDAD
	CAPACIDAD DE HACER INTELIGIBLES LAS DECISIONES	CAPACIDAD DE TOMAR DECISIONES	CAPACIDAD DE IMPLEMENTAR DECISIONES	CAPACIDAD DE RESOLVER PROBLEMAS	CRITERIO DE MERITO	
Autocrática		XXX	X	X	X	No la tiene, salvo a veces por eficacia en los resultados
Caudillista		XXX	XX	XX	X	Amplia aceptación
Burocrática	X	XX	X		X	Aplicación de la norma al caso
Corporativa	X	XX	XXX		X	Representación adecuada de los intereses agregados
Democrática liberal	XX	XX	XX		X	Representación sustantiva
Pluralista	XX	XX	XXX		XX	Participación equitativa
Reticular	XXX	X	X		X	Justificación argumentativa
Comunitaria	X	X	XX		XXX	Apego a las normas sociales y morales

El número de X se refiere al mayor o menor grado de eficacia en el área correspondiente.

Bibliografía

- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2001), "Types of Multi-Level Governance", *European Integration on Line Papers* (EIoP), vol. 5, n° 11.
- Knill, Christoph y Andrea Lenschow (2003), "Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation", *European Integration on Line Papers* (EIoP), vol. 7, n° 1.
- Linz, Juan (1975), "Totalitarian and Authoritarian Regimes", Fred Greenstein y Nelson Polsby (coords.), *Handbook of Political Science. Macropolitical Theory*, vol. III, Reading, Addison-Wesley.
- Luna, Matilde y José Luis Velasco (2005), "Redes, confianza y desempeño", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LXVII, n° 1/, enero-marzo, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (en prensa).
- Lusthaus, Charles, Marie-Hélène Adrien, Gary Anderson, Fred Carden y Plinio Montalván (2002), *Organizational Assessment. A Framework for Improving Performance*. Washington/Otawa, Inter-American Development Bank/ International Development Research Centre.
- Rhodes, R. A. W. (1997), "El institucionalismo", David Marsh y Gerry Stoker, *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza.
- Rossi, Peter H., Mark W. Lipset y Howard E. Freeman (2004), *Evaluation. A Systematic Approach*, London, Sage Publications.
- Schmitter, Philippe (2001), "What is there to Legitimise in The European Union... and How Might this Be Accomplished?", Florencia, Instituto Universitario Europeo, enero (documento de trabajo inédito).
- Scriven, Michel, (1991), *Evaluation Thesaurus*, Newbury Park, CA, Sage Publications.
- Trondal, Jarle y Frode Veggeland (2000), "Access, Voice and Loyalty. The Representation of Domestic Civil Servants in the EU Committees", *Arena Working Papers*, agosto, Oslo, ARENA.
- Warren, Mark E. *Democracy and Association* (2001), Princeton, Oxford, Princeton University Press.
- Weale, Albert (2000), "Government by committee. Three principles of evaluation", Thomas Christiansen y Emil Kirchner (eds.), *Committee Governance in the European Union*, Manchester, Manchester University Press.

C u e s t i o n e s
contemporáneas

Diálogo no es negociación

*Representación, toma de decisiones y operación política: los límites organizacionales del CGH**

Carlos Chávez Becker**

Resumen

El presente trabajo se centra en el análisis de los mecanismos que el Consejo General de Huelga empleó para tomar decisiones, su esquema de representación y su forma de operación política con el fin de establecer algunas relaciones significativas entre tales elementos analíticos y los resultados obtenidos por la organización al término del conflicto en febrero de 2000. La principal intención es evaluar al CGH como la organización de los estudiantes en términos de su actuar político a la luz de los costos y beneficios que representó su actividad.

Abstract

This work focuses on the mechanisms used by the CGH to make decisions, on its scheme of representation and its ways of political operation, in order to establish some significant relations between those analytical elements and the results obtained by the organization at the conclusion of the conflict in February, 2000. The main intention is to evaluate the CGH as an organization of the students in terms of its political performance by taking into account the costs and benefits of their activity.

Palabras clave: CGH, movimiento social, conflictos estudiantiles, representación, mecanismos de discusión y decisión

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación "Evaluación del desempeño de las asociaciones civiles y políticas" que se lleva a cabo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM con el apoyo del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica de la Dirección General del Personal Académico UNAM, con clave IN306503. Una versión previa fue presentada en el IV Seminario Anual de investigación sobre el Tercer Sector en México "Sociedad civil en México: identidad y retos en un entorno global" organizado por el Centro Mexicano para la Filantropía los días 19 y 20 de octubre de 2004 en la Universidad Anáhuac del Norte.

** Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de la Investigación, Circuito Mario de la Cueva s/n, Zona Cultural de Ciudad Universitaria, CP 04510, México, D.F. Agradezco los comentarios que los miembros del Proyecto de Investigación "Evaluación del desempeño de las asociaciones políticas y civiles" hicieron a versiones previas de este texto, en particular, Cristina Puga y Benjamín Arditi.

Introducción

El 11 de febrero de 1999 el entonces Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Francisco Barnés de Castro, dio a conocer a la comunidad universitaria y a la sociedad mexicana una propuesta de modificación del Reglamento General de Pagos (RGP). Esta modificación se presentaría al Consejo Universitario (CU) para que, en caso de ser aceptada por la mayoría de los consejeros, se iniciara el cobro de cuotas a los estudiantes por concepto de inscripción y colegiatura semestral. La importancia de esta modificación residía en que desde el año de 1948 el RGP permanecía "sin cambios" (UNAM, 1999), lo que había ocasionado que los montos por concepto de inscripción y colegiatura paulatinamente se fueran reduciendo por el fenómeno inflacionario y por la pérdida del valor de la moneda mexicana. En 1948 los estudiantes de bachillerato pagaban por concepto de inscripción y cuota anual el equivalente a 35 salarios mínimos diarios y en licenciatura a 45. Para 1961 (como se mantuvo el monto), la cuota equivalía a 15 y 10 salarios mínimos diarios para los estudiantes de la licenciatura y bachillerato respectivamente. Ya para el inicio de la década de los noventa (como el monto persistió), éste no alcanzaba ni un salario mínimo en cualquiera de los niveles universitarios. La propuesta del Rector Barnés contemplaba que el pago de inscripción y cuota anual fuera equivalente a 46 y 30 salarios mínimos diarios para los estudiantes de licenciatura y bachillerato respectivamente (UNAM, 1999).

La decisión del Rector provocó una masiva respuesta estudiantil de rechazo. El conflicto se extendió aproximadamente un año y concluyó con el aseguramiento de las instalaciones universitarias por parte de la Policía Federal Preventiva (PFP) el 6 de febrero de 2000. Durante el conflicto los estudiantes opositores constituyeron y pusieron en funcionamiento una estructura organizativa y de representación, el llamado Consejo General de Huelga (CGH). Este se encargó de definir el rumbo del movimiento, adjudicándose la representación de los casi 260 mil estudiantes de la UNAM y se consolidó eventualmente como el único interlocutor legítimo para la resolución de la disputa.¹

El CGH definió un pliego petitorio de seis puntos y con él justificó cada una de las acciones que realizó, incluida la toma de las instalaciones de la UNAM el 20 de abril de 1999.² El rechazo a las modificaciones reglamentarias impulsadas por la Rectoría y aprobadas por el CU el 15 de marzo de ese mismo año requirió una enorme movilización de recursos humanos, materiales, económicos y simbólicos. El CGH también afirmó contar con el acuerdo de la mayoría de los estudiantes universitarios. Para numerosos grupos sociales, así como para una importante cantidad de universitarios, sobre todo académicos y miembros de la administración universitaria, esta situación estuvo siempre lejos de ser una realidad. Probablemente el cuestionamiento más radical a la representatividad del CGH fue el del propio Rector Barnés y su equipo, quienes en todo momento se negaron a reconocerlo como único interlocutor válido para la solución del conflicto. Las críticas a la organización estudiantil se concentraban en su falta de democracia, expresada en tres aspectos fundamentales: la legitimidad de su esquema de representación, los mecanismos para alcanzar acuerdos y tomar decisiones y las formas de operación.

A más de cinco años de concluido el conflicto en la UNAM, recordamos cómo la organización estudiantil sorprendió y horrorizó a muy distintos grupos y miembros de la comunidad universitaria y de la sociedad

¹ Así fue reconocida por la comisión designada por el Rector Juan Ramón de la Fuente al firmarse los acuerdos del 10 de diciembre de 1999.

² Los seis puntos del pliego eran: 1. Modificación y reajuste del calendario escolar de acuerdo a la duración del conflicto. 2. Derogación de las modificaciones al Reglamento General de Inscripciones y Permanencia impuestas por el Consejo Universitario el 9 de junio de 1997. Esto significa recuperar el pase reglamentado bajo los términos en que se encontraba anteriormente, eliminar los nuevos límites y criterios de ingreso, permanencia y egreso de los estudiantes de la UNAM, así como el respeto irrestricto a la elección de carrera. 3. Defensa de la autonomía universitaria mediante la anulación de todos los convenios contraídos entre la UNAM y el CENEVAL, rechazando así el examen único de ingreso a bachillerato y el examen general de egreso de licenciatura para que la UNAM recupere y mantenga sus propios criterios de evaluación. 4. Creación de un espacio de diálogo y resolución para discutir la transformación integral y democrática de la Universidad con la participación de toda la comunidad. 5. Desistimiento por parte de las autoridades universitarias de cualquier acción legal ante tribunal judicial o administrativo, de carácter federal o local en contra de los universitarios participantes en el movimiento antes, durante y después del mismo y la garantía de que no se iniciará procedimiento alguno para sancionarlos. Desmantelamiento de toda la estructura policiaca y de espionaje político montada por la rectoría para vigilar, controlar y reprimir a los universitarios. Desaparición del Tribunal Universitario, así como la eliminación de las oficinas del Jurídico en cada Escuela o Facultad y del poder de los directores para sancionar por motivos políticos a los participantes del movimiento universitario. Disolución de todos los grupos de porros y golpeadores. 6. Abrogación del Reglamento General de Pagos, así como la eliminación de todos los cobros ilegales, estableciendo con esto la gratuidad de toda la educación impartida por la UNAM (CGH, 1999a).

mexicana cuando aparecieron las imágenes de los alambres de púas, las violentas grescas y los lesionados en algunas de sus asambleas y movilizaciones. Hoy, en un contexto más sereno en términos políticos (cuando menos al interior de la UNAM) y fuera de la polarización movimiento estudiantil-Rectoría que caracterizó el periodo febrero de 1999 a febrero de 2000, parece posible hacer una evaluación un poco más objetiva del actuar de la organización estudiantil.

El objetivo principal de este trabajo es realizar una mirada analítica al interior del CGH para encontrar sus peculiaridades con respecto a la forma en la que planteó y ejerció la representatividad de los estudiantes de la UNAM, los mecanismos que empleó para alcanzar acuerdos y tomar decisiones y la forma en la que se organizó para llevar a cabo las acciones planeadas. Para tal efecto debemos hacer una distinción entre el CGH como parte de un movimiento social (el movimiento estudiantil) de un lado, y como una organización, del otro. Posteriormente expondremos los ya mencionados elementos fundamentales del actuar político del CGH en relación con algunos de los resultados del movimiento estudiantil de 1999 a 2000 en la UNAM. En la parte final del texto hablaremos de la necesidad de establecer mecanismos democráticos de organización estudiantil y el probable impacto que éstos tendrían en el fortalecimiento de la vida democrática e institucional en la UNAM.

El CGH en la discusión del movimiento social y la acción colectiva

Desde la década de los sesenta el estudio de los movimientos sociales se convirtió en uno de los temas "dominantes de la sociología mundial" (Tavera, 2000). El término movimiento social ha englobado desde entonces un sinnúmero de expresiones de la acción colectiva en muy diversos ámbitos (global, regional, nacional, local, etc.). La atención que desde la ciencia política y la sociología se ha dado al estudio de los movimientos sociales se ha desarrollado casi proporcionalmente con el crecimiento de enfoques y teorías que tratan tal temática. Diferentes autores explican de manera muy variada el término movimiento social. Por ejemplo, mientras algunos resaltan "los aspectos sociales e interpretativos de la acción colectiva" como Alain Touraine o

Alberto Melucci, otros privilegian el estudio de la dimensión política de los movimientos sociales como Charles Tilly o Doug McAdam (Tavera, 2000).

Actualmente no contamos con una definición única, globalmente aceptada, del término movimiento social y estamos lejos de que eso suceda. La gran heterogeneidad de concepciones nos muestra un debate dinámico y, en última instancia, revela que es una categoría en disputa. La diversidad de perspectivas teóricas que han intentado explicar el fenómeno de los movimientos sociales es tal que "algunas veces, no puede haber seguridad sobre que se estén dedicando al estudio de un mismo objeto de investigación" (Revilla, 1994). No obstante, para algunos autores (Cohen 1985, Melucci 1985-1986, Revilla 1994, Tavera 2000), es posible dividir las distintas corrientes que han tratado el tema en dos grandes grupos procedentes de dos paradigmas diferentes. Uno de ellos engloba los trabajos que se centran en el estudio de los movimientos sociales desde una óptica organizacional estratégica, es decir, el *cómo* del actuar de un determinado sector de población movi-lizado. Se concibe al movimiento social como una organización racional (que calcula costos y beneficios de las decisiones tomadas y las acciones emprendidas) y se deja de lado el análisis de su origen y desarrollo histórico. Para este enfoque resulta poco importante explicar el "paso del nivel individual al nivel colectivo" (Revilla, 1994). Tavera (2000) afirma que dentro de esta concepción del movimiento social están las teorías que tomaron como fundamento el modelo de la acción colectiva formulado por Mancur Olson (1991), quien, en palabras de ella establecía que "la variable relevante para explicar la formación de un movimiento social es la movi-lización de los recursos necesarios para la acción colectiva" (2000). Olson es considerado como un importante precursor de la teoría de las oportunidades políticas, desde donde autores como Sydney Tarrow (1994) o William A. Gamson (Gameson y Meyer, 1996) se enfocaron "en los recursos externos y el contexto político como las variables más relevantes para comprender el surgimiento de un movimiento social" (Tavera, 2000).

Desde una perspectiva radicalmente distinta tenemos el análisis del "movimiento social como identidad", que resalta la importancia del *porqué* de la movi-lización y lo vincula con el contexto en el que emerge. Así "cada tipo de movimiento social es propio de una forma concreta de sociedad: el propio contexto sociohistórico de su surgimiento determina la composición social y la dinámica del movimiento" (Revilla, 1994). Claus Offe (1992),

Alain Touraine (1981) o Alessandro Pizzorno (1989) son autores que ilustran este enfoque, llamado de los 'nuevos movimientos sociales'.

El surgimiento y funcionamiento del CGH en la UNAM durante el periodo 1999-2000 puede ser analizado, por un lado, desde la perspectiva de la movilización de recursos en tanto que efectivamente fue una organización con la capacidad de iniciar un proceso de movilización fuera del orden institucional que le permitió hacerse de los recursos necesarios para plantear la satisfacción de sus demandas. Pero también, por el otro lado, el nacimiento del CGH no fue un hecho aislado sino el producto de un proceso histórico en la Universidad, que en definitiva, determinó su forma organizacional y su actuar político, como lo plantearía la teoría de los 'nuevos movimientos sociales', sobretodo al entender que tal movilización estudiantil surgió (en parte) como un movimiento categorial (el estudiantado como categoría social, la cual abarca individuos de muy diversas clases sociales) y no bajo la lógica de la lucha de clases. En efecto, cualquier disquisición sobre esta organización y, en general, el movimiento estudiantil que encabezó, resulta incompleta y parcial si no contemplamos el desarrollo y efectos de las movilizaciones estudiantiles previas. Basta recordar que varios de los líderes que encabezaron al CGH en 1999-2000, fueron participantes (y algunos también líderes) de otras organizaciones estudiantiles en la UNAM como el Consejo Estudiantil Universitario (CEU), que combatió algunas de las reformas impulsadas por los rectores Jorge Carpizo y José Sarukhán en los años de 1986 a 1992.

Al observar que el debate sobre la acción colectiva y el movimiento social puede ser abordado de formas distintas es necesario hacer la distinción del CGH como una organización 'concreta' y como una manifestación del movimiento estudiantil, un movimiento estudiantil histórico que en distintas etapas ha tomado diferentes formas: en 1968 fue el Consejo Nacional de Huelga (CNH) y en 1986-1987 el Consejo Estudiantil Universitario (CEU), demostrando a la sociedad mexicana un enorme potencial transformador democrático en el primer caso y una novedosa forma de pensar la transformación universitaria en el segundo. Puga y Cadena afirman que en cualquier movimiento social "se puede distinguir un sector organizado y otro no organizado", razón por la cual se puede hablar de las "organizaciones del movimiento social"³. En el conflicto que revisamos en este trabajo, el CGH aparece como la parte organizada de un movimiento amplio en contra

del cobro de cuotas en la UNAM. Y como tal puede ser evaluado.

Ahora bien, si recurrimos a la teoría de las organizaciones, algunos de sus teóricos más representativos (Etzioni, 1964 en Scott, 2003, Lusthaus 2002) sugerirían que el CGH reúne las características básicas para ser considerado como una organización, que está definida como un grupo de personas "que trabajan juntas por una meta común" (Lusthaus, 2002) y es "conciente, deliberada y –que– tiene un propósito" (Barnard, 1938 en Scott, 2003). También se dice que toda organización tiene una estructura y una forma de coordinación (March y Simon, 1958 en Scott, 2003). Características que el CGH poseía cuando menos en el periodo que va de abril de 1999 a febrero del año 2000. Una definición más restringida propone que una organización es "un colectivo orientado a alcanzar metas relativamente específicas con un alto nivel de formalización de sus estructuras sociales" (Scott, 2003). Lo interesante de esta concepción es que combina un alto nivel de especificidad en las metas y un elevado grado de precisión en las reglas internas de funcionamiento y gobierno. Sólo la combinación de ambas variables nos permite hablar de una organización. Hay que decir que, aún bajo esta óptica, encontramos que el CGH puede ser considerado una organización porque si bien en numerosas ocasiones los mecanismos de toma de decisiones fueron pasados por alto por algunos de sus miembros (Ortega, 1999), éstos eran explícitos y conocidos por todos los integrantes del CGH.

Melucci (1985-1986) sostiene que comúnmente los movimientos sociales presentan inicialmente un alto grado de indefinición y disgregación de sus componentes y elementos sustantivos y distintivos, sin embargo, conforme progresa la disputa o el conflicto que este tipo de acción colectiva genera, la especialización de los roles y la diferenciación de las metas y objetivos se va haciendo mayor, dando paso en algunas ocasiones a la conformación de organizaciones que concentran operativamente las demandas y expectativas de un conjunto de personas que optaron por la movilización. Según este autor,

...de los criterios generales de conformidad y deformidad respecto a los valores, se llega hasta las normas que regulan la coordinación en una organización y hasta los programas concretos de actividad singular; de las motivaciones más amplias de la

³ Vid. Cristina Puga y Jorge Cadena, "Criterios para la evaluación del desempeño de las asociaciones", Artículo incluido en este número.

acción social se llega hasta la capacidad de asumir roles y tareas específicas al interior de una organización; en fin, de los presupuestos del conocimiento científico se llega hasta las técnicas y a los recursos utilizados por una organización concreta.

Tomando como eje analítico la acción estudiantil es posible hacer la diferenciación de algunas etapas por las que transcurrió la movilización, lo que nos puede resultar enormemente útil para identificar el proceso al que hace referencia Melucci. Una primera etapa de la movilización estudiantil es la que transcurrió desde el 15 de febrero, momento en que se anunció la modificación al RGP, hasta el 20 de abril de 1999, fecha en que se constituyó formalmente el CGH y se tomaron las instalaciones universitarias. Esta etapa se caracterizó por la casi anárquica actividad de agitación de una buena cantidad de activistas estudiantiles, quienes se dieron a la tarea de explicar el significado de la reforma impulsada por el Rector Barnés y de organizar las primeras movilizaciones y reuniones de coordinación. No obstante los esfuerzos de tales activistas, el descontento por la reforma continuamente los rebasó dando lugar a numerosas manifestaciones casi de carácter espontáneo como la ocurrida el 15 de marzo, día en que el CU aprobó el nuevo reglamento de pagos (Ibarra y Muñoz, 1999). La segunda etapa es la que va del 20 de abril al 31 de agosto, momento en el que el CGH decidió, a pesar de fuertes presiones internas y de una gran expectativa social, reducir al mínimo un esperado replanteamiento del pliego petitorio⁴. En esta etapa el CGH se consolidó como un actor fundamental en el conflicto y fue cuando se instituyeron y estabilizaron sus mecanismos de funcionamiento interno. La tercera y última etapa abarca del 31 de agosto de 1999 al 6 de febrero de 2000, día en que la PFP aseguró las instalaciones universitarias y terminó la huelga del CGH. En este periodo el CGH vivió un apresurado proceso de aislamiento y radicalización.

⁴ El replanteamiento que los grupos menos extremistas impulsaron al interior del CGH consistía en mantener sólo los puntos 1, 4, 5 y 6 del pliego petitorio. Se proponía que los puntos referentes al rompimiento de las relaciones de la UNAM con el CENEVAL y la derogación de los Reglamentos Generales de Exámenes e Inscripciones aprobados en 1997 se discutieran en el espacio de diálogo y resolución para la transformación universitaria. Esta decisión significó la derrota de los grupos internos del CGH más abiertos a la negociación y al diálogo; a partir de este momento quedaron definitivamente al frente de la organización estudiantil los grupos más extremistas.

Funcionamiento interno del CGH

Los antecedentes del CGH

Conviene, antes de pasar al análisis del funcionamiento interno del CGH, mencionar algunos antecedentes importantes del movimiento estudiantil de 1999-2000, puesto que, como ya hemos dicho, de ninguna manera éste fue un suceso aislado y repentino en la historia de la Universidad o del movimiento estudiantil, sino parte de un proceso bastante amplio y complejo. Un análisis riguroso al respecto probablemente nos permitiría encontrar relaciones muy claras entre el movimiento encabezado por el CGH y otros movimientos estudiantiles anteriores, como los de 1968, 1966⁵ o incluso 1929⁶, situación que se alejaría de los objetivos del presente trabajo. Sin embargo, aun sin un análisis de esta naturaleza, es posible observar relaciones muy evidentes en el movimiento estudiantil en la UNAM al investigar los conflictos estudiantiles, cuando menos de los últimos veinte años. En este periodo, el conflicto que más resalta es el que se desarrolló en los años de 1986 y 1987, cuando el Rector de la UNAM Jorge Carpizo intentó hacer una amplia reforma institucional⁷ que originó una importante movilización estudiantil que concluyó con la suspensión de las medidas acordadas por el Consejo Universitario y la aprobación de un Congreso en el que se discutiría la agenda universitaria a través de una participación más directa de la comunidad. A diferencia del conflicto de 1999-2000, la toma de las instalaciones como medida de fuerza por parte de los estudiantes para impedir el 'Plan Carpizo' duró solo veinte días y dio al movimiento estudiantil una gran victoria. La organización que condujo el movimiento fue el ya mencionado CEU, que perduró durante años en la UNAM. Sin embargo, desde que concluyó el conflicto de 1987, su base política se fue erosionando hasta quedar

⁵ Ese año, mediante movilizaciones, los estudiantes consiguieron el pase automático del bachillerato de la UNAM a la licenciatura. En aquella ocasión se aglutinaron para tal efecto en el Consejo Estudiantil Universitario (CEU), denominación que fue retomada por los estudiantes que se opusieron a las medidas impulsadas por el Rector Jorge Carpizo en 1986.

⁶ Momento en el que se ganó la autonomía de la UNAM.

⁷ Esta reforma estaba dividida en cuatro etapas. La primera se expresó en un paquete de modificaciones reglamentarias aprobadas por el CU los días 11 y 12 de septiembre de 1986. Entre ellas se contemplaba el cobro de cuotas para los estudiantes extranjeros y de postgrado, así como una reglamentación más rigurosa del pase automático que del que gozan (todavía) los estudiantes del bachillerato de la UNAM para ingresar a la licenciatura en la

reducido a un pequeño grupo de estudiantes de diversas escuelas y facultades de la UNAM en 1999. De hecho, casi la totalidad de las agrupaciones estudiantiles existentes antes del inicio de este conflicto, en algún momento en el periodo 1986-1999, formaron parte del CEU. En una división temporal un tanto artificial, probablemente podemos diferenciar al CEU como un espacio generalizado de discusión y decisión (en el que se convirtió a partir del movimiento que encabezó en 1986 y 1987) y como una corriente estudiantil, a partir de 1992, después de su triunfo en contra de la propuesta de cuotas impulsada por el Rector José Sarukhán

La primera gran escisión del CEU ocurrió en el mes de febrero de 1987 cuando los miembros del Buró de Información Política (BIP)⁸ se opusieron al levantamiento de la huelga y perdieron. Este grupo siempre se caracterizó por la defensa de posiciones extremas catalogadas comúnmente como de "ultraizquierda" o de "línea dura" y argumentaban que los acuerdos del CU tomados el 10 de febrero de 1987 no satisfacían por completo las demandas del movimiento estudiantil (Monsiváis, 1987), además de que se habían tomado a espaldas de los miembros del CEU. Inmediatamente después, a mediados de 1988, (y no precisamente como una escisión) numerosos activistas y miembros de la corriente hegemónica del CEU (también conocida como la corriente histórica) dejaron la Universidad para integrarse a la campaña presidencial del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas quien encabezaba el Frente Democrático Nacional (FDN). Muchos de ellos formaron parte del grupo que constituyó el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989. Aunque el Congreso Universitario realizado en 1990 y la lucha en contra del cobro de cuotas en 1992¹¹ fueron dos momentos en los que se corroboró la enorme fortaleza del CEU como organización coordinadora del movimiento estudiantil en la UNAM, la década de los noventa se caracterizó por continuas divisiones y fracturas que originaron la creación de numerosos grupos estudiantiles.

⁸ Este colectivo agrupa desde entonces a profesores y estudiantes principalmente de la Facultad de Ciencias, como Leticia Contreras y Guadalupe Carrasco (a) 'La pita', quienes participaron en los movimientos en contra de las cuotas en 1986, 1992 y 1999-2000. Otro de sus líderes y que fue una figura muy importante en el conflicto del 1999-2000 fue el profesor de la Facultad de Economía Mario Benítez (a) 'el Gato'. En aquella ocasión fue el Rector José Sarukhán quien intentó establecer el cobro de cuotas en la UNAM. Sin embargo, ante una movilización muy fuerte del CEU, la propuesta fue retirada rápidamente.

La causa zapatista y la nueva campaña presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas en 1994 preocuparon y ocuparon a otro número importante de integrantes del CEU, lo que abrió un espacio en la temática estrictamente universitaria (que podríamos catalogar como una especie de 'vacío de poder'), que otros grupos comenzaron a ocupar. El movimiento en contra de la reforma a los planes y programas de estudio del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) en 1995, así como la infructuosa lucha en contra de las reformas a los Reglamentos Generales de Inscripciones y Exámenes en 1997 propuesta por el Rector Francisco Barnés dieron cuenta de la existencia de otros grupos de estudiantes universitarios además de la corriente histórica del CEU y del BIP. Uno de ellos fue el Comité Estudiantil Metropolitano (CEM)¹⁰, el cual se separó del BIP¹¹ y tuvo planteamientos menos radicales que le permitieron ir sumando a más activistas. Esta organización se centró en la lucha en contra del Examen Único que por esos años comenzaba a aplicar el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL)¹² en casi todos los centros públicos de educación superior y también participó en el 'movimiento de los excluidos' de la UNAM. Otro grupo que fue consolidando su presencia en diferentes facultades y escuelas fue la denominada Coordinadora Estudiantil (CE), organización que aglutinó a ex-miembros del BIP y de la corriente histórica del CEU. La CE siempre se caracterizó por mantener una postura política menos radical que el BIP en los asuntos universitarios, con una especial preocupación por distinguirse de la corriente histórica del CEU¹³. Por último, debemos mencionar que en 1997, salió a la luz pública la Red de Estudiantes Universitarios (REU) un organismo estudiantil impulsado fundamentalmente por consejeros universitarios estudiantiles que participaron en otros movimientos anteriores (sobre todo en el de 1992). Este nuevo grupo, comenzó a tener presencia en algunas escuelas a raíz de las protestas que se suscitaron en 1997 cuando se aprobó la modificación al pase

¹⁰ Su líder siempre ha sido Higinio Muñoz, quien fue uno de los dirigentes más importantes del CGH.

¹¹ Esta separación fue en buena medida temporal, ya que en el conflicto de 1999 el CEM nunca sostuvo una posición contraria al BIP.

¹² Esta demanda posteriormente figuraría en el pliego petitorio del CGH.

¹³ A mediados de los noventa, Martí Batres (quien después de su actividad estudiantil se convirtió en un importante funcionario del Gobierno del Distrito Federal en la administración de Andrés Manuel López Obrador) fue uno de sus dirigentes. En 1999 probablemente sus dirigentes más importantes fueron Roberto López (a 'el gordo' y Ariadna Montiel, estudiantes de las facultades de Ciencias Políticas y Arquitectura respectivamente.

automático impulsada por el Rector Barnés. Una de las particularidades más importantes de este grupo era su interés por la participación en las elecciones de consejeros universitarios y técnicos estudiantiles y, en general, por su mayor apego a la institucionalidad universitaria. Debemos añadir que la última 'desbandada' de la corriente histórica del CEU ocurrió en 1997 cuando Cuauhtémoc Cárdenas participó en las primeras elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, proceso del que resultó victorioso. A su campaña y posteriormente a su gobierno se sumaron bastantes activistas del CEU, lo que profundizó el 'vacío de poder' que atrás hemos descrito.

La corriente histórica del CEU, el Bloque Universitario de Izquierda (BUI)¹⁴, el CEM, la CE y la REU, fueron las cinco agrupaciones de carácter general que existían en la UNAM cuando se dio a conocer la propuesta de modificación al RGP en febrero de 1999. Además de estos grupos, existían en las escuelas y facultades grupos locales, sin ningún nexo con alguna de estas corrientes, que respondían a muy diferentes temáticas y motivaciones. Por ejemplo, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales estaban los grupos Coalición Políticas¹⁵ y Conciencia y Libertad¹⁶, cuyos miembros no pertenecían a ninguna de estas corrientes. En algunos momentos estos grupos, al lado de otros colectivos y estudiantes establecieron alianzas coyunturales para alcanzar ciertos objetivos específicos, como una determinada postura política, una acción en particular o simplemente derrotar a un grupo adversario. Al inicio de la huelga, en abril

¹⁴ Esta fue la nueva denominación que recibió el BIP.

¹⁵ Particularmente este grupo fue muy importante en el desarrollo del conflicto porque tuvo la capacidad de colocarse al frente del movimiento en algunos momentos (sobre todo al final del conflicto, en los primeros meses del año 2000) a través de una estrategia de 'depuración', que consistía en ir expulsando (algunas veces oficialmente) a los miembros de las corrientes que encabezaron las protestas en contra del RGP inicialmente. En especial se concentraron en echar del movimiento a la corriente histórica del CEU y a la REU, aunque después intentaron acabar con los grupos con los que en un principio habían establecido alianzas coyunturales. En el examen ideológico este grupo debe ser colocado en el extremo izquierdo, ya que sostenía planteamientos anti-sistema que algunas veces ni siquiera el BUI compartía. Por ejemplo, en febrero de 2000, ante un eventual aseguramiento de las instalaciones universitarias por parte del gobierno federal, se pronunció por resistir violentamente, si se hacía necesario, con el fin de preservar la huelga; planteamiento con el que prácticamente ningún otro grupo coincidió. Sus principales líderes fueron Argel Pineda y Jorge Martínez Valero.

¹⁶ Si bien esta agrupación durante casi todo el conflicto tuvo una gran identificación con la Coalición Políticas (hoy Frente de Lucha estudiantil Julio Antonio Mella), en la parte final del movimiento también se vio amenazada por lo que hemos llamado la 'estrategia de depuración'. Su principal líder fue Alejandro Echevarría, conocido públicamente como 'el Mosh'.

de 1999, se plegaron prácticamente a todas las opiniones defendidas por el BUI, aunque posteriormente se fueron diferenciando de tal organización.

Esquema de representación

Como ya se ha señalado, el movimiento estudiantil de 1999-2000 inició como respuesta a una medida impulsada por el Rector Barnés. Sin embargo, no fueron por sí solas estas medidas de la Rectoría las que hicieron que estallaran las movilizaciones estudiantiles, sino también una serie de derrotas recientes (desde la perspectiva del movimiento estudiantil) que acumularon un enorme descontento entre los grupos de activistas universitarios¹⁷. Esta situación, así como el deterioro de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes y en general de la sociedad mexicana (Rueda, 1998), y el cambio de modelo en el subsistema de educación superior (Acosta, 2000; Mendoza, 2002a, 2002b y Rodríguez, 2002) fueron también factores que influyeron en la decisión de los alumnos universitarios para iniciar un movimiento opositor a la modificación del RGP en 1999-2000.

Una vez que el Rector Barnés hizo el anuncio sobre el cobro de cuotas en la UNAM, los núcleos de activistas universitarios que se encontraban dispersos en las distintas escuelas y facultades de la UNAM vieron la necesidad de reunirse para establecer un acuerdo intergrupal con el fin de iniciar la oposición a la reforma del RGP. Fueron tres reuniones exclusivamente de activistas¹⁸ las que dieron como fruto el nacimiento de la Asamblea Estudiantil Universitaria (AEU), antecedente directo del CGH. Esta se constituyó como el eje organizador y aglutinador de los estudiantes en el periodo

¹⁷ Como la transformación de los planes de estudio del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH) en 1995, que, aunque fue respondida con una huelga de aproximadamente un mes, no evitó la reforma. Otra derrota del movimiento estudiantil había sido la modificación a los reglamentos generales de inscripciones y exámenes que modificaron el pase automático del bachillerato de la UNAM a la licenciatura. Aunque esta situación generó algunas movilizaciones, nunca llegaron a ser lo suficientemente importantes como para impedir la aprobación y puesta en funcionamiento de los nuevos reglamentos. Posteriormente esta 'deuda histórica' del movimiento estudiantil figuraría como una de las seis demandas del CGH.

¹⁸ Es decir, los estudiantes que formaban parte de los distintos grupos políticos existentes históricamente en la Universidad antes del anuncio de cobro de cuotas. Generalmente son estudiantes políticamente activos preocupados tanto de los asuntos universitarios como de otro tipo de temáticas, por ejemplo la difusión y apoyo a la causa zapatista o cubana. Un activista tiene comúnmente un nivel más elevado de información sobre los asuntos políticos universitarios.

que transcurrió entre el 11 de febrero (día en que se anunció la reforma del RGP) y el 20 de abril (fecha en que inició la huelga estudiantil) de 1999. Si bien en aquellos momentos se pusieron en funcionamiento los primeros lineamientos de representación, de toma de decisiones y de formas de operación, se fueron estableciendo mucho más por una necesidad práctica que de acuerdo a un plan concertado. Las formas políticas empleadas entre febrero y abril de 1999 serían la base del funcionamiento del CGH durante los casi diez meses de huelga.

La AEU funcionaba con un doble esquema de representación. Por una parte, los delegados nombrados por cada una de las asambleas de las escuelas y facultades, contaban con votos y por consiguiente representaban a los estudiantes de su plantel. Por la otra, las reuniones de los activistas (miembros de las corrientes estudiantiles que existían desde antes del anuncio del cobro de cuotas en la UNAM, quienes acudían con la sola representatividad otorgada por la militancia) en las que se alcanzaban acuerdos sobre la conducción del movimiento, tan importantes como la definición del pliego petitorio, la política de movilizaciones o de negociación. Los acuerdos alcanzados por los activistas y miembros de las corrientes estudiantiles eran refrendados por la AEU.

Aunque el esquema de las corrientes estudiantiles se transformó radicalmente durante el periodo de huelga, esta transformación se dio sólo en el nivel de la composición del espectro de corrientes participantes en el CGH, ya que si bien unas desaparecieron, otras se aglutinaron y otras más emergieron al calor del movimiento, siempre se mantuvo el esquema del doble nivel de representación.

Inicialmente en los acuerdos de funcionamiento de la AEU estaba estipulado que cada escuela contaría con cinco votos con el fin de que las distintas posiciones sobre el conflicto pudieran ser expresadas por los delegados en la asamblea general. Este proceder pronto fue abandonado porque en las asambleas de las escuelas y facultades a las posiciones mayoritarias se les concedían los cinco votos¹⁹. De esta forma, muy poco tiempo después de que estallara la huelga en la UNAM el esquema explícito de representación

¹⁹ Muchos de los grupos minoritarios en cada escuela, al ponerse este nuevo procedimiento en uso, quedaron relegados sin un mínimo margen para opinar o decidir sobre el futuro del movimiento.

cambió por uno en el que cada asamblea emitía un resolutivo y los delegados simplemente se convertían en portavoces del mismo. Arditi (2003) explica este mecanismo de democracia directa de manera concisa:

Las asambleas de cada Facultad elegían a sus representantes, éstos recibían un mandato, pero al intervenir en las asambleas generales, los delegados ya no podían cambiar el mandato que habían recibido de sus bases, al menos en principio. Por eso, en la práctica, las asambleas del CGH eran un lugar para contar votos y no para llevar a cabo un proceso de deliberación real. Si no cumplían con ese mandato, la asamblea podía destituir a los delegados de inmediato.

Por lo tanto, las reuniones internas de las corrientes y los conciliábulos entre éstas eran los espacios reales de deliberación, debido a que los miembros de cada una de ellas acudían a las asambleas de sus escuelas y facultades a defender la postura de su grupo, con la intención de ganar el resolutivo que se contabilizaría en la asamblea general junto con los resolutivos de las otras dependencias universitarias. Las sesiones del CGH se convirtieron así en la 'la asamblea general de los resolutivos' y no de los representantes estudiantiles. La aprobación de este nuevo mecanismo de suma de acuerdos es una muestra clara de la enorme desconfianza con la que la organización estudiantil tomaba sus decisiones.

Como hemos visto, el esquema explícito de representación del CGH, después de que fueron tomadas las instalaciones universitarias, estaba basado en las asambleas por cada escuela²⁰. En éstas, las decisiones se tomaban con votaciones directas y a mano alzada después de horas de discusión. En las dependencias relativamente pequeñas (con comunidades estudiantiles de no más de cien estudiantes, como algunos centros de investigación) este procedimiento no era muy complicado, pero en las más grandes como las Facultades de Contaduría y Administración o Medicina y los cinco Colegios de Ciencias y Humanidades (cada una de ellas con más de 10 mil estudiantes), era simplemente inoperante. Comúnmente, reducidos grupos de estudiantes de estos planteles participaba en las asambleas que a menudo se hacían interminables, por lo que se podría alegar que los resolutivos emanados de éstas no representaban a la comunidad estudiantil de determinada escuela o facultad sino solamente a los asistentes, aquellos que soportaban y

²⁰ Aunque en la AEU también se empleó este mecanismo, sus reglas de funcionamiento no eran del todo claras.

tenían el tiempo necesario para permanecer en ella, generalmente los activistas y miembros de las corrientes estudiantiles.

Dado el esquema de representación empleado por el CGH, el grueso de los estudiantes quedaba fuera, en los hechos, de toda posibilidad de incidencia en las decisiones sobre el movimiento estudiantil. Se empleó un esquema de representación que bloqueaba la participación de la mayoría estudiantil. Sólo en algunos momentos la participación en las asambleas de las escuelas y facultades de la UNAM se volvió masiva. Por ejemplo, en las que se decidieron los paros de 24 horas del 11 y 24 de marzo de 1999, en las que una buena parte de la comunidad estudiantil participó en encendidos debates. Después de la toma de las instalaciones universitarias de manera indefinida a partir del 20 de abril, se reprodujo en casi todas las asambleas un paulatino despoblamiento que se agudizó conforme avanzaron los meses del conflicto. Sin embargo, la escasa participación en las asambleas de las escuelas y facultades no puede ser interpretada directamente como una desaprobación de las demandas del movimiento estudiantil. Antes bien, por momentos esa participación escasa pareciera haber sido el resultado de un enorme descontento con los mecanismos de representación y toma de decisiones que la AEU-CGH empleó antes y durante la huelga. El descontento de una buena parte de la comunidad estudiantil se profundizó conforme transcurrió el conflicto, porque en numerosos planteles universitarios se multiplicaron actitudes que enfatizaban la diferencia entre los activistas y los no activistas. Para los primeros, en muchos casos, era necesario tener mínimas cuotas de participación en las actividades propias de la huelga para poder tener derecho a voz y voto en las asambleas.

Durante el conflicto hubo sectores y corrientes del CGH que defendían la libre participación de todos los estudiantes en las asambleas, pero siempre fueron minoría. En algunos planteles, como la Facultad de Psicología, sí se promovió la participación de la comunidad estudiantil, sin embargo en otras, como la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, se colocaron 'listas negras' para impedir el paso a estudiantes y profesores que no concordaban con las ideas de los grupos dominantes. Digamos que el CGH vivió una transformación paulatina que lo llevó de plantear un movimiento de masas a uno de militantes de corte leninista.

Mecanismos de toma de decisiones y acuerdo político interno

Miremos ahora el funcionamiento interno de la organización estudiantil. Para que el CGH diera a conocer oficialmente una postura o anunciara alguna acción, se tenía que poner en funcionamiento un complejo procedimiento político interno, aún en momentos en los que se esperaba una respuesta rápida de su parte. Por ejemplo cuando se discutían los mecanismos de diálogo para solucionar el conflicto con los representantes de la Rectoría en diciembre de 1999. El proceso consistía en la presentación de la propuesta al pleno de los representantes de los diversos comités de huelga de las escuelas y facultades de la UNAM. Éstos llevaban la propuesta a sus asambleas locales en donde era discutida. Del fruto de la discusión se asumía una postura que se presentaba a los representantes de las demás asambleas. Una vez realizado esto, había que esperar una nueva reunión del CGH. Cuando finalmente ésta se realizaba, se contabilizaba el número de resolutivos que hacían referencia al tema. Si la propuesta superaba 19 resolutivos era discutida, si no simplemente era enviada de vuelta a los Comités locales de huelga para que se volviera a debatir²¹. El acuerdo sobre el funcionamiento del CGH al respecto dice textualmente:

Para el caso de los resolutivos del CGH, se considerarán las resoluciones de las 36 asambleas, quedando de la siguiente forma: cuando el número de ellas sea menor a 18 la resolución se regresa a la asamblea respectiva de cada escuela; cuando es mayor o igual a 19 la resolución será discutida en la asamblea general del CGH; cuando el número de resoluciones de las asambleas es mayor a 28 entonces se considerará consenso y como consecuencia resolutive del CGH (CGH, 1999c).

La forma de discusión y alcance de acuerdos agudizaba aún más la lentitud con que se tomaban las decisiones ya que había ocasiones en que las asambleas locales se prolongaban por más de un día. El proceso en conjunto comúnmente implicaba varios días, incluso semanas. Como ejemplo se puede mencionar la enorme lentitud con la que el CGH dio respuesta a la comisión de diálogo del Rector De la Fuente²² (con respecto al formato de

²¹ Con márgenes mínimos debido al enorme peso que los resolutivos tenían (situación que ya hemos abordado anteriormente). Estas discusiones se abrían sobre todo cuando las definiciones de las asambleas locales eran ambiguas.

²² Esta falta de premura fue una actitud que el CGH tuvo durante todo el conflicto, incluido el periodo del rector Barnés.

negociación), una vez que se reiniciaron las pláticas entre Rectoría y el CGH en diciembre de 1999, cuando los ojos de la opinión pública nacional y de la sociedad estaban sobre la organización estudiantil.

Formas de operación

Después del 20 de abril, se establecieron los comités de huelga en cada escuela y facultad y se hizo una división inicial del trabajo por comisiones. Las comisiones de logística, finanzas, prensa y seguridad funcionaron desde el principio, aunque en cada plantel lo hicieron con distintos ritmos. En el primer mes de huelga las comisiones de prensa y de finanzas prácticamente no existían a nivel global²³. Por ejemplo, el llamado a que se integraran estudiantes representantes de cada escuela a la comisión general de finanzas se hizo recién en la sesión del CGH del 26 de mayo de 1999, es decir, más de un mes después de que se iniciara la huelga (CGH 1999b). Antes de que se comenzaran a tomar los primeros acuerdos sobre la conformación de las comisiones generales del CGH, a ellas asistían quienes así lo deseaban, y por supuesto, siempre estaban presentes los dirigentes más importantes de las corrientes estudiantiles. Por esta razón, la redacción de discursos y documentos oficiales del CGH, los comunicados de prensa, los dispositivos de seguridad, las movilizaciones y otras importantes decisiones quedaban en manos de dichas corrientes, por lo menos en parte.

Las corrientes estudiantiles nunca dejaron de tener peso en las decisiones que tomó el CGH. La importancia de esto reside en que si bien se dio un cambio en los liderazgos de la organización, es falso que fuera una formación sin líderes (Coordinadora Estudiantil, 1999), como en distintos momentos ha sido señalado (Sotelo, 2000). En efecto, de febrero de 1999 a 2000, el CGH vivió una profunda recomposición de sus liderazgos, ya que una buena parte de los dirigentes de las corrientes que iniciaron las protestas en contra del RGP, cuando la huelga concluyó un año después, ya ni siquiera pertenecían a la organización estudiantil²⁴. Fue entonces cuando

²³ Con esto nos referimos a las comisiones centrales generales del CGH, que eran las que se encargaban de organizar las actividades y dar a conocer las posturas políticas de la organización estudiantil. Debemos recordar que el CGH era la unión de todos los comités de huelga de las escuelas y facultades de la UNAM.

²⁴ Algunos fueron expulsados y otros se alejaron de una organización en la que simplemente ya no tenían injerencia.

surgieron nuevos liderazgos, más adecuados al discurso gradualmente más extremista, que radicalizaba al CGH. Durante todo el tiempo que duró el proceso de conformación–desarrollo del órgano estudiantil, en ningún momento alguna de las corrientes estudiantiles logró un dominio definitivo en la conducción de la organización. Al principio, las agrupaciones estudiantiles que tenían mayor peso fueron aquellas que resultaron como consecuencia directa del conflicto universitario de 1986-87, cuando se formó el CEU. Conforme transcurrieron los meses en 1999, varios de estos grupos perdieron fuerza en el CGH. Principalmente fueron excluidos aquellos grupos que de una u otra forma tenían relación con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), debido fundamentalmente a que no compartían las opiniones y propuestas de los grupos que desde agosto de 1999 comenzaron a hacerse de la dirección de la organización estudiantil²⁵. A partir de entonces, quienes se quedaron en la disputa por el control hegemónico del CGH fueron los grupos estudiantiles más extremos de la Universidad, identificados por sus posturas anti-partidos políticos y en general anti-sistema.

La gran inestabilidad política que se vivió durante el conflicto al interior del CGH, reflejada en la permanente disputa por el liderazgo de la organización y la falta de claridad en la operación política (es decir, quién iba a hacer qué) engendraron un discurso confuso y un mensaje errático hacia la sociedad. Basta con ver la gran cantidad de posturas políticas que la organización expresó y que los medios de comunicación dieron a conocer a la opinión pública al inicio de la huelga, ya que al no existir una comisión central de prensa operativa encargada de la comunicación ‘oficial’ del CGH, los reporteros y periodistas tenían que acudir a los líderes de las corrientes y a las figuras más visibles del movimiento.

Otro factor que mermó el funcionamiento de las comisiones del CGH fue la imposición de candados ‘antilíderes’, que buscaban una supuesta ‘horizontalidad’ del movimiento²⁶. Esto hizo que la organización tomara

²⁵ Algunas de las diferencias tácticas (que expresaban diferencias ideológicas profundas) que dieron origen a la exclusión de estos grupos fue su rotundo rechazo a la ampliación del pliego petitorio (más bien permanentemente pugnaron por su disminución), a la toma y cierre de las instalaciones de los Institutos de Investigación, de la Dirección General de Servicios y Cómputo Académico (DGSCA), del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) y de Radio UNAM, así como su exigencia de la apertura de las asambleas a todos los estudiantes universitarios, así como la realización de una negociación sin condiciones con la rectoría.

²⁶ Uno de estos candados fue la instauración del ‘sorteo’ como mecanismo de selección de los oradores en los mítines y movilizaciones o de los representantes del CGH en las pláticas con la rectoría de la UNAM.

decisiones de forma bastante lenta, acrecentando sobre sí la presión social. Las reuniones con las autoridades universitarias se desarrollaron con una parsimonia exasperante, de lo que en buena medida fue responsable el CGH. Las recurrentes pausas eran ocasionadas por la constante necesidad 'de consultar a las bases' sobre el rumbo que debían seguir las conversaciones. Pero también hay que considerar algunas situaciones externas, como la detención de varias decenas de activistas del CGH por la policía capitalina cuando algunos de ellos agredieron la sede diplomática del gobierno de los Estados Unidos en noviembre de 1999 (Ramos, 1999), lo que ocasionó una suspensión unilateral del diálogo decidida por la organización estudiantil. Sumado a situaciones de este tipo, la rotación de los delegados de la comisión de diálogo provocaba que constantemente se tuvieran que recapitular las discusiones del día anterior para que los nuevos representantes se 'empaparan' del debate y pudieran responder coherentemente a lo que su interlocutor planteaba.

Otra situación que impidió al CGH una operación política eficaz y veloz fue el denominado 'fantasma de la traición', esto es, el temor de que algunos miembros de la organización pactaran con el 'enemigo' la solución del conflicto a espaldas del movimiento, como repetidamente se afirmó que Carlos Imaz, Imanol Ordorika y Antonio Santos lo hicieron con el Rector Jorge Carpizo en 1987. El temor a esta posibilidad provocó un clima de gran desconfianza en el CGH y ocasionó que se colocaran, en repetidas ocasiones, requisitos absurdos para que ningún miembro tuviera la oportunidad de traicionar a la organización. La imposición de estos candados llevó al CGH a nombrar una comisión conformada por más de cien delegados que se rotaban cada día para entablar el diálogo con las autoridades universitarias (CGH, 1999a). Uno de los candados más importantes que se le colocó a la comisión de diálogo del CGH fue el que prohibía a los delegados entablar una negociación con la Comisión de Rectoría. La comisión estudiantil no tenía la capacidad para definir contrapropuestas, solo estaba para repetir una y otra vez el pliego petitorio. El CGH nunca negoció, ni siquiera dialogó²⁷, tan sólo dio a conocer su postura.

El efecto que trajo al CGH su deficiente y poco eficaz organización fue devastador. Con el transcurrir de los meses su mensaje se fue haciendo

²⁷ En este tenor, es bien recordada la postura del CGH en el documento entregado a la comisión del rector Barnés el 2 de junio de 1999 en el que se afirmaba textualmente que "El diálogo no es negociación" (CGH, 1999a).

menos atractivo para los universitarios y para la sociedad, y eventualmente lo llevó al aislamiento. Esto ocurrió debido en parte a que presentó ante la opinión pública la imagen de una organización sectaria, desordenada, errática, desconfiada y algunas veces violenta, imagen que por cierto muchos medios de comunicación contribuyeron a sobredimensionar.

Los logros del CGH, probable agenda del movimiento estudiantil en la UNAM (a manera de conclusión)

La medición del desempeño del CGH como la organización que condujo el movimiento opositor a las cuotas en 1999-2000 se puede hacer desde dos perspectivas. La primera es en función de sus propios objetivos explícitos, los cuales se expresaban de manera muy clara en el pliego petitorio. Desde este enfoque y solo desde este enfoque, podríamos hablar del CGH como una organización exitosa²⁸, puesto que de los seis puntos, cinco fueron cumplidos, cuando menos de manera parcial. El que fue postergado para su discusión en un eventual congreso que reformaría a la Universidad fue la exigencia de la derogación de los Reglamentos Generales de Exámenes e Inscripción aprobados en 1997. En este sentido podemos decir que el CGH fue una organización eficaz porque convocó, movilizó y organizó a miles de estudiantes con el objetivo inicial de derrotar la reforma al RGP aprobada el 15 de marzo de 1999 por el CU y lo consiguió. Su acción se vio reflejada en la suspensión de un reglamento universitario de suma relevancia no sólo para la vida de la UNAM, sino para el subsistema de educación superior en nuestro país²⁹ y mantuvo el carácter gratuito de la UNAM. Es importante que señalemos que desde la lógica objetivos/logros, el CGH obtuvo su primer gran victoria desde el 7 de junio de 1999 cuando por iniciativa del Rector Barnés el CU aprobó un nuevo reglamento de pagos en el que las cuotas se

²⁸ Aunque aquí se podría alegar que los acuerdos del CU del 6 de enero de 2000, no fueron logros exclusivos del CGH sino más bien del movimiento estudiantil opositor a las cuotas.

²⁹ El RGP de la UNAM es muy importante porque esta institución es un referente obligado de análisis en cuanto a diseño y aplicación de políticas públicas relacionadas con la educación superior en el país. La UNAM es una de las pocas instituciones de educación superior pública que no cobra cuotas a los estudiantes, lo que genera una presión de otras instituciones públicas que sí lo hacen.

hacían voluntarias y los montos 'indicativos' (Barnés, 1999). Sin embargo, esta decisión de la Rectoría y del CU no fue suficiente para el CGH, porque si bien en buena medida resolvió el tema que originó el conflicto desde febrero de 1999, no daba respuesta a una demanda que paulatinamente había cobrado mayor importancia, no sólo para los miembros de la organización estudiantil, sino para una parte importante de los universitarios: la reforma de la UNAM por la vía de un espacio³⁰ en el que pudiera participar la comunidad, más allá de la representación estipulada en las formas de gobierno. Probablemente la principal razón por la que esta demanda se hizo paulatinamente más importante fue por la forma en la que fueron aprobadas las cuotas el 15 de marzo de 1999: una sesión del CU fuera de su recinto habitual (abarrotado de policías y miembros de la seguridad universitaria) a la cual numerosos consejeros no fueron convocados (Deméneghi y González, 2000; Ibarra y Muñoz, 1999). A pesar de que desde el 7 de junio de 1999 el CGH comenzó sufrir una creciente presión debido a que algunos consideraban que 'ya había ganado', la demanda de un congreso se convirtió en el eje de la lucha a partir de entonces. Situación que fue resuelta por el CU el 6 de enero de 2000 cuando fue aprobada la "realización de un congreso universitario cuyas resoluciones deberán ser consideradas por todas las autoridades correspondientes" (De la Fuente, 2000) y que podríamos considerar la segunda gran victoria del CGH, en términos del pliego petitorio que sostuvo durante casi todo el conflicto.

Ahora bien, la segunda perspectiva desde la que podemos observar el comportamiento y éxito organizacional del CGH es a través de una mirada analítica a su funcionamiento interno. Este examen nos ha llevado a encontrar una serie de problemas e incapacidades que ocasionaron un funcionamiento muy deficiente.

Por principio de cuentas, encontramos lo que hemos llamado 'el doble esquema o nivel de representación', que era la existencia de un mecanismo formal de discusión y decisión formado por las asambleas de cada plantel universitario y sus representantes y uno no formal, que rebasaba y suplantaba al primero como espacio de deliberación y decisión, conformado por los líderes de las corrientes y grupos estudiantiles. Lo interesante de esto radica en que las discusiones públicas se hacían con acuerdos tomados previamente,

³⁰ Se pensaba en un congreso como el que el CEU ganó en 1987 y que se llevó a cabo en la UNAM en 1990.

por lo que este espacio simplemente servía para ratificar consensos entre los grupos estudiantiles o para la medición de fuerzas entre ellos cuando había posiciones divergentes sobre la dirección de la organización estudiantil. Los representantes de las asambleas no hacían un ejercicio de deliberación, sino un enfrentamiento de monólogos, al llegar con posiciones irreductibles y 'amarradas' previamente.

También hemos señalado que el reemplazo del uso de cierto número de votos por plantel por la emisión de resolutivos escritos en las reuniones generales del CGH fue muy perjudicial para el organismo estudiantil porque limitaba enormemente la posibilidad del debate de ideas. Además, este proceder, suprimía la posibilidad de que fueran expresadas las posiciones minoritarias, por lo que debemos decir que en buena medida esta situación alejó a miles de estudiantes que simpatizaban con el movimiento pero que no estaban de acuerdo con los grupos dominantes en sus escuelas o facultades.

Otro factor que aisló al CGH de la comunidad estudiantil fue el uso de las asambleas como el mecanismo de discusión y decisión, ya que no sólo por su naturaleza alejaba a miles de estudiantes que no tenían las posibilidades de participar en ellas, sino que a través de su manipulación y manejo le permitió a los grupos hegemónicos en cada plantel imponer su visión del movimiento y expulsar a las posiciones minoritarias. El 'asambleismo' llevó al CGH a ser una organización de cuadros y no masiva, ya que la diferenciación entre los activistas y los no activistas comúnmente fue empleada para impedirles a estos últimos la posibilidad de participar en las discusiones y las decisiones sobre el futuro del movimiento.

Aunado a lo anterior hemos discutido que el mecanismo para la toma de decisiones que el CGH empleó era muy complejo e intrincado. Lo que lo convirtió en una organización muy 'lenta', incapaz de responder con rapidez a los pasos que su interlocutor y los otros actores del conflicto daban. Esta situación se agudizó enormemente por la desconfianza que los integrantes del CGH se tenían entre ellos mismos y hacia las autoridades universitarias, locales y federales, así como a los partidos políticos y otras organizaciones de profesores, profesionales, de ex-alumnos, etc.

Finalmente, debemos decir que en términos de la operación política, el CGH fue una organización muy deficiente. La forma en la que organizó sus actividades de protesta y difusión y aquellas necesarias para mantener la posesión y resguardo de las instalaciones universitarias fue casi siempre errática

y sin planeación. La operación política del movimiento respondía mucho más a una lógica de disputa de los intereses de cada grupo o corriente estudiantil, que a una racionalidad que permitiera hacer crecer al movimiento y terminar con el conflicto. El permanente enfrentamiento entre los grupos estudiantiles se reflejó en un constante cambio de los liderazgos del movimiento, lo que generó un movimiento que con el transcurrir de los meses 'endureció' su discurso.

En resumen, aunque el CGH fue una organización eficaz en términos de la evaluación de los logros y objetivos³¹, su incapacidad organizativa alejó a miles de estudiantes (miembros y simpatizantes) conforme se prolongó la huelga. Ya para el 6 de febrero de 2000 era una organización completamente aislada, que había perdido su poder de convocatoria entre la comunidad universitaria y fuera de ella. El CGH fue una organización crecientemente autoritaria que impidió que los estudiantes expresaran abiertamente sus preferencias políticas y participaran en sus decisiones. La evaluación de su legitimidad interna nos muestra un desempeño muy pobre, ya que conforme se prolongó el conflicto en la UNAM, demostró una enorme incapacidad para "fomentar adhesión, representatividad, inclusión consistencia y respaldo de los miembros, interesados, o beneficiarios" de la organización y, "más específicamente, a las decisiones tomadas"³².

Si bien el CGH en un principio supo recoger el descontento generado por las medidas tomadas por la Rectoría universitaria, conforme transcurrió el conflicto se fue convirtiendo en una estructura controlada por grupos alejados de los ideales estudiantiles que le dieron vida. Con el CGH tenemos a una organización que termina por ser controlada por una minoría que

³¹ En este punto se abre una discusión muy amplia y con varias aristas. Una de ellas apunta que para algunos (incluido el CGH), los acuerdos del CU del 6 de enero de 2000 no respondían a lo que la organización demandaba. Otra, que implica un debate todavía más amplio, nos lleva a observar el discurso de la organización estudiantil, más allá del pliego petitorio, el cual estuvo impregnado de una permanente denuncia y manifestación opositora al 'neoliberalismo', el 'imperialismo' y a lo que llamaron los 'dictados del Fondo Monetario Internacional' y el 'Banco Mundial', posiciones que se hicieron explícitas en la Plataforma de Lucha del CGH. Hablamos de una especie de 'metadiscurso' que detrás del pliego petitorio defendía una posición política opositora a las reformas estructurales del Estado mexicano, que según ellos tenían una expresión en las pretendidas modificaciones reglamentarias en la UNAM. Desde la lógica de la evaluación organizacional (objetivos/logros) la eficacia del CGH en la lucha en contra de tales políticas fue muy baja.

³² Para una brillante propuesta de evaluación de las asociaciones políticas, en donde la legitimidad interna es un factor determinante, *vid.* Matilde Luna y Ricardo Tirado "Modos de toma de decisiones en las asociaciones y desempeño político" en este mismo número.

impone (algunas veces con la violencia) sus puntos de vista a todos los demás miembros y que la aleja de los objetivos inicialmente planteados. Por supuesto, el futuro más probable de una organización como esta es su desaparición. Tal y como sucedió meses después de que concluyó la huelga estudiantil el 6 de febrero de 2000.

Una de las experiencias más importantes que nos dejó este conflicto fue haber corroborado la necesidad de un canal institucional de expresión y organización que permita ordenar y dar un cauce democrático a las demandas estudiantiles. Hay que señalar con toda claridad que la vía institucional y las formas de gobierno en la Universidad demostraron ser incapaces para recoger y entender el sentir estudiantil. El Rector Barnés desestimó e ignoró un movimiento que se comenzó a gestar desde febrero de 1999 y el cual, lejos de las interpretaciones conspiráticas que proliferaron durante aquellos meses, fue en buena medida producto del descontento de miles de estudiantes, no sólo por las reformas impulsadas (de las que la desinformación abundó), sino por la forma en la que son tomadas algunas decisiones en la UNAM. La ausencia de una estructura de representación estudiantil permanente en donde los alumnos pudieran discutir libremente sobre los asuntos universitarios fue una causa directa de la conformación de una organización como el CGH, con las características que ya hemos descrito. Pero no sólo eso, esta ausencia, ante un Rector entonces más proclive a negociar con los estudiantes (De la Fuente, 1999b), como lo fue el Dr. Juan Ramón De la Fuente, impidió la emergencia de un interlocutor que rebasara al CGH, que por aquellos momentos había mutado en una organización casi por completo carente de sustento estudiantil o social. Aunque en algunas dependencias de la UNAM como las facultades de Derecho o Medicina existen pequeñas federaciones estudiantiles, históricamente éstas han respondido mucho más al esquema corporativista y clientelista que prevaleció durante el régimen priísta, que a esfuerzos reales por organizar de manera democrática y plural al estudiantado universitario, el cual actualmente se encuentra completamente desorganizado y desprovisto de espacios políticos de deliberación e interacción abiertos a la diversidad propia de la comunidad de la institución.

En países como el Reino Unido o Canadá, e incluso algunas naciones latinoamericanas como Chile o Argentina, las universidades más importantes cuentan con federaciones y 'sindicatos' de estudiantes organizados democráticamente que ordenan y dan fluidez a sus demandas y preocupa-

ciones. En términos políticos ejercen la representación de los estudiantes, pero para ello se realizan elecciones periódicas y se establecen mecanismos de rendición de cuentas. Varios de estos casos van más lejos al sostenerse financieramente mediante cuotas aportadas por los estudiantes, incluso como una parte del pago de la inscripción o las colegiaturas que se hacen a la universidad, que les permiten contratar personal para la mejor realización de sus actividades. En algunos casos, estas organizaciones estudiantiles pueden resultar más próximas o lejanas a las autoridades universitarias, pero eso está definido en última instancia, por mecanismos democráticos en los que los estudiantes eligen a sus representantes y los someten a escrutinio continuo. Lo importante al rescatar estas experiencias radica en que podemos observar que desde la comunidad estudiantil se reproducen esquemas de participación democrática que al sedimentarse pueden expandir el horizonte democrático más allá del espacio de disputa partidista, muchas veces interiorizando en los alumnos prácticas que pueden contribuir al fortalecimiento de la vida democrática en el sistema político así como propiciar una discusión sobre los temas de la institución en la que estudian. Por supuesto, esto requiere de un análisis mucho más profundo que rebasaría los límites de este trabajo, sin embargo, decir que en la UNAM se requiere de una organización democrática capaz de concentrar las demandas estudiantiles y de hacer fluir el diálogo (ahora prácticamente inexistente) en una comunidad de más de 260,000 alumnos de muy diferente clase social, formación profesional e ideología no suena del todo descabellado.

Recibido el 28 de enero del 2005
Aceptado el 22 de febrero del 2005

Bibliografía

Acosta Silva, Adrián (2000), *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, México, Universidad de Guadalajara, Fondo de Cultura Económica.

Arditi, Benjamín (2003), "El segundo circuito de la política. Una propuesta para el financiamiento público de organizaciones sociales", Silvia Bolos (coord.), *Participación y espacio público*, México, UCM.

Barnés, Francisco (1999), "A la comunidad universitaria", *Uno Más Uno*, 3 de junio.

Cohen, Jean (1985), "Strategy or identity: new theoretical paradigms and contemporary social movements", *Social Research* vol. 52, n° 4, invierno.

De la Fuente, Juan Ramón-CGH (1999a), Roberto Garduño "Primer consenso entre rectoría y CGH, firman cuatro acuerdos", periódico *La Jornada*, 11 de diciembre.

——— (1999b), Karina Avilés y Roberto Garduño, "Acepta el rector un diálogo con base en los seis puntos del pliego petitorio", periódico *La Jornada*, 30 de noviembre.

——— (2000), Elena Gallegos, "Superó desacuerdos el CU y cerró filas en torno al rector", periódico *La Jornada*, 6 de enero del 2000.

Deméneghi Colina, Agustín y Miguel Eduardo González Cárdenas (2000), "Antecedentes y desarrollo del conflicto en la UNAM", Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *El conflicto en la UNAM (1999-2000). Análisis y testimonios de los Consejeros Universitarios independientes*. México, El Caballito.

Galán José (1999), "El movimiento cayó en posturas que condenó", *La Jornada*, 19 de agosto de 1999.

Gameson, William A. y David S. Meyer (1996), "Framing political opportunity", Doug MacAdam (ed.) *et al.*, *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ibarra, María Esther y Alma Muñoz, (1999), "La huelga, el último recurso, dicen organismos estudiantiles", *La jornada*, 16 de marzo de 1999.

Lusthaus, Charles *et al.* (2002), *Evaluación organizacional. Marco para mejorar el desempeño*, Nueva York, BID-CIID.

Melucci, Alberto (1985-1986), "Las teorías de los movimientos sociales", *Revista Estudios Políticos*, Nueva época, vol. 4-5, números 1-4, octubre de 1985-marzo de 1986.

Mendoza Rojas, Javier (2002a), *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al estado evaluador*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios sobre la Universidad, Editorial Porrúa.

——— (2002b), "Las políticas de educación superior y el cambio institucional", Humberto Muñoz García (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios sobre la Universidad, Editorial Porrúa.

Monsiváis, Carlos (1987), "¡Duro, duro, duro! El CEU: 11 de septiembre de 1986/17 de febrero de 1987", *Entrada libre, crónicas de la sociedad que se organiza*, México, ERA.

Offe, Claus (1992), "La institucionalización de la influencia de las asociaciones", *Partidos políticos y movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.

Olson, Mancur (1991), *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa, Grupo Editorial Noriega.

Ortega, Norma (1999), "Estructura y mecanismos de la asamblea del movimiento estudiantil", Hortensia Moreno y Carlos Amador, *La Huelga del Fin del Mundo*, México, Planeta.

Pizzorno, Alejandro (1989), *Algún otro tipo de alteridad: Una crítica a las teorías de la elección racional*, Madrid, Sistema.

Ramos, Jorge (1999), "Deja 12 heridos choque entre policías y paristas; 98 detenidos", *El Universal*, 12 de diciembre de 1999.

Revilla Blanco, Marisa (1994), "El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido", *Zona Abierta* n°. 69, Madrid, Editorial Pablo Iglesias.

Rodríguez Gómez Guerra, Roberto (2000), "Transformaciones del Sistema de Enseñanza Superior en México en la década de los noventa", Humberto Muñoz García (coord.), *Universidad: política y cambio institucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios sobre la Universidad, Editorial Porrúa.

Rueda Peiro, Isabel (1998), *México: crisis, reestructuración económica, social y política (1982-1986)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Siglo Veintiuno Editores.

Scott, Richard (2003), *Organizations. Rational, natural, and open systems*, s.l.e., Prentice Hall.

Sotelo Valencia, Adrián (2000), *La huelga en la UNAM a finales de siglo*, México, Ediciones El Caballito.

Tarrow, Sydney (1994), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial.

Tavera Fenellosa, Ligia (2000), "Movimientos sociales", Laura Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de la política*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Fondo de Cultura Económica.

Touraine, Alain (1997), "Los movimientos sociales", *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México, Fondo de Cultura Económica.

Mesografía

Comité General de Huelga (1999a), Comité de Huelga de la Preparatoria No. 7 "CGH, documento que se le entregó a la comisión de contacto el 2 de junio de 1999", consultado en agosto de 2004, en: http://mx.geocities.com/unam_cgh/

——— (1999b), "Resolutivos de la Asamblea general del 25 y 26 de mayo", consultado en agosto de 2004, en: http://www.sindominio.net/cgh/resolutivos/25y26_Mayo_1999.html

——— (1999c), "Resolutivos de la Asamblea general del 17 y 18 de mayo", consultado en agosto de 2004, en: http://www.sindominio.net/cgh/resolutivos/17y18_Mayo_1999.html,

De Garay Castro, Yolanda (2001), "Historia de un Movimiento Estudiantil 1999-2001", consultado en agosto de 2004 en: <http://biblioweb.dgsca.unam.mx/libros/movimiento/index.html>

Universidad Nacional Autónoma de México (1999), "Primer Reglamento de Pagos de la UNAM", consultado en diciembre de 2004 en: http://serpiente.dgsca.unam.mx/rectoria/htm/1rp_unam.htm

*La democracia contra la corrupción**

Mark E. Warren**

Resumen

En el presente artículo, el autor afirma que la forma de combatir la corrupción es a través de la democracia. Partiendo de la base de que la sociedad civil es el medio conductor para evitar la corrupción, analiza la participación de aquella en la solución de este fenómeno. Asimismo, se pone énfasis en el papel del gobierno y de las asociaciones para la creación de una democracia que, a la larga, deberá combatir al "mal comportamiento de la política", como es denominada la corrupción. El autor demuestra que hay un vínculo intrínseco entre las formas democráticas de organizar las instituciones y el ejercicio de la política, llevando esto a resolver la corrupción.

Abstract

In this article the author, Mark E. Warren, explains that the way to defeat corruption is through democracy. Taking into account that the civil society is the means to avoid corruption, the author analyses its participation, as well as the one from the government and the associations in the creation of a democracy that will defeat the "misbehavior of politics", as corruption is known. Warren demonstrates that there is a link between the democratic forms to organize the institutions and the exercise of politics, that lead to the end of corruption.

Palabras clave: democracia, corrupción, *accountability*, sociedad civil

Hay un emergente consenso entre los profesionales de la lucha contra la corrupción en el sentido de que las técnicas basadas en la vigilancia y la supervisión son insuficientes para controlar aquella. Es esencial, aseguran, que los ciudadanos participen en esfuerzos anti-corrupción, principalmente a través de grupos de la sociedad civil. Adicionalmente, ha habido una marcada tendencia a incluir, dentro de la batería de medidas en contra de la corrupción, a las instituciones clásicas de las democracias constitucionales incluyendo la separación de poderes, la independencia de jueces y juzgados, elecciones libres y transparentes y medios de difusión independientes (Pope, 1999;

* Traducción Cristina Puga Espinosa

** Universidad de British Columbia, 6333 Memorial Road, Vancouver, Canadá.

Ackerman, 1999). Estas referencias hacia las instituciones democráticas no son sorprendentes: las metas más frecuentemente mencionadas en asociación con las técnicas en contra de la corrupción—rendición de cuentas, apertura, y transparencia— se inscriben de manera general en el ideal democrático de que las fuerzas centrales en el proceso político de toma de decisiones debe ser la representación responsable y la justificación pública. Aún mas: hay una asombrosa correlación entre más democracia y menos corrupción: de los 25 países menos corruptos en el Índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional, 23 son democracias desarrolladas. (<http://www.transparency.org.cpi2003.en.html>, 2003).

Sin embargo, el papel de la participación democrática en el control de la corrupción es aún ambiguo. Aunque los profesionales de la anticorrupción están dispuestos a incluir en su lista a la "participación ciudadana", ésta ocupa aún un segundo lugar entre los recursos de la rendición de cuentas administrativas. Las razones no son difíciles de encontrar: los mecanismos clave de la participación democrática son con frecuencia ambiguos y muchas veces se asemejan más a las causas que a la solución. Una de las publicaciones de Transparencia Internacional hace notar que "la rendición de cuentas vertical" (*vertical accountability*) —es decir la que llevan a cabo los ciudadanos por medio del voto—generalmente falla como medio para controlar la corrupción. En contraste la rendición de cuentas "horizontal" (*horizontal accountability*) —es decir la supervisión y monitoreo desde el estado por aquellos que tienen incentivos para hacerlo— tiene mayores probabilidades de tener éxito (Pope, 1999; Ackerman, 1999). En el mismo sentido, Mark Philp sostiene que históricamente el "acceso" y la "rendición de cuentas" han tendido a intercambiarse. El control de la corrupción en las democracias, escribe, "nunca puede descansar demasiado en la participación democrática —la misma participación puede amenazar con volverse corrupta cuando se utiliza para buscar acceso y es un recurso poco plausible para asegurar la rendición de cuentas" (Philp, 2001; Moran, 2001).

Algunas consideraciones teóricas respaldan estas observaciones:

- Con respecto a incentivos, los grupos con frecuencia ven el acceso al gobierno como un medio de mejorar su condición con respecto a otros grupos: el acceso a través de la corrupción es simplemente una avenida entre muchas otras (Scott, 1972).
- Donde los ciudadanos resienten o resisten la corrupción, enfrentan un

problema de bienes públicos: ningún ciudadano tiene suficiente interés en combatir la corrupción para invertir tiempo o esfuerzo en hacerlo (Philip, 2001).

- Dónde los ciudadanos se las arreglan para organizarse de alguna manera, las elecciones son insuficientes para darles el poder que necesitan para combatir la corrupción (Pope, 1999).
- En tanto la corrupción es secreta, es difícil que los ciudadanos tengan la información que requerirían para combatirla.

Por lo tanto, no debe sorprendernos que la literatura sea escéptica acerca de si las instituciones que aumentan la participación y el poder ciudadanos tienen alguna capacidad para reducir la corrupción.

Observaciones como las anteriores, sin embargo, se nutren de una teoría particular de la democracia, en donde los gobiernos son fiduciarios del pueblo, pero no son controlados por el pueblo. En algunas versiones, especialmente aquellas que enfocan a la administración como un servicio público, la teoría está acompañada de una ética protectora: los funcionarios gubernamentales detentan un encargo público y las instituciones deben ser portadoras de un *ethos* que asegure que ese encargo sea digno de la confianza del pueblo.

Versiones más políticas, especialmente las influenciadas por la teoría económica, enfatizan la necesidad de fortalecer los incentivos para asegurar la confianza en las instituciones. Esta última perspectiva se asemeja más a una teoría elitista-pluralista de la democracia reforzada con el recuento madisoniano de los incentivos institucionales el cual, como dice Philip, "crea una situación en la cual el servicio público está altamente profesionalizado y en el cual las instituciones que realizan el escrutinio de las actividades del gobierno están envueltas en un mercado competitivo por la integridad" (2001). Desde esta perspectiva, los ciudadanos "están pocas veces en situación de establecer si el gobierno y la administración merecen su confianza, o si la merecen igualmente los procedimientos con los cuales trabajan y de cuyos resultados emergen las políticas y las prácticas que afectan las vidas de los propios ciudadanos. Se espera de ellos que acepten estas cosas basados principalmente en la confianza, pero una confianza que no puede ser puesta en peligro por la participación.

En lugar de ello, los ciudadanos descansan en otras instituciones para que les adviertan sobre la confiabilidad y la imparcialidad de los procesos a través de los cuales son gobernados" (2001).

Si tomamos en cuenta la dependencia de los ciudadanos e incluso su vulnerabilidad frente a las élites políticas así como los recursos limitados para hacer un seguimiento de aquellos a quienes están sujetos, la teoría democrática subyacente resulta insatisfactoria. Es tan grande la correlación entre democracia y buen gobierno, tanto histórica como comparativamente —que debemos suponer que las dicotomías entre *accountability*¹ vertical u horizontal y entre acceso y *accountability* son incompletas. Su insuficiencia se manifiesta en las delgadas teorías democráticas que los acompañan, teorías que son crecientemente inadecuadas para las ecologías complejas y multidireccionales en que se han convertido las democracias desarrolladas (Cain, *et al.*, 2004). Estas delgadas teorías democráticas encuentran apoyo, no obstante, en la concepción generalizada de la corrupción como "el abuso del cargo público para el provecho propio" —una concepción surgida de la perspectiva administrativa (e interpretada dentro de la misma) más que de la perspectiva de la corrupción política² (Pope, 1999).

Quiero sugerir una concepción alternativa de corrupción basada en el vínculo intrínseco entre la corrupción y el daño a los procesos políticos democráticos. Me referiré a este concepto como "corrupción como exclusión doble". Para ello me he basado en varios de los caminos de participación en las democracias contemporáneas —votar, participar en el discurso público y en la emisión de opiniones, organizar y afiliarse a organizaciones de la sociedad civil, así como el poder público descentralizado— para determinar si sirven para dar más poder (*empower*) a los ciudadanos y que éstos puedan resistir los daños causados por la corrupción. En el nivel más abstracto, espero demostrar que hay un vínculo intrínseco entre las formas democráticas de organizar las instituciones y el ejercicio de la política. Se trata, sin embargo de un vínculo complejo y dialéctico: la corrupción es uno de los caminos por los cuales la democracia "se comporta mal" —lo cual tal vez indica que la violencia y la coerción han sido domesticadas y sumergidas para reaparecer como corrupción. No es sorprendente que estas rutas participativas que fallan en la creación de medios efectivos de construcción de

¹ En algunos casos hemos dejado la palabra *accountability* en inglés por considerar que refleja mejor el contenido simultáneo de rendición de cuentas y exigencia de las mismas.

² El anuario se concentra en la corrupción administrativa más que en la corrupción política, poniendo atención más en las actividades de los individuos que en su posición de funcionarios —como aquellos que hacen política pública o los administradores— controlan varias actividades y decisiones."

poder democrático, coexistan frecuentemente con la corrupción política o la refuercen. En una democracia, concluyo, las reformas anticorrupción deben ser entendidas como medios –directos e indirectos- de construcción de poder democrático.

Límites del concepto de corrupción política basado en el cargo público

Si los profesionales de la corrupción consideran a la democracia cuando más como una fuerza ambigua, alguna razón debe haber en el concepto inicial de corrupción política: el abuso del cargo para la ganancia privada. Este concepto, basado en el cargo, se desarrolló con la consolidación del Estado-nación moderno y de la profesionalización de la administración pública. No se trata de ningún modo de un concepto irrelevante, especialmente si se toma en cuenta el enorme peso de la administración en las democracias modernas. Más aún, este concepto ha permitido una ingeniería institucional en contra de la corrupción que es efectiva y seguirá siéndolo en el futuro (Pope, 2000). Al mismo tiempo ya que la idea más moderna se refiere a la medida en que la conducta individual se ajusta a las reglas y normas que definen el cargo que se ocupa, el concepto sirve más a los contextos administrativos y burocráticos donde los cargos tienen propósitos y normas de conducta bien definidos. Por esta razón el concepto hace a un lado: a) las dimensiones *políticas* de la corrupción: en particular, la corrupción de los procesos de debate a través de los cuales se crean las reglas y normas; b) los patrones institucionales que respaldan y justifican la corrupción y c) las culturas políticas dentro de las cuales ciertas acciones, instituciones y hasta discursos pueden ser juzgados corruptos. Al carecer de esta dimensión política, el concepto generalizado de corrupción ha carecido también de una interfase con la teoría política en general y con la teoría democrática en particular³.

Si atendemos a la historia del concepto, esto no debe causar sorpresa: el concepto generalizado no derivó en absoluto de normas y expectativas

³ Para argumentos similares, ver a J. Peter Euben (1989), "Corruption" en Terrence Ball, James Farr y Russel L. Hansen (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 220-246; Mark Philp (2002), "Conceptualizing Political Corruption" en Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers, pp.41-57.

democráticas, sino de las más tempranas normas liberales. Se desarrolló en respuesta a las preocupaciones liberales de definir, racionalizar y limitar los deberes y las responsabilidades públicos con el telón de fondo de lo que se había visto como una corrupción que iba en aumento dentro de los regímenes absolutistas, especialmente en Inglaterra y Francia (Arendt, 1965; Friedeich, 1989). El proyecto liberal tenía que ver con el aseguramiento de líneas divisorias entre el Estado y la sociedad, y entre lo público y lo privado, lo cual se hizo a través de la definición, la especificación y la racionalización de la administración pública; un propósito y un abordaje que es completamente diferente del orientado hacia la *integridad de los procesos democráticos*. El concepto que hemos heredado y que aún guarda la marca de su origen, ha sido adaptado ex post y no sin cierta torpeza, a la política y a las instituciones democráticas. Por ello no es un accidente que el concepto de democracia sea tan notablemente endeble dentro de la literatura referida a la corrupción⁴.

La corrupción política como exclusión doble

Un concepto de la corrupción política enfocado hacia la integridad de los procesos democráticos estaría, sin duda, basado en aquellos rasgos que facilitan los procesos democráticos y que la corrupción desgasta. En tanto la democracia en las sociedades contemporáneas es un ambiente complejo de instituciones, organizaciones y culturas, aquello que puede catalogarse como democrático es cualquier rasgo de ese ambiente que contribuye a la realización de las normas definitorias de la democracia más que, por ejemplo, una institución democrática como las elecciones. La norma definitoria de la democracia es una norma procesal de segundo orden: un sistema político debe maximizar el gobierno del pueblo y para el pueblo. En la tradición de la democracia liberal, esta regla de segundo orden está basada en otra norma ética de primer orden: aquella que establece que los individuos que constituyen "el pueblo" poseen el mismo valor moral, de tal manera que cada uno tiene el derecho de participar en el autogobierno colectivo y de beneficiarse de sus resultados. De ello se desprende la norma de igualdad política:

⁴ Entre las excepciones se incluyen Dennis Thompson (1995), *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, Washington, D.C., The Brookings Institution y Peter Euben "Corruption", *op. cit.*

cualquier individuo potencialmente afectado por una decisión debe tener la misma posibilidad de influenciar esa decisión. El corolario es otra norma más: *las acciones colectivas deben reflejar los propósitos decididos a través de procesos inclusivos.* En resumen, la norma básica de la democracia es *la inclusión que otorga poder a aquellos afectados por acciones y decisiones colectivas* (Habermas, 1996; Marion, 2000).

En una democracia, los significados de la corrupción política adquieren su fuerza normativa con referencia a esta básica y abstracta norma de la democracia. La corrupción política en una democracia entonces, es una forma de *exclusión injustificada* –o privación de poder (*disempowerment*) señalada por la duplicidad normativa por parte del corrupto. Corrupción, por lo tanto es un tipo específico de privación de poder al que me referiré como "exclusión doble" (*duplicitous exclusion*). Puesto en términos ligeramente distintos, además de los daños sustantivos que se asocian frecuentemente con la corrupción en las democracias –ineficiencia, desvío de fondos públicos, asignaciones desiguales de derechos, etc.–, podemos afirmar que la corrupción daña directamente a los procesos democráticos⁵.

Al relacionar la corrupción con la dinámica de inclusión-exclusión, el concepto de corrupción no solamente adquiere fuerza normativa, adquiere además la fuerza explicativa que permite relacionar el propio concepto con instituciones, prácticas y cultura de la democracia. La inclusión y la exclusión se llevan a la práctica por las relaciones sociales y dentro de ellas, y éstas, a su vez adquieren sus características en contextos de poder (lo cual entiendo como el control sobre los recursos que la gente quiere o necesita) y de reglas normativas. Desde una perspectiva ontológica, entonces, los *objetos* de la corrupción son aquellas relaciones sociales que son constitutivas de la inclusión democrática. Desde una perspectiva metodológica, las relaciones sociales que permiten la democracia son los *referentes* del concepto de corrupción. Los referentes del concepto de corrupción, por lo tanto estarán relacionados no solamente con la norma de inclusión que procura poder, sino con sus significados de acuerdo a las formas y los medios a través de los cuales se lleva a cabo la inclusión. Algunos de estos medios y formas están institucionalizados, por ejemplo en el caso de la representación mediante el

⁵ Desarrollo este concepto de corrupción en Mark E. Warren (2004), "What Does Corruption Mean in a Democracy?", *American Journal of Political Science* n° 48, pp. 327-342.

voto. Otros lo están menos, por ejemplo en el caso de las esferas públicas que cobran vida mediante el discurso público, aunque muchas instituciones están relacionadas con la generación de relaciones discursivas.

En las páginas siguientes examinaré cuatro arenas de inclusión democrática y participación: voto, discurso público, sociedad civil y poder descentralizado. En cada caso me propongo demostrar:

- que las oportunidades para la corrupción política son frecuentemente intrínsecas a los mecanismos democráticos;
- que las oportunidades son las consecuencias no de la democracia, sino de fallas en los mecanismos para adquirir el poder democrático que las justifican;
- que la identificación de los diferentes tipos de pérdida de poder sugieren que muchas de ellas podrían remediarse con el aumento de la democracia: es decir, con el rediseño, la reforma o la incorporación de nuevos elementos a las instituciones para aumentar el poder de los individuos.

En ningún caso estoy haciendo sugerencias originales: mi intención es más bien la de revisar las formas de participación democrática más conocidas, desde la perspectiva de su propensión a la corrupción, así como la valoración de esa propensión desde la perspectiva de su impacto en la adquisición de poder democrático. De esta manera, espero identificar dónde y cómo podemos esperar que mayor democracia conduzca a menor corrupción.

El voto por los representantes

El más viejo y con frecuencia primero de los indicadores de la democracia política es la existencia de elecciones de representantes que hagan y lleven a cabo las leyes dentro de las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno. Idealmente, para parafrasear a Dahl, las elecciones proveen de un medio de incluir indirectamente a todos aquellos afectados por las decisiones gubernamentales a través de la distribución equitativa del voto, del control popular sobre la agenda pública, de la posibilidad de hacer públicos los puntos de vista y de la comprensión esclarecida de la realidad (Dahl, 1998). Al mismo tiempo, de acuerdo con la teoría aceptada, estos elementos dan capacidad de acción a la representación democrática al dar a los votantes capacidad de hacer a sus representantes responsables por esas acciones.

Desde la perspectiva de la corrupción, es útil pensar en la relación entre votante y representante en términos convencionales de "principal-agente" pero con dos modificaciones al punto de vista generalizado de que los "agentes" representan los intereses de los "principales". Primero, porque los representantes políticos deben representar y reconciliar intereses en conflicto por lo cual se les han conferido además condiciones de buen juicio por los votantes que, a su vez, para juzgar si sus intereses están o no siendo representados, deben confiar también en las razones que motivaron la decisión. Segundo, a los representantes se les ha confiado la integridad de los procesos a través de los cuales realizan sus decisiones. El significado de la inclusión que otorga poder, en este caso, es que los individuos tienen el poder (a través del voto) y tienen el conocimiento para usar ese poder con el fin de asegurar que sus intereses y valores estén incluidos en la relación principal-agente.

El objeto de la corrupción en estos casos es la relación principal-agente. Por supuesto, hay muchos factores que pueden debilitar esta relación, el más importante de los cuales es que los representantes atienden numerosos conflictos de intereses y valores y lo más probable es que representen antes que otros los intereses de aquellos que aseguraron la victoria electoral o que es posible que la aseguren en el futuro. La falta de representación de los perdedores es una falla en el sistema de representación que puede ser mitigada con un buen diseño –por ejemplo un sistema de representación proporcional. Pero generalmente pensamos en estos problemas no como corrupción sino como fallas en el sistema de representación, porque en términos del propio sistema de representación, las exclusiones son abiertas y justificables, más que ocultas y de significado doble (*duplicitous*).

La corrupción de la representación ocurre cuando aquellos que deberían ser capaces de promover la relación principal-agente bajo un sistema particular no pueden hacerlo a) porque su voto es ineficaz, b) porque no tienen el conocimiento necesario para reforzar esa relación o c) porque los intereses presentes en los procesos democráticos son víctimas de problemas de acción colectiva. Las posibilidades están representadas en el cuadro 1.



Cuadro 1		
Fallas en la relación principal-agente en la representación electoral		
<i>Poder formal del voto</i>	<i>Grado de Información</i>	
	<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>
<i>Bajo</i>	Corrupción por patronazgo Maquinarias urbanas, sistemas de partido basados en patrocinio.	Corrupción universal: todos corruptos sin dejar opciones La desterritorialización de los problemas a discusión menoscaba el poder del voto.
<i>Alto</i>	Exclusión simple. Poder formal del voto disminuido por secreto y duplicidad.	Políticas de suma-cero. Problema simple de acción colectiva: la corrupción tiene un saliente bajo relativamente a la protección.

Patronazgo clientelar

El mecanismo más viejo es cuando los votantes venden sus votos a cambio de protección a sus intereses (patronazgo) como sucede en las máquinas políticas urbanas en los estados Unidos o en partidos políticos basados en relaciones clientelares como el PRI en México (en donde el poder del voto es bajo y el conocimiento es bajo). En estos casos los votantes venden o negocian su capacidad de votar para reforzar la relación principal-agente (Ackerman, 1999). Ante ello, la venta del voto con frecuencia es considerada como una forma de inclusión y, efectivamente lo es en más de un sentido. En el caso de las máquinas urbanas, los inmigrantes con poca organización y pobres perspectivas económicas también han podido ofrecer sus votos a cambio de inclusión en las economías de las ciudades (Scott, 1972). La inclusión, sin embargo, ocurre dentro de una relación patrón-cliente más que en una verdadera relación democrática: el patronazgo reemplaza la representación. Las reformas en este caso deben dirigirse a reducir las vulnerabilidades sociales y económicas de los individuos.

Exclusión simple a través del secreto y la duplicidad

Los votantes pueden preservar el poder del voto y tener una alta estima por el proceso pero, al mismo tiempo carecer de la información que necesitan. Esta es la primera de dos formas más contemporáneas de corrupción: los votantes juzgan la adhesión de su representante al proceso y están dispuestos a castigarlo si esta adhesión flaquea. Pero los representantes hacen compromisos secretos y entran en tratos diversos mientras ofrecen a favor de sus decisiones argumentos razonables que contradicen a las fuerzas del dinero, a la búsqueda de promoción personal o a la ideología que fueron las razones principales de la decisión. Los ciudadanos individuales tienen pocas posibilidades para investigar, mientras que los detentadores del poder tienen los medios para controlar lo que se presenta al público (Pope, 2000). Las reformas en este caso deben dirigirse hacia el fortalecimiento de las condiciones del razonamiento público.

Corrupción universal y desterritorialización

Los votantes pueden tener información, pero las circunstancias debilitan o eliminan la influencia del voto. Dos circunstancias frecuentes vienen a la mente: la primera ocurre cuando los votantes están conscientes de que hay cierto grado de corrupción y tienden a utilizar su voto para castigar al corrupto. Pero eso no puede pasar cuando todas las opciones electorales están envueltas en el sistema de corrupción. Este fue el caso del sistema italiano (donde la competencia electoral estuvo señalada por su creciente corrupción) (Della Porta y Vannucci, 1999; Golden y Chang, 2001) y hay quien considera que los estadounidenses con frecuencia enfrentan este dilema, incluso después de aprobada la iniciativa McCain-Feingold.⁶ De manera semejante, en la medida en que las elecciones son periódicas, no son herramientas cuidadosamente afinadas de control y rendición de cuentas: los votantes no pueden, por ejemplo, votar en contra de un abuso y a favor de una preferencia política: las opciones vienen como un paquete y los votantes solamente tienen poder para decir sí o no al paquete entero (Pope, 2000).

⁶ Se trata de la nueva Acta de Reforma a campañas bipartidistas aprobada por el Congreso de Estados Unidos en marzo de 2002. El acta, promovida por los senadores John McCain y Russel Feingold, limita y regula los ingresos de campañas presidenciales, especialmente los donativos hechos directamente a los partidos conocidos como "soft money".

En este caso, muchas de las herramientas usadas generalmente para combatir la corrupción -leyes que solucionan conflictos de intereses, comités de ética, financiamiento público a campañas y otras semejantes -son esenciales para reforzar lo que los votantes no tienen el poder de hacer. Por otro lado, algunos sistemas electorales son mejores que otros para reforzar la relación principal-agente. En contraste con los sistemas de una sola vuelta electoral, un sistema de partidos responsable proporciona a los votantes más opciones, lo cual aumenta su capacidad de usar el voto en contra de la corrupción y efectivamente lo hace sin necesariamente sacrificar sus intereses y valores, gracias a las posibilidades de gobiernos de coalición, aunque como lo demostró el caso italiano, esta no es una condición suficiente para evitar la corrupción (Golden y Chang, 2001).

El segundo caso en que los votos carecen de eficacia ocurre a través de lo que he llamado "desterritorialización" de la política: los representantes toman decisiones que tienen efectos amplios; no solamente aquellas que conciernen a la política internacional, sino aquellas que trascienden a los votantes locales a nivel nacional. Aunque los representantes hagan tratos que aparentemente son corruptos, aquellos sujetos a los daños causados por las decisiones no pueden disciplinar a su representante porque no tienen el voto para hacerlo. En otras palabras, hay un desajuste entre los niveles de representación electoral y los asuntos acerca de los cuales los representantes pueden tomar decisiones: éstos tienen poder sin ninguna forma de rendición de cuentas hacia los afectados. Casos como estos requieren de nuevas instituciones políticas que refuercen a las ya existentes y que se centren en la inclusión de todos los afectados. Es decir, incluir a todos aquellos que pueden ser potencialmente dañados puede ser una forma de combatir la corrupción (Stark, 2000).

Política suma-cero

El caso más difícil acontece cuando los votantes tienen amplio conocimiento de las actividades de su representante y hacen uso pleno del poder del voto. Pero lo usan únicamente para proteger o reforzar los intereses de su grupo sin ninguna consideración hacia el proceso democrático que debe acompañar a la toma de decisiones. Es un caso en el cual el conocimiento es alto y el poder de voto también. Esta situación refleja problemas de acción colectiva en un contexto de política suma-cero. La integridad de la decisión

democrática —que es abierta y pública y no resultado de tratos secretos— es en más de un sentido, un bien público (Philip, 2001). Si lo que se decide son intereses sustantivos de los votantes —por ejemplo la obtención de dinero federal para cubrir las necesidades de un distrito— los votantes tendrán un interés muy débil en asegurar la integridad del proceso. En la medida en que los votantes entienden la política como un juego de suma-cero (y son estimulados a hacerlo por empresarios políticos) es muy posible que concluyan que es preferible un representante corrupto que trae el tocino a casa que un representante honesto que es incapaz de hacer un trato provechoso (Ackerman, 1999). Pudiera decirse que esta situación es una forma contemporánea de clientelismo: el representante actúa como un protector de su distrito poniendo por delante la personalidad antes que la ideología, y el servicio a los electores antes que la lealtad al partido. Bajo estas circunstancias, en términos de Philip, el acceso y la rendición de cuentas se intercambian fácilmente: los votantes creen que están en una situación en donde harán el ridículo si le asignan una alta prioridad al proceso y optan por utilizar el voto como un medio para obtener los recursos o las reglas favorables por parte del gobierno. Este caso es difícil porque es en parte cultural y porque sucede en situaciones en donde el nivel de confianza es bajo⁷. No obstante, hay diseños electorales que proporcionan incentivos para modificar la política de suma cero, por ejemplo a través de la votación acumulativa (Rabinder, 2004). Reformas electorales como esa pueden inducir cambios culturales favorables a la inclusión "empoderante" y desfavorables a la corrupción.

En suma, los elementos electorales que permiten la "corrupción democrática" son (excepto en el último caso) debilidades en la representación democrática. Las reformas en contra de la corrupción deben orientarse hacia el aumento de poder de los votantes a través del fortalecimiento de la relación entre representados y representantes. De hecho esto es lo que muchas tácticas logran: leyes que regulan los conflictos de intereses, comisiones electorales, regulación del financiamiento a campañas, comités de ética y otros semejantes están enfocados hacia los procesos políticos. Pero cuando vemos que la corrupción es un indicador de la debilidad de algunos

⁷ Eric Uslaner (2001), "Trust and Corruption", *Conferencia sobre Escándalos políticos del pasado y el futuro*, University of Salford. Véase también Edward Banfield (1958), *The Moral Basis of the Backward Society*, New York, The Free Press.

eslabones de la representación, observamos también que los mismos puntos que permiten la corrupción son debilidades en los diseños democráticos. Los eslabones débiles que permiten la corrupción son los que vuelven incompletos los procesos democráticos. De ello se infiere que los diseños institucionales que aumentan la democracia tienden a asegurar también una propensión menor hacia la corrupción.

Supervisión pública, deliberación y juicio

Aproximarse a la democracia desde la perspectiva del voto no debería restar mérito a una vía igualmente importante y complementaria de la participación, que es la del discurso y el juicio públicos. La mayoría de las teorías democráticas sostienen que un pueblo puede usar su poder de votar más allá de sus intereses y valores, únicamente cuando está consciente de sus propios intereses y valores y los puede conciliar con las decisiones que sus representantes hacen en su nombre. La teoría de la democracia deliberativa ha ido más allá, reviviendo la visión de Kant de que el pueblo debe, a través de un discurso construido en las asociaciones de la sociedad civil, constituirse como un "público", lo cual a su vez deviene en una condición para proveer al Estado de dirección (Habermas, 1996). Desde una perspectiva estructural, las instituciones democráticas proveen de incentivos a la política a través de la argumentación, la persuasión y la manifestación pública pues éstos elementos limitan los efectos de la coerción, el poder económico, la violencia y otros recursos no discursivos en la elaboración de decisiones públicas. En condiciones conflictivas, la inclusión de todos los afectados tenderá a bloquear las decisiones políticas basadas únicamente en el poder, lo cual, idealmente, trasladaría la decisión al ámbito deliberativo, esto es, la posibilidad de influenciar a las personas por medio de la persuasión. La inercia creativa de las democracias- su capacidad para establecer temas y avanzar sobre ellos, se debe en gran parte a las dinámicas deliberativas impulsadas por los arreglos democráticos del poder.

Por su parte, los representantes electos ganan legitimidad al atender a la esfera pública de la deliberación así como al presentar al público las razones y argumentos que justifican sus decisiones. La deliberación no es sólo una herramienta para guiar y justificar los votos (de ambos, individuos y representantes), es también una influencia en su propio derecho para guiar a los

representantes entre una elección y otra y para darles elementos que les permitan responder a situaciones políticas novedosas.

Es desde la perspectiva del corazón deliberativo de la política democrática que podemos apreciar cuán profundamente la corrupción afecta los procesos democráticos. Por su naturaleza la corrupción no es pública y se vale del engaño. La exclusión funciona en gran medida porque es secreta y es esta secrecía la que permite a aquellos envueltos en relaciones corruptas internalizar los beneficios y externalizar los daños. Dicho de otra manera, la corrupción es la forma de exclusión facilitada por el engaño, por lo que me refiero a ella como una forma dual de exclusión. La corrupción en otras palabras, ataca al corazón de la gobernanza democrática, debilitando los incentivos provistos por la distribución democrática del poder a través de la política de la deliberación.

Las funciones de información y supervisión (monitoreo) del gobierno

A la luz de estas consideraciones, es significativo que ninguna técnica anti-corrupción tenga un efecto más alto que aquellas que se agrupan bajo la noción de transparencia y apertura (metáforas que alimentan la noción de que alumbrando las sombras donde la corrupción ocurre, la controlará por medio de la exposición)⁸. Estas técnicas incluyen leyes que garanticen el derecho a la información, así como a la transparencia, sistemas financieros modernos y auditorías. Cuando son efectivas, estas técnicas están apoyadas por numerosos agentes, incluyendo inspectores generales, auditores generales, comités de selección, comités de vigilancia, funcionarios de finanzas, el judicial así como los medios y los grupos de vigilancia (*watchdog groups*).

Desde cierta perspectiva, los objetivos de éstas técnicas son claros: el gobierno (y por supuesto otras organizaciones con poder como corporaciones y ONG's) deben de ser confiables. La transparencia y la apertura proveen de incentivos para los funcionarios gubernamentales para ser confiables y permanecer siéndolo. Este modelo de "confianza pública" requiere

⁸ En inglés las leyes mencionadas se denominan "sunshine" laws: leyes de brillo solar. (N. del T.)

que los funcionarios ejerzan su puesto con el interés de mantener la confianza pública y en beneficio del interés público. Nuevamente el modelo es más adecuado en el caso de las funciones administrativas del Estado, donde las funciones están bien definidas (ver cuadro 2, columna 1). Y, por supuesto, esto excluye a los elementos políticos de la administración, especialmente los legislativos, que se han convertido en nuevos canales de participación (Ansell y Gingrich, 2004; Sirianni y Friedland, 2001). En el tipo ideal de "confianza pública", la apertura y la transparencia contribuyen muy poco a la deliberación una vez que el tiempo de la deliberación ha pasado y las decisiones están codificadas en las ramas de la administración. Pero la apertura y la transparencia contribuyen al monitoreo ocasional necesario para certificar que la confianza pública esté garantizada.

Desde la perspectiva democrática, la supervisión de las funciones administrativas del Estado es vista como una forma importante de participación y empoderamiento, especialmente en tanto el Estado moderno funciona como un proveedor monopólico de muchos servicios para los ciudadanos. De hecho, algunos discursos públicos han abordado al problema de la rendición de cuentas en forma insatisfactoria identificando a los ciudadanos como "clientes" y al gobierno como una especie de negocio (Ansell y Gingrich, 2004). Sin embargo, los mecanismos de rendición

Cuadro 2 Técnicas en contra de la corrupción relacionadas con el reforzamiento de la confianza pública y la deliberación		
<i>Técnicas</i>	<i>Dominio</i>	
	Confianza pública (administrativa, basada en el seguimiento (monitoreo) ocasional)	Confianza de segundo orden (política, asegura condiciones de influencia)
Directas, horizontales, no participatorias, inclusión pasiva	Auditorías, supervisión, Sistemas financieros modernos	Apertura, regulaciones internas, regulaciones a conflictos, comités de ética, mercados horizontales de integridad

<p>Indirectas, verticales, participatorias, inclusión activa</p>	<p>Informes y archivos, legislación sobre derecho a la información, leyes para proteger a los "denunciantes" (whistle-blowers) libertad de asociación y de expresión, protección civil a la defensa de derechos gremiales</p>	<p>Reuniones abiertas, audiencias públicas, mercados verticales de integridad</p>
--	---	---

de cuentas que funcionan en los mercados competitivos, casi siempre fallan en el ámbito Estatal, pues la posibilidad de cambiar de proveedor es muy débil⁹.

Así, la "voz" se mantiene como la clave de la supervisión (*monitoring*) por lo que vale la pena preguntarse cuáles son sus condiciones. Hablando de manera general, los individuos se encuentran en desventaja en lo que a supervisión se refiere, pues es difícil decidir cuando se está traicionando la confianza pública (Philip, 2001). Los individuos pueden saber cuando el servicio proporcionado por el gobierno es deficiente, pero no tienen poder para penetrar los círculos internos del trabajo administrativo. Así, muchas de las técnicas anticorrupción basadas en la información son, en palabras de Jeremy Pope, aquellas de rendición de cuentas horizontal: esto es, que las instituciones se controlan y vigilan entre sí usando técnicas como la auditoría, la vigilancia y los sistemas financieros modernos (Pope, 2000; Philip, 2001; Ackerman, 1999). Cuando estos mecanismos se encuentran en el lugar apropiado, ayudan a certificar la confianza pública y los individuos son incluidos de forma pasiva en las funciones administrativas. Los funcionarios sirven, de manera literal, como guardianes del interés público.

⁹ Hay algunos casos, sin embargo, en donde los gobiernos locales responden con mecanismos de rendición de cuentas propios del mercado. Por ejemplo, los flujos de ingreso o retiro de residentes pueden funcionar como una forma de referencia para la calidad de vida en una localidad que los gobiernos pueden mejorar o incluso degradar. En los Estados Unidos y Canadá, para poner otro ejemplo, algunos sistemas de escuela pública permiten a los padres elegir la escuela de sus hijos, uno de cuyos efectos es aumentar la sensibilidad de las escuelas hacia las necesidades de los padres.

Pero aun en la arena administrativa existen vías claves para la participación vertical en el monitoreo. Muchos aparatos efectivos en contra de la corrupción, asociados con la apertura y la transparencia, funcionan para constituir agentes ciudadanos, frecuentemente en la forma de grupos vigilantes (*watchdog groups*) y medios de comunicación, pero también como individuos. Así, las leyes de derecho a la información y los requerimientos que tienen las dependencias, mantienen y hacen públicos los archivos y registros en formas inteligibles y convenientes, que tienen el efecto de aumentar el poder de los ciudadanos que se comprometan con las actividades de supervisión, y de esta manera posibilitan la existencia de ciudadanos participantes (asumiendo desde luego que ellos también se benefician de los derechos y la protección que les da la libertad de discurso y asociación) (Cain, et al, 2004b). Los abogados ciudadanos, como los ombudsmen, así como los que están en posiciones más estratégicas y protegidas como los "denunciantes"¹⁰, facilitan la vías de participación individual.

Los mecanismos de protección para los "denunciantes" son especialmente interesantes pues no sólo favorecen la resistencia de los individuos a participar en tratos corruptos cuando existe presión para hacerlo, sino también hacen riesgoso para los corruptos tomar represalias en contra de un "soplón". Por último, los dispositivos que apoyan a los ciudadanos a fungir como grupos demandantes en el derecho civil, pueden coadyuvar en la acción ciudadana encaminada a reforzar la democracia en aquellos fines públicos con susceptibilidad a generar tratos corruptos, como por ejemplo la "Clean Water Act" de 1972.¹¹ En cada caso, las técnicas deberían de ser valoradas por el mismo tipo de actores políticos que se benefician de ellas.

Cargo público y confianza de segundo orden

Empero, el modelo de confianza pública insertado en el concepto de corrupción basado en el mal uso del cargo público, no abarca el papel clave que juegan los mecanismos en contra de la corrupción como facilitadores de las

¹⁰ "Whistleblowers" se refiere a ciudadanos bien informados que dan la voz de alerta sobre algún problema. (N. del T.

¹¹ Se refiere a la ley que prohíbe arrojar sustancias peligrosas o desechos industriales en las aguas territoriales de Estados Unidos.

dimensiones deliberativas de la democracia. En el tipo ideal de administración (descontando el proceso parlamentario) existe muy poco espacio para la participación deliberativa: el tiempo de la deliberación es cosa del pasado, y sus resultados han sido codificados en las oficinas de la burocracia. En el caso de las dependencias gubernamentales la relación con el "público" es diferente. Debido a que por lo general los funcionarios políticos se involucran en la creación, definición y negociación del interés público, su función democrática es facilitar la inclusión de todos los afectados en este proceso político de creación. Entonces, como sugerí antes, la relación más importante en este caso no es aquella en donde el actor principal, "el pueblo", otorga confianza a los representantes con un objetivo público, porque estos objetivos son, después de todo, típicamente disputados. La confianza es apropiada únicamente dónde los intereses del principal y el agente convergen, y cuándo lo hacen, lo único necesario para que el principal garantice la confianza es el conocimiento de los intereses convergentes (Warren, 1999). En el caso de las funciones políticas, sin embargo, las personas dependen de los representantes para dar razones sobre sus decisiones de tal manera que se pueda juzgar si de verdad los intereses están suficientemente alineados para que el confiar sus intereses esté garantizado. Esta confianza de segundo orden es una condición para la inclusión dentro de la relación principal-agente que dé poder a unos y otros. Si los representantes políticos traicionan de manera deliberada, si sus decisiones son el resultado de tratos oscuros o agendas secretas, los agentes pierden su poder. Están discapacitados para juzgar a sus representantes y hacer que rindan cuentas pues la información que necesitan está escondida. Más aún, pierden su influencia persuasiva sobre sus representantes y dentro de la esfera pública ya que los representantes responden más a las influencias veladas que a las influencias persuasivas.

Cuando colocamos en estos términos el problema de la transparencia y la apertura, debe quedar claro que el combate a la corrupción no es únicamente una cuestión de certificación pública sino uno de inclusión "empoderante" porque favorece la confianza de segundo orden (como está representado en el cuadro 2, columna 2). Pero, al igual que como sucede en los dominios administrativos, los individuos no están bien colocados para certificar la confianza de segundo orden. Por lo tanto, las técnicas horizontales juegan aquí también un papel clave para proporcionar las certificaciones que los ciudadanos necesitan: comités de ética en las legislaturas; leyes

que obligan al descubrimiento de intereses y regulaciones de conflictos de interés. En particular, el descubrimiento de intereses y la regulación de conflictos refieren al problema de las motivaciones de los representantes: tienden a descubrir intereses de tal manera que puedan ser vistos, debatidos y justificados: es decir, convertidos en parte legítima del discurso democrático. Los comités de ética dentro de las legislaturas pueden funcionar para controlar la disposición de los parlamentarios a cumplir con la ética legislativa (D. Thompson, 1995). Además, este tipo de recursos contribuyen a producir lo que Philip llama "mercados en integridad" y a su vez Thompson califica de "poder simbólico" basado en la reputación (Philip, 2001; J. Thompson, 2000). En este caso, la fuerza de persuasión depende en parte, de la integridad de aquél que habla, por lo cual las figuras políticas que intentan tener mayor influencia por ejemplo, dentro de un cuerpo legislativo, encontrarán en ello un incentivo para cultivar una reputación de personas íntegras.

Estas técnicas horizontales -élites vigilándose entre sí-, son presentadas frecuentemente como reemplazos o sustitutos de la participación democrática. Creo que es mejor entenderlas como técnicas que construyen un ambiente político dentro del cual la participación deliberativa puede ser eficaz. Además, algunas de estas técnicas facilitan de manera directa la participación deliberativa, como las leyes de transparencia que fomentan las reuniones e incrementan el uso de la audiencia pública (Ansell y Gingrich, 2004). Pero tal vez en este caso son más importantes los mercados "verticales" de integridad. Desde una perspectiva negativa, las actividades de investigación realizadas por los medios, y la habilidad creciente de los contendientes políticos y grupos para encontrar información, tiende a hacer a las actividades corruptas menos atractivas y más riesgosas. Desde una perspectiva positiva, cuando la integridad se convierte en un recurso, los representantes tienen un incentivo para desarrollar una reputación íntegra. La reputación puede servir para certificar la confianza de segundo orden, la seguridad de que la deliberación es capaz de funcionar como la influencia política que los individuos requieren para participar activamente en la democracia deliberativa.

Sociedad civil

He argumentado hasta aquí que las instituciones, técnicas y recursos que se utilizan en contra de la corrupción contribuyen a crear participantes ciudadanos y a reforzar su poder. Sugiero, teóricamente, que esto sucede porque estas instituciones, técnicas y recursos se dirigen directamente hacia puntos débiles en la institucionalización de la democracia. Algunas veces, los ciudadanos adquieren poder como participantes individuales: es decir, como votantes o denunciantes (*whistleblowers*) dentro de una organización. Pero más a menudo, se constituyen como grupos organizados: organizaciones o asociaciones de la sociedad civil que funcionan como el tejido conectivo entre la sociedad, el mercado y las instituciones formales del gobierno (Warren, 2001).

Mientras que la literatura sobre la corrupción cada vez más se refiere a la sociedad civil como "participante" en las campañas en contra de la corrupción, hay al mismo tiempo, una confusión generalizada acerca de cómo teorizar sus contribuciones. La confusión no es sorprendente dada la gran variedad de asociaciones y organizaciones que pueden ser contenidas por el concepto de sociedad civil y dado que es innegable que muchos grupos de la sociedad civil son corruptos o sirven como canales para la corrupción (Pope, 2000; Philip, 2001). El Libro de Consulta de Transparencia Internacional es un ejemplo de esta confusión: la sociedad civil es presentada como "la suma total de todas las organizaciones y redes que existen por fuera del aparato formal del Estado. Incluye toda la gama de organizaciones comúnmente identificadas como 'grupos de interés': no solamente ONGs, sino también sindicatos, asociaciones profesionales, cámaras de comercio, religiones, grupos estudiantiles, sociedades culturales, clubes deportivos y grupos informales de la comunidad" (Pope, 2000). Sin embargo, la misma fuente también describe normativamente a la sociedad civil, como compuesta de aquellos grupos que promueven el interés público más que el estrecho interés privado: de esta manera el problema de la corrupción dentro de la sociedad civil es eliminado por definición (2000).

En una descripción metodológicamente adecuada, el concepto de sociedad civil debería de incluir a todas las asociaciones que se forman y mantienen por medio de los propósitos de los miembros más que a través de los mercados o los poderes estatales (Warren, 2001). Desde una perspectiva

normativa, el problema no es sólo que los grupos de la sociedad civil entren en complicidad con la corrupción, sino también que su contribución potencial a desenmascarar a la corrupción poco tenga que ver con sus propósitos manifiestos (2001). Mientras que una teoría completa sobre la relación entre la sociedad civil y la corrupción está más allá de nuestro alcance en este trabajo, cualquier teoría debería de contemplar tres conjuntos de factores. Juntos, estos factores no nos dicen si una organización es corrupta o facilita la corrupción, pero nos ayudarán a distinguir las organizaciones que puedan obtener ganancias de la corrupción de aquellas que tienen los incentivos para combatirla.

Primero, ¿las organizaciones controlan los recursos que pueden hacer atractivos a los intercambios corruptos? Es decir, ¿poseen algo que puedan comprometer en intercambios ocultos? Aquellas con acceso a dinero o poder, tendrán esta capacidad. Éstas son, por ejemplo, organizaciones que toman prestado poder del Estado (como lo hacen las organizaciones semi-regulatorias como la Barra Americana de Abogados y los sindicatos) o que están insertas dentro de flujos económicos favorables, generalmente porque sus miembros están colocados de manera favorable en el mercado (como los grupos de negocios o empresarios). Las organizaciones que no tienen estas capacidades se deberán de arreglar con los recursos democráticos de la persuasión, la organización de los votantes, y el trabajo voluntario de sus miembros. El potencial para contribuir en la corrupción es bajo donde hay escaso poder y dinero; en cambio, el potencial para contribuir a la democracia es alto en las organizaciones que deben de trabajar por medio de la persuasión y el trabajo de los voluntarios. Más aún, las organizaciones con poco poder y dinero tienen el incentivo de combatir los flujos encubiertos de dinero y poder, y obligarlos a salir a la luz pública.

Segundo, ¿tiene la organización intereses comprometidos (*vested*) en su medio de reproducción? Es decir, ¿la organización busca reproducir su lugar y función? Los ejemplos de organizaciones con intereses comprometidos serían las cámaras de industria y comercio (dinero) los grupos regulatorios como la Barra de Abogados (poder) y los clubes exclusivos (basados en normas y/o conversaciones). ¿En cambio, la organización intenta cambiar el *statu quo* o busca alterar el sistema? Los ejemplos incluirían sindicatos y organizaciones de acción directa (que buscan alterar los mercados), grupos de defensoría pública (que buscan alterar el poder) y grupos contra-hegemónicos como "Orgullo Homosexual" (*Gay Pride*). Las organizaciones

"comprometidas" son más inclinadas a la corrupción que aquellas que no lo están pues tienen incentivos para alcanzar sus objetivos por medio de redes establecidas, y pocos incentivos para dar a conocer sus prácticas como un camino para ejercer influencia. Por el contrario, los grupos no comprometidos tienen un interés en hacer sus causas públicas¹².

Tercero, ¿los propósitos son públicos o privados? No todos los bienes privados proveen de incentivos para la corrupción, aunque algunos lo hacen: bienes materiales, bienes sectarios --avance ideológico o ganancias para los grupos sectarios-- y progreso profesional. Pero debido a la necesidad de superar los problemas colectivos, los bienes públicos difícilmente se obtienen sino es a través del uso de recursos públicos. Estas distinciones están combinadas en el Cuadro 3, con algunas suposiciones generales de cómo las mismas pueden afectar los potenciales para la corrupción.

Cuadro 3				
Potencial de influencia corrupta a partir de características organizacionales				
Recursos	Comprometidos		No Comprometidos	
	Intereses no públicos	Intereses en bien público	Intereses no públicos	Intereses en bien público
Dinero	Alto	Medio	Medio	Bajo
Poder	Alto	Medio	Bajo	Bajo
Persuasión	Medio	Bajo	Bajo	Bajo

¹² Para una descripción más elaborada de estas distinciones ver Mark E. Warren (2001), *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press, cap. 5.

Paralización de la sociedad civil en el control democrático de la corrupción

Si estas distinciones tienen algún peso, podríamos pensar que la propensión de la sociedad civil hacia suscribir o combatir a la corrupción dependerá del tipo de organizaciones que constituyen a la sociedad civil y de sus combinaciones. Por supuesto, la existencia de grupos con propensión a la corrupción no significaría, que de hecho contribuyen a la corrupción en ningún sentido. Pero estos grupos son parte de un problema genérico: los Estados, simplemente porque controlan muchos recursos (dinero de los impuestos) y tienen el monopolio sobre otros (regulaciones que afectan a los negocios) dan lugar a la existencia de grupos dedicados a acceder a estos recursos, o a influenciar las regulaciones. Cuando las instituciones democráticas son débiles, los grupos que tienen los recursos, pero no los incentivos para la inclusión encuentran que pueden ganar acceso a los recursos estatales por medio de sobornos, contribuciones a las campañas, favores, redes, relaciones patrón-cliente; es decir, a través de transacciones ocultas en vez de a través de votos y argumentación. Los grupos también se pueden convertir en monopolistas (lo cual les permite no rendir cuentas) de algunos tipos de bienes públicos, obteniendo el poder para operar de forma corrupta, como en el caso del Comité Olímpico. Los grupos como éstos descansan en el capital social, pero funcionan en formas antidemocráticas pues sirven para excluir: esto es maximizar sus beneficios a costa de otros grupos y externalizar los costos y los daños.

Sucedo también, sin embargo, que si las instituciones democráticas son débiles, los grupos que adquieren acceso encubierto al Estado tenderán a ejercer un efecto desmobilizador sobre los grupos que tienen un interés en el combate a la corrupción, lo cual, a su vez, elimina una restricción interna de la sociedad civil —una condición descrita por las celdas inferior izquierda y superior derecha del cuadro 1. Respecto del estado, las percepciones de corrupción, acceso hacia ciertos grupos y otros semejantes, pueden producir alienación política. Por más de una razón, aquellos que tienen pocos recursos tendrán reducida confianza en el gobierno y tenderán a considerar el juego político como algo fijado de antemano. Su actitud cínica generalmente les impide utilizar la votación para impulsar sus intereses como grupo— incluso pueden considerar que hay muy pocas maneras de hacerlo— y estarán mucho más dispuestos a negociar sus votos con patrones que les

ofrezcan algunos bienes, empleos u otros beneficios similares. Estas sociedades civiles pueden ser abundantes en capital social pero de una clase tal que solidifica la corrupción y despolitiza los procedimientos democráticos¹³. (Della Porta y Vannucci, 1999).

Cómo la sociedad civil se moviliza para controlar la corrupción

¿Cuándo podemos esperar que la democracia ejercida a través de la sociedad civil pueda actuar en contra de la corrupción? Por supuesto, algunas organizaciones de la sociedad civil están específicamente dedicadas a luchar en contra de la corrupción, como Transparencia Internacional, el Centro por la Integridad Pública y muchos otros. Algunas más están consagradas a la ampliación de los procesos democráticos, como la Liga de Mujeres Votantes o la Fundación Kettering y aún hay otras que tienen un interés particular en controlar el soborno en los negocios como la Cámara Internacional de Comercio. Cuando los profesionales de la lucha contra la corrupción se refieren a sus "compañeros de la sociedad civil" generalmente es a estos grupos a los que tienen en mente¹⁴. En efecto, estos grupos son importantes, pero aún cuando son fuertes representan una parte muy pequeña de la sociedad civil y están integrados mayoritariamente por profesionales. Son grupos importantes para los procesos democráticos pero menos importantes como vehículos de democratización.

Si nos preguntamos, en cambio, cómo el *funcionamiento* de los grupos puede detener la corrupción desde sus inicios, aparece un universo mucho más amplio. Los grupos de la sociedad civil pueden funcionar para cortar de tajo la corrupción si tienen incentivos para usar recursos democráticos —en lugar de recursos corruptos— para hacer cumplir sus propósitos. Algunas instituciones políticas crean estos incentivos: las barreras contra la corrupción y las protecciones para la libre expresión de las ideas y para el derecho de asociación funcionan para reforzar los recursos democráticos de influencia, del mismo modo que lo hacen las leyes de derecho a la información, las

¹³ El sistema de corrupción italiano mostró estas características.

¹⁴ OECD, "Fighting Corruption", pp.8-9.

leyes de transparencia y las leyes que protegen las demandas civiles por parte de grupos organizados. Cuando este tipo de instituciones detienen las influencias ocultas, la acción a través de la palabra o el voto se vuelve más efectiva. Esto a su vez, proporciona incentivos para el fortalecimiento de dos clases de grupos: 1), grupos con escasos recursos económicos y de poder pueden, bajo estas circunstancias, transformar el tiempo, el esfuerzo, la organización y la persuasión en influencia política; estos grupos tienen un incentivo para controlar a los grupos que tienen poder o dinero, simplemente porque su única fuente de influencia es democrática. Podríamos esperar, por lo tanto que estos grupos intentarán exponer influencias ocultas para asegurarse de que los recursos que poseen —persuasión, votos y energía de sus integrantes— sigan teniendo valor; 2) grupos orientados hacia los bienes públicos tienen un incentivo adicional para insistir en la exposición pública de procesos e influencias, ya que los bienes públicos solo pueden ser obtenidos a través de la persuasión que soluciona los problemas de acción colectiva. Las acciones de ambos tipos de grupos son recíprocas: los procedimientos democráticos aumentan su efectividad y el aumento de su efectividad da capacidad a los grupos para pelear por sus causas en forma democrática.

Por lo tanto, no es necesario que los grupos de la sociedad civil tengan por misión combatir la corrupción, para funcionar en su contra. Todo lo que la sociedad civil necesita es tener un número suficiente de grupos que logran mejor sus objetivos por caminos democráticos de lo que lo harían por otras vías. Si una sociedad civil contiene suficientes grupos de este tipo, es probable que la cultura política también se altere: la reputación de un grupo que ha peleado dentro de las reglas del juego puede convertirse en un recurso de reputación que aumente al mismo tiempo la efectividad del grupo (Berry, 1999). Por lo mismo, si un grupo es sorprendido en la compra de privilegios, su credibilidad se debilita. Tener conciencia de esto puede aportar incentivos para comportarse en forma democrática, aún a grupos con capacidad para intercambios corruptos. Bajo estas circunstancias, entonces, la sociedad civil puede trabajar sistemáticamente en contra de la corrupción.

Descentralización del poder

El último mecanismo democrático es la descentralización y desconcentración del poder estatal, generalmente hacia niveles inferiores de gobierno tales como Estados, autoridades regionales y municipalidades. Desde la noción de subsidiariedad utilizada por la Unión Europea hasta el federalismo de los Estados Unidos y los procedimientos participativos de elaboración de políticas públicas, la descentralización del poder se ha justificado como una forma de acercar la gobernanza a la gente, especialmente en aquellas áreas en donde hay cuestiones locales que interesan al público. El argumento común sostiene que cuando las unidades políticas son más pequeñas y más cercanas son más fácilmente controladas por la gente. Sin embargo, es bien conocido que la corrupción en los Estados Unidos y Europa es mayor en los niveles locales y regionales que en niveles superiores (Warner, 2003), y donde la corrupción existe también hay exclusiones que dañan a los procesos democráticos.

Está ampliamente reconocido que la descentralización y la democracia son dos cuestiones muy diferentes (Dahl, 1998). Cuando la descentralización refuerza la participación inclusiva e informada, entonces podemos suponer que otorga poder a aquellos dañados por la corrupción para que luchen en su contra. Pero con frecuencia la descentralización disminuye la participación al mismo tiempo que permite la exclusión doble. Hay cuatro razones por las que esto ocurre que a su vez sugieren las condiciones en las cuales la descentralización puede convertirse en un mecanismo en contra de la corrupción.

La dimensión del problema

La primera razón tiene que ver con el alcance de un problema a debate: algunos asuntos son por su naturaleza de escala amplia como el manejo macroeconómico, la política laboral, las cuestiones ambientales, los refugiados o la seguridad global. Otros, como el diseño urbano o las políticas educativas pueden ser atendidos en una escala más pequeña porque tienen menores efectos secundarios sobre el resto de la sociedad. Las unidades de decisión políticas deben de tener una escala acorde con la de los temas a discusión : es decir, debe incluir y otorgar poder a aquellos afectador. Una

estrategia común de los intereses comprometidos es argumentar por el control local del problema en nombre de la democracia. El reducir la escala de la unidad política, fortalece a algunas organizaciones cuyas actividades tienen efectos amplios, y les permite evadir la responsabilidad por los daños que se causan a aquellos que quedaron fuera de la unidad en la que se toma la decisión. Un ejemplo son los intereses madereros y ganaderos que pelean por el control local de las tierras federales en los Estados Unidos. En estos casos, las unidades políticas formales pierden poder y reducen sus posibilidades de actuar democráticamente. Aun cuando este tipo de acciones dañan a la democracia de manera más general, también se ligan con la corrupción en tanto los excluidos no tienen el poder formal para protestar, exponer o vigilar estos intereses.

Poderes equilibrantes

Un segundo problema es de naturaleza madisoniana: la descentralización del poder tiende a la creación de unidades políticas que se ocupan de un número relativamente reducido de intereses muy fuertes. Los ciudadanos locales pueden, por ello, verse presa de unos cuantos intereses poderosos que superan a los más débiles: De esta manera la posición en favor de los "derechos estatales" permitió la esclavitud y las leyes a favor de la discriminación racial. Cuando el tamaño de la unidad política aumenta es más factible que los intereses dominantes en una localidad sean balanceados por los de otra localidad. Un sistema de contrapesos tiene menos dificultades para controlar democráticamente la corrupción.

Transparencia y rendición de cuentas

Un tercer problema es que los arreglos del poder centralizado tienden a disolver la rendición de cuentas, cosa que puede ser usada por aquellos con intenciones corruptas. En un esquema corrupto en Grenoble, Francia, los funcionarios locales se aprovecharon del hecho de que los proyectos apoyados por Estados Unidos que no rebasaban el millón de dólares no eran sujetos de revisiones centrales. Los contratistas locales y los funcionarios dividían los proyectos de tal manera que cada parte del proyecto no rebasara el límite no sujeto a revisión central (por debajo del millón de dólares), lo que per-

mitía que unos y otros usaran las obras públicas con fines corruptos (Warner, 2003). Además, los funcionarios locales, frecuentemente carecen del entrenamiento para revisar, administrar y controlar proyectos complejos, lo que los lleva optar por la corrupción. De manera más general, Carolyn Warner argumenta que el sistema italiano de regiones autónomas establece la descentralización necesaria para que se produzca la ya famosa corrupción partidista italiana (2003).

Irónicamente, hay casos en los cuales los mecanismos diseñados para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la práctica permitieron mayor corrupción. En Italia, por ejemplo, un sistema de consejos de auditoría diseñado para aumentar la transparencia en la contratación de las obras públicas sirvió para proporcionar a los políticos la información que necesitaban para extraer más dinero a los contratistas (2003). La lección aquí es que la transparencia funciona cuando hay actores políticos con la organización y los intereses suficientes para usar la información en contra de las prácticas corruptas.

Autonomía responsable y legislación reflexiva

Estos ejemplos demuestran que hay un intercambio entre agencias centralizadas por parte del pueblo y estructuras de poder suficientemente descentralizadas para facilitar la participación. Sin embargo, lo que esto realmente indica es que las estructuras de poder deben estar diseñadas para descentralizar los insumos y la toma de decisiones y centralizar la rendición de cuentas: Archon Fung llama a este modelo "autonomía responsable" (accountable) mientras que otros autores se han referido a él como "legislación reflexiva" (Fung, 2004; Teubner, 1985). La lógica del modelo es que el poder centralizado se puede usar para asegurar el balance de fuerzas en el nivel descentralizado. Es decir, el poder centralizado supervisa al proceso descentralizado que es donde se deciden los asuntos sustantivos. De esta manera, un gobierno puede a través de la ley, proporcionar a los grupos más débiles la fuerza que necesitan para negociar con grupos más fuertes. Las leyes laborales proporcionan esa fuerza al sector del trabajo al permitir la formación de sindicatos y establecer los lineamientos para una negociación justa de sus contratos colectivos. Se ha experimentado igualmente con este

tipo de modelo con relación a las políticas ambientales, la salud pública, y la salud y seguridad ocupacionales (Sirianni y Friedland, 2001). En un caso similar, el de las reformas a la escuela pública en Chicago, los comités de padres de familia los comités de padres y maestros fueron autorizados a supervisar el funcionamiento de cada escuela pública y a tomar decisiones respecto a las mismas. Así, la administración central no toma decisiones sustantivas y solamente garantiza el funcionamiento cotidiano de las escuelas y se asegura de que la democracia funcione en cada una de ellas (Fung, 2004). Por supuesto, el modelo de Chicago presupone que las instituciones centralizadas encargadas de la supervisión se comportan con integridad. Sin embargo, el modelo se beneficia a) de la delegación de funciones sustantivas en un colectivo que tiene múltiples razones para estar interesado en la integridad de la institución, b) de la separación de las decisiones sobre la utilización de los recursos económicos de la fuente de estos. Ambos elementos limitan las oportunidades para la corrupción a través del mantenimiento de incentivos para los procesos democráticos. En ejemplos como los mencionados, la participación democrática es respaldada por garantías y supervisión centralizadas lo cual a su vez fortalece a aquellos que pudieran estar afectados por la corrupción para defenderse de ella.

Conclusión: un concepto de la anticorrupción basado en la adquisición de poder

Aunque las áreas mencionadas no agotan de ninguna manera las posibilidades de la participación democrática, esta revisión, sin embargo, debería de ser suficiente para establecer algunos elementos clave. En el nivel más abstracto, espero haber demostrado que hay un vínculo intrínseco entre las formas democráticas de organizar la participación y las formas de hacer política. Es un vínculo complejo y dialéctico. La corrupción es una de las formas más destacadas por las cuales la democracia "se porta mal" lo cual, como se ha dicho, pone en evidencia que los recursos políticos de la violencia y la coerción han sido domesticados y sumergidos para reaparecer como corrupción. Esta es una razón, sin duda, por la cual las llamadas democracias en transición proporcionan campos fértiles para la corrupción. Al mismo tiempo, la corrupción es una patología que demuestra en cada caso

las fallas de los "empoderamientos" democráticamente justificados. De hecho, el discurso de la corrupción es con mucha frecuencia una manera de hablar sobre los procesos democráticos. Sin embargo, la mayor parte de la literatura sobre la corrupción ha cerrado los ojos a esta dialéctica así como a la "crítica inmanente" que la corrupción representa dentro de la democracia: "inmanente" porque su naturaleza doble refiere justamente a los ideales democráticos que corroe. En contraste el concepto basado en el proceso político —al que me he referido como exclusión doble— identifica los peligros de la corrupción sobre el proceso democrático y conduce a una consistente agenda de reformas que utilice y fortalezca la expansión del poder a la colectividad.

Recibido el 28 de enero del 2005
Aceptado el 22 de febrero del 2005

Bibliografía

- Ackerman, Susan- Rose (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Arendt, Hannah, (1965), *On Revolution*, New York, Viking Press.
- Ansell, Christopher y Jane Gingrich (2004), "Trends in Decentralization", Bruce E. Cain, Russell J. Dalton y Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy transformed: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Banfield, Edward (1958), *The Moral Basis of the Backward Society*, New York, The Free Press.
- Berry, Jeffrey M. (1999), *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups* Washington, D.C, The Brookings Institution.
- Cain, Bruce E., Rusell J. Dalton y Susan E. Scarrow (eds.), (2004a), *Democracy Transformed: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Cain, Bruce E., Patrick Egan y Sergio Fabrinni (2004b), "Towards More Open Democracies: The Expansion of Freedom Information Laws", Bruce E. Cain, Rusell J. Dalton y Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy transformed: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Dahl, Robert, (1998), *On Democracy*, New Haven, Yale University Press.
- Della Porta, Donatella y Alberto Vannucci (1999), *Corrupt Exchanges: Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*, New York, Walter de Gruyter.
- Euben, J. Peter (1989), "Corruption" Terrence Ball, James Farr y Russel L. Hansen (eds.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Friedeich, Carl (1989), "Corruption Concepts in Historical Perspective," Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. Levine (eds.) (1989), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Fung, Archon (2004), *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press.
- Golden, Miriam A. y Eric C.C. Chang (2001), "Competitive Corruption: Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy", *World Politics* n° 53.
- Habermas, Jürgen (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, MIT Press.

Marion Young, Iris (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Moran, J. (2001), "Democratic Transitions and Forms of Corruption", *Crime, Law & Social Change* n° 36.

Philip, Mark (2001), "Access, accountability and authority: Corruption and the Democratic Process", *Crime, Law & Social Change* n° 36.

Philp, Mark (2002), "Conceptualizing Political Corruption", Arnold J. Heidenheimer y Michael Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers.

Pope, Jeremy (2000a), *T1 Sourcebook 2000: Confronting Corruption: Elements of a National Integrity System*, Washington, D.C., Transparency International.

Pope, Jeremy (2000b), *T1 Sourcebook 2000: Organization for Economic Co-operation and Development, Trust in government: Ethic Measures in OECD Countries*. Paris, OECD Publications.

Rabinder James, Michael (2004), *Deliberative Democracy and the Plural Polity*, Lawrence, University of Kansas Press.

Scott, James (1972), *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

Sirianni, Carmen y Lewis Friedland (2001), *Civic Innovation in America: Community Empowerment, Public Policy and the Movement for Civic Renewal*, Berkeley, University of California Press.

Stark, Andrew (2000), *Conflict of Interests in American Public Life*, Cambridge, Harvard University Press.

Teubner, Günther (1983), "Substantive and Reflexive Elements in Modern Law" *Law and Society Review* n° 17, 1983.

Thompson, Dennis (1995), *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption*, Washington, D.C., The Brookings Institution.

Thompson, John (2000), *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*, Cambridge, Polity Press.

Uslaner, Eric (2001), "Trust and Corruption", *Conferencia sobre Escándalos políticos del pasado y el futuro*, University of Salfor.

Warren, Mark E. (1999), "Democratic Theory and Trust", Mark E. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.

———(2001), *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press.

Warner, Carolyn M. (2003), "The Perverse Link Between Decentralization, Democratization and Corruption" Conferencia anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Philadelphia.

*"Fuentes doctrinales para una discusión sobre el diseño de las Instituciones Políticas del Sistema Presidencial Mexicano"**

David Pantoja Morán**

Resumen

En este artículo, el autor aborda el origen doctrinal de las dimensiones institucionales y constitucionales del sistema presidencial-constitucional mexicano para tratar de encontrar ahí los posibles orígenes o explicaciones del éxito o fracaso de este tipo de régimen político. Para ello, se recupera la relevancia y significado de la constitución de 1824 para la vida nacional —desde entonces hasta nuestros días— a fin de comprender muchos de los orígenes de los aciertos y de los errores en el diseño de nuestra constitución vigente así como de la forma presidencial de gobierno, a saber, el principio de legitimidad dual y el de la rigidez o separación rígida de los Poderes.

Abstract

Aiming to find all possible origins or any explanations about the success or failure of this type of political regimen, the author analyzes here the doctrinal origin of the institutional and constitutional dimensions of the Mexican presidential-constitutional system. To get that the relevance and meaning of 1824 Constitution to the National settings are outlined —since such period to nowadays. The goal is to understand some of the success or mistakes in the current constitution's design as well as the presidential way of government, e.g. dual legitimacy' principle, and legal separation of governmental powers.

Palabras clave: Sistema presidencial; diseño institucional; legitimidad dual; separación rígida de Poderes; separación funcional de Poderes; frenos y contrapesos.

* Una versión de este trabajo fue enviada al reciente congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), celebrado en la Ciudad de México.

** El Colegio de México, Camino al Ajusco 20, Col. Pedregal de Santa Teresa, México 10740.

En la agenda reciente de las discusiones en Ciencia Política ha estado presente el análisis de los sistemas parlamentarios y presidenciales, en una perspectiva comparada. La discusión ha sido estimulada porque, en términos generales, se ha observado que los sistemas presidenciales afrontan más dificultades para hacer estables y gobernables a sus regímenes —salvo, claro está, el exitoso ejemplo en contrario del sistema norteamericano— que los sistemas parlamentarios.¹ La discusión tiene tanta más importancia para los latinoamericanos en razón a que ha sido en nuestras tierras donde, bajo el influjo del éxito norteamericano, fue ejercido ese tipo de gobierno. Aquí es donde se encuentra la mayoría de los sistemas presidenciales y, como dice Sartori, también es aquí donde éstos tienen un impresionante historial de fragilidad e inestabilidad (1994).

En la búsqueda de una explicación de esta indeseable situación, los estudiosos han aducido el estancamiento económico, las abismales desigualdades socioeconómicas y las herencias socioculturales y, de alguna manera, se ha soslayado la dimensión institucional, es decir, las insubsistencias o errores introducidos en las propias constituciones, como coadyuvantes de la inestabilidad. Así, un primer resorte impulsor de este trabajo sería el de rescatar el origen doctrinal de las dimensiones institucionales y constitucionales de ese oscilar entre la anarquía y la dictadura, que tanto ha hecho padecer a los pueblos latinoamericanos.

Si bien el trabajo solo se referirá a México, dada la recepción de instituciones y doctrinas provenientes de Francia, España y Estados Unidos, se podría fácilmente extrapolar a otros países de la región, si no fuera porque ello excedería ciertamente los límites fijados para esta investigación.

Aunque hay consenso en considerar a la constitución de Apatzingán de 1814 como "nuestra constitución constituyente", por ser la primera que históricamente está asociada al México independiente, su vigencia, sin embargo, fue efímera y el ámbito territorial de aplicación limitado al área de influencia militar de Morelos; aún más, de sus instituciones nada o casi nada queda actualmente. Al contrario, la constitución federal de 1824 es la constitución, ya del período independiente, que tuvo vigencia en todo el territorio nacional y durante un período relativamente largo.

¹ La discusión ha sido muy nutrida y ha producido mucha literatura; un ejemplo conspicuo de esta discusión se puede encontrar en J. Linz y A. Valenzuela (1997), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial.

Pero no sólo radica ahí su relevancia, sino que, a diferencia de la anterior, sus instituciones se han mantenido en buena parte hasta nuestros días. En efecto, su carácter republicano y federal, su régimen presidencial, al que se conjuga un sistema bicameral, no son sino algunas de las supervivencias bajo las que aún se rige la sociedad mexicana y sus principios son los mismos que sustenta la constitución vigente. No es ocioso, entonces, analizarla y rastrear las fuentes doctrinales que nos pudieran dar la clave del diseño de sus instituciones porque quizá ahí podríamos encontrar el origen y la explicación teórica de algunos de los problemas e insubsistencias que son detectables en la constitución vigente y en las instituciones que configuran nuestro actual sistema presidencial.²

En este trabajo doy por probado y aceptado que tres son las grandes influencias registradas en la constitución mexicana de 1824: la constitución de Cádiz de 1812 que, a su vez, fue influenciada por la constitución francesa de 1791, y la constitución federal norteamericana de 1787.³

La literatura politológica actual ha coincidido, *grosso modo*, en señalar como características esenciales del sistema presidencial las siguientes: 1) que se trata de un sistema de legitimidad democrática dual, por cuanto que tanto el presidente como el Congreso reciben su investidura de una elección popular, aunque en el primer caso pudiera ser directa o indirecta; 2) que tanto el presidente como el Congreso son electos para un período fijo, sus respectivos cargos y duración son recíprocamente independientes, lo que constituye "la rigidez del sistema presidencial", es decir, que el presidente no puede ser revocado de su mandato por un voto del Congreso, puesto que tiene un período preestablecido (Linz y Valenzuela, 1997; Sartori, 1994). Veamos ahora cómo fueron traducidas estas características en la constitución de 1824.

² Para una opinión fundada, *vid.*, Antonio Martínez Baez, "El Régimen presidencialista en la constitución de 1917" en *Obras* Vol. I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 463 y ss.; Antonio Martínez Baez "El Derecho Constitucional" en varios autores, *México y la Cultura*, México, Secretaría de Educación Pública, 1961.

³ Sólo por citar algunas autoridades que así lo han asentado: J. Miranda, "El liberalismo mexicano y el liberalismo europeo" en *Historia Mexicana*, Vol. VIII, No. 4, 1959; Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, 1821-1853, México, Siglo Veintiuno Editores, 1977; Ernesto de la Torre Villar, "Los Estados Unidos de Norteamérica y su influencia ideológica en México (notas para un estudio)" en *Estudios de Historia Jurídica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994; J.L. Mecham, "The origins of federalism in México" en *The Hispanic-American Historical Review*, Vol. XVIII, 1938. Con matices, pero también así lo vieron los contemporáneos: Lucas Alamán, "Examen imparcial de la administración del Gral. Anastasio Bustamante con observaciones generales sobre el estado presente de la República y consecuencias que éste debe producir" en Andrés Lira, Lucas Alamán, México, Cal y Arena, 1997; José María Luis Mora, "Constitución actual de la República" en *Obras Completas, Obra Histórica I. México y sus revoluciones I*, México, Instituto de Investigaciones José Ma. Luis Mora, Secretaría de Educación Pública, Vol. IV, 1987.

1. El principio de legitimidad dual

La Revolución francesa llevó a cabo una transformación que cimbró de arriba a abajo todo el sistema de creencias, valores y justificaciones del poder: el título divino de los reyes para gobernar fue sustituido por el de la soberanía de la nación. La Asamblea Constituyente de 1789-91 adoptó, en efecto, la concepción de la unidad orgánica de la nación y depositó la soberanía en la nación-persona. Así, en el artículo 3° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que después formaría parte de la constitución, se dice: "El principio de toda soberanía reside en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente". Esta idea sería completada y recibiría cabal formulación en el artículo 1, título III de la constitución de 1791: "La soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la nación; ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio".

Con todo, la propia Asamblea Constituyente no pudo sacudirse tradiciones seculares que la empujaron a mantener la monarquía, por lo que la constitución de 1791 estuvo atravesada por una ambigüedad: el reconocimiento de dos legitimidades antitéticas, pero esta pretensión de conjugar, por un lado, la soberanía nacional y, por otro, mantener la soberanía monárquica duró poco tiempo, como bien se sabe; el sistema de legitimidad dual también se mostró de imposible aplicación, por contener en su seno dos principios irreconciliables.

La fracción moderada de la Asamblea Constituyente trató de salvar el modelo acudiendo a un ejemplo que, para su desgracia, no tenía asidero en la tradición histórica francesa: no existía nada que se pareciera al *King in Parliament*, que se instauró en Inglaterra a partir de 1688.

La herencia del absolutismo borbónico fue, en efecto, la de una soberanía indivisible, depositada en la persona del rey y contraria, por tanto, a la soberanía compartida entre un rey, una Cámara de los Lores y una Cámara de los Comunes, que "cohabitaran" en sutil equilibrio. De esta forma, fue más fácil instalar a la nación en el trono que antes ocupara el rey, al apropiarse de esa soberanía —una, indivisible, inalienable e imprescriptible, al fin y al cabo producto del absolutismo— que reinventar una fórmula que pudiera haber sido exitosa, de haberse mantenido la tradición que constreñía

a la corona a consultar con los Estados Generales pero que, por haberse interrumpido, carecía de fundamento histórico (Furet y Halevi, 1996).

Lo que se logró con este diseño de contraponer dos legitimidades rivales —una encarnada por el rey y la otra por la Asamblea Nacional— fue, como bien se ha dicho, erigir una maquinaria de guerra frente a otra. La tensión era inevitable y aunque hubo algunos intentos, como el de Mirabeau, de establecer puentes entre los dos Poderes enemigos, lo que a la larga hubiera dado como resultado la instauración de un sistema parlamentario, ello no se logró y la pugna terminó con un rey en el cadalso.

Los constituyentes de Cádiz no aprendieron la lección y repitieron el modelo y los episodios de los desencuentros entre el rey y las Cortes son conocidos: apenas liberado del yugo de Napoleón, Fernando VII desconoció a la misma constitución que más tarde, merced a un movimiento democrático, se vio obligado a reconocer y jurar y a la que, a la primera oportunidad, abolió, reestableciendo el absolutismo.

Aunque en un contexto republicano, la constitución de 1824 nació preñada de la misma ambigüedad, puesto que la lógica del sistema presidencial empuja inexorablemente a la tensión entre los dos Poderes en pugna en que se encarnan las dos legitimidades, en este caso legitimidades democráticas ambas, pero no por ello menos rivales.

En efecto, según referencias existentes, de los discursos en el seno del Congreso Constituyente se puede colegir que, entre 1822 y 1824, se produjeron diversos proyectos de constitución, de los cuales se han publicado solamente once. Cuatro de éstos eran monárquicos y siete republicanos y de ellos seis fueron federalistas y uno centralista (Calvillo, 2003). Sin embargo, una vez resuelta la disyuntiva entre monarquía y república en favor de esta última con el fracaso y destierro de Iturbide y también tomada la decisión en favor de la forma federal de Estado, el tema cuya decisión más se difirió, por haber presentado las más encontradas opiniones, fue el de la forma que adoptaría el Poder Ejecutivo.

Los argumentos a que se acudió a favor de depositar el Ejecutivo en una sola persona fueron la celeridad, la unidad, el secreto que requerían las tareas gubernamentales y, por supuesto, la eficacia para resolver los problemas de gobernabilidad, pero se enfrentaron al temor que infundía el despotismo, los atropellos a las libertades y la tiranía, que compelia a los impugnadores

de la solución unipersonal a apoyar la idea de un Ejecutivo colectivo, que a su vez era rechazada por la falta de energía que entrañaba.⁴

El proyecto de Acta Constitucional que elaboraría la Comisión de constitución, presidida por Ramos Arizpe, fue leído el 20 de noviembre de 1823 y, consecuente con el discurso preliminar con el que se encabezó el articulado y en el que se justificaba la necesidad de un Ejecutivo fuerte y centralizado, se depositó ese Poder en un solo individuo, con el nombre de Presidente de la Federación Mexicana. En la sesión del 2 de enero de 1824 se puso a discusión el artículo 16, relativo al tema y, después de enconados debates, no sería sino hasta el día 30 del mismo mes y año que, sin acuerdo, se aprobaría que "el Supremo Poder Ejecutivo se depositaría por la constitución en el individuo o individuos que ella señalará" ...⁵ con lo que, es obvio, se difirió la solución. La discusión sobre el proyecto de constitución repitió las mismas contradicciones y diferencias y no hizo sino prolongar la tensión y el tironeo de los sostenedores de una y otra posición hasta que, finalmente, el 14 de julio de 1824 se aprobó que el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación residiría en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos de México (*Crónicas. Constitución Federal de 1824*, 1974).

El precio que se tuvo que pagar para que se aprobara esta solución fue la de una figura presidencial muy acotada por diversos candados de seguridad: una forma de elección muy mediada, puesto que al presidente lo elegían las legislaturas de los Estados; un vicepresidente que lo substituiría en sus faltas pero que, por un disparate en la forma de su elección, resultaba ser su contrincante más cercano en la votación; un Consejo de Gobierno, presidido por el vicepresidente y compuesto por la mitad de los integrantes del Senado, con facultades para velar por la observancia de la constitución; un refrendo ministerial que establecía la eventual responsabilidad de los secretarios del despacho⁶ y, por si faltara, se le negaba al presidente la utilización de poderes extraordinarios en casos de emergencia.⁷

Así, la expresa voluntad de la Comisión de constitución de construir un Ejecutivo fuerte se frustró, por las razones antes expresadas y además porque,

⁴ Para el lector que desee una consulta in extenso: *Crónicas de la Federación. Acta Constitutiva*, México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, 1974, pp. 435-580.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Para el lector que quiera profundizar en una aguda crítica *vid.* Lucas Alamán, *op. cit.*

⁷ Para una lectura más documentada de este tópico, *vid.* José Antonio Aguilar Rivera, *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México (1821-1876)*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001

como trasunto de la tradición revolucionaria francesa, mediada por la gaditana, la rígida separación de los Poderes conducía, como se verá más adelante, a la supremacía del Poder Legislativo, no sólo por ser la sede de los representantes de la Nación soberana, sino por ser el depositario de la función más alta y ser el órgano más cercano al pueblo por su elección.

De esta suerte, si bien la tensión y la rivalidad entre las dos legitimidades contrapuestas se mantuvo y nada había que las estimulara a cooperar una con otra, sin embargo, el duelo era de dos fuerzas desiguales y así lo mostró la historia de la lucha entre el Congreso y el presidente: el Legislativo, en efecto, en numerosas ocasiones, usurpó facultades y llevó a cabo intromisiones indebidas. Como respuesta, el Ejecutivo, para poder gobernar, ejerció poderes de facto haciendo a un lado la constitución. La leyenda del excesivo poder del Ejecutivo se forjó así, sólo que sin sustento.

2. El principio de la rigidez del sistema presidencial o el de la separación rígida de los Poderes.

El principio de separación de Poderes, tal como fue entendido en la Asamblea Constituyente de 1789, era totalmente ajeno al Derecho Público de la monarquía absoluta francesa. La regla esencial del Derecho Público del Antiguo Régimen se fundaba, en efecto, en la concentración de todas las funciones del Estado en manos del Rey. La fórmula con la que el monarca francés rubricaba y cerraba sus decretos y órdenes: *car tel est notre plaisir* o bien *si veut le roi, si veut la loi*, no es sino manifestación elocuente de esta altísima centralización de poderes en la persona del monarca, todavía vigente en la víspera del estallido de la Revolución.

Esto no fue obstáculo para que en diversos momentos de la historia política de Francia no se solicitara, en el seno de los Estados Generales, el establecimiento de límites al despotismo creciente del poder real. Pero la idea de separación de los Poderes, en el sentido adoptado en 1789, no fue de manera alguna bandera reivindicada antes de esa fecha. Para probarlo, Duguit establece un erudito inventario de ordenanzas, memoriales de agravios, etc. donde no aparece nada que se parezca a la noción de separación de Poderes (1996).

Más sorprendente aún es que ni en los mismos *cahiers de doléances* de 1789 se encuentre nada que prepare o sirva de antecedente a la Teoría de la separación de Poderes: se recogió, sí, el rechazo contra el absolutismo real, pero no había referencia alguna a la separación de Poderes.

A decir de Duguit (1996), no fue ni en las instituciones del país, ni en los memoriales de agravios de los antiguos Estados Generales, ni en las reivindicaciones de los parlamentos, ni siquiera en los *cahiers* de 1789, donde los diputados constituyentes encontraron la Teoría de la separación de Poderes que llevaron al nivel de principio o dogma, sino que fue en Montesquieu, en la Constitución inglesa y en la Constitución norteamericana (10-11). Veamos más de cerca estas influencias.

El Espíritu de las Leyes formaba parte del clima intelectual de la época y, por tanto, no es difícil explicar porqué inspiró a las mejores cabezas de la Asamblea Constituyente y porque, de la mejor buena fe, se creyó reproducir fielmente sus doctrinas.

La Constitución norteamericana de 1787 tuvo un lugar importante en las deliberaciones de la Constituyente, pero la juzgaron y conocieron con la ayuda de dos obras debidamente traducidas, que tuvieron gran resonancia en esta época en Francia, el libro de John Adams, *Histoire de la Querelle entre la Grande Bretagne et les Colonies Americaines. Defense de la Constitution et du Gouvernement des Etats-Unis*, de 1787 y el de Robert Livingston, *Examen du Gouvernement d'Angleterre Comparé aux Constitutions des Etats Unis*, de 1789.

Así, pues, ya desde el 9 de julio de 1789, en el reporte hecho a nombre de la Comisión encargada de la redacción de la constitución, Mounier apuntaba la relación entre constitución y separación de Poderes: [...] "No tenemos una constitución, puesto que todos los Poderes están confundidos, puesto que ningún límite ha sido trazado. Ni siquiera se ha separado al Poder Judicial del Poder Legislativo" [...] (*Cit* en Furet y Halevi, 1996). Idea esta que iría a ser reforzada por Sieyès unos días después en su propuesta de declaración de derechos: [...] "Tal es el verdadero sentido de la palabra constitución; es relativa al conjunto y a la separación de los Poderes públicos" [...] (Sieyès, 1993). Al parecer, pues, la idea que se va gestando en el seno de la Asamblea Nacional no sólo es la de la indisoluble liga entre constitución y principio de separación de Poderes, sino también, la vinculación entre este principio y la preservación de los derechos humanos.

Como se sabe, en plena euforia de la noche del 4 de agosto, la Asamblea Constituyente decidió, por aclamación, que la Constitución fuera precedida de una declaración de derechos. Desde luego que el texto definitivo no esta-

ba todavía establecido, particularmente no lo estaba el artículo relativo al principio de separación de Poderes. Como ya se ha dicho, la extendida lectura y aceptación de *El Espíritu de las Leyes* le había hecho entrar al patrimonio cultural común, por lo que había un generalizado acuerdo sobre el principio; fue, entonces, la fórmula para consagrarlo la que sería objeto de largas discusiones.

El proyecto que se tomó como base para la discusión fue el presentado por la Comisión Sexta, presidida por Champion de Cicé, que contenía en el artículo 24 el texto siguiente: "Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada y la separación de Poderes determinada no tiene una verdadera constitución". Esta formulación dio lugar a vivas discusiones y a propuestas alternativas. Algunas objeciones hubo –entre ellas la de Robespierre– a que el principio de separación de Poderes estuviera situado en la Declaración de derechos y no en la constitución misma, a lo que se replicó que no se trataba solo de los derechos del hombre, sino de los del hombre en sociedad, del ciudadano (Duguit, 1996).

El texto finalmente aprobado no difiere prácticamente de la redacción del proyecto de la Comisión: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los Poderes determinada, carece de constitución".

Ahora bien, ¿cómo interpretaron los diputados constituyentes ese artículo? ¿Qué relación tiene con lo expresado por *El Espíritu de las Leyes*? ¿Cómo recogió este principio la constitución de 1791 en las relaciones entre los poderes? ¿Cómo fue traducido posteriormente por la doctrina constitucional tradicional? Trataré de dar respuesta a estos planteamientos en las subsecuentes líneas.

El nombre de Montesquieu está indisolublemente ligado al principio de la separación de Poderes y, en la doctrina constitucional clásica, la mención de su nombre evoca indefectiblemente ese principio capital en el constitucionalismo moderno.

En efecto, una interpretación o forma de leer *El Espíritu de las Leyes*, prevaleciente durante parte del siglo XIX y principios del XX –entre cuyos autores podemos citar a Esmein, Laferrière, Barthelemy y Carré Malberg– pretende que su diseño consiste en confiar las funciones estatales a autoridades o grupos de autoridades absolutamente distintas e independientes, esto es, en instituir tres autoridades o grupos de autoridades perfectamente

separadas de manera total. En primer término, separadas funcionalmente ya que cada autoridad ejercería, con plena independencia, de manera íntegra a la vez que exclusiva, una función estatal. Separadas también personalmente, ya que no podrían revocarse unas a otras; y separadas materialmente por prohibírseles tener relación, contacto o comunicación entre sí (Eisenmann, 1975). Como se verá, esta interpretación tendría como antecedente y sería coincidente con una anteriormente hecha por los antifederalistas en la naciente Unión Americana, quienes sostuvieron la teoría de la separación funcional de los Poderes.

Eisenmann en un importantísimo trabajo demostró cómo en el Capítulo VI del Libro XI de *El Espíritu de las Leyes*, dedicado a la constitución de Inglaterra, no se encuentra ni la separación funcional, ni la separación material en que se funda la doctrina clásica.

Una lectura más atenta permite constatar, en efecto, que no es exacto que en el esquema de Montesquieu se confiara el ejercicio de cada una de las facultades de manera exclusiva a una autoridad o grupo de autoridades absolutamente distinto, por la simple razón que no era así como funcionaban las instituciones políticas británicas, que sirvieron de modelo. Trataré de probarlo, remitiéndome al texto.

La facultad de expedir reglas legislativas estaba confiada no solamente al Parlamento, sino conjuntamente al Parlamento y al Gobierno, pues el Rey tenía derecho de veto. Se debe recordar que Montesquieu distinguía la facultad de estatuir –que era "el derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que había sido ordenado por otro- de la facultad de impedir –que era "el derecho de anular una resolución tomada por algún otro". La reflexión que al respecto se hace Montesquieu es la siguiente: "La potestad ejecutiva como hemos dicho, debe tomar parte en la legislación, por su facultad de impedir, sin la cual sería muy pronto despojada de sus prerrogativas [...] Si el monarca tomara parte en la legislación por su facultad de estatuir, no habría libertad. Pero como, no obstante, es menester que tome parte en la legislación para defenderse, es necesario que tome parte en ella por la facultad de impedir" (1964).

Por otra parte, si bien la facultad ejecutiva estaba totalmente encomendada al Gobierno, Montesquieu le reconocía al Parlamento el derecho y la facultad de examinar la forma en que eran ejecutadas las leyes que había expedido. Después de señalar el inconveniente de que la potestad legislativa tuviera recíprocamente la facultad de detener a la ejecutiva, puesto que "la

ejecución tiene por naturaleza sus limitaciones", agrega: "Pero si en un Estado libre la potestad legislativa no debe tener el derecho de detener a la potestad ejecutiva, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera han sido ejecutadas las leyes que hizo" (1964).

En fin, si la facultad jurisdiccional estaba confiada a los tribunales, Montesquieu estimaba que, bajo ciertas circunstancias, el conocimiento de ciertos procesos podrían pertenecer al Parlamento. "Aunque, en general, la potestad de juzgar no deba estar unida a ninguna parte de la legislatura, ésta debe estar sujeta a tres excepciones, fundadas en el interés particular de aquél que debe ser juzgado. Los grandes están siempre sujetos a la envidia y si fueran juzgados por el pueblo, podrían estar en peligro [...] Es necesario, entonces, que los nobles sean llamados, no ante los tribunales ordinarios de la Nación, sino ante esa parte del cuerpo legislativo que esta compuesta de nobles". También prevé que, cuando la ley es demasiado rigurosa, se pueda acudir al cuerpo legislativo, a fin de que como autoridad suprema modere "La ley a favor de la ley misma, pronunciándose menos rigurosamente que ella" [...] Y, finalmente, visualiza un tercer caso: "Podría también ocurrir que, en asuntos públicos, cualquier ciudadano violara los derechos del pueblo y cometiera crímenes que los magistrados no pudieran o no quisieran castigar. Empero, en general, la potestad legislativa no puede juzgar y lo puede todavía menos en ese caso particular en que representa a la parte interesada que es el pueblo. No puede ser, en consecuencia, más que acusadora. Pero, ¿ante quien acusará? [...] para conservar la dignidad del pueblo y la seguridad del particular, es necesario que la parte legislativa del pueblo acuse ante la parte legislativa de los nobles, la cual no tiene ni los intereses, ni las mismas pasiones que ella" (1994).

En el sistema de Montesquieu, por una parte, entonces, no están en absoluto separados funcionalmente los Poderes, ya que ninguna de las autoridades es titular de la totalidad de una función, dueña exclusiva de esa función y especializada en esa sola función y, por otra, el diálogo político fundamental solo se da entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, sin considerar al Judicial prorrogadamente como Poder.

Según lo ha probado Eisenmann, también es inexacto afirmar que las autoridades no reciban ningún medio de actuar las unas sobre las otras, pues Montesquieu reconoce la facultad del gobierno de convocar al Parlamento y aún de prorrogar la duración de sus sesiones (Eisenmann, 1975). En efecto,

empieza nuestro autor por enumerar los inconvenientes que ve en que el cuerpo legislativo tenga facultades para convocarse a sí mismo a sesionar, por lo que concluye: "Es menester, en consecuencia, que sea la potestad ejecutiva la que regule el tiempo de la convocatoria y la duración de esas asambleas en relación a las circunstancias que conoce" (Montesquieu, 1964).

Tampoco es correcto afirmar que Montesquieu hubiera deseado la separación material de todos los órganos estatales, desde el momento en que los ministros deberían dar cuenta de su administración y justificar su conducta frente al Parlamento. Después de considerar inviolable a la persona del monarca, porque es necesaria su persona para que el cuerpo legislativo no se convierta en tiránico y desde el momento en que pudiera ser acusado o juzgado no habría libertad, agrega: "Pero como aquél que ejecuta no puede ejecutar mal sin tener consejeros malvados, que odian a las leyes como ministros, aunque les favorezcan como hombres, éstos pueden ser juzgados y castigados" (1964).

Por otras razones, igualmente importantes que las anteriores, extraídas de la lectura directa de Montesquieu, Eisenmann pone también en claro el abismo que media entre el sistema previsto en *El Espíritu de las Leyes* y el régimen de separación de Poderes que se le atribuye.

Se plantea, en primer término, de qué manera hubiera sido posible conciliar la idea de una separación de Poderes, con el sistema de *El Espíritu de las Leyes* cuando al sintetizar el aspecto general de la constitución que Montesquieu consideraba como deseable, afirmaba que el cuerpo legislativo y el gobierno deberían estar encadenados, ligados por sus facultades mutuas: "He aquí la constitución fundamental del gobierno de la que hablamos, dice el autor de *Cartas Persas*, estando el cuerpo legislativo compuesto de dos partes, una encadenaría a otra por su facultad mutua de impedir. Las dos estarán ligadas por la potestad ejecutiva, que lo será ella misma por la legislativa. Estas tres potestades deberán formar un reposo o una inacción. Pero como, por el movimiento necesario de las cosas, están constreñidas a marchar, estarán forzadas a ir de concierto" (1964). Este párrafo haría exclamar a Eisenmann: "¡Qué prodigio que una separación desembocara en una fusión o ligazón, o que una fusión o ligazón se realizara por medio de una separación!" (1975)

Si una de las ideas centrales o la idea central en Montesquieu es la de disponer las cosas de tal suerte que el Poder detenga al Poder, esto es, que todo órgano político encuentre enfrente a otro órgano que pueda oponerse a su voluntad, impidiéndole que la imponga, ¿de qué mane-ra sería conciliable

esta idea con la de la separación y la de la especialización funcional? Si esto fuera así, nos dice Eisenmann, Montesquieu habría ideado el absurdo de concebir que el mejor medio de lograr que dos órganos se limitaran mutuamente sería el de encerrarlos en actividades independientes, o cuando menos distintas, que ejercerían libre y soberanamente, fuera de toda influencia y de todo control el uno del otro. ¿No parecería que entre la idea de especialización funcional, a *fortiori* de separación funcional, y la idea de limitación mutua existe una incompatibilidad lógica absoluta? (1975).

Los pasajes de Montesquieu donde se ha querido ver la separación de Poderes son aquellos en que se refiere a la libertad política y a las circunstancias que la ponen en peligro, en especial, el párrafo con el que remata su reflexión donde señala que "Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo cuerpo de los principales o de los nobles o del pueblo ejercieran esos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o los diferendos de los particulares" (Montesquieu: 1964). Pero, como bien lo señala Eisenmann, estos pasajes "de ninguna manera significan que una misma autoridad-individuo o cuerpo no deba participar más que de una función, tener atribuciones de una sola especie, no ser miembro de dos órganos u órgano de dos formaciones y, por consiguiente, que los órganos de dos de las funciones o de las tres no deban tener ningún elemento en común, sino, en forma sencilla y mucho más modestamente, que no es necesario que dos, cualesquiera que sean, de las tres funciones estén reunidas íntegramente en las mismas manos." (Eisenmann, 1975).

Parece necesario señalar que en la separación de Poderes está implícita la igualdad de las funciones estatales. En el ánimo de encontrar el equilibrio entre los Poderes, en la doctrina clásica, en efecto, está presente la idea de la equivalencia entre las funciones legislativa y ejecutiva. Si las funciones, por lo contrario, se conciben como jerarquizadas, entonces, está excluido que se pueda esperar un equilibrio entre autoridades especializadas.

En el momento de votarse el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre, en la Asamblea Constituyente no fue concebida la separación de Poderes en el sentido que los antifederalistas en las antiguas colonias inglesas recién independizadas y, más tarde, en el siglo XIX, hizo suyo la doctrina constitucional clásica. Si la separación de Poderes hubiera implicado un sistema en el que los órganos fueran especializados y jerarquizados, se habrían polarizado los puntos de vista. ¿Cómo explicarse, entonces, que el

texto del artículo 16 hubiera sido aprobado sin debate y casi unánimemente, teniendo en consideración que, en agosto de 1789 aún se encontraban sin resolver numerosos aspectos de la constitución?

La única explicación posible reside en que sobre el significado de la separación de Poderes hubiera un amplio consenso. Efectivamente, en numerosos textos, incluido *El Espíritu de las Leyes*, el principio de separación de Poderes entrañaba un sistema en el cual éstos estaban simplemente repartidos en varias autoridades u órganos. Se trataba de un principio puramente negativo: un mismo órgano no debía acumular todos los poderes. Este principio era fácilmente justificable, puesto que la concentración de poderes en unas solas manos corría el peligro de convertir en un déspota al titular, que gobernaría según su capricho y en su interés personal. Al contrario, si las competencias fueran repartidas entre varias autoridades y si el que ejecutare la ley no tuviere facultades para hacerla o modificarla en el momento de la aplicación, no podría actuar, ni ordenar más que en virtud de una ley anterior. Al obedecer, no se obedecería a un hombre, sino a la ley, en otras palabras, los ciudadanos serían libres, según la concepción de libertad en boga. En realidad, nadie se podía oponer a lo que no era sino el rechazo al despotismo o, aún más, a la simple definición de constitución que, según hemos visto, era una repartición de competencias (Troper, 1994).

Es indispensable tener en cuenta que la discusión y aprobación habidas más tarde, sobre lo que ya propiamente podemos llamar ingeniería constitucional, es decir, la integración de los Poderes y sus relaciones entre sí, estuvo, en cambio, dada en un contexto político y aún de talante de los diputados harto diferente a aquél en el que se aprobó el artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre: la Asamblea Constituyente se asumía como titular del Poder Constituyente de la Nación que, según Sieyès, era omnímodo y, en esa línea de ideas, tendió a conceder al Legislativo las atribuciones más extensas y a consagrar su hegemonía, en detrimento del Ejecutivo. Estas ideas eran coincidentes con una metáfora, muy en boga en la época, que representaba al Estado como un cuerpo, en el que a la cabeza era el Poder Legislativo que manda y el Poder Ejecutivo era el brazo que no hace sino cumplir los actos exigidos por esa voluntad. En estas ideas, es obvio, está presente la subordinación de la función ejecutiva.

Al lector atento no le sorprenderá la notable coincidencia de las dos lecturas contradictorias que se pueden hacer del *El Espíritu de las Leyes*, que se

acaban de ofrecer, con las que a continuación se proponen.

En el seno del Constituyente de Filadelfia se enfrentaron dos principios constitucionales: la teoría de la separación funcional de los Poderes y el principio de los frenos y los contrapesos que son, en realidad, dos métodos profundamente diferentes de limitar el poder. Autores, como Vile, sostienen que si los antifederalistas aceptaban enteramente la primera, en cambio, sentían incomodidad frente al segundo.⁸ Los federalistas, como Madison o Hamilton fueron definitivamente los defensores de éste.⁹ (Manin, 1994)

Ahora bien, ¿en qué consiste la distinción entre estos dos principios? En su forma pura o absoluta, la teoría de la separación de los Poderes afirmaría: que el Estado debe estar dividido en tres ramas que cubren las funciones legislativa, ejecutiva y judicial; que hay que circunscribir a cada rama al ejercicio de su función propia y no permitirle intervenir en las funciones de las otras ramas; que los tres órganos deben estar compuestos de miembros diferentes y no se debe permitir a ningún individuo hacer parte de más de una rama a la vez. Así, la teoría pura de la separación de los Poderes podría ser definida como una teoría de la separación y la especialización funcionales. En cambio, la doctrina de los frenos y los contrapesos no remite en su principio a las tres funciones estatales, sino que solamente afirma que el poder debe estar repartido entre diversas instancias, de suerte tal que, cada órgano se vea impedido por los otros de abusar de su poder.

La teoría constitucional ha considerado en términos generales que la constitución norteamericana combina, tanto el principio de los frenos y de los contrapesos como la teoría de la separación de los Poderes, pero en versiones atenuadas. La constitución, se dice, se basa sobre una cierta forma de separación funcional, en la medida en que las tres ramas del Estado —presidente, congreso y tribunales— están definidas, en primer lugar aunque no exclusivamente, por sus funciones que son ejercidas por órganos distintos. Pero, de otro lado, la constitución establece entre esas ramas un sistema de frenos y contrapesos en la medida en que les concede cierta influencia a unas sobre otras: el presidente puede influir sobre el congreso, gracias a su poder

⁸ Para una lectura más profunda de los argumentos antifederalistas: R. Ketchman, *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Debate*, New York, New American Library, 1986.

⁹ Apoyándose en la terminología y tradición norteamericanas, este autor utiliza siempre el término "gobierno" en lugar de "Estado" y se refiere a "funciones gubernamentales" por "estatales", por lo que en este trabajo que se hace el correspondiente ajuste, que parece más preciso.

de veto; el senado, que forma parte del congreso, puede vigilar al presidente en el ejercicio de sus facultades de nombrar y de celebrar tratados; el órgano judicial puede ejercer un control activo sobre el congreso, por medio del mecanismo del control de la constitucionalidad (1994).

Los antifederalistas eran, en general y por principio, favorables a la separación de los Poderes. Se puede además discernir el sentido que daban a este principio. Cuando invocaban el principio de Montesquieu, tenían en la cabeza la idea de que ningún órgano debía ejercer más de una de las tres funciones estatales. Su concepción se puede resumir así: "un órgano, una función". Fundados en este principio, se oponían a ciertas disposiciones que la teoría constitucional consideraba como frenos y contrapesos: el poder de vigilancia sobre el de nombrar y el de celebrar tratados, concedidos al senado; el veto presidencial y la posibilidad del control de la constitucionalidad. Todas estas disposiciones concedían, en efecto, más de una de las tres funciones al senado, al presidente y a los tribunales.

El hecho mismo de distinguir las funciones estatales como legislativa, ejecutiva y judicial encerraba una jerarquía implícita. Las funciones ejecutiva y judicial estarían necesariamente subordinadas a la legislativa: aquella, por estar obligada a dar fuerza a las leyes y ésta, porque se le concebía como la aplicación de la ley a procesos particulares. Pero, si además, siguiendo a Montesquieu, se rechazaba cualquier posibilidad de usar poderes discrecionales y no existía posibilidad de actuar dándole la vuelta a la ley o contradiciéndola, entonces, si se jerarquizaban las tres funciones y se colocaba a la legislativa por encima de las otras, los antifederalistas se veían conducidos a colocar al Congreso en una posición de supremacía, puesto que éste era el órgano del Estado que estaba investido de la función superior (1994).

No obstante que el principio antifederalista establecía fronteras constitucionales estables y fáciles de comprender, dejaba sin respuesta una acuciante pregunta: ¿cómo hacer respetar las fronteras?

El Federalista, en cambio, propuso como solución que se modelara la estructura interna del Estado, de tal suerte que sus diversos componentes pudieran ser, por sus mutuas relaciones, el instrumento que sirviera para mantener a cada órgano en su lugar: cada uno debería tener los medios para ejercer cierta presión y cierto control sobre los otros. De esta forma, *El Federalista* no presentaba la influencia de un órgano sobre otro, como la excepción necesaria a la regla de la separación de funciones, sino que la par-

ticipación parcial de cada órgano en la función atribuida principalmente a otro sería la regla general, aplicada sistemáticamente en toda la constitución.¹⁰ (Manin, 1994; Hamilton, Madison y Jay, 1957).

Argumentaba *El Federalista* que el dispositivo propuesto era un sistema de regulación endógena del poder. La estructura interna del Estado sería tal, según él, que cada rama podría ser detenida por otra rama, es decir, por una autoridad situada al mismo nivel constitucional. Su principal garantía contra una concentración progresiva de las diversas funciones, continuaba *El Federalista*, consistía en dar a aquellos que administraran cada órgano los medios constitucionales y los motivos personales necesarios para resistir a las embestidas de los otros. Había que hacer de suerte que la ambición contrarrestara a la ambición (Manin, 1994; Hamilton, Madison y Jay, 1957).

Uno de los aspectos más sorprendentes del proyecto de *El Federalista* es que no buscó dar un peso igual a cada órgano, pues concluía que no era posible dar a cada órgano un poder igual para defenderse, ya que en un régimen republicano la autoridad legislativa predominaría necesariamente. Más concretamente, la cámara que emanaba directamente del pueblo tendría un poder superior, lo que en última instancia justificaba la división de la rama legislativa en dos cámaras y la concesión de facultades al senado (Manin, 1994; Hamilton, Madison y Jay, 1957).

Apenas si es necesario recordar que fueron los puntos de vista de los federalistas los que se impusieron y así quedó plasmado en la constitución el principio de los frenos y los contrapesos, como método para limitar el poder.

La herencia que la constitución norteamericana legó, consistía, pues, en haber plasmado voluntades eminentemente contradictorias. Por una parte, separación y control recíproco de los Poderes, lo que en buena lógica entrañaba una contradicción, como bien lo probó Eisenman, según ya vimos. Por la otra, el equilibrio de los Poderes suponía su igualdad y, en cambio, su legitimidad descansaba sobre bases completamente diferentes (Toinet, 1994). En efecto, con reglas de elección fijadas en los Estados, la Cámara de Representantes era electa directamente por la población; la de Senadores por las legislaturas estatales; el presidente por grandes electores y los ministros de la Suprema Corte de Justicia eran designados por el presidente.

¹⁰ El número de esta obra que aquí se utiliza pudo haber sido de la autoría de Madison o de Hamilton, sin que se aclare, por lo que se prefiere mencionar genéricamente a *El Federalista*.

Existían, así, en potencia, razones de lucha constante por la posesión real del poder, lucha que se expresaba sobre todo en los controles recíprocos, pero que estaba restringida por la separación. Las relaciones entre los Poderes debía ser limitada e incluso volverse esencialmente negativa. El precio de la libertad, efectivamente, imponía que cada institución federal pudiera controlar y reducir las prerrogativas de las otras dos, para que ninguna de ellas llegara a una situación de dominio total o dictadura. Todo, en cierto modo, estaba hecho para que el sistema fuera constantemente paralizado y así resultó que la inmovilidad sería una característica fundamental del proceso político norteamericano. El sistema no tenía por objeto promover la democracia, sino impedir el ejercicio arbitrario del poder, decía el juez Brandeis (Toinet, 1994).

El éxito de las instituciones norteamericanas, su buen funcionamiento, no se debían a la ingeniería constitucional que implicaba este diseño de las instituciones, porque esta teoría fue abandonada en cuanto la generación fundadora empezó a manejar el gobierno que había creado. En cambio, el éxito se debió a la habilidad de esos primeros gobernantes para desviarse en la práctica y entretener, por medio de la creación de un sistema de partidos, los elementos de gobierno que los fundadores habían puesto tanto cuidado en disgregar. Esos dirigentes, concluía Mac Gregor Burns, fueron más listos que los constituyentes (Sundquist, 1994).

Lo que seguramente deslumbraba a algunos constituyentes mexicanos era el buen desempeño que en su funcionamiento mostraban las instituciones norteamericanas, de ahí la influencia que pudieron ejercer, pero la clave de su éxito no estaba en la constitución de 1787, como se puede ver y, sin embargo, fue lo que se tuvo a la vista.

Fuera, entonces, por el precedente francés –también plasmado en la constitución gaditana_ o fuera por la influencia norteamericana, la constitución mexicana de 1824 no propició el equilibrio, ni la cooperación de los Poderes entre sí, sino que consagró la rígida separación de los mismos. Esa rigidez, expresada no solo en la elección diferenciada del Legislativo y del Ejecutivo, sino en el diferente término del mandato de ambos y, aún más, en la imposibilidad de revocación recíproca de dicho mandato, conducía inexorablemente a su rivalidad.

Recibido el 9 de noviembre del 2004

Aceptado el 13 de enero del 2005

Bibliografía

- Aguilar Rivera, José Antonio (2001), *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México* (1821-1876). México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alamán, Lucas (1997), "Examen imparcial de la administración del Gral. Anastasio Bustamante con observaciones generales sobre el estado presente de la República y consecuencias que éste debe producir" en Andrés Lira, *Lucas Alamán*, México, Cal y Arena.
- Calvillo, M. (2003), "Nota previa" en *La consecución de la independencia y la instauración de la República Federal 1820-1824. Los proyectos de constitución para México 1822-1824*, México, El Colegio de México, El Colegio de San Luis, T. 2.
- Crónicas de la Federación. Acta Constitutiva* (1974), México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
- Crónicas. Constitución Federal de 1824* (1974), México, Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, Vol. I.
- Duguit, L. (1996), *La separación de Poderes y la Asamblea Nacional de 1789*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Eisenmann, Ch. (1975), "*El Espíritu de las Leyes y la separación de poderes*", en *Anuario Jurídico* n° 2, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Furet, F. y H. Halevi (1996), *La monarchie républicaine. La constitution de 1791*. Paris, Fayard.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay (1957), *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ketchman R. (1986), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Debate*, New York, New American Library
- Linz, J. y A. Valenzuela (1997), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Manin, B. (1994), "Frontières, freins et contrepoids. La séparation des pouvoirs dans le débat constitutionnel américain en 1787" en *Revue Française de Science Politique*, n° 44.
- Martínez Baez Antonio (1961), "El Derecho Constitucional", en varios autores, *México y la Cultura*, México, Secretaría de Educación Pública.
- (1994), "El Régimen presidencialista en la constitución de 1917" en *Obras* Vol. I, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Montesquieu, Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de (1964), *L'Esprit des Lois et la querelle de l'Esprit des Lois en Oeuvres complètes*, Paris, Ed. Du Seuil.

Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica.

Sieyès, Emmanuel Joseph (1993), "Preliminar de la constitución. Reconocimiento y exposición razonada de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 20 y 21 de julio de 1789" en *Escritos políticos de Sieyès*, México, Fondo de Cultura Económica.

Sundquist, J.L. (1994), "El presidente de los Estados Unidos y el sistema de partidos" en Alicia Hernández Chávez (ed.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica.

Toinet, M.F. (1994), *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Troper, M. (1994), *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, P.U.F., Leviathan,

D o c u m e n t o s

La construcción de la agenda política en la UNAM

Gerardo L. Dorantes

El Dr. Martin Luther King Jr. dijo una vez "tengo un sueño", pero él ahora pertenece a la historia. Los estudiantes negros hoy día no acudirán a ti y dirán "tenemos un sueño". Te dirán, tenemos una agenda. El primer punto de nuestra agenda es el fin del racismo y de su manifestación inmediata: el privilegio de la piel blanca.

Anderson, Parkman, Seward y Scott.

Este trabajo permitirá conocer el trayecto que siguió la propuesta del rector para reformar, en el año de 1999, el Reglamento General de Pagos en la Universidad Nacional Autónoma de México, que implicaba un aumento a las colegiaturas de la institución y que generó el conflicto más largo de su historia.

No se pretende que del análisis de un caso pueda inferirse automáticamente la forma en que se toman todas las decisiones en la institución. No obstante, por la relevancia del mismo, puede aspirarse a arrojar luz sobre el proceso de elaboración de políticas universitarias cuya cuestión central es, ¿por qué solamente ciertos grupos tienen acceso a la agenda universitaria de poder y, por tanto, a la conducción de la institución y otros no lo tienen?

Se mostrará cómo se estableció y cómo lucía la agenda institucional durante el período de Francisco Barnés y la manera en que el asunto del financiamiento universitario se colocó en los primeros lugares. Se expondrá quiénes fueron los actores más relevantes en la decisión de elevar las colegiaturas. Se describirán los procesos relacionados con la definición del problema analizado, con la política elegida para solucionarlo y con la situación prevaleciente en la arena política universitaria que condicionaron el resultado de la decisión conflictiva. Finalmente se verá si los acontecimientos políticos en esos tiempos críticos permitían la apertura de una ventana de

oportunidad que impulsara el asunto a la agenda formal y garantizara su posterior implantación sin desestabilizar a la universidad. En suma, se sabrá si era el momento para la propuesta del rector. En esas condiciones, las principales causas de los acontecimientos estudiados deberán saltar a la vista.

El método general para el desarrollo de la presente investigación fue configurado para seguir la evolución de una política pública específica: la reforma de 1999 al Reglamento General de Pagos. El procedimiento implicó la revisión cualitativa y cuantitativa de los acontecimientos para reinterpretarlos en términos del modelo integrado para el estudio del proceso de construcción de la agenda universitaria. Con objeto de conocer la opinión de los estudiantes universitarios sobre el proyecto de reforma, a fines de marzo de 1999 -precisamente un mes antes de que se iniciara el paro de actividades-, en mi calidad de director general de información de la UNAM coordiné la aplicación de una encuesta. El cuestionario se aplicó a 766 estudiantes de nivel medio superior, superior y de posgrado.

La agenda sistemática de la UNAM y la agenda formal del rector

El proceso de construcción de la agenda define y acota el conjunto de temas que pueden ser atendidos por los responsables de tomar las decisiones en el sistema político de que se trate a partir de la lista de asuntos puestos a su consideración. Forma parte integral del proceso de formulación de políticas públicas.

La bibliografía en la materia señala que son dos las categorías generales que comprenden los procesos de construcción de la agenda: la primera es la de los participantes en tanto que fuentes de origen de asuntos, y el conjunto de procesos mediante los cuales los temas relevantes pueden ocupar un lugar en el orden del día institucional, es la segunda.

Los procesos comprenden: la identificación y definición de los problemas, la generación y especificación de políticas públicas para enfrentarlos y los acontecimientos políticos al interior del sistema. Los tres sucesos transcurren de manera relativamente autónoma en sus correspondientes vertientes o escenarios para ensamblarse en momentos críticos; las soluciones se conjugan con los problemas y ambas se acoplan en circunstancias políticas

propicias. Esa conjunción abre una ventana de políticas, es decir, una oportunidad para que los actores políticos del sistema promuevan sus propios problemas y sus soluciones hacia la agenda formal.

En la Universidad existen dos tipos básicos de agendas: la agenda sistemática o pública y la agenda institucional o formal, que encuentra en el rector a su más relevante promotor. A la agenda del titular de la rectoría corresponden las agendas de los principales subsistemas universitarios. Algunos de los temas que no aparecen en estas agendas generales están presentes en las agendas especializadas de cada una de las dependencias que conforman la institución.

La agenda sistemática de la UNAM puede entenderse como el conjunto de temas controversiales que interesan a la comunidad, muchos de los cuales nunca se han resuelto, cuyo origen y causas se encuentran en los múltiples ámbitos de la institución y frecuentemente en su exterior. La agenda institucional es la lista de asuntos a los cuales las autoridades universitarias y gente fuera de la misma, pero directamente relacionada con ella, le prestan seria atención en algún momento con objeto de hallarles una solución satisfactoria. En razón de las características de la Universidad muchos de esos asuntos son de carácter potencialmente conflictivo, por lo que su composición puede modificarse de un momento a otro configurándose como un proceso altamente dinámico.

Algunos temas acceden a la agenda formal y otros no. Algunas alternativas, más que otras, son seriamente consideradas. El que un asunto acceda a la agenda sistemática no significa que se materialice en la agenda formal. Y menos que por ese hecho pueda ser implementado mediante los programas institucionales. Incluso, si no fuera el caso, ello no significa que el tema desaparecerá para siempre: aunque sea planteado de manera diferente, con el tiempo volverá a ser motivo de discusión. Por ejemplo, las colegiaturas universitarias no habían sido incrementadas desde hacía más de medio siglo; no obstante, el intento de subirlas mediante diversas -y repetitivas- formas ha sido recurrente en su historia. Los resultados también.

En tanto que la UNAM constituye un complejo sistema universitario, sus agendas no sólo están configuradas por asuntos académicos o administrativos. Por esta razón, no es posible que la agenda institucional se ocupe en su totalidad con asuntos rutinarios, pues la mayoría de sus problemas son de carácter político y contingente. En el documento *Fortaleza y Debilidad de la*

Universidad Nacional Autónoma de México, elaborado en 1988 durante el rectorado de Jorge Carpizo, se afirma que en la Universidad, por sus dimensiones y su importancia, "la tranquilidad política se ha sobrepuesto a los valores académicos".

En ella existen diferencias en el acceso a la agenda formal, debido a la desigual capacidad de influencia que cada uno de los múltiples grupos que la conforman ejerce en la toma de decisiones, en razón de su nivel jerárquico, su legitimidad académica, su representatividad política, sus recursos y su capacidad de organización. En consecuencia, el contenido de su agenda tiende a reflejar las inclinaciones estructurales del sistema político universitario. Todos estos actores se mueven en el marco de una confluencia de organizaciones, grupos, reglas, representaciones e iniciativas, y se encuentran ubicados en los diferentes subsistemas, académico, administrativo, laboral y estudiantil. Esta licitud diferencial es la que en gran medida determina la posibilidad de que una demanda sea considerada por quienes toman las decisiones en la institución y alcance nivel de agenda.

El rector y los directores académicos juegan el papel principal en la selección y definición de los problemas que formarán parte del orden del día institucional, lo que les otorga un derecho presuntivo en la conformación de la agenda. Sin embargo, existen otros miembros, organizados y no, dentro y fuera de la institución, que por su experiencia disfrutan de esta prerrogativa que les permite participar en el proceso de construcción de la agenda universitaria de poder. Además de las autoridades universitarias, algunos integrantes de los cuerpos colegiados, los líderes sindicales y los dirigentes de algunas organizaciones profesionales influyen fuertemente en la incorporación de muchas demandas en la agenda institucional o en el bloqueo o reorientación de algunas propuestas.

Los estudiantes, los profesores y los investigadores, a pesar de ser la población mayoritaria, representan los sectores con menos probabilidades de acceder, por sí mismos o de manera pacífica, a la agenda institucional. La historia de los conflictos estudiantiles universitarios muestra que cada vez que los estudiantes, el sector que cuenta con menos recursos, han buscado incorporar sus demandas a la agenda formal, tuvieron que recurrir al uso de la violencia y al apoyo político externo para legitimarse frente a la comunidad, con el riesgo de que organizaciones políticas más relevantes y con

medios más abundantes intervengan en los conflictos en su nombre y capitalicen el movimiento, como sucedió en 1999.

Con una gran base de apoyo en la comunidad universitaria y con una importante lista de éxitos académicos y financieros a favor de la institución, en enero de 1997, Francisco Barnés tomó posesión como rector de la Universidad Nacional Autónoma de México en el patio central de la Facultad de Química, de la que fuera director antes de ocupar la Secretaría General de la Máxima Casa de Estudios. Su llegada al más alto cargo universitario estuvo condicionada a fuertes compromisos con la administración saliente. La enorme simpatía del Presidente de la República con la que contaba el flamante rector parecía resguardarlo de la acción perturbadora de los grupos externos. Dicha influencia se tradujo en una excesiva confianza, pues el gobierno le apoyaría tanto en sus iniciativas como en sus consecuencias políticas.

Desde su arribo a la rectoría se vislumbraba el papel que habría de representar el gobierno de la república, particularmente la Secretaría de Educación Pública, cuyos miembros más destacados buscaban imponer un modelo educativo que trata de someter a las instituciones de educación superior a las políticas sugeridas por los organismos financieros internacionales: de manera particular en lo que atañe a las fuentes de financiamiento.

El extraordinario respaldo financiero otorgado por destacados miembros del sector privado de la industria de la transformación a la Facultad de Química durante su gestión, fue requerido por el nuevo rector para la toda la Universidad. Apoyo necesariamente condicionado a las reformas académicas y financieras vislumbradas en su plan de trabajo. Dicho soporte habría de buscar materializarse por medio de una campaña de recolección de fondos y mediante los proyectos de la recién creada Coordinación de Vinculación Universitaria. Gracias a todo esto y a su impecable hoja de servicios, Francisco Barnés contaba con un enorme capital político.

Cuando llegó a la rectoría, la Universidad gozaba de una estabilidad conservadora, urgente de cambios y en cuyo interior emergían cada vez más grupos excluidos de la toma de decisiones debido a sus posiciones críticas. Mostraba una abultada agenda sistemática rezagada que presionaba fuertemente los calendarios, los procedimientos y la capacidad de asimilación institucional. Esta agenda ya incluía el tema de su financiamiento. Su primera acción fue la definición de su agenda formal. Lo más urgente para el nuevo rector era que el plan de trabajo que presentó ante la Junta de

Gobierno, como condición normativa para poder ser designable al cargo, ganara el estado de *agendum*.

Su lista de prioridades, en contraste con la de su antecesor inmediato, se caracterizó por su contenido renovador y reformista. Incluía asuntos potencialmente conflictivos y susceptibles de crítica y oposición. Aparentemente no existía discrepancia entre la nueva agenda formal y la agenda sistemática de la Universidad, ya que ambas comprendían diversos temas que desde tiempo atrás habían sido identificados mediante diagnósticos elaborados por encargo de diversos rectores de la institución. Además, muchos de ellos se habían debatido ampliamente durante el Congreso Universitario de 1990, incluyendo el asunto del financiamiento universitario.

Para muchos analistas, el conflicto de 1999 no puede desconectarse del que se escenificó en el año de 1986 y que derivó en ese Congreso, por lo que la falta de implementación de una buena porción de los acuerdos concluyentes, sobre todo aquellos relacionados con la estructura académica y de gobierno, se constituyó en una de las causas objetivas del problema analizado; y obviamente de sus efectos. El entusiasmo, el esfuerzo y el desgaste de gran parte de la comunidad universitaria durante ese magno evento, en lugar de fortalecer y adecuar a la institución a las condiciones de su entorno, la dejaron en una posición altamente riesgosa que tardaría menos de una década en manifestarse.

Poco tiempo después de que asumiera la rectoría, la agenda que habría de regir su período quedó configurada al término de una reunión con la Comisión de Planeación universitaria, integrada por las autoridades más relevantes de la institución. El documento resultante, con el título de *Plan de Desarrollo de la UNAM 1997-2000, Metas Institucionales y Programa de Trabajo 1998*, se presentó a la comunidad con el propósito explícito, que nunca se consumó, de recoger sus puntos de vista. El plan proponía acciones específicas para complementar el presupuesto universitario, sobre la base de estudiar, revisar y adecuar la generación de ingresos propios.

En este punto se destacaban las siguientes propuestas: solicitar al gobierno federal un subsidio suficiente y constante, impulsar una campaña financiera de recolección de fondos posteriormente nominada *UNAMos esfuerzos*, buscar que los distintos procesos de educación continua y actividades de extensión tuvieran un carácter auto-financiable, y estudiar, revisar y adecuar la generación de ingresos propios, *incluyendo los derivados de los*

servicios de educación. De este último punto habría de derivarse la controvertida propuesta de incrementar las cuotas.

El nuevo rector Barnés, según su costumbre, comenzó a trabajar bajo esquemas reformadores e innovadores a pesar de que por su larga experiencia en los asuntos universitarios, sabía que los mecanismos y procesos para la construcción de la agenda universitaria están limitados por múltiples condiciones y oportunidades, particularmente por la conjunción de diversas circunstancias de orden político, ideológico y estructural.

Durante los primeros meses de su rectorado enfrentó con éxito algunos problemas que se venían arrastrando desde hacía muchos años, y que se habían constituido en tabúes que trababan muchas de las reformas que requería la institución. Su primera acción relevante fue la modificación a los reglamentos General de Inscripciones y de Exámenes que afectaban el llamado pase automático y la permanencia de los estudiantes. Estas medidas lo colocaron en una muy favorable situación política, sólo equiparable a la prevaleciente a los primeros años del rectorado de Guillermo Soberón un cuarto de siglo atrás.

Los participantes en la construcción de la agenda

Los principales participantes en el proceso de construcción de la agenda al interior del gobierno de la Universidad son: la rectoría, los funcionarios universitarios, el Colegio de Directores y el Consejo Universitario. Fuera de él destacan los diversos grupos de académicos, de estudiantes, de trabajadores y de egresados que funcionan en la comunidad así como algunos individuos no organizados. Al exterior, pero no solo observando, se encuentran, básicamente, los gobiernos Federal y del Distrito Federal y los partidos políticos. Algunos actores relevantes se localizan en los medios profesionales, industriales y de negocios. De manera coyuntural se dejan ver en los ámbitos laborales y sociales. Los medios informativos y el estado de la llamada opinión pública también llegan a jugar un importante papel en el proceso. Los procedimientos para la designación de autoridades universitarias y las elecciones para elegir representantes ante los consejos institucionales afectan las agendas institucionales porque son los mecanismo de acceso al gobierno de la UNAM.

Participantes dentro del gobierno universitario

Por disposición legal, un sistema diseñado para funcionar en forma democrática, como lo es la UNAM, se encuentra fragmentado para lograr el equilibrio de poderes. Esto supone la imposibilidad de que un solo actor político lo controle; asimismo explica por qué se requiere de una combinación de personas -o de grupos- y de procesos para llevar una idea al debate público y a la agenda formal. En consecuencia, el proceso de elaboración de políticas universitarias está influido de diversas maneras y con diferente peso específico por personas que trabajan en el gobierno de la institución y por quienes aún cuando no forman parte de la administración de la Universidad operan en su interior.

En la Universidad, los procesos para la elaboración de políticas da lugar a un intenso juego de participantes, visibles y ocultos, en donde no se excluye la constante presencia de nuevos actores, aunque no todos cuentan con las mismas posibilidades de impulsar sus demandas a la agenda institucional. Sin embargo, el rector, su equipo cercano y los directores de escuelas, facultades e institutos conforman el equipo más relevante del conjunto visible de participantes en la determinación del orden del día institucional. Además, los directores académicos, al formar parte de las comisiones del Consejo Universitario, también tienen una gran influencia en la elaboración de propuestas de solución a los múltiples y diverso problemas que configuran la agenda sistemática de la institución. Los actores ocultos se encuentran en las áreas de planeación y desarrollo institucional de la rectoría constituyéndose en importantes auxiliares de las autoridades. Este esquema general de gobierno se reproduce en cada una de las entidades académicas, lo que hace que las más relevantes áreas de la política universitaria estén controladas por un limitado conjunto de actores cuya ventaja competitiva les permite favorecer a diversos intereses de grupo.

Cuando los miembros de la comunidad universitaria hablan de *Rectoría* se están refiriendo a una combinación de tres actores: el rector, su cuerpo de asesores y su gabinete, conocido como el staff. La presencia del rector en todos los cuerpos colegiados de la institución y sus relaciones con el resto de las autoridades universitarias así como su influencia al exterior de la universidad, convierten a la rectoría en la entidad universitaria de toma de decisiones más poderosa, unitaria e integral.

Por la naturaleza, composición, magnitud y complejidad del sistema universitario, la rectoría pareciera haberse convertido en un actor más en la elaboración de las políticas institucionales. Sin embargo, debido a sus abundantes recursos y medios, a la gran cohesión del aparato institucional, a la posibilidad de atraer la atención pública, al apoyo, no siempre claro, del gobierno y a sus relaciones con diversos grupos de interés, el rector tiende a dominar el proceso de construcción de la agenda universitaria. Su influencia se ve incrementada en función de su compromiso con su proyecto y con la viabilidad de sus propuestas, con su popularidad y con el apoyo de importantes sectores de la comunidad. Esta posición le otorga el derecho a jugar el papel más relevante en la identificación y definición de los problemas con los que habrá de contender convirtiéndolo en el mayor propietario de los problemas generales de la Universidad, propiedad que sólo es compartida con otras autoridades de la institución. Sin embargo, la máxima autoridad universitaria no puede esperar que sus órdenes siempre sean realizadas. Si bien puede determinar la agenda, no siempre está en posibilidad de decidir las alternativas seriamente consideradas, menos aún de controlar sus consecuencias. Muchos rectores han comprobado que una gran cantidad de eventos fuera de su control han modificado su propia agenda. Además, han corroborado, como el propio Francisco Barnés, que fijar la agenda y determinar las alternativas es una cosa e influir en su implantación y resultados finales es otra.

El equipo de apoyo es el personal adscrito directamente al rector está conformado por asesores de alto nivel, que además de capacidad técnica requiere de una gran habilidad política y un gran sentido de la negociación; sobre todo de un gran conocimiento de la universidad. A su coordinador de asesores, Francisco Barnés le adscribió, entre muchas otras responsabilidades relevantes, la de conducir la integración de las ideas que dieron forma al Plan de Desarrollo 1997-2000, la coordinación del programa *UNAMos esfuerzos* y la de apoyar a la Secretaría de Rectoría en las tareas políticas estudiantiles que le correspondían. Asimismo, la de colaborar con la Secretaría General en la elaboración de los proyectos de las importantes reformas relativas al ingreso y la permanencia de los estudiantes en la institución y las del Reglamento General de Pagos, incluido el diseño de las estrategias para su implementación. Además, era el encargado de llevar las negociaciones importantes con otros actores políticos fuera de la institución, básicamente con las áreas de inteligencia del Gobierno Federal. Junto con el Secretario de Rectoría, fue

el estrategia del rector durante el conflicto estudiantil reseñado. Tal cúmulo de responsabilidades que le enfrentaban frecuentemente con puntos de vista divergentes, le generó al Coordinador no pocos enfrentamientos con otros miembros del equipo del rector.

El staff está constituido por los altos funcionarios nombrados por el titular de la rectoría. A este gabinete le corresponde recoger los problemas más acuciantes de sus áreas de responsabilidad e impulsarlos a la agenda formal. Probablemente, su mayor influencia está en la generación de una gran variedad de alternativas para su solución, de entre las cuales se seleccionarán aquellas que se presentarán ante los cuerpos colegiados para su aprobación.

Una muy importante función histórica de estos altos funcionarios es conducir las negociaciones en los asuntos comunes con las diferentes entidades del gobierno. La Secretaría Académica discute con la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría Administrativa con la de Hacienda, y la de Rectoría con la de Gobernación. La oficina del Abogado General conduce, básicamente, los asuntos relacionados con la Secretaría del Trabajo y con las Procuradurías General de la República y del Distrito Federal.

El staff procede por lo general de las dependencias académicas y de investigación y es de suponer que son seleccionados por su destacado desempeño y por su habilidad política y conocimientos de gestión. En ocasiones se recurre a personas que no pertenecen a la comunidad, sobre todo por su experiencia en funciones técnico-administrativas, buscándose un entreveramiento entre la academia y el mundo profesional. Un requisito importante para la integración del equipo de rector consiste en combinar de manera equilibrada individuos que surjan de las áreas técnico científicas y sociales. El staff de Francisco Barnés no obedeció a este esquema: de los nueve puestos principales, dos terceras partes de sus integrantes procedían de las áreas técnico científicas, incluidas las tres secretarías más relevantes.

Desde la configuración de su gabinete, el rector evidenció la influencia del grupo político de su antecesor al incorporar a algunos de sus más destacados miembros a las dos secretarías estratégicas desde donde se garantizaba el control financiero y político de la institución: la de Planeación, que además de sus relevantes funciones controlaba las asignaciones presupuestales, y la de Rectoría. Es por ello que muchos asuntos que no habían podido ser colocados en la agenda de la anterior administración ampliaban sus posibilidades de acceder a la de la flamante rectoría. También algunas

alternativas de solución archivadas, como el aumento a las colegiaturas. Asimismo, se acusó el influjo de importantes grupos académicos actuantes, al incorporar a las secretarías General y Administrativa a dos de los directores académicos que habían sido considerados como "rectorables", en razón menos de sus logros académicos y más de su clientela política. Debido a las características de corte conservador de la mayoría sus principales colaboradores, muchos universitarios advirtieron la emergencia de una tecnocracia que privilegiaría el análisis puramente racional de las políticas institucionales sobre la búsqueda de consensos políticos.

Puede decirse que en la UNAM, a diferencia del gobierno federal, opera un incipiente servicio civil de carrera, debido a la antigüedad de los funcionarios que lo integran. A pesar de la diferencia salarial que los coloca por debajo del promedio nacional, el fuerte compromiso institucional hace que la mayoría prefiera prestar sus servicios en la Universidad. Además, muchos de ellos por ser profesores o investigadores tienen su base laboral en las dependencias universitarias, por lo que no es extraño verlos ora en actividades académicas, ora con responsabilidades administrativas.

Si bien la influencia de la alta burocracia universitaria en la construcción de la agenda es limitada frente a otros participantes de mayor jerarquía, más preocupados por los asuntos de política, esta red de cuadros profesionales cuenta con una mayor capacidad en la generación de alternativas y su implantación, debido a su mayor permanencia en el aparato de gobierno, su experiencia personal y el ahínco puesto en sus programas. También por el cúmulo de relaciones con otros participantes dentro y fuera de la administración, con las comisiones de los consejos institucionales y con diversos grupos que operan dentro o tienen que ver con la institución, lo que los convierte en canales de comunicación fluidos y eficientes. Es lógico, por lo tanto, suponer que los altos mandos definen los problemas de la agenda y piden a sus colaboradores el diseño de las soluciones posibles. Luego entonces, parece ser que el modelo vertical de política burocrática, cuyos resultados son una función del juego de fuerzas entre grupos de intereses propios producto de enfrentamientos y compromisos, de competencias y coaliciones -de ajustes mutuos-, es el que domina el proceso de formación de la agenda al interior de la Universidad.

Muy cercano al rector se encuentra el Colegio de Directores, órgano de autoridad conformado por los diferentes titulares de las dependencias

docentes y de investigación. Aunque no forma parte del equipo del rector, constituye el cuerpo con mayor influencia real en la elaboración de las políticas universitarias. En adición a sus funciones de gestión, los directores académicos presiden los consejos técnicos de sus dependencias y ocupan, por mandato de ley, un lugar preferencial en el Consejo Universitario. Su importante presencia se extiende más allá de las fronteras de la institución, alcanzando los campos educativos y profesionales nacionales e internacionales en sus respectivas especialidades. Todos ellos cuentan con un amplio currículo científico, académico y profesional, lo que no siempre les garantiza una gestión exitosa.

Además de este conglomerado, en la UNAM funcionan diversos cuerpos colegiados institucionales. Los más relevantes son el Consejo Universitario, los consejos técnicos de escuelas y facultades y de las coordinaciones de Investigación Científica, de Humanidades y de Difusión Cultural y los Consejos Académicos de Área.

El Consejo Universitario, único cuerpo al que me referiré por ser el máximo órgano colegiado de la institución, es presidido por el rector; en su seno se encuentran representados, aunque de manera desigual, todos los sectores de la comunidad. Su papel en el proceso de construcción de la agenda es múltiple y variado. El marco legal de la Universidad obliga que toda propuesta de modificación a los diversos ordenamientos de la institución deberá ser sometida a su aprobación.

Debido a sus atribuciones legales, a su posición política y académica y al cúmulo de información a la que tienen acceso sus miembros, su influencia se extiende a la elaboración de políticas y a la especificación de alternativas. Sin embargo, las presiones a las que están sujetos por parte de la administración central, de los grupos de interés, de los medios masivos y de sus comunidades, limitan sus posibilidades de establecer la agenda por ellos mismos. Sin embargo, su influencia no deja de ser importante, particularmente la de algunos con mayor historia, experiencia y posición política en el sistema universitario. Muchos consejeros descubrieron en 1999 que el aprobar una propuesta no garantiza su implantación de acuerdo a sus propósitos.

La disparidad entre los consejeros provenientes de procesos electorales y aquellos que por su carácter de autoridades académicas tienen un asiento asegurado en el órgano colegiado ha sido criticada por muchos miembros de la comunidad universitaria. En reiteradas ocasiones diversos representantes,

estudiantiles y académicos, han planteado la necesidad de modificar la composición del Consejo para reducir el peso del Colegio de Directores en él, puesto que esta inequidad hace muy difícil que una iniciativa que provenga de otros consejeros llegue al pleno; y de lograrlo, no siempre alcanza la mayoría necesaria para su aprobación.

Lo anterior parece confirmarse por el hecho de que cuando en el orden del día aparece un asunto controversial, no obstante que ya ha sido discutido y dictaminado por las diversas comisiones correspondientes, o si se espera que surja de manera contingente un tema difícil, era costumbre frecuente, al menos hasta 1999, que el rector se reuniera previamente con los miembros de ese colegio con el fin de unificar los criterios y acordar las estrategias y orientaciones conducentes.

No solo los académicos universitarios se sienten sub-representados en el Consejo Universitario. En los resultados de la encuesta efectuada entre los estudiantes se refleja que sólo una tercera parte de ellos (28%) se sentían bien representados en el Consejo Universitario. El resto, además, no lo consideraba un canal confiable de interlocución con las autoridades universitarias.

Aunque para realizar su trabajo los consejeros cuentan con un aparato logístico eficiente y experimentado, deben enfrentar una abultada agenda, pues cada uno atiende su agenda personal, lo que hace un total de 132 agendas, a las que se suma la institucional, por lo que su coordinación complica la labor del Secretario General de la Universidad, quien funge como el del propio Consejo. Se trata, pues, de una agenda saturada, que necesariamente tiene que enfrentar algunos asuntos en beneficio de otros quizás más relevantes. Es por ello que frecuentemente existen fuertes discrepancias en la interpretación de las prioridades en su propia agenda. Más de un miembro de este cuerpo colegiado ha señalado que la mayoría de las veces sus actuaciones se limitan a desahogar simples trámites administrativos, aprobar presupuestos, designar profesores eméritos y sancionar informes de las comisiones internas. No obstante, existen evidencias de que en diversas ocasiones a lo largo del conflicto la participación de muchos consejeros profesores evitó la fractura del órgano colegiado al disminuir el riesgo de un mayor enfrentamiento en su seno, lo que habría derivado en un proceso acelerado de deslegitimación poniendo en mayor riesgo la gobernabilidad de la institución.

Los participantes fuera del gobierno universitario

Los grupos universitarios de interés

Los principales actores en el proceso de construcción de la agenda que no ocupan una posición formal en la administración son los grupos de interés universitarios, entendidos como conjuntos de individuos que funcionan dentro de la Universidad, distintos de los consejos institucionales u otros comités formales, que se organizan permanentemente para influir en el proceso de elaboración de políticas. Los principales grupos de este tipo están organizados por categorías y por objetivos. Estas escalas corresponden al tipo de actividad que realizan sus miembros: docencia, investigación, extensión y administración. Sus propósitos son de índole académica, laboral, política, profesional, cultural, social y religiosa. Su relevancia está en función de los recursos económicos y políticos con los que cuente y con la capacidad de atraer la atención del público. De alguna manera todos ellos mantienen vínculos con personas, organizaciones e instituciones externas no necesariamente de carácter político.

Por lo complejo de sus relaciones, sus diversos intereses en juego, sus múltiples canales de comunicación y por sus valores comunes con los de diversos segmentos de la comunidad y de la sociedad, es difícil trazar una línea de demarcación entre sus actividades y espacios de actuación. Los aspectos ideológicos, las orientaciones académicas, los intereses políticos, las cuestiones económico presupuestales, las visiones sociales y los múltiples puntos de vista sobre los diferentes asuntos configuran puentes de contacto, frecuentemente controvertidos, entre quienes conforman el gobierno universitario y aquellos que actúan fuera del aparato administrativo.

En la Universidad coexiste un gran número de estos grupos. Algunos participan de forma más activa en la definición de temas, otros en la especificación de las alternativas que serán tomadas en cuenta por los proveedores de decisiones. Unos promueven nuevos cursos de acción, otros bloquean las iniciativas de las diversas autoridades. Hay evidencias de que su actividad, sobre todo la de los grupos estudiantiles, se orienta más a esto último que a impulsar asuntos para la agenda. Ello no quiere decir que todos los universitarios participan en sus actividades. Un factor crucial en el éxito de los grupos de interés es la cohesión interna. Las discrepancias entre los líderes y entre éstos y sus seguidores, como se evidenció en el conflicto universitario

de fin de siglo, es uno de los problemas que con más frecuencia afecta la coherencia de un grupo.

A pesar de que los principales grupos de interés universitario son el Sindicato de Trabajadores de la institución, STUNAM, y la Asociación del Personal Académico, AAPAUNAM, sus demandas, por lo general, se limitan a cuestiones de índole laboral. Sin embargo, es frecuente ver a la primera ejerciendo presiones a las autoridades en asuntos de carácter político, sobre todo, como sucedió durante el conflicto de 1999, en apoyo a las demandas estudiantiles. Ambas organizaciones tienen representantes; la primera, en todas las dependencias administrativas y académicas; la segunda, en estas últimas. Algunos profesores e investigadores se ven, no obstante, representados por el propio sindicato.

Estas organizaciones funcionan con base en estatutos legales y mecanismos propios. Sus demandas se canalizan por medio de contratos específicos para mejorar sus salarios o sus condiciones de trabajo. Poseen los recursos necesarios para desarrollar sus actividades debido a que se sostienen por cuotas obligatorias de sus miembros y alcanzan un alto grado de cohesión. No obstante, existen diversas corrientes políticas en su interior, sobre todo en el sindicato de los trabajadores, que se manifiestan en torno a sus demandas, a la selección de sus líderes y en cuanto a su participación en los conflictos al interior de la universidad. También en sus relaciones con otros organismos políticos y sindicales del país.

En la Universidad existen, además, asociaciones y colegios de profesores y de investigadores, múltiples y variadas organizaciones estudiantiles y representaciones de organismos externos de corte profesional, social, religioso, político y partidario. Aparte de los consejos técnicos o internos y de las delegaciones sindicales, todas las dependencias académicas cuentan con una organización representativa de las diversas corrientes internas para lograr que sus demandas accedan a la agenda institucional y para desahogar asuntos de orden académico y de índole local.

Las agrupaciones académicas con mayor capacidad de influencia en la definición de temas de la agenda universitaria tienen su origen en las facultades más grandes, más antiguas y con mayor tradición: la Facultad de Derecho, la de Ingeniería y la de Medicina. Asimismo, las provenientes del área de la Investigación Científica. Un ejemplo ilustrativo: de los últimos diez rectores de la UNAM, ocho provenían de las dependencias mencionadas.

Los múltiples y diversos grupos estudiantiles actúan de forma independiente algunos y otros no tanto. La mayoría funciona con poca clientela, mínimos recursos y en forma desarticulada a través de corrientes o grupos de incipiente organización. Sin embargo, cuando un asunto relevante ha alcanzado un lugar en la agenda formal y no coincide con los valores de los grupos más importantes, todas esas corrientes establecen alianzas, aunque no necesariamente satisfagan por igual todos los intereses en juego. Los conflictos estudiantiles de 1986-87 y el de 1999 son ejemplos recientes de este tipo de coaliciones. Sin embargo, desde la desaparición de las sociedades de alumnos tradicionales y de los comités de lucha surgidos a la luz del movimiento estudiantil de 1968 no ha existido, salvo de manera coyuntural, un organización unitaria y general representativa de los estudiantes universitarios.

Las organizaciones profesionales y de egresados, aun cuando cuentan con diferentes recursos y posibilidades, representan una fuerza solidaria con la Universidad de la mayor importancia. Sus intereses obedecen a cuestiones de beneficio institucional y en diversas ocasiones han participado activamente en la solución de problemas que ha tenido que enfrentar la máxima casa de estudios. Difícilmente una dependencia académica puede prescindir de ese considerable apoyo, sobre todo en cuestiones económicas, de equipamiento, de asesoría profesional y de actividad docente. En buena medida, por ejemplo, las empresas nacionales más importantes de ingeniería y construcción han desarrollado buena parte de su tecnología en instalaciones y con investigadores de la Facultad y del Instituto de Ingeniería.

Los actores extra universitarios

"La Universidad ha tenido y tiene, hoy como en el pasado, un problema del que derivan sus conflictos: la versión irracional de una supuesta amenaza a los estudiantes y la intromisión de distintas autoridades: la Presidencia de la República y la del gobierno de la ciudad de México", escribió durante el conflicto el reconocido maestro universitario, Gastón García Cantú.

El hecho de que el presupuesto de la UNAM, que para el año 2005 alcanzó un nivel de 18,000 millones de pesos corrientes, dependa casi en su totalidad del financiamiento gubernamental constituye una razón de peso para que el Gobierno Federal, al margen de la Autonomía alcanzada en 1929, intervenga en la conducción de asuntos universitarios. La relevancia

de la institución en el sistema nacional de educación superior y en el de investigación añaden más razones de su alta exposición a las inferencias de las diversas dependencias del gobierno. Es evidente que no todas ellas son perniciosas.

La relación inmediata entre el gobierno capitalino y la Universidad obedece, en primera instancia, a una cuestión territorial relacionada con el pago de impuestos, la dotación de servicios y la seguridad en los alrededores de los campos universitarios. Aspectos extensivos al gobierno del Estado de México. Muchos programas de la institución se realizan por la vía de acuerdos con el gobierno del Distrito Federal para estudiar u opinar, e incluso generar proyectos específicos, en torno a la problemática urbana. Desde hace tiempo funciona en la Universidad el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.

No es extraño, además, encontrar a profesores e investigadores de la UNAM unas veces en las aulas y laboratorios universitarios, otras en las diversas dependencias del gobierno, incluso en los más altos niveles de decisión. Varios rectores universitarios han ocupado, antes o después de la rectoría, cargos en diversos gabinetes presidenciales. Las suspicacias en torno a la influencia del gobierno en las decisiones de políticas universitarias se refleja en el hecho para un gran número de universitarios fue el presidente Ernesto Zedillo quien "ordenó" al rector Barnés el aumento de las cuotas universitarias. Proposición que Francisco Barnés ha negado sistemáticamente, aceptando tan solo que el Presidente se limitó a darle su apoyo en la frustrada iniciativa.

Los partidos políticos pueden influir en la agenda universitaria a través del contenido de sus programas de acción, sobre todo en los aspectos relacionados con las prioridades en materia de educación e investigación científica, así como por las ideologías que pregonan. Sin embargo, al igual que en las promesas de campaña, la plataforma política de los partidos con relación a los temas universitarios casi nunca se traducen en beneficios a la institución cuando sus candidatos obtienen un cargo en el gobierno.

La Universidad ha sido una importante base clientelar para los partidos políticos, sobre todo cuando no existían otros espacios para el debate y la participación política nacional, quienes han buscado en la comunidad universitaria la oportunidad para apoyar a sus candidatos a los puestos de elección. Fue, hasta pasado el conflicto de 1999, el Partido de la Revolución Democrática, como antes lo había sido el Partido Revolucionario Institu-

cional, el que encontró entre los estudiantes una importante clientela política. También la Universidad ha sido el origen de muchos de sus más relevantes cuadros políticos. Existen evidencias que muestran que durante el conflicto múltiples acciones y diversos planteamientos fueron realizados por una miríada de organizaciones políticas. En tiempos de Guillermo Soberón, una de las divisas fundamentales de su rectorado se sintetizaba en la frase: ¡Fuera partidos políticos de la UNAM! No obstante, hoy día no es posible entender a la institución sin considerar esa presencia.

Los medios masivos

Existen múltiples ejemplos, como el caso analizado, en que el sistema informativo es uno de los espacios donde se escenifica la batalla por el acceso de un asunto a la agenda formal, ya que una condición para ello es que sea objeto de interés público. Los medios masivos garantizan la publicidad de los eventos sociales, al determinar con qué información debe contar la gente en la mayoría de los temas a considerar. Esta capacidad para moldear la agenda pública incide, en buena medida, en la elaboración de políticas. El conflicto de 1999 recibió una gran cobertura (cerca de 40 mil notas publicadas de abril a noviembre de ese año, sin considerar los medios electrónicos) que contribuyó a que durante diez meses el conflicto fuera el asunto prioritario de la agenda pública.

Desde el inicio de la rectoría de Francisco Barnés, cuatro temas constituyeron las principales preocupaciones de los reporteros de la "fuente universitaria". Uno de ellos, invariable y reiteradamente, se refería al aumento de las cuotas escolares incidiendo, de alguna manera, en la justificación pública para incluir el tema en su agenda formal. El rector, al no asumir o no tener una posición definitiva, mantuvo el asunto en la agenda pública quizás con el objeto de ir midiendo las diferentes reacciones de la comunidad, convirtiendo el desempeño de la prensa en parte de la controversia.

En consecuencia, el punto nunca desapareció de la agenda de los medios; su redundancia mantenía una tensión en torno a la eventualidad de su puesta en operación, lo que contribuyó a poner en alerta a los grupos potencialmente opositores y a estimular a quienes estarían a favor de tal medida. Con ello, se crearon las condiciones para la contienda al reforzar las diferencias ideológicas y de orientaciones entre los diversos sectores y grupos de interés que operaban en la comunidad universitaria.

El movimiento que en un inicio fue altamente dinámico se tornó extremadamente estático por lo que fue necesario, por ambas partes, utilizar un sinfín de estrategias para ampliar su ciclo de atención y mantener indefinidamente la atención pública. Los medios se constituyeron entonces en el único mecanismo para la difusión del evento. Primero, lo habían sido para informar a los públicos integrados por los estudiantes y el resto de la comunidad. Después, hacia los públicos externos. Su eficacia entonces consistió en amplificar el conflicto, así como en proporcionar a los contendientes la tribuna complementaria para la exposición de motivos y la definición de los asuntos en disputa. Cuando la dirección del movimiento pasó a manos de los grupos extremistas, los estudiantes que originalmente lo apoyaban fueron alejándose del escenario, ya fuera por la ausencia de una salida al problema ya por que sus líderes fueron expulsados a causa de su actitud calificada como moderada. Consecuentemente, la estrechez de su base social se hizo evidente obligando a sus dirigentes a desplazar el centro de la contienda hacia los medios informativos con el fin de extender el alcance de su protesta. La rectoría había puesto en juego todos sus recursos y el aparato institucional de comunicación, primero para apoyar la propuesta y posteriormente para tratar de orientar la percepción del conflicto en su favor.

Cuando la mayoría de los medios ponderaron las actitudes violentas y las posiciones extremas, muchos reporteros entraron en contradicción con los líderes, ya que las notas que construían quedaban implicadas en la imagen del movimiento; los medios certificaron a los líderes y a las personalidades dignas de nota, convirtiendo liderazgo en celebridad, algo muy diferente. Es el caso del estudiante conocido como el *Mosh*, que si bien no era uno de los dirigentes más significativos, gracias a sus características personales fue descubierto por los medios tornándose en el representante emblemático del movimiento. Tal sobreexposición pública generó tensiones al interior de la dirigencia, puesto que muchos de sus compañeros experimentaron una gran molestia que exacerbó las disputas por el poder entre sus mismos correligionarios.

La lógica subyacente parece ser la siguiente: desde el principio los medios descubrieron la protesta y el movimiento colaboró con ellos. Al penetrar en la vida interna del conflicto, la prensa presentó ampliamente el problema de diversas maneras modificando, de acuerdo con las características de cada uno, la calidad y el sesgo de esas pautas; diferentes corrientes del movimiento debatieron las maneras de encarar la nueva situación informa-

tiva. Algunos quedaron a la defensiva; otros, respondieron de forma agresiva tanto física como noticiosamente. Muchos de los periodistas reflejaron esa situación en sus publicaciones de manera negativa a los liderazgos, lo que influyó en su pérdida de legitimidad, a lo que también contribuyeron las posiciones extremistas de los paristas, todo lo cual se tradujo en una ausencia creciente de sus seguidores. El gobierno y las autoridades universitarias intervinieron para reforzar esa imagen.

Eran, pues, diferentes momentos dentro de un proceso general articulado en que los opositores al interior de sus diversas y contradictorias corrientes, los medios y las autoridades gubernamentales y universitarias, todos ellos inmersos en el problema, contendían por imponer los términos de la cobertura noticiosa; luchaban, en última instancia, por definir y redefinir al movimiento y la naturaleza de la realidad política que lo rodeaba. En ningún caso fue imposible ignorar los reflectores de los medios, supeditando sus acciones, incluso el llamado diálogo en el Palacio de Minería, al "micrófono simbólico". Pareció pues, que el movimiento giró en torno a los medios más que éstos en torno al conflicto.

A lo largo del conflicto, la mayoría de las publicaciones trataron el asunto en términos de noticia, es decir, se centraron más en los hechos violentos y escandalosos que en razón de las causas y consecuencias subyacentes, como en el caso de la manifestación que habría de ocurrir en los carriles centrales del periférico de la Ciudad de México, iniciando frente a las instalaciones de Televisa. Asimismo, ponderaron a los dirigentes y las corrientes que representaban por encima de sus bases sociales reales, tal como fue el caso del *Mosh* y otros líderes emblemáticos, y pusieron el acento en el conflicto más que en las diversas posiciones en torno al problema, salvo en el caso del debate en torno a la gratuidad o no de la educación.

Cabe destacar sin embargo que, en contraste con el tratamiento de las notas informativas, por lo demás de acuerdo a la lógica periodística actual, el conflicto universitario dio lugar un muy importante y productivo caudal de artículos de opinión. Casi no hubo articulista o comentarista que no dedicara al menos una reflexión seria, oportuna, profunda y comprometida al controversial tema.

Los públicos universitarios y la comunicación

Existen evidencias de que la participación del público en un conflicto aumenta las posibilidades de que un tema en disputa alcance estatus de agenda. Sin embargo, no existe un auditorio singular o indiferenciado; un público siempre es específico a una situación o a un asunto particular. En consecuencia, la sociedad en cada momento estará compuesta por un complejo entramado de diversas audiencias, específicas al asunto de que se trate, cuya relevancia puede ser definitiva en una contienda dada.

Los públicos específicos dentro de la UNAM dependen ya sea de sus intereses, afiliaciones o simpatías a uno u otro de los grupos contendientes en una disputa o de la naturaleza del asunto de que se trate y corresponden a aquellas agrupaciones de profesores, investigadores, estudiantes y trabajadores de la institución. Fuera de la Universidad se pueden considerar a las organizaciones políticas, sociales, profesionales y empresariales que simpatizan o se identifican con las propuestas de las autoridades universitarias o con las demandas de sus opositores.

En el caso del conflicto que nos ocupa, se distinguieron dos bloques de públicos específicos, externos e internos, que apoyaron las posiciones de uno u otro contendientes. Entre los que se identificaron con la rectoría se encontraban, principalmente, la mayoría del Colegio de Directores, un amplio sector del Consejo Universitario, la dirigencia de la Asociación Autónoma del Personal Académico de la Universidad, numerosas agrupaciones gremiales y de egresados de la institución, diversos miembros de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, algunas asociaciones de empresarios y el Gobierno Federal.

Por lo que hace a los estudiantes, destacó el apoyo de miembros de diversas organizaciones tales como: el sindicato de trabajadores de la institución, el Sindicato Mexicano de Electricistas, el Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, el Partido Obrero Socialista, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el Ejército Popular Revolucionario, el Frente Popular Francisco Villa, la Central Unitaria de Trabajadores y el Bloque de Organizaciones Sociales. Asimismo, de funcionarios del Gobierno del Distrito Federal.

Los múltiples y heterogéneos públicos atentos e interesados en el conflicto pero que no participaron en su origen ni en su desarrollo, estuvieron conformados por diversos profesores y estudiantes muchos de los cuales se

organizaron durante el conflicto para impartir y tomar clases "extramuros" con objeto de evitar perder los semestre lectivos correspondientes. Resaltaron, entre muchos otros, los conformados por importantes intelectuales, académicos y otros destacados universitarios y no, que publicaron diversos desplegados pronunciándose la mayoría por una solución negociada del conflicto. La participación de los públicos masivos se limitó, como suele suceder, a seguir a través de los medios informativos las vicisitudes del problema.

Una vez que la protesta estudiantil cuajó en los grupos de simpatizantes universitarios y con objeto de aumentar las posibilidades de que su demanda de cancelación del aumento a las cuotas se atendiera por los responsables de la propuesta, se requería el apoyo del resto de la comunidad. La expansión del problema al resto del auditorio estudiantil universitario, además de a muchos académicos y a los trabajadores, fue una cuestión automática. Las condiciones estaban dadas desde que se anunció la propuesta de aumentar las cuotas. Incluso desde antes.

Con el objeto de estimular el apoyo restante, los estudiantes utilizaron diversas técnicas que fueron desde la disuasión hasta el uso de la violencia. Para establecer sus posiciones recurrieron a un lenguaje común de base emotiva más exhortativo que negociador y más competitivo que cooperativo. Otro recurso empleado fue el uso de símbolos, más emotivos que racionales. El lenguaje de la política, es sabido, recurre con más frecuencia a estos últimos por su capacidad de conmover al auditorio, como el que remite a la llamada teoría del complot, que consiste en crear un enemigo común a través de estereotipos que personalizan el conflicto y confieren al oponente el rol de un gigante malvado, cuyos adeptos piensan y responden en la misma forma. En términos simbólicos, los estudiantes construyeron diversos enemigos: el plan Barnés, el gobierno federal, los organismos financieros internacionales...

La técnica de "etiquetación" resulta de gran ayuda a quienes proponen o se oponen a una política. Sobre todo a estos últimos. La "etiqueta" que las autoridades le adjudicaron a su propuesta bajo el principio de equidad (que pague más quien más pueda) no resultó una fuerza impulsora del tema en cuestión a pesar de su valor implícito de justeza social. No fue el caso del poderoso símbolo de gratuidad (que nadie pague) utilizado por los estudiantes, que resultó -como frecuentemente sucede con este tipo de etiqueta-

dos- más efectivo en los debates en torno de la propuesta, ya que constituía una manifestación que generaba un mayor consenso entre los estudiantes al denotar un planteamiento social más radical en el marco de una intención privatizadora de la UNAM. El intenso debate público que se suscitó, contribuyó a la eficacia de este último.

Otra representación clave que rodeó el conflicto se relacionó con la noción de legitimidad. Gran parte del éxito de la protesta se debió a la demostración de que las autoridades no pudieron vincular ese símbolo a su postura, por lo que sus esfuerzos se orientaron a deslegitimar a los líderes opositores. Éstos a su vez emplearon también la deslegitimación del liderazgo moderado, de los partidos políticos, básicamente del PRD, de cualquier autoridad sea de donde fuere, y, evidentemente, del rector.

El resultado, más que un proceso de reforzamiento simbólico, fue una gran saturación al utilizarse muchos tipos de representaciones en un mismo contexto. Quizás el fenómeno pudiera caracterizarse como un aislamiento simbólico. Además, la proliferación de nomenclaturas de las diversas comisiones: de encuentro -y reencuentro-, de contacto, de diálogo para definir el diálogo, de diálogo pero no de negociación, confundía y alejaba permanentemente cualquier confluencia real y objetiva.

Finalmente, las manifestaciones públicas de protesta por parte de los estudiantes se realizaron sólo en la fase inicial del conflicto con objeto de demostrar su fuerza. De haberlo hecho más adelante se hubiera puesto en evidencia la notable ausencia de seguidores, por lo que se optó por la realización de actos de violencia y, sobre todo, de declaraciones a los medios informativos. Cuando las autoridades convocaron a dos actos públicos, además del que realizó al inicio del conflicto, sin la presencia del rector, en los jardines de la Universidad, la mínima asistencia demostró la falta de apoyo con la que contaba.

Los estados de la opinión pública se reflejan de manera muy importante en las agendas y en los resultados de las políticas universitarias. Por ello las autoridades pulsan las corrientes de opinión para conocer lo que piensan los actores más activos de la comunidad y de acuerdo con el talante, promover o descartar asuntos controvertibles. La lógica establece que una modificación en el estado de la opinión universitaria hace que algunas propuestas de políticas tengan mayores probabilidades que otras de alcanzar el estatus de agenda; también puede sacar de la escena a otras que anteriormente tenían mejores expectativas, como ocurrió en el caso analizado.

No obstante que la propuesta de aumentar las colegiaturas y sus razones objetivas fueron ampliamente difundidas, la rectoría no pudo convencer a los estudiantes con lo que perdió el debate en torno de los argumentos vertidos por ambas partes. Pese a contar con el apoyo de la opinión pública nacional, las autoridades universitarias no lograron que sus explicaciones prevalecieran sobre las que esgrimieron los estudiantes, cuyos puntos de vista no fueron suficientemente tomados en cuenta, con lo que se demuestra que el público también juega en un conflicto, pero de ninguna manera es determinante.

De los resultados de la encuesta aplicada a los estudiantes se desprende que de las 19 comparaciones entre argumentos excluyentes sólo dos de ellos favorecían a las autoridades y en otros dos se puede hablar de un empate. En los quince restantes se observa una clara aceptación de los planteamientos de los líderes estudiantiles. Sobre todo en cuanto a que el incremento a las colegiaturas encaminaba la Universidad se hacia su privatización, en respuesta a intereses neoliberales del gobierno y de organismos financieros internacionales; que era un atropello a la Constitución ya que la educación debería ser gratuita para todos por lo que el gobierno pretendía deslindarse de su obligación de financiarla. Asimismo, que su aprobación carecía de legitimidad; que el manejo del presupuesto universitario no era transparente y que la mayoría de los estudiantes apoyaba el paro de actividades.

La mitad de los alumnos manifestaron su oposición a la propuesta, mientras que los puntos de vista favorables correspondían únicamente a una quinta parte. Si se agrega que el segmento de indecisos era elevado, no podía tenerse la certeza del rumbo que seguiría su opinión ante la intensidad del conflicto planteado. A pesar de que algunos investigadores de opinión dividen por partes iguales el porcentaje de indecisos, la desproporción a favor de la protesta seguía siendo muy grande. A pesar de esto, parecía más acertado inferir que aquellos que aún no se decidían por alguna opción, cuando lo hicieran habrían de optar por la proposición de quienes se oponían a la medida de la autoridad.

De lo anterior se desprende que desde el inicio del conflicto, las autoridades habían perdido la batalla argumental, ya que la percepción de la mayoría de los estudiantes en torno a la propuesta del rector se definió en favor de los argumentos de los líderes estudiantiles que lograron persuadir a sus compañeros de la aparente inequitativa distribución de los costos y beneficios del aumento a las colegiaturas.

A lo anterior colaboró el que no se reconoció por parte de las autoridades que el proceso de construcción de la agenda es uno de los principales territorios y ambientes comunes en los convergen quienes toman las decisiones y aquellos a quienes va dirigida la determinación. Por lo que la comunicación no debió limitarse a conformar una pequeña parte del más amplio proceso de la elaboración de la política en cuestión a sólo dar cuenta, por más pública que sea, de la resolución tomada. Tampoco a interaccionar sólo con los medios masivos de información.

Los mecanismos de comunicación política debieron ser parte endógena y no meramente incidental en tanto que constituye la esencia de las políticas, tanto en sus procesos como en sus productos. Es decir, no sólo en cuanto al momento posterior a la elección de la política, sino a lo largo de todas las etapas que involucra la construcción de la agenda. Se olvidó de instituir la discusión como punto de partida, y de llegada, en el proceso conducente.

La estrategia de comunicación de la rectoría debió haber adscrito, al proceso de reforma al Reglamento General de Pagos, utilizando un concepto de Luis F. Aguilar, una agenda comunicativa que incluyera, desde antes de la propuesta de aumentar las colegiaturas, la información oportuna a todos los estudiantes y a todas sus organizaciones -en tanto que iban a ser los más afectados por la decisión- no sólo los de nuevo ingreso, al resto de las comunidades académicas y laborales y, por su relevancia, a los medios masivos; un diálogo directo con la mayoría de los involucrados para explicar las razones de la determinación con objeto de promover su confianza en la propuesta y, sobre todo, en la rectoría y un mecanismo de argumentación y contra-argumentación sustentadas en evidencias factuales y valorativas reales para probar y convencer a los interlocutores del curso de acción. Y, en todo caso, una consulta pública o un plebiscito al respecto, realista y eficiente.

Estos flujos comunicativos, colectivos, incluyentes y persuasivos, de interlocución política, al darle canales y sustento a la más amplia y efectiva participación política estudiantil, hubiera facilitado la vertebración de los acuerdos y la conformación de mayorías reales en torno a la proposición del rector, facilitado su acceso a la agenda formal, ampliado su aceptación y logrado su implantación. O cuando menos, hubieran permitido una rectificación oportuna. También, hubieran sido muy útiles para resolver el conflicto consecuente.

Eventos que influyen en la construcción de la agenda universitaria

En la Universidad las autoridades no se eligen por voto universal sino que acceden a sus cargos por medio de diversos procesos integrados y circulares. En el caso del rector y de los directores de escuelas, facultades e institutos, el proceso de designación es conducido por la Junta de Gobierno, cuya única finalidad es designar a las autoridades académicas de la institución. Sus quince integrantes son miembros destacados de la comunidad universitaria, incluso pueden no pertenecer a ella; frecuentemente es el rector quien los promueve ante el Consejo Universitario para su designación.

Un proceso para designar a un director académico abarca, en general, un mes y medio. El Secretario General envía la convocatoria para que la comunidad inicie un proceso interno de auscultación del cual surgirán algunos nombres para ser considerados por el rector en el momento de integrar una terna, que pondrá a consideración de la Junta de Gobierno, la que, como se dijo, procederá a la designación correspondiente.

En dicho procedimiento, cuya intensidad depende de la importancia relativa de la unidad académica de que se trate, intervienen diversos participantes mediante variadas formas, individuales o colegiadas, y diferentes procesos consecuentes: en ocasiones, el director saliente, sobre todo si trata de ser designado para un nuevo período; algunos de sus más cercanos colaboradores y coordinadores de las áreas académicas; diversos profesores distinguidos y ciertos consejeros de la dependencia de que se trate. Algunas veces participa la representación gremial del personal académico. Los estudiantes, por lo regular, tienen poca participación en el proceso. Los trabajadores se cuidan de no hacerlo, al menos públicamente.

La mayoría de los candidatos buscan el apoyo de algunas autoridades de rectoría y de las organizaciones profesionales vinculadas con su facultad. Los hay quienes acuden a visitar a diversos miembros de la propia Junta de Gobierno. En ocasiones, aunque la mayoría de las veces de forma infructuosa, se acude a miembros de la administración federal o a ex funcionarios públicos e incluso a partidos políticos. Algunos ex rectores han sido visitados por quienes aspiran a dirigir su facultad. Otros buscan el apoyo de ciertos medios de información, sobre todo los más consultados por la comunidad respectiva, particularmente las columnas políticas. En

algunas facultades, cada candidato presenta públicamente su plan de trabajo, pero en la mayoría no.

Este ir y venir de personas más que de proyectos, constituye una de las características más evidentes, aunque no todas formales, de la mayoría de los procesos para las designaciones correspondientes. Es así que no pocos candidatos se esfuerzan más por cubrir esa "lista de chequeo" que de abrir el debate público para aportar a los diversos miembros de su comunidad datos y evidencias, argumentar y contra argumentar las razones de sus aspiraciones y poner en blanco y negro, para su discusión y enriquecimiento, sus ideas y programas académicos. No obstante, una vez que se designa al director correspondiente, que habrá de dirigir su dependencia durante cuatro (u ocho) años, es probable que muchos de los problemas y demandas de su comunidad aparezcan en el orden del día de su agenda de trabajo. Entre otras razones, para legitimar el proceso por el que acaban de transitar.

Esta conjunción de participantes y procesos, en el marco legal vigente, mediante procedimientos formales e informales y en cierta medida en función de la experiencia administrativa, la calificación académica, pero sobre todo la habilidad política y la cercanía de cada candidato con el rector, pudieran explicar, en diferentes momentos de la historia de la Universidad, bajo determinadas circunstancias y no en todos los casos, la designación y su impacto en la agenda institucional correspondiente.

El mecanismo para renovar los cuerpos colegiados de la Universidad responde a las reglas básicas de elección de candidatos en todo sistema democrático. En el caso del Consejo Universitario, por voto universal, secreto y directo, los profesores de cada escuela y facultad, los investigadores de cada instituto de investigación y los trabajadores eligen un consejero propietario y uno suplente para que represente sus intereses durante cuatro años. Los estudiantes lo hacen bianualmente. Mediante fórmulas denominadas planillas y cumplidos los requisitos electorales, un candidato y un suplente por cada dependencia académica concurren al proceso electoral previo registro ante un comité conformado para tal fin. Durante un tiempo determinado realizan una campaña pública al final de la cual se someten a la decisión de sus electores. Una vez calificado el proceso y aprobados sus resultados por el propio Consejo, inician la representación correspondiente. En los subsistemas académicos, por lo general, participan en estos procesos una planilla afín a la dirección de cada dependencia (denominada institucional), una o

dos que representan a los grupos opositores al titular de la escuela, instituto o facultad de que se trate y otra que se presenta como independiente. En facultades con mayor nivel de politización este número tiende a aumentar. En el caso de los trabajadores, lo usual es que se presenten al proceso con una planilla que representa los intereses del comité ejecutivo en funciones; una de la principal corriente opositora y otra que también se auto califica de independiente. Dichos procesos se realizan de manera pacífica, aunque en ocasiones se acompañan de actos de violencia menor. Sin embargo, después del conflicto de 1999 las acciones violentas para impedir el proceso electoral en el ámbito estudiantil se volvieron más frecuentes por lo que en algunas facultades se recurre a la votación por la Internet.

Desde hace varios años, la representación estudiantil ante el Consejo Universitario se había conformado en su mayoría por representantes vinculados con el Partido de la Revolución Democrática, salvo en facultades como la de Derecho que ha sido tradicionalmente un campo de acción de grupos relacionados con el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, a raíz del conflicto universitario dicha presencia disminuyó notablemente. Hoy, prácticamente no existe un consejero al que visiblemente se le relacione con esa organización política. Tampoco se ha detectado la participación en este cuerpo colegiado de otros grupos que, sin embargo, operan al interior de la Universidad.

Es de manera natural que el proceso de construcción de la agenda universitaria se ve afectado, aunque de forma mínima, por estos eventos en tanto que las diversas fórmulas contendientes recurren a promesas electorales en torno a problemas generales y específicos cuya solución se espera impulsar una vez ganada la representación buscada. De haberse cumplido con oportunidad muchos de estos ofrecimientos, quizá el conflicto de 1999 no hubiera ocurrido.

Los procesos en la construcción de la agenda universitaria

Una vez descritos los principales participantes en la construcción de la agenda universitaria durante el período de Francisco Barnés, se abordará al análisis del conjunto de procesos involucrados: el reconocimiento y definición del problema analizado, la generación de la propuesta para tratar de

resolverlo y los eventos políticos que se desarrollaban al interior y al exterior de la Universidad durante el periodo de estudio. Es decir, el juego mismo, sus reglas básicas y las formas de participación de los jugadores.

En la Universidad, los promotores de políticas están generalmente constituidos por las autoridades universitarias y por los diferentes grupos de presión que operan dentro y fuera del sistema y que muchas veces adquieren dimensiones críticas. Otras influencias resultan de las modificaciones en la correlación de fuerzas, primordialmente al interior del Consejo Universitario. Con menor impacto influyen también los medios masivos y el estado de la opinión de los diversos sectores universitarios y de los públicos externos a la institución.

Un día común en la Universidad pudiera obedecer a la siguiente dinámica: primero, varios problemas atraen la atención de los diferentes miembros de la comunidad universitaria, casi siempre incluidos en la agenda sistemática. Segundo, existe una comunidad de especialistas en políticas concentrados en la generación de propuestas, algunas de las cuales serán tomadas en cuenta de manera más seria, en tanto que otras serán descartadas. Tercero, en el ámbito propiamente político constituido por los miembros de los subsistemas institucionales se llevan a cabo diversos eventos que generan cambios en el clima de opinión en torno a diversos asuntos.

Permanentemente se realizan procesos para la designación de autoridades universitarias seguidos de cambios en las administraciones académicas. Las elecciones para consejeros, si bien casi no modifican de manera sustancial la correlación de fuerzas en el Consejo Universitario, si conllevan nuevas ideas y nuevos compromisos. Los diferentes grupos que operan en la institución realizan actividades políticas, ya sea por canales formales e informales, muchas veces apoyados por actores externos, principalmente de los partidos políticos. Las opiniones varían y se expresan de acuerdo al asunto de que se trate y en función de los grupos que afecte una decisión.

Los eventos diarios que ocurren en las tres corrientes universitarias transcurren de manera casi independiente, hasta que se lleva a cabo un acoplamiento entre las tres, dando lugar a una ventana de oportunidad para que un asunto relevante, y casi siempre controversial, encuentre su camino hacia la agenda formal. Un problema es reconocido, una solución viable se encuentra disponible y un evento político genera el momento adecuado para un cambio de política, siempre y cuando el costo de oportunidad no sea muy alto.

El problema

Si bien los problemas no son siempre evidentes, los asuntos relacionados con el presupuesto anual de la institución y su ejercicio constituyen un tema que requiere especial atención y tratamiento. Entre otras razones por su permanente insuficiencia, porque afecta los intereses de muchos miembros de la comunidad y por las dificultades que entraña su negociación con el Gobierno Federal. No obstante su plena justificación social y el hecho de que la Universidad publica sus cuentas cada año, la manera en que se ejerce el presupuesto siempre ha generado reservas por parte de los sectores más conservadores del país, llegando al extremo de demandar su cierre, como aconteció en 1999.

La deficiencia presupuestal en la Universidad ha sido parte consustancial a su historia y origen de varios debates e intensas negociaciones con el gobierno. Por lo tanto, constituye un asunto de la más alta consideración por parte de las autoridades universitarias. En consecuencia, el recorte al presupuesto de 1999, en tanto que la operación de la institución y parte de los estímulos al personal académico estaban en juego, necesariamente habría de instituirse como un evento que seguramente precipitaría, de no tratarse en forma adecuada, un serio conflicto que deberían enfrentar no sólo las autoridades de la institución sino todo el gobierno federal.

Un día después de haber sido informado de esa disminución, el propio rector Barnés encabezó una intensa campaña pública para que el Gobierno de la República le restituyera a la Universidad los recursos originalmente solicitados. La comunidad universitaria del país, a través de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, apoyó decididamente a Francisco Barnés en sus gestiones ante el gobierno y ante la Cámara de Diputados para recuperar las cantidades recortadas y de paso solicitar, infructuosamente, una mayor asignación de recursos. La campaña fue vista con buenos ojos por la Secretaría de Educación Pública. También se logró la receptividad de la Comisión de Educación de la propia Cámara. Dichas gestiones culminaron con la reposición del monto disminuido.

Si bien la reasignación no correspondía a la cantidad solicitada, la condición problemática original (el recorte presupuestal) había sido resuelta, aunque no el problema financiero de fondo. No obstante, las circunstancias que habían alarmado a las autoridades universitarias habían cambiado. Sin

embargo, la disminución del presupuesto, para muchos la única situación conflictiva en ese momento, se aprovechó para proponer una solución a otra condición también problemática y de mayor trascendencia: la insuficiencia presupuestal crónica. El rector ya había anunciado en su plan de trabajo que una alternativa, además de ampliar los servicios externos que con buenos resultados presta la institución, era complementar el subsidio gubernamental mediante fuentes alternas, particularmente las empresariales. Para ello necesitaba asegurarles que la Universidad adoptaba medidas adicionales -y hasta radicales- para obtener recursos suplementarios.

La opción seleccionada consistió en hacer responsables a los estudiantes, en tanto que los mayores beneficiarios, junto con el gobierno y la propia institución, del costo de su educación. Esta propuesta implicaba un alto riesgo político; además requería un cambio en la legislación universitaria. La solución frente a la primera condición problemática era -y fue- fácilmente tratable por la rectoría y suscitó la simpatía y el apoyo de toda la comunidad y de la sociedad. Sin embargo, la elegida para contender con la insuficiencia presupuestal recurrente, el aumento de las cuotas, no obstante su racionalidad objetiva, era muy difícil de implementar dada su complejidad ideológica y política. Así, un asunto tratable por las autoridades se convirtió en su contrario, lo que precipitó el conflicto. Se aplicó así una solución pensada y elaborada sensata y técnicamente viable, pero que no encajaba en el problema que se pretendía solucionar: políticamente no era factible.

El haber definido el tema del financiamiento en términos de una corresponsabilidad Gobierno-Universidad, si bien se trataba, en palabras del rector Barnés y de una importante porción de la sociedad, de un replanteamiento crucial para el futuro de la institución, se enfrentó a una percepción opuesta por parte de los estudiantes, quienes insistían en mantener la categoría de casi gratuidad vigente bajo el principio de que al ser la educación universitaria un derecho constitucional, la responsabilidad de financiarla corresponde únicamente al Estado. Tampoco estaban de acuerdo en que se hiciera pagar a unos cuantos el costo de un problema que afecta a toda la institución.

En esas condiciones, un asunto aparentemente de carácter económico adquirió una gran dimensión en virtud de las consideraciones políticas e ideológicas de quienes lo generaron, de quienes lo impulsaron a la agenda formal y de aquellos que lo advirtieron de manera adversa al rector. A pesar de la

coincidencia en la percepción común del problema, las discrepancias surgieron en torno a la propuesta de solución. Existía un consenso respecto a la existencia del problema; es decir, sobre la carencia de recursos, mas no en cuanto a su urgencia puesto que ya se había restituido el presupuesto disminuido. Mucho menos sobre la mejor manera de solucionarlo ni en relación con los tiempos más adecuados para tal fin.

Cuando se trata de determinar la ocasión para impulsar un asunto a la agenda formal, ¡ahora o nunca! suele ser la expresión coloquial para decidir cuando llega ese momento. A quienes, en contraste con los más optimistas, manifestaban su discrepancia en torno a si era el tiempo para aumentar las cuotas universitarias, Francisco Barnés respondía repreguntando ¿cuándo es el momento adecuado para abordar un asunto?

En todo caso, si era el momento oportuno podría haberse distinguido, aunque con dificultad y sin garantizar su éxito, abordando algunas consideraciones básicas: el análisis adecuado del contexto general y particular en la ocasión, atendiendo a signos tales como la capacidad y frecuencia de movilización de los diversos grupos estudiantiles que actuaban en la comunidad, sobre todo después de las reformas legales de 1997; la seria consideración de los múltiples puntos de vista de connotados profesores e investigadores que no ocupaban puestos de autoridad, pero que por su relevancia académica y presencia universitaria estaban igualmente autorizados, quienes advirtieron el riesgo de la proposición y las opiniones actualizadas de los principales afectados en torno al asunto que se pretendía abordar, "pulsando" el ambiente de receptividad de la iniciativa. De haberlo hecho así, se hubiera revelado que la propuesta del rector convertiría un asunto de carácter técnico y acotado en un problema político, público y nacional.

En contraposición con quienes piensan que es mejor tomar una decisión que no tomarla o posponerla, el sentido común aconseja que cuando se trate de asuntos controversiales es peor tomar una decisión antes de tiempo. Sobre todo en medio de fuertes restricciones como era el caso a principios de 1999 en el país y en la UNAM. Las evidencias apuntan a que la determinación de aumentar las colegiaturas universitarias se presentó demasiado pronto, sin pasar por un período natural de calentamiento, cuando no existía la coyuntura adecuada o la conjunción de elementos intervinientes en el proceso para colocar el punto en la agenda formal garantizando su implantación. Las condiciones económicas y la situación

política nacional, así como los aspectos ideológicos y políticos en la Universidad, entre otros factores condicionantes, reducían las posibilidades de supervivencia de la propuesta. En resumidas cuentas, al presionar su patrón de maduración, la propuesta no logró alcanzar su valor de aceptabilidad en la comunidad estudiantil donde los aspectos ideológicos tienen mayor peso que otros. La idea no sobrevivió. Los datos ahí se encontraban. La experiencia histórica, la información objetiva (recogida en la encuesta reseñada) y la valoración social del tema así lo confirmaban. Además, los grupos de activistas ya se habían manifestado desde 1997.

En una comunidad de intereses tan plural, compleja y extensa como la UNAM, considerada como una caja de resonancia del acontecer nacional, con una larga y a veces dramática historia y con valores propios, resultaría ingenuo pensar que sus componentes humanos opinan y actúan a partir de un mismo enfoque de la realidad. Incluso para definir un problema específico y evidente como la insuficiencia presupuestal, coexisten diferentes ópticas teóricas y metodológicas, diversos intereses individuales y de grupo en un marco ideológico heterogéneo y políticamente diverso. Es por esto que durante el conflicto universitario se hicieron evidentes las diferentes concepciones que existen sobre la naturaleza del sistema de educación superior mexicano y su papel social, cuestiones de fondo que se encuentran en el origen de la acción ejercida.

A pesar de que el propio Francisco Barnés ha aceptado ser el único responsable de la propuesta para reformar el Reglamento General de Pagos, asunción por demás lógica en tanto que cabeza de la institución, esto no significa que en la decisión no hayan influido algunos de sus más cercanos colaboradores y diversos miembros del Colegio de Directores. Asimismo, otros actores políticos externos a la institución; de manera específica el Gobierno de la República, a través de la Secretaría de Educación Pública, con el apoyo de los más relevantes miembros de la ANUIES. En consecuencia, es evidente que el curso de acción que iniciaron las autoridades universitarias fue el resultado de negociaciones sostenidas entre individuos y grupos dentro y fuera del gobierno universitario, con distintas percepciones y prioridades, quienes centraron su atención en el problema en torno a la responsabilidad del financiamiento a la educación superior,

Los datos disponibles permiten confirmar que algunos especialistas universitarios identificaron la relevancia –y el riesgo– de la propuesta presen-

tada por el rector. No obstante, aún cuando reconocieron, cuantificaron y tal vez sobredimensionaron los síntomas del problema, no se sugirieron sus causas estructurales ni las condiciones objetivas del sistema político universitario y sus interdependencias, ni se ofrecieron las explicaciones conducentes. Tampoco se valoraron correctamente la escala ni la intensidad de las consecuencias e implicaciones para la estabilidad del sistema universitario. Así, al escindir los síntomas de las causas del problema, se sobresimplificó el análisis: se halló la solución correcta a un problema equivocado. La medicina prescrita resultó contraindicada.

Además, no se consideró el precio que debería pagarse de no alcanzarse las expectativas deseadas. Mucho menos se valoró la relación beneficio-pérdida, a pesar de que de haberse podido implementar el aumento inicial a las colegiaturas, el monto recabado hubiera permitido un incremento sustancial al gasto corriente de las escuelas y facultades de la UNAM. Cabe recordar, sin embargo, que en 1998 las cuotas de inscripción representaron tan sólo el 0.1 % de su presupuesto total. Porcentaje que de acuerdo a muchas opiniones no resolvía, al menos de fondo, el problema de la carencia de recursos de la institución. Este diagnóstico errado impidió a las autoridades tratar con el problema, y sobre todo salir bien librados, llegándose a cuestionar la capacidad de los universitarios para gobernarse.

Una revisión oportuna del problema, sin precipitarse a causa de entusiasmos erróneos y presiones políticas de grupo, habría conducido a toda la comunidad, no solamente a las autoridades, hacia una solución alternativa a partir de una definición correcta del problema, sólidamente argumentada, ampliamente difundida, sometida a un proceso amplio (en la participación y en el tiempo) de consulta abierta y aprobada en los recintos universitarios para tal fin mediante los procedimientos establecidos por la legislación vigente, que no pusiera (más) en entredicho a los cuerpos colegiados de la institución. El haber actuado de tal suerte el conflicto se habría evitado, o en su caso administrado, pasando de un conflicto insoluble y continuo a uno remediable y terminal, de suma uno, posponiendo el episodio para mejores tiempos.

La corriente universitaria de políticas

En este ámbito interactúan en su mayoría quienes tienen la tarea de generar, discutir, rehacer y aprobar las iniciativas de solución a los diversos problemas institucionales para someterlas al juicio de los encargados de tomar las decisiones. No es suficiente pues que exista un problema, también debe existir una o varias alternativas que hayan sobrevivido en el campo de las políticas. Dichas propuestas están generalmente sustentadas en consideraciones técnicas apropiadas. No obstante, los especialistas deben saber que los decisores juzgan los méritos de una política tanto en función de sus costos económicos como políticos.

En la UNAM existen áreas de políticas académicas y administrativas tanto en la rectoría como en los diversos subsistemas que la componen. Una de las primeras acciones del rector Barnés fue crear la Secretaría de Planeación, señal de la importancia que le otorgaba al papel que jugarían los especialistas y técnicos en la elaboración de su agenda formal y en la especificación de alternativas consecuente.

Las dos principales ópticas entre los responsables del análisis de las políticas de su rectorado, presentes desde la configuración de su equipo de trabajo, fueron el enfoque técnico-económico y el encuadre político-social. El primero definía los problemas en términos de costo, productividad y eficiencia, e incluso equidad. Asumía que el gasto -que no la inversión- de la educación era también responsabilidad de la institución. El segundo se orientaba más hacia lo político y poseía una visión social más amplia. Defendía el carácter público de la educación y por lo tanto de su financiamiento. En la agenda del rector prevaleció el primer enfoque, pasando por alto que tanto el contenido de las políticas como la situación política son elementos importantes para promover asuntos a la agenda formal.

Hubiera hecho falta, quizás, un tercera óptica que permitiera encuadrar los problemas desde otra racionalidad que al combinar realismo e idealismo aumentara las posibilidades de alcanzar a un costo menor los objetivos buscados que partiera de la premisa de que las dimensiones valorativas y políticas son inherentes a toda decisión de gobierno, ya que en el análisis de políticas los aspectos estimativos de justicia social y de viabilidad política son tan relevantes como las de factibilidad técnica y organizacional.

La alternativa de solución al problema de la insuficiencia presupuestal en

la UNAM, mediante un aumento en las cuotas, no fue nueva ni azarosa; surgió de una recombinação de ideas que desde tiempo atrás se habían elaborado no obstante que siempre habían fracasado. Además, quienes la apoyaron no tomaron en consideración otros puntos de vista en torno de la misma, por lo que las preocupaciones de la rectoría no fueron cotejadas con la opiniones más actualizadas y precisas como la encuesta a los estudiantes referida o con las de muchos profesores e investigadores; incluso con las de otras autoridades institucionales, lo que hubiera evidenciado su inviabilidad real. Esta omisión, aunada a la carencia de información histórica y datos confiables, condujeron más a discusiones superficiales sobre el problema que a un debate dialógico argumentativo sustentado en los indicadores reales y comprobables.

Frente al inminente fracaso de la propuesta inicial y en tanto que suspender la reforma para entonces vigente ya no resolvería el problema, se pensó en una alternativa que tampoco resultó pertinente: promover el incremento de las colegiaturas por decisión voluntaria. Esta opción, no obstante para muchos también inútil e insuficiente, de haberse planteado de manera oportuna quizás hubiera tenido mayores probabilidades de haber concitado un mayor apoyo estudiantil. Sea como fuere, ya era demasiado tarde. De hecho, durante el periodo de inscripción de 1998, a través de la Fundación UNAM, se recabó la suma de \$14'738,761.00 por medio de aportaciones voluntarias de los estudiantes y de otros miembros de la comunidad. En todo caso, esta cantidad tampoco rebasaba el 0.2% del presupuesto aprobado para ese año; los beneficios seguían siendo menores a los réditos políticos.

Cabe señalar, además, que las colegiaturas nunca fueron una fuente relevante de ingresos para la Universidad. En 1948 representaron 24% de su presupuesto y para 1961 disminuyó hasta 9%. En aquel año el ingreso debido a las cuotas alcanzaba 36.6% y en 1986 representó el 5.64 %. Quizá con base en estos datos es que la mitad de los estudiantes encuestados (52%) consideraban innecesario un aumento de cuotas para solucionar el problema del financiamiento institucional.

El multicitado documento Sociedad solidaria, Universidad Responsable, al afirmar que "existe un amplio consenso en la comunidad universitaria" en torno a diversos asuntos, entre ellos la diversificación de las fuentes de financiamiento, incluido el aumento de las cuotas, envió la señal de que la definición del problema de la insuficiencia presupuestal y la alternativa de solución escogida había considerado diversos aspectos que evitarían las consecuencias

resultantes, básicamente la articulación del consenso en la comunidad universitaria. Sin embargo, no sucedió así y, por lo tanto, la idea clásica de quien define es quien decide, no se verificó: las autoridades universitarias definieron el problema, pero los estudiantes decidieron el curso de acción.

Todo lo anterior evidenció que una mayor participación del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática; es decir, un mejor conocimiento de los asuntos y una mayor ignorancia de los valores de la comunidad, lejos de ayudar impidieron que el rector ejerciera una conducción política independiente colocándolo en una posición imposible, por lo que al no establecer la diferencia entre política y administración fue derrotado en su iniciativa.

La arena política universitaria

En el apartado relativo a los participantes dentro y fuera del gobierno universitario se identificaron las principales fuerzas políticas relevantes que de una u otra manera incidieron en la reforma al Reglamento General de Pagos de la UNAM y en sus consecuencias. Resta, por lo tanto, conocer la manera en que tales agentes y sus organizaciones procesaron sus intereses, así como desenrañar la forma mediante la cual los líderes políticos universitarios percibieron y reaccionaron frente a sus actividades, particularmente las de los estudiantes. El problema ya había sido definido, la propuesta estaba configurada, discutida y aprobada en la corriente en la que se desenvuelven las políticas. Tocaba el turno a su negociación en el campo político en el que, a diferencia de las otras dos corrientes, su proceso es más difuso y menos estructurado.

En la UNAM, debido en buena medida al alto nivel educativo, no exclusivo de la institución, y a la diversidad de puntos de vista de sus integrantes, así como por la facilidad que tienen de acceder a todo tipo de informaciones, permanentemente se debaten la mayoría de los temas nacionales y universitarios. Esta pluralidad de ideas es no sólo inevitable, sino obligada para la buena salud de una institución que se rige por el debate y la discusión pública en todos sus niveles de participación y decisión. Los principales asuntos a discutir en el espacio universitario son básicamente los relacionados con las actividades de enseñanza, investigación, y difusión de todas las manifestaciones de la cultura y, quizás con mayor enjundia, se confrontan concepciones de carácter político e ideológico.

La corriente política universitaria se configura principalmente con tres elementos: primero, los eventos relacionados con los cambios en el gobierno de la Universidad, básicamente en la administración y en los consejos institucionales de decisión y de los resultados en las elecciones internas. Segundo, de las acciones, frecuentemente en función de posiciones políticas ideológicas, de las fuerzas organizadas en términos del conflicto y el consenso entre los grupos de interés que operan en su interior, algunos apoyados por organizaciones políticas externas, y tercero, de las variaciones en el estado de las opiniones de los diversos componentes de la comunidad. Estos tres acontecimientos políticos tienen un poderoso efecto en la conformación de las agendas, ya sea promoviendo o inhibiendo asuntos, y constituyen una parte relevante en la especificación de alternativas consecuentes y de sus resultados.

Las designaciones de autoridades universitarias traen nuevas administraciones y las elecciones para acceder a los consejos institucionales provocan nuevos reacomodos de las fuerzas políticas institucionales, sustentadas en diversas convicciones. De manera cíclica los diversos grupos de interés presionan a la rectoría con sus demandas y los responsables de la elaboración de políticas recogen o perciben el estado de ánimo de los diferentes estratos de la comunidad de acuerdo al problema que se trate de resolver. La combinación de la opinión universitaria -y pública debido a la importancia de la institución- con una nueva administración, es un elemento poderoso en la promoción de nuevos asuntos en la agenda. Sin embargo, los grupos internos de presión tienen gran capacidad para bloquear estos nuevos temas intentando reorientarlos en favor de sus intereses. Cuando los grupos organizados entran en conflicto con la administración, la posibilidad de que unos y otros logren promover sus asuntos depende en gran medida de que cuenten con un fuerte apoyo público. Esta condición cambiante obliga a que en esta corriente, a diferencia de la de políticas, sea obligado construir el consenso por la vía del diálogo y la negociación so pena de ver frustradas las propuestas.

Quienes llegan a ocupar las posiciones de autoridad frecuentemente modifican las prioridades e impulsan novedosos asuntos lo que afecta sustancialmente las agendas. Con frecuencia, las nuevas autoridades aprovechan esta condición para desenterrar asuntos que esperaban un acontecimiento que pareciera favorecer su inclusión en la agenda formal, tal como sucedió en 1999 con la determinación de aumentar las colegiaturas.

Mientras muchos miembros de la comunidad festejaban los éxitos que

Francisco Barnés había obtenido en sus primeras acciones de gobierno, hablando incluso de su reelección, a principios de 1999 los acontecimientos en la arena política nacional transcurrían de acuerdo con sus propias reglas, ritmos y procedimientos. En el ámbito partidista electoral, se realizaban los reacomodos necesarios para iniciar, ese mismo año, las precampañas electorales nacionales, incluidos los ajustes al interior de los partidos políticos vigentes, uno de los eventos cruciales en el inicio del conflicto. En el terreno gubernamental, la inminente salida del Secretario de Gobernación, uno de los principales apoyos de Francisco Barnés en el gobierno, para asumir la candidatura a la presidencia de la república por parte del partido gobernante, presumía una pérdida importante en la capacidad de maniobra del rector, como se comprobó después ante la llegada del nuevo secretario.

En el ámbito estudiantil, sobre todo entre los grupos más combativos, privaba la desconfianza en las autoridades universitarias, como en cualquier autoridad, debido, entre otras razones, a las reformas de 1997 que percibían como un intento de privatizar a la institución.

Este panorama, del cual se mostraron solo dos aspectos cruciales, advertía que cualquier decisión relevante del rector iba a depender, más que en otras ocasiones, del contexto nacional y de su capacidad para generar y organizar los consensos internos. Por ello, se requería de una depurada valoración de curso de los eventos en esta arena central para determinar el estado de las relaciones no sólo entre la rectoría y las fuerzas políticas actuantes en la comunidad, fundamentalmente las estudiantiles, sino sobre todo de las que operaban en su exterior. A partir de este diagnóstico hubiera sido posible determinar si existía una oportunidad favorable para impulsar la propuesta, es decir si se contaba con el respaldo interno necesario y suficiente para contender con las recurrentes presiones de los grupos tradicionalmente opositores.

Apoyo que sólo era concebible en la medida en que se hubiera tratado, primero, de revertir la tendencia del propio sistema universitario que se inclina a localizar los asuntos relevantes en nichos instituidos favoreciendo los intereses de unos grupos en detrimento de otros. Propensión sistemática que resulta, básicamente, de la insuficiencia real de la participación de la mayoría de la comunidad universitaria, y en particular de los estudiantes, cuya capacidad de movilización no fue analizada objetivamente, en el proceso mediante el cual se toman las decisiones en la Universidad. Ya la encuesta reportada en este trabajo se había puesto al descubierto que desde el principio

del conflicto más de la mitad de los estudiantes habían destacado la inoperancia de los cuerpos colegiados como medio de comunicación para lograr acuerdos decisivos para la institución.

Al pasar por alto estas consideraciones centrales, era imposible edificar un acuerdo con las agrupaciones políticas actuantes en torno a cualquier proposición relevante del rector. En otras palabras, la rectoría no comprendió enteramente que para poder llevar a la práctica su reformador plan de trabajo, manteniendo la estabilidad y la gobernabilidad de la Universidad, era necesario promover la participación de la mayoría de los estudiantes, más allá de los grupos reconocidos, denominados de manera eufemista como institucionales, en el proceso de construcción de su agenda, convirtiéndose en una de las variables más significativas de su fracaso.

Queda claro que previo a ello, hubiera sido necesario iniciar la reiteradamente sugerida actualización de los mecanismos tradicionales para el efecto que, en contraste con quienes consideran que los acuerdos en un sistema político se logran sólo con base en la lógica de presión, violencia, negociación y cabildeo, inaugure un sistema de gobierno en el cual la mayoría de la comunidad pueda intervenir en un proceso permanente de debate, deliberación y mutua persuasión, que se inicie con la expresión de preocupaciones generales y culmine en decisiones concretas de política.

Un arreglo de este tipo al interior de la comunidad le hubiera abierto al rector, al ejercer una conducción política más independiente, un mayor espacio de maniobra para contender con las presiones internas y externas que habían orientado sus decisiones y enfrentar los problemas de la Universidad, apostando más a la lógica de exigencia-negociación con el gobierno que a la de sumisión-aceptación de sus políticas en materia de educación superior y financiamiento.

Una estrategia basada en este principio, al modificar la correlación de fuerzas en un sentido más favorable a las autoridades de la institución, le hubiera permitido avanzar en su programa. Además, le habría facilitado contender con los naturales conflictos universitarios al asumir legítimamente el liderazgo institucional y aglutinar a la mayoría de los estudiantes no activistas en torno a su rectorado frente a los grupos más radicales que de manera permanente -y con éxito- terminan por secuestrar a la institución. Asimismo, hubiera podido presionar, también de manera legítima, al gobierno para que pusiera en juego todos sus recursos para apoyarlo, y junto

con él a la Universidad, frente a las limitaciones presupuestales recurrentes sin poner en riesgo la autonomía universitaria y la función eminentemente social de la Universidad. Al no haber actuado de esa manera, en 1999, Francisco Barnés se quedó solo frente a una situación imposible, convirtiéndose más en el factor principal del problema que de su solución.

A pesar de no existir las condiciones anteriores se continuó con el curso de acción decidido. Frente a esta determinación, era aconsejable, al menos, elaborar, previamente al anuncio de la propuesta, una estrategia informada y adecuada para descifrar las condiciones prevalecientes con objeto de entender todos los posibles escenarios y consecuencias de la determinación. Y actuar en consecuencia centrando la cuestión menos en el mutuo convencimiento entre las propias autoridades y más en el debate, la argumentación y contra argumentación, la negociación y la articulación del consenso entre las más relevantes fuerzas actuantes, elementos centrales para alcanzar los acuerdos en toda arena política. Además, el hecho de que hubiera pasado un tiempo tan corto entre la colocación del tema en la agenda y su sanción por el Consejo Universitario, a diferencia de otras iniciativas, hizo más difícil mantener la distinción empírica entre reconocimiento de la cuestión y respuesta.

Si no fue posible, como de hecho nunca lo es, hacer coincidir a todos con una solución, era factible construir una alianza ganadora con los grupos estudiantiles moderados cuando la ecuación que comprendía a las fuerzas políticas organizadas favorecía a la rectoría, aunque probablemente hubiera resultado en una alternativa diferente de solución al problema original que hubiera permitido avanzar en los propósitos y evitar el conflicto y sus consecuencias. Al inicio del conflicto hubo alianzas, pero éstas fueron entre las autoridades y sus aliados tradicionales a través de los mecanismos establecidos. También entre los estudiantes, mediante la manipulación del consenso, el debate orientado y la negociación con los diversos grupos actuantes. Cuando los líderes moderados salieron de la escena dejando la conducción del conflicto en manos de los líderes extremistas, la rectoría se quedó sin posibles interlocutores; y el conflicto sin remedio.

Si nos atenemos al caso de estudio, el proceso de construcción de la agenda del rector no fue suficientemente conceptuada en términos de la articulación, que no supeditación, entre flujos comunicacionales y política, al olvidar que el proceso comunicativo es una parte sustantiva y no adjetiva, como suele pensarse, de la elaboración racional y desarrollo de las políticas

públicas. Antes de elaborar su propuesta, las autoridades universitarias no tomaron en cuenta que tomar decisiones, incluso de manera racional, no es suficiente. El desarrollo de la política de financiamiento no se acompañó desde su concepción original de un proceso de comunicación, de una agenda comunicativa, para argumentar, transmitir y evaluar las evidencias con el fin de convencer a los estudiantes de sus beneficios.

Aunque se buscó crear un clima favorable a la propuesta del rector mediante una consulta, esto se hizo con premura, después de haber sido anunciada y a través de canales de comunicación demasiado formales, limitados a los mecanismos institucionales y a ciertos grupos de estudiantes previamente reconocidos, privilegiando a los medios de difusión sobre la comunicación directa, a lo que se sumó el breve lapso para su análisis y tardía discusión. Más grave aún es que no se consideró la opinión de los estudiantes.

Por ello, antes de la elección de la política en cuestión debió iniciarse un proceso de consulta, debate, explicación, justificación y persuasión, con objeto de otorgar a la decisión bases conceptuales, ideológicas y políticas, y con ello articular el consenso, encontrar consecuencias e implicaciones no previstas y, en gran medida, adelantarse y evitar el conflicto. Hubiera sido muy pertinente explicar la decisión antes de tratar de colocarla en la agenda, tratar de convencer a los estudiantes para que la comprendieran, hacerlos participar en su discusión y, en su caso, modificarla.

Si se quería descifrar correctamente la evolución del sistema universitario, con el objetivo, entre otros, de amplificar el espacio de lo políticamente posible, todos los elementos del proceso comunicativo deberían haber sido tomados en consideración por quienes decidieron reformar el Reglamento General de Pagos y adscribir su vasto instrumental al proceso de construcción de la agenda institucional. Era obligado, por lo tanto, que a los responsables de la comunicación se les hiciera conocer, desde el principio, la política por la que se optó, así como los principios, criterios, normas y procedimientos de decisión que condujo al aumento de las cuotas. Por ello, quienes elaboraron la propuesta, quienes tomaron la decisión y quienes estábamos encargados de favorecer la comunicación con la comunidad, debimos haber interactuado a lo largo del proceso. De esa manera, quizás, hubiera sido posible transmitir y convencer a los diversos públicos las razones por las cuales era necesario decidir el malogrado curso de acción. En otras palabras, debería haberse institucionalizado el debate y la deliberación.

La ventana de políticas

En tanto que el ciclo presupuestal constituye un importante motivo para la apertura de una ventana, el rector aprovecho su obligada revisión periódica para introducir su propuesta de cambio en las colegiaturas. Sin embargo, las condiciones esenciales fueron trastocadas al pretender corresponsabilizar a los estudiantes en su financiamiento. En esas condiciones, la agenda rutinaria en materia financiera distributiva se convirtió en una agenda discrecional redistributiva, por lo que los asuntos que habrían de conectar con la renovación presupuestal de 1999 volvían predecible que la ventana para la propuesta del rector iba a estar cerrada. En palabras de agenda se puede decir que si bien la ventana de problemas estaba abierta la ventana de políticas no lo estaba debido a que a pesar de que una solución técnica estaba disponible, no era políticamente la más acertada. La propuesta no pasó.

Una vez que la propuesta de aumentar las colegiaturas quedó establecida en la agenda formal del rector, el control sobre el proceso se perdió, derivando en la apertura de una "caja de Pandora" que solo se cerró con la intervención de la fuerza pública. No obstante que los participantes en la construcción de la agenda universitaria tienen un amplio margen de discrecionalidad en la apertura de ventanas, debieron preguntarse a sí mismos antes de adoptar la decisión si el riesgo de poner en marcha una inmanejable cadena de acontecimientos podía producir un resultado no deseado por ellos. Al no hacerlo, demostraron una notable diferencia entre el aficionado y el profesional: en contraste con el primero, el segundo sabe reconocer cuando las condiciones no son propicias para impulsar un asunto a la agenda institucional. Por ello, algunas veces los participantes más experimentados deciden no abrir una ventana o presionar a su apertura por el riesgo de alcanzar un resultado que pueda resultar peor que el estado anterior, ya que es preferible perder la oportunidad de acceder a la agenda que lograrlo con una propuesta mal formulada pues se corre el peligro no solo de fracasar en el intento sino de vacunar a la institución para futuras reformas, como ocurrió en la UNAM a raíz del conflicto analizado.

Uniando las piezas del rompecabezas

El trayecto que siguió la reforma al Reglamento General de Pagos de la UNAM a finales de los años noventa puede describirse de la siguiente manera: en noviembre de 1998 se presentó en la Universidad un problema al que la rectoría tenía que hacerle frente: un recorte al presupuesto para el año siguiente por parte de la Secretaría de Hacienda. Para resolverlo, el rector contaba con la comunidad universitaria. En el ámbito de las políticas universitarias se encontraba disponible una aparente solución: aumentar las colegiaturas. El rector la eligió a pesar de que después de una intensa campaña el gobierno restituyó el monto recortado con lo que se redujo el grado de urgencia del problema frente a otros de igual o mayor trascendencia. Los estudiantes consideraron que más que resolver una deficiencia presupuestal crónica, la intención del rector era privatizar a la Universidad, en respuesta a los dictados de las agencias financieras internacionales y del Gobierno Federal. Lo que para la rectoría era una solución al problema, no lo era para quienes se opusieron a su iniciativa.

El rector insistió en la propuesta, poniendo en juego su capital político y sus recursos para impulsarla a la agenda institucional, pero sin someterse de manera oportuna y eficiente a discusión con los estudiantes, quienes serían, aunque sólo los de nuevo ingreso, los directamente afectados por la elección. Para ello se valió de los consejos institucionales, que al no incluir a todos los grupos activos, habían sido con frecuencia impugnados. Promovió que autoridades, personas y grupos afines apoyaran públicamente su propuesta tal y como había sucedido siete años atrás, sin considerar las nuevas circunstancias nacionales y universitarias. La difundió exhaustivamente a través de los medios masivos de comunicación los que, salvo algunos de los más leídos entre los estudiantes, apoyaron la solicitud del rector. La respuesta estudiantil fue insatisfactoria.

Los grupos estudiantiles actuantes argumentaron que el financiamiento universitario era obligación del gobierno federal ya que de acuerdo con la Constitución la educación superior debe ser gratuita reviviendo un viejo debate inconcluso. La protesta fue mal evaluada en sus implicaciones políticas, distorsionando el cálculo político del rector quien no pudo valorar las consecuencias de persistir en su intención. Incluso se pensó que podían manipular las variables, como fue el caso de las condiciones bajo las que se

aprobó el nuevo Reglamento General de Pagos, lo que ocasionó la pérdida del apoyo con el que el rector aún contaba. La determinación, al chocar con el patrón de receptividad de la mayoría de los alumnos, no cumplía con los requisitos para acceder a la agenda pues se menospreciaron los costos que de insistir en ella acarrearía en la arena política.

La proposición se tornó políticamente insustentable debido, en gran medida, a que fue anunciada en un contexto político nacional económicamente deprimido y electoralmente activo, y a un entorno universitario sobreideologizado y urgido de reformas estructurales largamente postergadas. Sobre todo por no haber tomado en cuenta antes de su formulación a los grupos estudiantiles actuantes. En otras palabras, por no haber promovido la participación y la articulación de las fuerzas políticas vigentes en beneficio de la determinación.

El enfoque para abordarlo, propio de los llamados tecnócratas, resultó inadecuado, pues la solución escogida privilegió su viabilidad técnica sobre su plausibilidad política. El análisis y la definición del problema que originó la proposición se realizó de manera unilateral, sustentado en el modelo orgánico vertical de política burocrática universitaria, lo que condujo a subestimar la opinión de importantes grupos que operaban en la Universidad. Igualmente, se careció de una estrategia adecuada a la magnitud del asunto, y no se abrieron con oportunidad los canales para el debate, el diálogo y negociación. En suma, la ventana de oportunidad para impulsar el tema a la agenda institucional garantizando su implementación estaba cerrada. La propuesta debió retirarse de la agenda para dar lugar a la apertura de un espacio de reflexión serena y participativa sobre la problemática y perspectivas de tema en cuestión y ahorrarle a la Universidad la polarización en curso; al no hacerse se inició el conflicto.

No obstante que el gobierno federal había apoyado al rector en su propuesta, una vez iniciado el paro de actividades consecuente lo abandonó a su suerte asegurando la impunidad de los paristas. Ante el alargamiento y la complejidad del conflicto, la mayoría de los integrantes de la comunidad se alejaron de la escena. La contienda se trasladó a los medios informativos. El problema se volvió intratable para la rectoría. La reforma no se implementó. Al cabo de diez meses, haciendo coincidir el tamaño de la falta con la sanción, el rector se vio obligado a renunciar a su cargo. Las importantes reformas que había logrado poner en práctica desde 1997 se echaron para atrás.

Las principales razones que impidieron que la propuesta del rector para reformar el Reglamento General de Pagos de la Universidad en 1999 alcanzara el estado de agenda que posibilitara su implementación, tuvieron que ver con el contexto socio-económico y político-ideológico en medio del cual se procesó la política universitaria en cuestión, con los participantes y sus intereses, tanto al interior como fuera de la Universidad, quienes dominan los procesos de elaboración de las políticas universitarias, y con los mecanismos para su reproducción. Así mismo con los instrumentos institucionales de control político y los dispositivos y criterios para la toma de decisiones. En suma, con la estructura universitaria de poder. Este entramado condicionó el enfoque a partir del cual se definió el problema y se especificó la alternativa de solución elegida así como con la estrategia y la mecánica desarrolladas para impulsar la propuesta del rector en la arena política universitaria.

Un entorno económico crecientemente empobrecido, producto de la obediencia puntual de la administración gubernamental a las políticas internacionales de corte neoliberal, cuyos efectos han impactado de forma negativa en la distribución del raquítico ingreso nacional, afectando de manera particular a las clases medias urbanas y suburbanas; un ambiente políticamente ajetreado, en razón de los ajustes al interior de los partidos políticos con vistas a los comicios electorales del fin de siglo, e ideológicamente impregnado por la oposición de diversos sectores a la privatización de las actividades cruciales del Estado, de manera singular la educación superior pública; una estructura universitaria de poder altamente centralizada, donde el juego de fuerzas entre los grupos de interés internos y externos controlan el proceso de toma de decisiones; una sub-representatividad real que impide la participación activa, razonada y suficiente de la mayoría de los profesores, investigadores y estudiantes y de sus principales organizaciones en los procesos de elaboración de políticas universitarias, imposibilitaron que la propuesta del rector pudiera acceder a la agenda institucional y por lo tanto ser implantada. A ello, colaboró el compromiso de las autoridades con las políticas en materia de educación superior del gobierno, poniendo en riesgo la autonomía universitarias, el cual, una vez iniciado el conflicto, era obvio que abandonaría al rector y a la institución.

El fracaso de la política en cuestión obedeció también a la visión de los analistas de políticas académicas universitarias más burocrática que democrática, más enfocada a la administración basada más en criterios racionales

de eficiencia técnica y eficacia económica que en consideraciones que garanticen la gobernabilidad de la institución. Además, el proceso seguido para la elaboración e implementación de la política en cuestión careció de imaginación y de voluntades políticas para el diálogo y la negociación, tanto de algunas autoridades responsables de la política universitaria como de los líderes estudiantiles más obcecados, carentes de una de una cultura dialógica argumentativa, capaz de corregir errores, propia del hábito colectivo de participación política democrática, con objeto de convencer, articular los apoyos y concretar los acuerdos necesarios con las fuerzas políticas actuantes, reconocidas y no, a favor de su propuesta. Todo ello canceló cualquier posibilidad de arreglo racional y político, con el consecuente retiro de la comunidad de los campos universitarios y aislamiento de las partes contendientes.

Por añadidura, no se dotó al proceso de una agenda de comunicación que desde antes de anunciar la propuesta proveyera a las autoridades universitarias los canales y los flujos comunicativos directos capaces de ganar, mediante razonamientos técnicos y políticos, la batalla argumental. No se pudo, en consecuencia, articular política y comunicación.

Epílogo

El intento de Francisco Barnés de aumentar las colegiaturas puso al descubierto un problema real, ampliamente debatido y cuya solución ha sido largamente pospuesta: la manera en que se elaboran las políticas en la institución. En otras palabras, la forma en que se construye la agenda universitaria de poder. El rector no comprendió que para poder llevar a la práctica su reformador plan de trabajo sin alterar la estabilidad de la Universidad, hubiera sido necesario superar previamente las concepciones de poder, de cambio y de participación política institucional.

El conflicto reflejó la disputa por hacer prevalecer los diversos intereses de algunos grupos privilegiados que operan en su interior. Acusó la urgencia de analizar en profundidad el peligro y los altos riesgos que para un sistema complejo, diferenciado y plural, como es la UNAM, diseñado para funcionar mediante procedimientos democráticos y cuya característica esencial es la proscripción del uso de la fuerza mediante la invocación del diálogo y la razón para resolver las diferencias, significa el mantenimiento de una

estructura de poder real poco diferenciada. Configuración mediante la cual, la elección de los problemas relevantes así como las alternativas de solución son la resultante política de la negociación entre individuos y grupos que ocupan espacios y posiciones importantes, tanto al interior de la Universidad como en el Gobierno, así como en diversas organizaciones políticas, que actúan en función de sus concepciones, compromisos e intereses especiales.

Comprobó que los procesos predecisivos representan el papel más crítico en la determinación de los problemas que el sistema habrá de considerar, así como la elección de alternativas de solución correspondientes. En consecuencia, lo que sucede en los consejos formales de toma de decisiones es poco más que reconocer, documentar y legalizar los resultados momentáneos de una lucha continua de fuerzas en la matriz social más extensa.

El conflicto mostró que la estrecha participación en la selección de alternativas políticas que se lleva a cabo en la institución, ha reforzado las tendencias en la dirección de la estructura y perjudicado su estabilidad, ya que al limitarse el acceso a la arena política sólo a los grupos legitimados o previamente reconocidos como actores sociales, las agrupaciones excluidas llevan a cabo acciones extralegales para atraer la atención a sus demandas por parte de quienes toman las decisiones y con ello forzar su ingreso al sistema político universitario poniendo en severo riesgo la gobernabilidad y, por ende, la sana estabilidad del sistema universitario.

Finalmente, corroboró que en la medida en que la participación activa en la formulación de la agenda de poder universitaria sea más estrecha, limitada, selectiva y aislada, existen mayores probabilidades de que la brecha entre agenda formal y agenda sistemática sea más ancha. Es decir, entre los problemas reales de toda la comunidad y los intereses de unos cuantos grupos que operan al interior y al exterior de la Universidad.

De no modificarse estas condiciones, cualquier iniciativa relevante, además de la estudiada a lo largo de este trabajo, tendrá pocas posibilidades de prosperar.

Re se ñ a s

Lecciones desde Brasil

Reseña del libro de Nylén, William,
*Participatory Democracy versus Elitist Democracy:
Lessons from Brazil*, Nueva York, Palgrave
Macmillan, 2003, 256 pp. ISBN-1403963061.

Gustavo López Montiel

WILLIAM NYLEN, profesor en la Universidad Stetson en la Florida, abre un interesante debate sobre la tensión existente entre los patrones elitistas de la democracia y la posibilidad de hacer de ésta una experiencia de participación política más allá del simple voto periódico. Nylén plantea la posibilidad de que la democracia pueda recuperar su sentido más original de participación política individual, dejando atrás la noción elitista que implica la elección de representantes que son dependientes de los grandes poderes, conocidos únicamente a través de los medios de comunicación y lejanos de los electores. Por esta razón, los ciudadanos tienen sentimientos encontrados en lo que se refiere a la política y los políticos, los aman y los odian al mismo tiempo.

Con base en su investigación sobre presupuestos participativos en Brasil, Nylén cree que es posible fortalecer y profundizar el alcance de la democracia a través de la participación de grupos de la sociedad civil en aspectos específicos de la toma de decisiones. Su visión apegada a la idea de democracia participativa de Tocqueville, asume que los ciudadanos se *empoderan*

(*empowerment*) constantemente con respecto a las elites, evitando que las instituciones se estanquen, si se consolidan formas de participación política que vayan más allá de lo electoral.

En su estudio de dos ciudades brasileñas en el estado de Minas Gerais, enfoca los mecanismos de presupuesto participativo que se han consolidado a partir de los gobiernos del Partido de los Trabajadores. Los ciudadanos reunidos en comités vecinales deciden sobre sus prioridades y el gasto ligado a las mismas, y posteriormente seleccionan delegados que los representan en otros niveles de decisión presupuestal. Esas mismas reuniones, sirven como mecanismos de rendición de cuentas de los servidores públicos de las administraciones locales. Nylen cree que los modelos de participación, como el presupuesto participativo, pluraliza la política, fortaleciendo a la sociedad civil y generando nuevas vías de resolución de necesidades.

Más allá de las críticas sobre los modelos de participación estudiados por Nylen, el texto nos introduce en la discusión sobre las asociaciones y la democracia en un nivel distinto al de la individualidad. La democracia implica un proceso de adaptación incluyente que se moldea dependiendo de los impactos que recibe de los grupos y movimientos que participan a su alrededor. La existencia de grupos que se fueron incorporando a la lógica democrática desde el siglo XIX, como obreros, campesinos, mujeres, grupos étnicos, etc., se vio complementada con la generación de nuevas obligaciones del sistema democrático en el ámbito social, al tratar de compensar a los individuos por las desigualdades creadas por los errores del mercado o las desigualdades con que las sociedades se fundaron. Sin embargo, cotidianamente existen personas que se sienten excluidas y que luchan por igualdad y justicia en el espacio de lucha política generado por la democracia. Estas luchas y sus victorias, constituyen "la verdadera definición de democracia" (p. 3).

Diversos ejemplos pueden sumarse a este argumento. Todas las naciones democráticas tienen sus procesos conflictivos de adaptación incluyente que da forma y viabilidad al gobierno democrático. Existen perspectivas que asumen a la democracia

como un procedimiento que incluye libertades como la de asociación, pensamiento, sufragio universal, elecciones periódicas, etc., pero no van más allá de considerarlas características de la democracia, más que triunfos que parten de luchas por el reconocimiento cuyo común denominador es una continua lucha por la inclusión.

La democracia es dinámica precisamente por esa razón, porque se monta en un proceso de lucha y conflicto que deviene en inclusión de grupos. Cuando el proceso se detiene, la democracia decae instituyendo una dominación elitista, donde se genera un proceso de exclusión por quienes la controlan y toman decisiones. Las formas de exclusión varían debido a la formación de la política interna, pero su efecto es similar.

Los modelos de democracia participativa permiten a los ciudadanos mantenerse activos en periodos no electorales. Cuando existen grupos activos, normalmente su participación está alejada de las estructuras institucionales de la política que permanecen como el botín de los políticos, los partidos, los grupos económicos y todos aquellos que obtienen beneficios. Es por ello que se requiere de espacios permanentes de interacción entre la sociedad civil y las instituciones en el proceso de toma de decisiones, más allá de las audiencias o las consultas, que revitalicen a la democracia y empoderen a los ciudadanos. Una idea importante en Nylén es el de empoderamiento ciudadano, que define como "la transformación de la mentalidad de un individuo, de fatalismo y dependencia... a un nuevo sentido de responsabilidad personal y lucha contra formas sistémicas de exclusión y dominación, y la creencia en la eficacia personal de lograr éxito en esta lucha" (pp. 27-28). Independientemente de que este sentido pueda generarse de manera espontánea, se pueden dar estímulos institucionales desde el poder político para estimular la participación, particularmente en países donde la democracia elitista domina.

El argumento de Nylén no gira en torno al reemplazo de la democracia representativa con la democracia participativa, sino en explorar sus potencialidades y complementar sus ámbitos de



acción, fomentando el compromiso de ciudadanos y elites, y renovando el interés por la democracia.

El texto parece sugerente para el caso mexicano, donde si bien hay avances en la consolidación de un sistema electoral competitivo, aún no existen instituciones de participación política en la base social. Las experiencias de participación ciudadana en México, aún sufren de un fuerte control de la autoridad política, por lo que tenemos todavía mucho que aprender de estas experiencias en otros ámbitos que nos permitan revitalizar la participación política en periodos no electorales, fomentar el empoderamiento de los ciudadanos con mecanismos institucionales eficaces, y dar un nuevo respiro a la democracia mexicana.

Análisis de Redes: ¿Técnica o Paradigma?

Reseña del libro de Chaqués Bonafont, Laura,
Redes de Políticas Públicas, Madrid,
CIS-Siglo Veintiuno Editores, 2004, 173 pp.

Víctor Alarcón Olguín

EL ANÁLISIS DE REDES se ha colocado como uno de los recursos más favorecidos dentro de las ciencias sociales, en particular dentro de la ciencia política y la administración pública, a pesar de su pasado de orden sistémico y fuertemente asociado con la tradición de las ciencias exactas. Su utilidad se ha concentrado en el estudio de problemas que se presentan en el contexto de la "acción colectiva", como podrían ser la movilidad y trayectoria de los liderazgos personales y los grupos de apoyo que se desarrollan alrededor suyo en el seno de todo tipo de organizaciones, como por ejemplo, los partidos y los sindicatos; o bien para ubicar la conformación de vecindarios y / o comunidades.

El análisis de redes trata de presentar un orden pluralista estable que intenta contender científica y unilateralmente con la complejidad regular desde la que usualmente se despliegan los procesos sociales. En ese aspecto, se puede distinguir entre una postura de orden cerrado y cíclico donde la política pública se convierte en un instrumento delimitado por las etapas de partida y llegada del proceso decisorio, lo cual se confronta a una lectura abierta en donde las acciones se presentan de manera más impredecible y por tanto demandan mayor creatividad y compromiso de los actores, aunque sin por ello alejarse de la pretensión de ubicar a la red dentro de la exigencia de aplica-

ciones concretas y eficaces de la propia política pública (Diani y McAdam (eds.), 2003; Gil Mendieta y Schmidt (eds.), 2002).

También se podría situar dentro de esta perspectiva, la revisión de actividades cotidianas como la formación de amistades y parentescos, estructuras clientelares o profesionales (por ejemplo, la dinámica de la clase política y las elites culturales), así como el entendimiento de los mecanismos e instituciones de solidaridad en el desarrollo y alcance de las políticas sociales de tipo asistencialista, mismas que incluso ahora se despliegan por medios de participación y comunicación no tradicionales, como ocurre desde la experiencia del INTERNET (Requena Santos, 2001; Barrón, 1996).

Otras consideraciones analíticas vislumbran que desde un ángulo descriptivo las redes tienen como finalidad señalar la racionalidad y consistencia de los comportamientos colectivos mediante acciones de tipo prosográfico, mismas que definen los escenarios y cursos de acción predictivos o retrospectivos del (los) actor (es) precisamente a partir de la posición, el prestigio y / o las capacidades que se llegan a poseer dentro de la red. En este sentido, cabría decir que bajo todos estos enfoques, el objeto de estudio de la red se sitúa entonces en las acciones y motivaciones del actor, dejando en un segundo nivel al ámbito contextual. De esta manera, el uso de la red permite determinar el alcance de las coaliciones o las alianzas que surgen para promover la defensa o el impulso de una determinada política (Molina, 2001).

Sin embargo, existen posturas que se inclinan por colocar al análisis de redes como una herramienta que permite ligar el proceso secuencial que se presenta entre las estructuras y las funciones comunicativas y de argumentación que se van articulando dentro de las instituciones para identificar cuáles son los factores y consecuencias asociadas con la aplicación de una determinada política. De esta manera, el contexto adquiere el peso central, relegando a los actores a un segundo plano, en calidad de ser la variable dependiente (Knoke, 1994; Wasserman y Faust, 1999).

Dentro de este entorno que nos revela una parte del estado del arte que guarda el estudio de las redes, la importancia del

trabajo de Laura Chaqués se destaca porque dentro de sus páginas procura presentar una evaluación de las experiencias que en materia de políticas públicas se hallan asociadas con las corrientes de tipo contextual, relacional, procesal y aquellas centradas en el actor. De manera específica, una definición inicial de "red de política" (*policy network*) ofrecida por la autora sería el ser "un conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política" (p.36).

La autora se orienta a defender la tradición incrementalista del aprendizaje social como sustento en la formación de las decisiones, en contraposición de la corriente más individualista basada en el cálculo racional. En esa dirección, contra la perspectiva de una trayectoria lineal que trata cada evento como un hecho aislado, se defiende la idea de la presencia de mecanismos de negociación continua que obliga a los actores al uso de la información y la memoria en tanto factores de apoyo, incentivos y explicación en la determinación de dichas decisiones, las que muchas veces se encuentran determinadas por condiciones coyunturales, los recursos disponibles y los costos de oportunidad.

En tanto un recurso configuracional, la autora destaca que el análisis de redes ahora se remite necesariamente a los problemas de índole cultural, en tanto podríamos preguntarnos si las diferencias de estructuración social e institucional permiten explicar a profundidad los grados de éxito con que las sociedades y los Estados pueden procesar con mayor prontitud sus contradicciones internas en materia política, y cuya novedad se cifra en la condición cada vez menos local con que se desarrolla la gestión y la administración autogobernada de los programas de alcance público. El impacto de la globalización y la necesaria diseminación con la que se demanda una acción más aterrizada de los gobiernos, hablan por sí mismos de las transformaciones que han sido requeridas para encarar las exigencias de mundo contemporáneo cada vez más interconectado.

De esa manera, se destaca el propósito de que la red se

coloca como un instrumento de intermediación plural que permite entender de forma grupal las exigencias de vinculación entre los espacios de acción colectiva (mercados, elecciones o el gobierno, por ejemplo) y las jerarquías. En este aspecto, la autora se concentra en vislumbrar contextos de experiencia como la puesta en marcha de modelos como el trazado de las relaciones intergubernamentales o los procesos federalistas, como ha venido ocurriendo recientemente en Europa.

Desde esta óptica, la ubicación de las redes sociales y políticas permiten desestimar las propuestas de corte vertical que "desde arriba" y mediante expertos restringen las posibilidades de concertación real que pueden surgir desde las estructuras concretas. Por ello, una de las mayores virtudes de la construcción de las redes políticas más horizontales es el esfuerzo por "devolver" a los individuos y comunidades, la capacidad de formulación e implementación directa de las acciones (como lo son los esquemas de presupuesto participativo).

En otra vertiente, también se podría hablar de las empresas conjuntas que son promovidas entre las comunidades y los gobiernos, en donde se comparten riesgos y responsabilidades en la implementación de los programas. De esta manera, las redes de política pública se vuelven pivotes que desencadenan procesos que otorgan mayor poder para los ciudadanos conforme a los niveles o sectores en donde se demuestre tener capacidad de gestión y autonomía.

En este caso, la demanda de las redes y los grupos de interés se concentra en garantizar el acceso a la interlocución con el Estado en condiciones competitivas y que simultáneamente ofrezcan la concreción de compromisos mutuos de largo plazo a partir de asuntos y agendas concretos. Dicha desagregación y movilidad se convierte entonces para Chaqués en una de las mayores virtudes de las redes en tanto intentan asimilar y superar las condiciones particulares del pluralismo y el corporativismo dentro de un marco institucional más amplio y mediante pautas racionales (en el marco de las tipologías) orientadas a favor de la gobernabilidad y de una delimitación de las tenden-

cias que usualmente se desplazan hacia el monopolio de la representación y la participación políticas.

En síntesis, la perspectiva ofrecida en este trabajo por Laura Chaqués en torno al estudio de la construcción de las redes políticas resulta relevante, debido primordialmente a la ambición teórica que nos permite recuperar en forma concisa; cuáles son las dimensiones experimentales requeridas para marcar un estilo de administración y negociación de la política que, sin desprenderse de las exigencias de una objetividad científica, al mismo tiempo, permita avanzar hacia la consecución de mejores procesos institucionales.

Sin redes eficaces, la posibilidad de generar políticas públicas consistentes mantiene incierto al futuro de las propias estructuras estatales. De ahí que la lectura de este trabajo nos permita pensar todavía en una perspectiva plausible desde nuestras respectivas experiencias. Esto es, presenciar la transformación de lo que hasta ahora ha sido primordialmente una técnica procesal en un paradigma que se extienda como una alternativa integral de comportamiento.

Bibliografía

Barrón, Ana (1996), *Apoyo Social. Aspectos Teóricos y Aplicaciones*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.

Diani, Mario y Doug McAdam (eds.), (2003), *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*, Oxford, Oxford University Press.

Gil Mendieta, Jesús y Samuel Schmidt (eds.), (2002), *Análisis de Redes. Aplicaciones en Ciencias Sociales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y Sistemas.

Knoke, David (1994), *Political Networks. The Structural Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.

Molina, José Luis (2001), *El Análisis de Redes Sociales. Una Introducción*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.

Requena Santos, Félix (2001), *Amigos y Redes Sociales. Elementos para una Sociología de la Amistad*. Madrid, CIS-Siglo Veintiuno Editores.

Wasserman, Stanley y Katherine Faust (1999), *Social Network Analysis, Methods and Applications*, Cambridge, Cambridge University Press.

La virtud de una democracia

Reseña del libro de Warren, Mark,
Democracy and Association,
Princeton/ Oxford, Princeton University
Press, 2001. ISBN 0-691-05035-X

Matilde Luna

SI BIEN MARK WARREN parte de la presuposición generalizada de origen toquevilliano de que las virtudes y la viabilidad de una democracia dependen de la solidez de su vida asociativa, introduce dos preguntas centrales que dan lugar a una rica discusión teórica y a la proposición de un conjunto de hipótesis orientadas a construir una teoría de alcance medio que permita relacionar la teoría democrática con la investigación empírica. El autor se pregunta: ¿Qué deberíamos esperar que hagan las asociaciones por la democracia?, es decir, ¿Cuáles son los efectos democráticos potenciales de las asociaciones? y ¿Por qué deberíamos esperar que las asociaciones realicen funciones democráticas?

La propuesta del autor sobre una teoría democrática de la vida asociativa o una teoría de las asociaciones en el contexto de la teoría democrática, tiene como principal referente teórico la democracia deliberativa de influencia habermasiana, y como punto de partida un nuevo contexto social en el cual el lugar, el dominio y la naturaleza de la política han cambiado, y en el que ha cambiado también la naturaleza de la acción colectiva. De acuerdo con Warren, se trata de un nuevo entorno caracterizado por la globalización, la diferenciación, la complejidad, y la pluralización y la reflexividad, en el que la discusión rebasa problemas tradicionales de la teoría democrática como la repre-

sentación, la inclusión, la distribución de los poderes del Estado y las características de los ciudadanos.

El texto tiene una estructura de exposición consistente. La primera parte alude al contexto conceptual y metodológico de su propuesta teórica. El autor presenta críticamente distintos enfoques sobre la vida asociativa a partir del paradigma de Tocqueville y analiza sus posibilidades y sus limitaciones, así como las líneas de reflexión teórica que pueden ir más allá de su argumento. Presenta también distintas nociones del concepto de asociación, desde Hobbes y Locke, pasando por D.H.Cole y Parsons, hasta el concepto de sociedad civil.

Sobre esta base, Warren aborda su problema central: el de los efectos democráticos de las relaciones asociativas. El autor adopta una noción de democracia que incluye garantías y procesos institucionalizados que hacen posible la expresión, la manifestación, la argumentación y la justificación de decisiones sobre lo que los individuos quieren o piensan que es correcto en dos sentidos: para ellos mismos como individuos y para ellos como miembros de colectividades. En particular, Warren considera que los efectos de la vida asociativa pueden ser considerados como democráticos en tanto que contribuyen a alguna o varias de las dimensiones de la autonomía individual y política, o a sus condiciones institucionales.

Esta construcción de la democracia es central en el argumento del autor. Básicamente, la autonomía individual se relaciona con las capacidades individuales para formar parte de un examen crítico de sí mismo y de otros, de participar en procesos de razonamiento y de formular juicios que los individuos pueden defender en el proceso de una argumentación pública. Con Habermas, Warren considera que la autonomía implica competencias comunicativas que no pueden existir como propiedades individuales sino como parte de interacciones y entendimientos comunicativos. La autonomía política se refiere a juicios colectivos autónomos basados en consideraciones, que pueden ser justificados frente a otros mediante el razonamiento. Es decir, los juicios políticos deben ser resultado de procesos

públicos de razonamiento y justificación, donde su influencia deriva de las interacciones de los individuos que reconocen la validez de una aseveración y por lo tanto su autoridad. En política, señala Warren, la autonomía individual y la autonomía política se co-determinan, y ambas dependen de las instituciones políticas que simultáneamente las garantizan y las constituyen.

En consecuencia, Warren identifica tres clases de funciones o efectos democráticos de las asociaciones. Un tipo son los efectos de desarrollo individual o los efectos en la formación de ciudadanos democráticos, que incluyen la eficacia como disposición psicológica, la información, las habilidades políticas y las habilidades críticas, y las virtudes cívicas (por ejemplo, la capacidad de reciprocidad y de reconocimiento de otros). Un segundo tipo se refiere a los efectos en la constitución de esferas públicas, es decir, la comunicación y la deliberación públicas, las representaciones de la diferencia y las representaciones comunales. El tercer tipo se refiere a los efectos en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, como es el caso de la representación, la resistencia, la legitimación democrática, la coordinación y la cooperación y la subsidiariedad.

Con el fin de responder a la pregunta sobre el tipo de asociaciones que pueden producir ciertos efectos democráticos, Warren considera que hay tres factores importantes sobre los cuales se puede establecer algún grado de generalización: el nivel en el cual una asociación es o no voluntaria; el medio de integración y reproducción o el medio hacia el cual está orientada, es decir, el poder, el dinero o los recursos sociales (como la solidaridad, la amistad o la identidad), y el tipo de bienes o propósitos que busca la asociación.

Con base en el cruce entre las características de las asociaciones (en los términos arriba descritos) y los distintos funciones democráticas que las asociaciones pueden tener, Warren desarrolla un conjunto amplio de tipologías de asociaciones en función de sus efectos potenciales para la democracia.

Finalmente, bajo el término de "ecologías asociativas democráticas", sugiere que las democracias requieren una combinación de distintas clases de asociaciones con diferentes tipos de relaciones con los poderes del Estado y las estructuras del mercado, para llevar a cabo tareas diversas y complementarias que permitan respuestas democráticas a los conflictos políticos. Desde esta perspectiva el autor explora dos problemas: la necesidad de evaluar los efectos democráticos de las asociaciones a la luz de entornos contextuales más amplios y la identificación de los agentes democratizadores, donde el Estado, los agentes culturales y el desarrollo económico juegan un papel importante.

Desde el propio ámbito de reflexión del autor cabría preguntarse si el nivel de complejidad de las asociaciones no es una característica que influye en sus efectos democráticos, y en particular en sus efectos para la democracia deliberativa. Retomando algunos de los factores considerados por Warren e incorporando otros, varios componentes de dicha complejidad pudieran ser los siguientes: el nivel de diferenciación e interdependencia de su membresía, la combinación de medios de integración y reproducción, la multiplicidad de tareas y propósitos, así como de medios comunicación, la centralidad o dispersión de la autoridad, y el nivel de elasticidad y flexibilidad de la asociación. En los términos analizados por Warren, las asociaciones con un alto nivel de complejidad tendrían sin duda efectos democráticos importantes, dadas las dificultades de coordinación y comunicación, y posibilitarían la innovación y la circulación de nuevas ideas. El mismo punto puede ser planteado desde otro ángulo, el de las ecologías asociativas, ya que el abordaje de problemas de orden público complejos, es decir, que crucen barreras sectoriales, territoriales o culturales, tales como la pobreza o la inseguridad, requieren del concurso activo de múltiples tipos de asociaciones que puede abrir posibilidades de aprendizaje democrático a los individuos y las asociaciones.

Colaboradores

Jorge Cadena-Roa

cadena@servidor.unam.mx

Politólogo. Doctor de la Universidad de Wisconsin-Madison. Es Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son movimientos sociales, organizaciones civiles y democracia en México. Entre sus publicaciones recientes están: "State Pacts, Elites, and Social Movements in Mexico's Transition to Democracy" en *States, Parties, and Social Movements* (2003); "Emerging Trends in the Study of Protest and Social Movements" en *Research in Political Sociology. Political Sociology for the 21st Century*, (coord. 2004); *Transiciones a la democracia: visiones críticas* (2004) y *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*.

Cristina Puga Espinosa

puga@servidor.unam.mx

Socióloga. Maestra y doctora en Ciencia Política por la UNAM. Es profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, actualmente adscrita al Instituto de Investigaciones Sociales de la misma universidad donde es responsable del proyecto de investigación sobre "Análisis de desempeño de asociaciones civiles y políticas". Fue directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (1996-2000) y coordinadora del Consejo Académico de las Ciencias Sociales de la UNAM (1998-2001). En la investigación ha profundizado en las formas de participación política del empresariado mexicano, tema sobre el cual ha escrito numerosos artículos y ha publicado dos libros: *México: empresarios y poder* (1993) y *Los empresarios organizados y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (2004). En colaboración ha escrito dos libros de texto para educación media superior: *Hacia la Sociología* (corregida, 1999) y *México, la modernización contradictoria* (1997). Ha publicado asimismo diversos trabajos sobre teoría social y política y sobre cuestiones universitarias.

Sara Gordon Rapoport

gordon@servidor.unam.mx

Latinoamericanista. Doctora en Estudios Latinoamericanos, con especialidad en Ciencia Política, por la Universidad de la Sorbona. Es Investigadora de Tiempo Completo Titular "C" en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM e investigadora nacional y miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha trabajado sobre política social en México y Latinoamérica y actualmente es responsable de un proyecto de investigación sobre la construcción de capital social en México. Entre sus publicaciones recientes están: "Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas" (en colaboración con René Millán) en *Revista Mexicana de Sociología* (2004); "Seguridad nacional y política social en México", en *Seguridad Nacional en México*, (2004); "Changes and continuities in attention to poverty in Mexico", en M.E. Sharpe *The Changing Structure of Mexico* (en prensa) y "La tradición de derechos sociales en América Latina" (2004).

Matilde Luna

mluna@servidor.unam.mx3

Politóloga y Socióloga. Doctora en Ciencia Política y licenciada en Sociología. Es investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Su trabajo académico se ha centrado en el estudio de los mecanismos de coordinación social, con particular énfasis en el análisis del corporativismo y de las redes sociales. Bajo esta línea ha estudiado dos temas principales: la relación entre los empresarios y la política y las redes de conocimiento. Sus publicaciones más recientes son la coordinación del libro *Itinerarios del conocimiento: Formas, dinámicas y contenido. Un enfoque de redes* (2003), y "Business and politics" en *Dilemmas of Political Change in Mexico Politics* (2004).

Ricardo Tirado

tirado@servidor.unam.mx

Politólogo. Doctor en ciencias políticas y sociales. Es investigador del Instituto de Investigaciones Sociales. Actualmente investiga los problemas de los procesos de toma de decisiones en organizaciones sociales. Ha sido secretario ejecutivo del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C. (Comecso) y coordinador de los grupos especializados de trabajo sobre empresarios del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, A.C. (Clacso) y del propio Comecso. Autor, coordinador o compilador, individual o colectivamente de muchos trabajos, especialmente sobre el tema de los empresarios, la política y el desarrollo mexicanos.

Mark E. Warren

warrenm@georgetown.edu

Politólogo. Es profesor en el departamento de Ciencia Política de la Universidad de British Columbia en la que detenta la cátedra Harold y Dorrie Merilees para el estudio de la democracia. Ha sido también profesor en las Universidades de Georgetown, donde desempeñó diversos cargos entre 1988 y 2004, Toronto, Rice, Northwestern y Texas en San Antonio. Ha dedicado esfuerzos al estudio de la relación entre democracia y sociedad civil, así como al fenómeno de la corrupción en sociedades democráticas. Autor de *Democracy and Association* (Premio Elaine y David Spitz, otorgado por la Conferencia para el Estudio del Pensamiento Político, y reconocimiento ARNOVA al mejor libro de 2004) y de *Democracy and Trust* y *Nietzsche and Political Thought*.

Carlos Chávez Becker

Político. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Ciencia Política), por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es también pasante de la carrera de Relaciones Internacionales en la misma facultad. Integrante del seminario permanente del equipo de investigación del proyecto del Dr. Benjamín Arditi, "El Futuro Pasado de la Política" (proyecto DGAPA-PAPIIT IN302401) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es autor de "Sociedad civil y tercer sector, dentro de la discusión del segundo circuito de la política" para B. Arditi (ed.), *El espacio político de las asociaciones: ¿Una democracia postliberal?*, (en preparación) Anthropos/ UNAM, 2005.

David Pantoja Morán

pantoja @colmex.mx

Abogado y científico social. Candidato a doctor por Facultad de Derecho del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de París, de donde tiene también estudios de diplomado en Estudios Políticos. Es, además, doctor en ciencias sociales por El Colegio de Michoacán.. Profesor Titular por oposición en concurso abierto en las Facultades de Derecho y de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e Investigador Titular A por oposición en concurso abierto del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, hoy adscrito temporalmente al Centro de Estudios sobre la Universidad, con licencia. Ha ostentado importantes puestos académico y/o administrativos como Secretario General del Colegio de Ciencias y Humanidades; Coordinador del Colegio de Ciencias y Humanidades; Director General de Educación Superior – SEP; Secretario Auxiliar de la Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinador de Estudios y Proyectos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretario General de El Colegio de México, de septiembre de 1995 a la fecha. Es autor de libros y artículos sobre Ciencia Política, Derecho Constitucional y Educación.

Gerardo L. Dorantes

gldorantes@yahoo.es

Comunicólogo. Doctor en ciencias políticas y sociales con orientación en comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene, además, una especialidad en medios audiovisuales por el Instituto Nacional del Audiovisual en París, Francia; un diplomado en administración pública y comunicación, y un segundo en alta dirección de entidades públicas, ambos por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, en México y estudios completos del doctorado de tercer ciclo en planeación realizados en la Escuela Práctica de Altos Estudios en París, Francia; es Profesor Asociado C de Tiempo Completo en el Centro de Estudios de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM con 31 años de antigüedad académica. Fue secretario general de la Rectoría y dos veces director general de información de la UNAM. Asimismo, se desempeñó también como director general de comunicación social de la Coordinación de los Servicios de Salud de la Presidencia de la República y de la Secretaría de Salud. Fundador de la revista de divulgación universitaria *¿Cómo ves?* y coautor de tres libros, dos de ellos editados por la UNAM y el tercero por la Universidad de Brasil.

Gustavo López Montiel

anlopez@itesm.mx

Político. Doctor en Ciencia Política por la New School for Social Research, de Nueva York. Ha asistido a cursos en Harvard University, University of Michigan, APSA, University of Loyola y Maastricht University. Es miembro del Sistema nacional de Investigadores y director del programa de Ciencia Política en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, de donde también es profesor de planta. En el ámbito académico se ha destacado por ser profesor de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana 1998-2000; investigador visitante en El Colegio de

México, 1997-1999 y en la Universidad de Connecticut, 1997. Es autor de más de 10 capítulos de libros y 15 artículos de investigación sobre elecciones, política comparada, cultura política, militares, y metodología en la ciencia política. También ha publicado en revistas especializadas como *Latin American Perspectives*, *Party Politics*, *Revista Venezolana de Ciencia Política*, *Foro Internacional*, *Estudios Políticos*, *Miembro de APSA*, *LASA* y *CLAD*.

Víctor Alarcón Olguín

Politólogo. Maestro en gobierno y estudios internacionales por la Universidad de Notre Dame, EUA y candidato a Doctor en Estudios Sociales (especialidad en procesos políticos) por la UAM-Iztapalapa Es profesor-investigador titular "C" de tiempo completo en el Departamento de Sociología de esta misma universidad, en donde ha fungido también como coordinador de la licenciatura en Ciencia Política y actualmente se desempeña como jefe de dicho departamento académico. También se ha desempeñado como profesor de asignatura en la FCPyS-UNAM y en el ITESM, campus ciudad de México. Es miembro de diversas agrupaciones académicas como APSA, LASA, AMEP, ANEFCPyS, CNCPyAP y ALACIP, entre otras. Es director de la revista *Polis* (UAM-I) y consejero editorial de las revistas *Estudios Políticos* (FCPyS-UNAM), *Cátedra* (U. de Colima) *Confines* (ITESM-Campus Monterrey), *Araucaria* (Universidad de Sevilla, España) y *América Latina Hoy* (Universidad de Salamanca, España). Sus trabajos versan sobre el campo de la teoría política y la política comparada, con particular énfasis en el estudio de los partidos y los congresos.

Instrucciones para colaboradores

1.- Exclusividad.

Los trabajos enviados a la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales deberán ser inéditos y sus autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones.

2. Naturaleza de los trabajos.

Deberán ser preferentemente resultado o avances de investigaciones originales o de alto nivel sobre cuestiones relacionadas con las ciencias políticas y sociales.

3. Características de los trabajos.

- Deberán tener la forma y presentación de artículos.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas claramente diferenciadas y no tener errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión de entre 15 y 33 cuartillas, tamaño carta, y deberán ser trabajados en el formato Word para Windows, letra Times New Roman, tamaño 12 párrafo de 1.5
- Las notas y referencias bibliográficas, debidamente redactadas, elaboradas y numeradas, deberán incluirse al final de la página correspondiente.

4. Resumen y abstract.

Se requiere incluir un resumen del artículo con una extensión de 12 a 15 renglones tanto en español como en inglés. Debe comprender todos los conceptos importantes del trabajo y sus correlaciones, al igual que plantear las principales conclusiones. El resumen y el *abstract* serán colocados al principio del artículo. Así también, éstos deberán incluir las "palabras clave" que el artículo maneje.

5. Formas de entrega y número de ejemplares.

Se entregarán tres ejemplares impresos: un original y dos fotocopias de buena calidad.

Los autores deberán entregar sus trabajos en disco de computadora de 3 1/2 utilizando el formato de Word para Windows.

6. Identificación.

En la carátula del trabajo se indicará el título, así como la fecha de elaboración, se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.

En cada colaboración se deberá entregar una hoja separada con los siguientes datos:

- Título del trabajo.
- El nombre del autor o de los autores.
- Un breve resumen curricular (12 a 15 renglones) del autor o autores.
- Indicación del domicilio, lugar de trabajo, teléfonos y cualquier otro dato que permita la rápida localización del o los autores.
- Dirección de la institución de adscripción del o los autores.

7. Envío.

Las colaboraciones deberán enviarse a:

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, edificio F, planta baja, Circuito Mario de la Cueva, s/n, Ciudad Universitaria, Copilco Coyoacán, c.p. 01045 o bien, entregarlas al licenciado Felipe Pozo, editor asociado de la RMCPyS, en esta misma dirección o al siguiente correo electrónico:

infopep@correo.posgrado.unam.mx, pozoblock@hotmail.com, pozoblock@yahoo.com

8. Envío de originales.

La RMCPyS no se hace responsable por la devolución de originales no solicitados.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, num. 193,
editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
se terminó de imprimir en Agosto de 2005, en
Toma y Lee Editorial, S.A. de C.V., Tuxpan 70, Col. Roma Sur,
Deleg. Cuauhtémoc, 06760, México D.F.,
tomaylee@lapalabra.com

La composición se hizo en tipo Garamond.
La edición consta de 1,000 ejemplares.