

# Cultura política y governabilidad democrática

Colección: "Temas de la democracia"  
CONFERENCIAS MAGISTRALES **1**



Norbert Lechner

NORBERT LECHNER

Cultura Política y  
Gobernabilidad  
Democrática

NORBERT LECHNER

**Cultura política y  
governabilidad democrática**

**COLECCIÓN**

**TEMAS DE LA DEMOCRACIA**

Serie

Conferencias Magistrales 1

# **Instituto Federal Electoral**

## **Consejero Presidente**

Dr. Leonardo Valdés Zurita

## **Consejeros Electorales**

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Dra. María Marván Laborde

Dr. Benito Nacif Hernández

## **Secretario Ejecutivo**

Lic. Edmundo Jacobo Molina

## **Contralor General**

C.P. Gregorio Guerrero Pozas

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

Mtro. Luis Javier Vaquero Ochoa

## **CULTURA POLÍTICA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

Primera reimpresión, octubre de 2013

© Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D. F.

ISBN: 968-6581-72-3

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

# Contenido

PRESENTACIÓN 7

Cultura política y  
governabilidad democrática  
*Norbert Lechner* 9

## COMENTARIOS

Política y globalización  
*Santiago Creel Miranda* 35

La centralidad  
de la política  
*Miguel A. Granados Chapa* 41

A manera de conclusión 53

Sobre el autor 54

NORBERT LECHNER

# Cultura política y governabilidad democrática

## La cuestión democrática

**T**odo análisis de la cuestión democrática hoy en día ha de tener en cuenta las grandes transformaciones en curso. Recordemos en primer lugar el doble proceso en curso: de globalización (económica, tecnológica, de estilos de vida y de los circuitos de comunicación) y de la creciente segmentación en el interior de cada sociedad. Un segundo rasgo sobresaliente es el desplazamiento del Estado por el mercado como motor del desarrollo social, dando lugar a una verdadera sociedad de mercado en nuestros países. Por último, cabe destacar el nuevo clima cultural, habitualmente resumido bajo la

9

## Cultura Política y Gobernabilidad Democrática

etiqueta de *posmoderno*. Más allá de las condiciones específicas del país, es en este contexto nuevo en el que enfrentamos el problema de la democracia. Digo problema porque hemos de replantearnos la democracia al menos en dos sentidos: ¿qué significa la democracia como forma de autodeterminación colectiva? y ¿qué capacidades tiene la democracia en tanto mecanismo de conducción política? La primera pregunta apunta a la construcción deliberada del orden social por parte de la misma sociedad, o sea, el sentido de la democracia; la segunda a las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, es decir, a la gobernabilidad democrática.

Para poder repensar la actualidad de la democracia bajo las nuevas condiciones hemos de considerar, sin embargo, un elemento adicional: las transformaciones de la propia política.<sup>1</sup>

Más allá de las transformaciones políticas, cambia la política misma. Están cambiando tanto las formas institucionalizadas de hacer política como las ideas e imágenes que nos formamos de la política.

---

<sup>1</sup> Una introducción al tema la ofrece mi artículo "Os novos perfis da política", en M. Baquero (ed.), *Cultura Política e Democracia*, UFRGS, Porto Alegre, 1994.

Por tratarse de transformaciones en marcha, todavía sabemos muy poco acerca de lo que implica el proceso de globalización, el nuevo protagonismo del mercado o la llamada cultura posmoderna. No sorprende, pues, el retraso del pensamiento político en dar cuenta de las transformaciones del ámbito político. Llamo la atención sobre dos cambios que, a mi entender, modifican drásticamente el campo de la política institucionalizada. En primer lugar, es notoria la desaparición de la política. A raíz de la creciente diferenciación funcional, la centralidad de la política como instancia máxima de representación y conducción de la sociedad se diluye. La política deja de tener el control de mando de los procesos económicos, del ordenamiento jurídico, etcétera. En la medida en que la economía, el derecho y demás campos de la vida social adquieren autonomía, orientándose por racionalidades específicas, la política deviene un “subsistema” más. En segundo lugar, cabe destacar la informalización de la política. Anteriormente, existía una distinción relativamente nítida entre la política, delimitada por el marco acotado del sistema político, y la no política.

Hoy en día, tal delimitación se ha vuelto fluida. La política se despliega a través de complejas redes, formales e informales, entre actores políticos y so-



## Cultura Política y Gobernabilidad Democrática

ciales. Estas redes políticas son de geometría variable según las exigencias de la agenda y desbordan el sistema político. La política se extralimita institucionalmente.

La rapidez de estos cambios se contradice con la inercia de la cultura política. No interesa aquí definir ni describir la(s) cultura(s) política(s) predominantes. Basta poner de relieve las dificultades para reproducir bajo las nuevas condiciones los valores y símbolos, las percepciones, preferencias y actitudes que nos eran familiares. Un mundo se ha venido abajo y, por ende, nuestras estructuras mentales. Las imágenes habituales de la política ya no logran dar cuenta de la política “realmente existente”. Dicho en términos más generales: faltan códigos interpretativos mediante los cuales podemos estructurar y ordenar la nueva realidad social. Este desfase es, a mi juicio, el problema de fondo de nuestras culturas políticas.

Abordaré esta situación recurriendo a la vieja metáfora del mapa.<sup>2</sup> El mapa es una construcción simbólica que mediante determinadas coordenadas delimita y estructura un campo “como si” fuese la

---

<sup>2</sup> Para la aplicación de la metáfora al derecho véase Boaventura de Sousa Santos, “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales”, en *Nueva Sociedad* 116, noviembre-diciembre de 1991.

realidad. Tal representación simbólica de la realidad tiene una finalidad práctica: el mapa nos sirve de guía de orientación. Reduciendo la complejidad de una realidad que nos desborda, el mapa ayuda a acotar el espacio, establecer jerarquías y prioridades, estructurar límites y distancias, fijar metas y diseñar estrategias. En fin, hace accesible determinado recorte de la realidad social a la intervención deliberada. Como cualquier viajero, también en política recurrimos a los mapas. Dado que la política no tiene un objetivo fijado de antemano, requerimos de mapas para estructurar el panorama político, diagnosticar el lugar propio, visualizar las alternativas, fijar líneas divisorias y, así, elaborar perspectivas de acción.

Un rasgo crucial de nuestra época es la erosión de los mapas. Los códigos mentales en uso ya no son adecuados al nuevo contexto. A continuación me refiero brevemente al fenómeno más visible de crisis de los mapas ideológicos para abordar posteriormente la descomposición de los mapas cognitivos.<sup>3</sup> Las megatendencias antes señaladas modifican las coordenadas de espacio y tiempo, y ello altera el lugar y las funciones de la política. Seguimos haciendo política, por cierto, pero no sabemos

---

<sup>3</sup> En estos puntos reproduzco mi artículo inédito “La reestructuración de los mapas políticos”.

## Cultura Política y Gobernabilidad Democrática

lo que hacemos. Hoy por hoy, la política se asemeja a un viaje sin brújula. Esta falta de perspectiva provoca, en gran medida, los problemas de gobernabilidad democrática. A ello me referiré en la parte final.

### La erosión de los códigos interpretativos

La crisis de los mapas ideológicos es evidente por doquier. Después de la polarización e inflación ideológica de los años sesenta y setenta, saludamos el declive de las ideologías como un signo de realismo; en lugar de someter la realidad a un esquema prefabricado se asume la complejidad social. Mas esa complejidad resulta ininteligible en ausencia de claves interpretativas. Descubrimos ahora la relevancia de las ideologías como mapas que reducen la complejidad de la realidad social. Es verdad que el antagonismo capitalismo-socialismo ha dado lugar a interpretaciones ramplonas y dicotomías nefastas, pero operó como un esquema efectivo para estructurar las posiciones y los conflictos políticos a lo largo del siglo. Con la caída del muro de Berlín (para señalar una fecha emblemática) no sólo se colapsa este esquema, sino

que se desvanece un conjunto de ejes clasificatorios y de clivajes que hacían la trama del panorama político. En ausencia de los habituales puntos de referencia, la política se percibe como un *des-orden*.

Ello nos remite a un cambio cultural más profundo. Tras la mencionada crisis de los mapas ideológicos hay un reordenamiento de las claves interpretativas mediante las cuales hacemos inteligibles los procesos sociales. Se aprecia una erosión de los mapas cognoscitivos; los esquemas familiares con sus distinciones entre política y economía, Estado y sociedad civil, público y privado, etcétera, pierden valor informativo. Mas cabe advertir desde ya que la nueva opacidad no se resuelve a través de mayor información; la acumulación de datos sólo incrementa el peso de lo desconocido. Mientras más información tenemos, más cruciales devienen los códigos interpretativos. Su reconstrucción implica repensar las dimensiones de espacio y tiempo en que se inserta la política.

## El redimensionamiento del espacio

La reestructuración del espacio modifica el ámbito de la política de distintas

15

## Cultura Política y Gobernabilidad Democrática

maneras. Cabe mencionar, en primer lugar, el *redimensionamiento de las escalas*. Los procesos de globalización y fragmentación, así como el avance de la sociedad de mercado, alteran las medidas y las proporciones, desdibujando el lugar de la política.

La antigua congruencia de los espacios de la política, la economía y la cultura, delimitados por una misma frontera nacional, se diluye; ocurre una integración supranacional de los procesos económicos, culturales y administrativos en tanto que la integración ciudadana apenas abarca el marco nacional.

Todos sabemos cómo la internacionalización redefina a los actores, la agenda e incluso el marco institucional de la política. Los recientes tratados de libre comercio (Mercosur, TLC) limitan el campo de maniobra y las opciones políticas en los países involucrados. Ello tiene efectos estabilizadores, aunque también adversos. El ámbito de la soberanía popular y, por ende, de la ciudadanía, deviene impreciso.

La reestructuración afecta, asimismo, la *articulación de los espacios*. La sociedad moderna implica la diferenciación de campos —economía, derecho, ciencia, arte, religión— relativamente acotados y autónomos, volviendo problemática la “unidad” de la sociedad. Por largo tiempo, la articulación de los

diversos campos y, por ende, la cohesión del orden social estuvo a cargo de la política. Hoy en día las “lógicas” específicas de cada campo han adquirido tal grado de autonomía que ya no podemos tomar al ámbito político por el vértice jerárquico de un orden piramidal. Diluida la centralidad de la política, queda pendiente la pregunta en torno de la relación entre los diversos campos o “subsistemas”.

Un tercer aspecto consiste en la *reestructuración de los límites*. Por un lado, éstos se vuelven más tenues y porosos. Los fuertes flujos de migración, la rápida circulación de los climas culturales, la uniformidad relativa de modas y estilos de consumo; todo ello rompe viejas barreras. Esta convivencia, ampliada casi de manera compulsiva, no comparte un hábitat cultural. En consecuencia, los límites devienen más rígidos y controvertidos. Dado que las identidades colectivas siempre se apoyan en la diferenciación del Otro, hoy en día las diferencias suelen ser fijadas y percibidas más fácilmente como amenaza y agresión. Lo anterior actualiza el miedo al conflicto y suscita un fuerte deseo de estabilidad.

En esta situación de límites difusos y en constante mutación, la política presenta dificultades evidentes para ofrecer un ordenamiento capaz de expresar y relacionar las diferencias.

## Cultura Política y Gobernabilidad Democrática

A la desestructuración del espacio político también contribuye la *alteración de las distancias*. Por una parte, la extensión de los circuitos transnacionalizados a los más diversos ámbitos acorta distancias. Aun cuando los mecanismos de integración política sean más débiles que en otras esferas y muchas veces inoperantes, la articulación internacional de los sistemas políticos ha aumentado considerablemente en los últimos años. Basta recordar el nuevo papel de la ONU, de la OEA o del Grupo de Río. Existe una mayor interacción y también mayores ataduras que, para bien y para mal, restringen el campo de acción política y generan continuidad.

Por otra parte, empero, la internacionalización conlleva procesos de segmentación que incrementan las distancias en el interior de cada sociedad. Aparte de las crecientes desigualdades socioeconómicas, aumentan las distancias políticas, aunque de manera diferente a las anteriores polarizaciones ideológicas. Las iniciativas de descentralización debilitan los vínculos entre élites nacionales y locales y, en general, se encuentran en pleno reacomodo las antiguas tramas clientelares. Ganan preeminencia los nuevos mecanismos de mediación —televisión— que generan una cohesión rápida, pero volátil.

En resumen, la reestructuración del espacio difumina los contornos del ámbito político. Resulta difícil precisar el lugar que ocupa la política, los límites que distinguen la esfera política de la no política, el campo de competencia propio del quehacer político, en fin, el sentido de hacer política. Tal indeterminación afecta por igual a los políticos, cada día más inseguros acerca de su papel y función, como a los ciudadanos que ya no saben dónde y cómo ejercer sus derechos. En tales condiciones, no sorprende que la gente tenga dudas acerca del valor de la política.

## La descomposición de la temporalidad

Nuestra época se caracteriza por un dramático cambio en la noción de temporalidad. La conciencia del tiempo ya no descansa sobre la tradición, que conserva el legado de los antecesores, ni sobre la revolución del estado de cosas existente. Se retrotrae a un presente permanente que congela la historia. La relación de pasado, presente y futuro mediante la cual estructuramos el acontecer como un proceso histórico se debilita ante la irrupción avasalladora de un *presente omnipre-*



## Cultura Política y Gobernabilidad Democrática

*sente*. No parece haber otro tiempo que el tiempo presente. Por un lado, la memoria histórica se volatiliza. El pasado retrocede a visiones míticas y evocaciones emocionales que siguen teniendo efectos de actualidad, qué duda cabe, pero ya no son una experiencia práctica de la cual pueda disponer la política para elaborar las expectativas de futuro. Por otro lado, el futuro mismo se desvanece. Simple proyección del estado de cosas, el devenir pierde relieve y profundidad; es un acontecer plano. Cuando la noción misma de futuro se vuelve insignificante, la política pierde la tensión entre duración e innovación. Los esfuerzos de la política tanto por generar continuidad como por crear cambios son cada vez más precarios y tienden a ser reemplazados por un dispositivo único: la repetición.

La cultura de la imagen, tan característica de nuestra época, ilustra muy bien el desvanecimiento de todo lo sólido en instantáneas, sucedáneos y simulacros. Cuando el tiempo es consumido en una voraz repetición de imágenes fugaces al estilo de un videoclip, la realidad se evapora y, a la vez, se vuelve avasalladora.

La erosión de la dimensión histórica del tiempo refleja un fenómeno decisivo de nuestros días: la *aceleración del tiempo*. Un ritmo más y más rápido

devora todo “al instante”. Ello tiene un doble efecto sobre la política. Por un lado, el tiempo deviene un recurso cada vez más escaso. La política ya no dispone de plazos medianos y largos de aprendizaje y maduración; se agota en el aquí y el ahora. En lugar de formular y decidir las metas sociales, la actividad política corre tras los hechos y apenas logra reaccionar frente a los desafíos externos. Cuando el tiempo deviene escaso, la rapidez de la reacción constituye el éxito. Entonces la reflexión acerca del futuro deseado suele ser sustituida por el cálculo de las oportunidades dadas. Pero si no hay otro horizonte que la coyuntura, tal cálculo se reduce a plazos cada vez más cortos y no logra anticipar los resultados de una decisión. Por el otro lado, la aceleración del ritmo de vida hace más difícil generar tiempo.

El presente omnipresente ahoga las capacidades del sistema político tanto para elaborar políticas duraderas como para diseñar nuevos horizontes. Las promesas de un futuro mejor se reducen a mejoras sectoriales, que pueden aportar importantes beneficios a determinados grupos sociales, pero sin referencia a un desarrollo colectivo que trascienda la inmediatez. La política ya no logra compensar las fragmentaciones de hoy por referencias a objetivos comunes mañana. Esta dificultad de crear y

## Cultura Política y Gobernabilidad Democrática

transmitir una perspectiva o marco de referencia compartido socava la gobernabilidad democrática.

### La pérdida de conducción política

No es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente. Una vez conquistado un “nivel mínimo” de democracia de cara al autoritarismo, deviene preocupación prioritaria la gobernabilidad, o sea, las condiciones de posibilidad de gobernar en el marco de las instituciones y procedimientos democráticos. La gobernabilidad democrática es problemática no tanto por un supuesto exceso de demandas sociales (como suponían los críticos neoconservadores) como por la mencionada transformación de la política. En la medida en que la política: 1) deja de ser la instancia máxima de coordinación y regulación social y, por otra parte, 2) desborda la institucionalidad del sistema político a través de múltiples redes, la acción de gobierno pierde su marco acostumbrado. A ello cabe agregar: 3) la mencionada erosión de los códigos interpretativos en que se apoya la comunicación política. Dada la obsolescencia de los esquemas anteriores y la ausencia de

nuevas claves de interpretación, la cultura política no ofrece estructuras comunicativas a la acción política.

Al enfocar los problemas actuales de la gobernabilidad democrática conviene tener presente el trasfondo histórico. El tema de la gobernabilidad surge junto con la constitución de la modernidad: el paso de un orden recibido a uno producido. En la medida en que la sociedad ha de producir por sí misma el ordenamiento de la vida social, la política emerge como la instancia privilegiada de tal producción del orden. Como tal se encuentra expuesta a dos exigencias fundamentales: por un lado la legitimación del orden y, por otro, la conducción de los procesos sociales en función de dicho orden. Por estos criterios se mide también la política democrática. La democracia es no sólo un principio de legitimidad; además ha de asegurar una conducción eficaz. Veamos, pues, las capacidades de conducción que tiene la política.

En América Latina, la forma más avanzada de conducción política ha sido el Estado desarrollista, una versión del “Estado de Bienestar” keynesiano. Como lo indica su nombre, existe un compromiso explícito del Estado desarrollista con el desarrollo socioeconómico del país: el Estado deviene el motor económico del desarrollo. Sin embargo, no de-

## Cultura Política y Gobernabilidad Democrática

biera reducirse la capacidad conductora del desarrollismo a las diversas formas de intervencionismo estatal en la economía (creación de empresas públicas, por ejemplo), ni siquiera a la ejecución de reformas sociales (vivienda social, educación masiva y reforma agraria, entre otras). No menos relevante es el papel del Estado desarrollista en crear instituciones —dedicadas a encauzar las iniciativas económicas— y generar una perspectiva de desarrollo —capaz de aglutinar a los diferentes sectores sociales. La conducción política aborda, pues, diferentes aspectos que pueden ser contradictorios entre sí. De hecho, en los años setenta el Estado desarrollista se encuentra tensionado entre la lógica económica y la dinámica política, contradicción que conduce a la crisis del “desarrollismo” y, en definitiva, a la de la matriz “estadocéntrica”.

En los años ochenta parecía agotada determinada relación entre política y sociedad, e independientemente de los éxitos y las carencias del “desarrollismo”, hemos de elaborar nuevas formas de conducción política.

En este como en otros campos, la resolución de la crisis depende mucho de la forma en que ésta es tematizada. Durante la crisis de gobernabilidad de los ochenta prevaleció la interpretación neoliberal que propugnaba una ruptura radical: el reemplazo

del orden producido por el orden autorregulado. Al concebir el orden social ya no como producto deliberado, sino como el equilibrio espontáneo de la acción humana, el principio constitutivo de la organización social se hace radicar en el mercado. Los equilibrios espontáneos del mercado ocuparían el lugar de la conducción política que, en un orden autorregulado, aparece como una interferencia arbitraria. De cara a las polarizaciones conflictivas de los años setenta se vuelve a confiar en la fuerza racionalizadora del mercado; acorde con el viejo sueño liberal se pretende sustituir las violentas pasiones políticas por los racionales intereses económicos. La realidad, empero, es menos idílica.

En el fondo, el llamado “modelo neoliberal” sólo saca las conclusiones de la creciente autonomía de la economía y, en particular, de los flujos financieros. A raíz de la transnacionalización de los procesos productivos y financieros ya no existe una “economía nacional” como esfera claramente delimitada, y la gestión pública pierde capacidad conductora. La política renuncia a los instrumentos de gestión económica (política industrial, política monetaria), algunos de los cuales son asumidos por entes autónomos (Banco Central, supervisión de bancos y bolsas de valores) en arreglo a directivas transnacionales (FMI). Se trata de eliminar una de

## Cultura Política y Gobernabilidad Democrática

las funciones básicas de la política moderna: la de fijar límites a la economía de mercado. Pero la conducción política se ve inhibida también en otros campos no económicos. Es notoria, por ejemplo, la creciente *juridificación* de los asuntos políticos y el consiguiente desplazamiento del sistema político por los tribunales de justicia.

Según la crítica neoliberal, el Estado interventor ha de ser reemplazado por el Estado subsidiario. Mas esta modalidad de Estado no opera. De hecho, la interpretación neoliberal de la crisis se muestra equivocada en dos puntos básicos. Por un lado, el mercado no constituye un orden autorregulado. La autorregulación supone capacidades de autolimitación y de autosuficiencia, mismas que el mercado no posee. El mercado no tiene límites o restricciones intrínsecas; requiere de factores externos —moral, derecho, política— para delimitar y encauzar su campo de acción. Como ya lo señalara Polanyi, el mercado no genera ni asegura por sí solo un orden social; está inserto en determinada sociabilidad. Su funcionamiento depende de un conjunto de instituciones sociales (confianza, reciprocidad), jurídicas —contrato, sanciones a su no cumplimiento— y políticas. Es decir, mercado y política responden a racionalidades diferentes; la política no puede reemplazar al mercado ni ser sustituida por el mer-

cado.<sup>4</sup> Por otro lado, la visión armónica del mercado, propugnada por los liberales, poco tiene que ver con la feroz competencia que caracteriza a los mercados. Hoy en día, la economía capitalista de mercado es economía mundial y se guía por criterios transnacionales de productividad y competitividad. Paradójicamente, esta última resucita, a escala mundial, el marco nacional de la economía. No cuenta tanto la competitividad de una u otra gran empresa en el mercado mundial como la competitividad sistémica del país. Es tarea del Estado organizar la competitividad de la nación y defenderla contra el poder económico de otros países.<sup>5</sup> Los conflictos interestatales de antaño resucitan bajo la forma de guerras comerciales, donde los

---

<sup>4</sup> Cabe recordar aquí la paradoja neoliberal: los casos exitosos de liberalización económica descansan precisamente sobre la fuerte intervención de un Estado a la vez autónomo de presiones clientelares y populistas e inserto en múltiples redes de interacción con los actores sociales. Véase Lourdes Sola, "The State, Structural Reform, and Democratization in Brazil", en Smith, Acuña y Gamarra (eds.), *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*, North South Center, Miami, 1994; y Peter Evans, "The State as a Problem and Solution", en Haggard y Kaufman (eds.), *The Politics of Adjustment*, Princeton University Press., 1992.

<sup>5</sup> Elmar Altvater, "Operationsfeld Weltmarkt", en *Prokla* 97, Berlín, diciembre de 1994.



## Cultura Política y Gobernabilidad Democrática

bloques económicos (TLC, Mercosur, Unión Europea) reemplazan las alianzas militares.

El Estado nacional sobrevive, pues, a la globalización económica, como quedó demostrado en la reciente crisis mexicana. De cara a las dinámicas imprevisibles y contagiosas –“efecto Tequila”– de los mercados financieros, los Estados han de defender (y reorganizar) a la sociedad nacional. En este sentido se justifica la invocación de la soberanía nacional. Tal derecho a organizar la economía doméstica, sin embargo, sólo podrá ejercerse en la medida en que la política tenga capacidad de dirigir el proceso económico. Por así decirlo, la soberanía nacional supone la soberanía popular en tanto conducción política. En resumidas cuentas, el problema de la gobernabilidad se torna aún más apremiante pues afecta no sólo la situación interna sino también el posicionamiento externo del país.

Es hora de intentar algunas conclusiones, por preliminares que sean. Hemos visto cómo la aceleración del tiempo y el entrecruzamiento de espacios globales, nacionales y locales incrementan la incertidumbre y, paralelamente, la demanda de conducción. De manera simultánea, sin embargo, se ha debilitado el principal recurso político: el mando jerárquico. A raíz de la diferenciación social y funcional de nuestras sociedades se encuentra en

entredicho el papel de la política y del Estado como instancias privilegiadas de representación y coordinación social. Vale decir, las demandas de gobernabilidad democrática aumentan a la vez que los recursos disponibles disminuyen. De ahí que, hoy por hoy, la conducción política representa un tema prioritario.

Pues bien, ¿sobre qué recursos puede apoyarse la conducción política? En los años recientes la comunicación ocupa un lugar destacado. Dada su flexibilidad y pluralidad, la estructura comunicativa se adapta bien a las mencionadas transformaciones de la política. En efecto, podemos entender la política como una compleja red de comunicación mediante la cual los diferentes participantes se vinculan recíprocamente. Tal vinculación recíproca ocurre a través de acuerdos explícitos, que atan la decisión de cada actor a las decisiones de los demás, a través de señales que informan acerca de las conductas y expectativas recíprocas. La política así entendida se distingue tanto del corporativismo (pues renuncia a una concertación jerárquica de intereses contradictorios) como del mercado (por tratarse de un resultado deliberado). Se asemeja más bien a una “red de seguro mutuo” que acota la incertidumbre, evitando conflictos por el “todo o nada”. A la vez puede favorecer una gobernabilidad

## Cultura Política y Gobernabilidad Democrática

democrática en tanto conducción corresponsable por parte de todos los actores involucrados. Ello implica que la acción estratégica de los actores se oriente según cálculos similares. Aquí volvemos sobre el papel decisivo de la cultura política.

En efecto, la gobernabilidad democrática se apoya en estructuras comunicativas que involucran a todos los actores. Tal comunicación funciona en la medida en que existan marcos de referencia conmensurables. Es decir, supone que los participantes comparten determinadas coordenadas. Es éste precisamente el papel de los mapas; ellos permiten relacionar y comparar posiciones diferentes mediante un marco compartido. Cuando las representaciones espaciales o las perspectivas temporales se sitúan en planos diferentes, la comunicación se verá distorsionada o interrumpida. No se trata de engaño o mala fe, sino de un diálogo de sordos. Visualizamos entonces los efectos de la actual erosión de los mapas: los esfuerzos de conducción política se diluyen y, en definitiva, los procesos sociales se imponen ciegamente a espaldas de los supuestos actores.

Este aparente desvanecimiento de toda alternativa al estado de cosas existente representa no sólo un problema de gobernabilidad, sino y sobre todo una claudicación de la política. Ello puede explicar

el actual y creciente malestar no con la democracia o las políticas gubernamentales, sino con la política *tout court*. Resulta pues crucial recomponer nuestros mapas políticos para que la política vuelva a ser una forma de hacer el futuro.

# SANTIAGO CREEL MIRANDA

## Política y Globalización

Considero que este tipo de eventos permiten al Instituto Federal Electoral efectuar una reflexión de largo plazo sobre cuestiones que, aun cuando no están directamente vinculadas con lo electoral, tienen mucho que ver con las actividades del Instituto, como son las relativas a la promoción de la cultura democrática. Qué bueno que nos estemos alejando de las ramas, es decir, de lo electoral, para poder ver el bosque. En este caso, el bosque de la cultura política.

La conferencia dictada por el doctor Lechner da cuenta de las grandes transformaciones mundiales que han ocurrido a lo largo de las últimas décadas y que, sin duda, motivan a reflexionar en torno del

# 35

## Política y Globalización

análisis de la nueva cultura política. Tenemos que volver a repensar la política y a repensarla a partir de estas grandes transformaciones, como lo es la globalización.

Estas grandes transformaciones son el resultado de la interdependencia entre los Estados. Esta última implica que lo que sucede en nuestro país importa para otros países; lo que sucede en otros mercados importa, igualmente, en nuestros mercados. Por eso, es de suma importancia considerar transformaciones tales como la globalización, la segmentación de la sociedad y, sobre todo, el mercado como motor del desarrollo social. Estas grandes transformaciones, sin duda, resultan en una concepción diferente de los tiempos y de los espacios de la política.

El doctor Lechner señala que de acuerdo con las tendencias mundiales, la política ha perdido preeminencia frente a la economía y al derecho, pues estas dos actividades han adquirido cada vez más autonomía. En el caso de México, quizás esta afirmación no sea del todo exacta. En un periodo de transición como el que actualmente está viviendo el país, la actividad política tiene una preeminencia tal que invade ciertamente la esfera de la actividad económica. Lo mismo ocurre con la aplicación del imperio de la ley, que en muchas ocasiones

atiende más bien a cuestiones de orden político que jurídico. En este sentido, la actividad política ha inundado y permeado buena parte de la función pública y ello ha desvirtuado la actividad de ciertas instituciones que, en principio, deben ser “apolíticas” para cumplir de manera adecuada con su cometido.

La actividad política no solamente ha desvirtuado ciertas funciones institucionales, sino que también ha discurrido fuera de las propias instituciones. Un ejemplo de ello han sido los pactos económicos extrainstitucionales que han regulado buena parte de la actividad económica en los últimos dos sexenios. Inclusive la propia política se ha procesado fuera de las instituciones como bien se evidencia en el “Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia” del 27 de enero de 1994 y recientemente con el denominado “Pacto de los Pinos”. De igual forma la actuación jurídica no siempre se enmarca dentro de las fronteras institucionales. Se hace derecho sin saber que se está haciendo derecho, al igual que se hace política sin saber que se está haciendo política. Tenemos el caso de la economía no registrada que se conoce como informal, en donde se realizan transacciones sin el registro oficial. A la par de esa actividad económica, necesariamente surge un derecho informal no registra-

## Política y Globalización

do que tampoco cuenta con el aval del Estado. Como una clara consecuencia de ello, al darse un incumplimiento en ese marco extrainstitucional, la sanción coactiva queda en manos distintas a la actividad institucional del Estado.

En un periodo de transición como el que está viviendo el sistema político mexicano no es fácil construir un código que pueda interpretar y delimitar con claridad los ámbitos que cubre la actividad política. Esto se complica aún más con las transformaciones mundiales que están ocurriendo, a las cuales nuestro sistema político no es ajeno. Dentro de estas transformaciones, tal y como lo apunta el doctor Lechner, la internacionalización de la política juega un papel determinante, de lo cual se deriva que el análisis político no sólo debe contar con un método interpretativo que tenga por objeto exclusivo al sistema político mexicano, sino que también debe abarcar otros sistemas políticos. Esto debido a que parte de la actividad también se lleva a cabo al margen del propio sistema y no solamente fuera de las instituciones, lo que dificulta aún más su correcta racionalización.

Tal como lo afirma el doctor Lechner, es necesario plantear nuevos códigos para interpretar tanto la política como el derecho y la economía. Los antiguos mapas ideológicos y cognoscitivos que da-



ban guía y orientación a estas actividades se han erosionado. En este sentido es un gran acierto la ponencia del doctor Lechner, ya que resalta la necesidad de reconstruir esos mapas para poder interpretar los actuales fenómenos a partir de las grandes transformaciones mundiales.

En el caso de México, la reconstrucción de nuestros mapas debe tomar en cuenta la transición del sistema político, para que de esta forma se entienda mejor el presente y, sobre todo, el futuro probable. Es decir, para lograr la reconstrucción de estos mapas es necesario considerar tanto las tendencias mundiales producto de la globalización, como la propia realidad nacional.

El doctor Lechner aporta buenas pistas para hacer la reconstrucción de estos códigos cognoscitivos. Uno de los aspectos que indica en su ponencia es que la democracia no es sólo un principio de legitimidad, sino que también debe garantizar la conducción eficaz de la política. Esto quiere decir que las elecciones dan una base de legitimación para la conducción del gobierno, lo cual, empero, no es suficiente. La experiencia de lo ocurrido durante las tres últimas décadas en América Latina muestra que la conducción eficaz de la política también es importante para lograr la legitimidad del propio gobierno.

## Política y Globalización

Otra pista que nos da el doctor Lechner consiste en que hay que tomar en cuenta que la soberanía nacional incluye a la soberanía popular. En otras palabras, sin una verdadera democracia difícilmente se puede plantear el concepto de soberanía nacional frente a la comunidad internacional.

La conclusión del doctor Lechner, con la que estoy de acuerdo, es que no puede haber conducción eficaz de la política sin una adecuada comunicación que facilite la vinculación entre gobierno y gobernados.

En este sentido, el establecimiento de buenos canales y estructuras de comunicación, al igual que una conducción eficaz de la política que retome el camino de las instituciones, permitirán sin duda avanzar en la construcción de nuestra democracia.

# MIGUEL ANGEL GRANADOS CHAPA

## La centralidad de la política

**L**a ponencia del doctor Lechner es de una prosa extraordinariamente clara de por sí, tanto más apreciable al abordar temas que por lo general, sobre todo cuando surgen de una perspectiva académica, no tienen la condición de transparencia necesaria para la comprensión de los textos.

El texto del doctor Lechner me resultó, por diversas razones, apreciable; una de ellas, no menor, repito, por la calidad de la escritura con que está presentado.

Tuve hasta la ocasión de detenerme en algunos aspectos, no superficiales ni intrascendentes —no son por supuesto el asunto central de esta conferencia—, y me encontré con palabras como “cliva-

## La Centralidad de la Política

jes”, que no había yo conocido y que no encontré tampoco en el diccionario, de modo que se trata de un enriquecimiento en la utilización de un léxico que importa no empobrecer, porque el empobrecimiento de nuestra habla es también un modo de empobrecer nuestro raciocinio y, en consecuencia, nuestra capacidad de actuar.

El texto del doctor Lechner es, por otra parte, un texto aliviador y sugerente. Es aliviador porque repasa las razones por las cuales la comprensión y la práctica de la política se han vuelto actividades tan complicadas, entre otras circunstancias porque la política misma, nos dice el doctor Lechner, está cambiando. De modo que es un alivio saber que la perplejidad que uno experimenta ante lo que pasa en el escenario político no es una limitación exclusiva del observador, sino una realidad probablemente generalizada y que tiene su razón de ser en los motivos que nos ha explicado el doctor Norbert Lechner.

Pero sobre todo, la importancia de este tema radica en el carácter sugerente y provocador que tienen muchas de las afirmaciones del doctor Lechner. Leí su conferencia como se lee el capítulo de un libro con cuyo autor en el transcurso de la lectura se van teniendo concordancias y diferencias, acuerdos y desacuerdos. Anoté y voy a referirme a algunas

de estas concordancias, de estas simpatías y de estas diferencias, pero esencialmente quisiera poner en cuestión una de las afirmaciones del doctor Lechner, que consiste en la pérdida de centralidad de la política —lo hizo en otra perspectiva también Santiago Creel— y acogerme mejor a otra de las afirmaciones del texto que consiste en advertirnos sobre la desinstitucionalización de la política.

Yo creo —y esto es lo que le confiere una importancia hasta de orden práctico a esta conferencia—, que el tema central de nuestro tiempo, por lo menos en un país como el nuestro, no es tanto que la política haya perdido su centralidad, que ya no sea un vértice jerárquico por debajo del cual se pueda organizar una pirámide de otras actividades, sino que la política se desinstitucionaliza y, además, lo hace de manera ilegítima; es decir, no me parece que sea admisible por completo la afirmación de que la política ya no está en el centro de las decisiones.

Yo considero que la política sigue siendo, en tanto que ejercicio y búsqueda del poder, un elemento central en la conducción de la sociedad, sólo que con mayor frecuencia ya no se hace en los centros institucionales y legitimados de la política.

Se sigue haciendo política, la política está en el centro de las decisiones colectivas, pero no se hace

## La Centralidad de la Política

en los centros visibles, legítimos y, por lo tanto, escrutables, examinables, en los que se pueda sujetar a la vigilancia ciudadana.

A lo largo del texto volveré sobre esta apreciación en la que quiero hacer que converja mi principal diferencia con el texto del doctor Lechner. No es que la política haya perdido su centralidad. La política sigue siendo central, sólo que se ejerce en centros de decisión distintos de la política.

Fui tomando nota de estas afirmaciones, de estas simpatías y diferencias a las que me refiero, y al examinar en la primera página de la ponencia la afirmación de que, merced entre otras causas a la política neoliberal el mercado ha tomado el lugar del Estado y ha creado en nuestros países una verdadera sociedad de mercado, me pregunto si esto es sostenible específicamente en el caso de México, porque por dos lados probablemente pudiéramos encontrar hechos que desmientan la afirmación de que hemos entrado en una verdadera sociedad de mercado.

Por un lado, el sector de la economía tradicional, que no es menor y que probablemente ocupa una quinta parte de la totalidad de la población. La economía de autoconsumo, la de las poblaciones indígenas y campesinas preferentemente, es una economía, en mi opinión, que no es de mercado

porque justamente se satisface a sí misma y está, por ello, al margen de las leyes del mercado, de las regulaciones de la oferta y la demanda específicamente.

Y si una porción tan importante de la población probablemente está ajena a las normas del mercado, quizá no sea enteramente admisible esta afirmación, porque por el otro lado, en la economía moderna tenemos algunas zonas de la economía mexicana sustraídas del mercado por la existencia de monopolios o virtuales monopolios, que han introducido en importantes áreas de la vida mexicana una especie —la peor me parece— de regulación, de estatismo sin Estado, porque los monopolios adoptan decisiones políticas, comportamientos económicos que modelan la vida de los usuarios y los consumidores, sin que sea posible enarbolar contra ellos la petición de conductas responsables, como sí puede hacerse frente al Estado.

En una sociedad como la mexicana, donde las telecomunicaciones están virtualmente monopolizadas, tanto en su aspecto de telefonía como de televisión, es difícil pensar que haya en esta área, que tiene efectos multiplicadores tan evidentes sobre el resto de la economía, una plena economía de mercado y, en consecuencia, esa megatendencia que se aprecia en general en el mundo probable-

## La Centralidad de la Política

mente no se ha incorporado de manera cabal a nuestra sociedad.

Es verdad —y concuerdo plenamente con las preocupaciones y afirmaciones del doctor Lechner respecto de la creciente inutilidad por su erosión, por su inaplicabilidad a las realidades contemporáneas, de las claves de interpretación, de los mapas que permitían conducirse a los ciudadanos y a las sociedades en los rumbos históricos en que querían adentrarse— que se avanzó en cuanto a la desimplificación de los mapas puramente ideológicos, pero esto también introdujo la dificultad de entender y de conducirse con base en ese entendimiento en la vida social. Por esa razón es compartible la afirmación del doctor Lechner de que, en ausencia de esos puntos de referencia, la política es percibida como un desorden.

Me pregunto también respecto de otra afirmación del doctor Lechner si efectivamente vemos que han perdido sentido las distinciones entre política y economía, entre Estado y sociedad, entre lo público y lo privado, porque pierden valor informativo, asegura Lechner.

Yo creo que tal vez debido a que el desarrollo nacional mexicano nos ha colocado en lo que quizás es el peor de los mundos posibles no hemos abandonado nuestros anclajes tradicionales, y no nos



hemos adentrado todavía plenamente en la modernidad.

De modo que algunas afirmaciones que son predicables respecto de las sociedades modernas no lo son estrictamente en el caso mexicano, porque no hemos caminado hacia esa modernidad a plenitud. Es también muy compartible el examen que el doctor Lechner hace cuando habla de los espacios, de su redimensionamiento, de la modificación de las escalas, y cuando se detiene en el aspecto de la internacionalización y sus efectos sobre la vida política, sobre los actores, la agenda y hasta el marco institucional de la política.

Efectivamente, mientras nuestro país fue una sociedad cerrada, el sistema político no ofrecía la posibilidad de ventilarse, hasta que la apertura de la economía hizo que penetraran de manera simultánea los vientos de la comunicación política con el exterior y el cotejo con formas y valores de hacer política que ya no pueden ser tan ajenos como cuando suponíamos vivir en una isla.

La internacionalización de la política en México, con la revaloración de los derechos humanos y el hecho de que algunos partidos puedan acudir a instancias internacionales para ventilar cuestiones de política interna, que hasta hace poco tiempo se consideraban coto exclusivo del derecho nacional,

## La Centralidad de la Política

significan un indicador de esta influencia, de este redimensionamiento de las escalas en cuanto al espacio.

Y también es muy digna de considerarse la afirmación sobre la reestructuración de los límites espaciales, que se han vuelto tenues y porosos, dice el doctor Lechner, y aporta algunos ejemplos: la migración y la circulación de los climas naturales. En ciertos espacios públicos, por las vestimentas, por la música que se escucha, uno podría estar en cualquier país, sin que se percibiera una diferencia específica que le diera peculiaridad al espacio de que se trata.

Yo añadiría que en esta reestructuración de los límites, o más bien en la enumeración, que por supuesto es ilustrativa, de los fenómenos que manifiestan cómo se han hecho tenues y porosos estos límites, es muy importante un asunto cuya presencia se podría percibir en cada uno de los temas abordados por el doctor Lechner, que concierne a la delincuencia organizada, que tiene ahora dimensión internacional y que se expresa de manera muy particular en el narcotráfico.

Si existe algún delito, alguna actividad que no puede ser abordada hoy con los instrumentos del derecho nacional, es el narcotráfico, porque su propia naturaleza, las condiciones de su funciona-

miento y de su dinámica lo hacen esencialmente transnacional. Y aquí volvería al asunto de la centralidad de la política. La narcopolítica, la toma de decisiones políticas influidas por el mercado de las drogas, es uno de los elementos que pone, a mi juicio, en evidencia el hecho de que la política no ha perdido centralidad: se siguen tomando decisiones políticas, a menudo probablemente influidas por estas actividades ilícitas, lo que refleja esta desinstitucionalización de la política y, en consecuencia, la incapacidad ciudadana para influir sobre estas tomas de decisiones en la medida en que no están sujetas a los marcos institucionales.

Dice el doctor Lechner, ya pasando al tema de la temporalidad y la relación del presente con el pasado y con el futuro, que la memoria histórica se volatiliza y que produce una menor vinculación del presente omnipresente, valedero por su significación en el instante, respecto de lo pasado. Acaso esta afirmación tendría que matizarse con la que el propio doctor Lechner hace cuando admite que el pasado se convierte sólo en visiones míticas y evocaciones emocionales, no ya en una experiencia práctica. Sobre este punto, y pensando no tanto en el caso mexicano sino en otras experiencias internacionales, habría que preguntarse si no existe una determinación del presente por el pasado, por

## La Centralidad de la Política

ejemplo en el uso de la historia como instrumento de agresión en los nacionalismos nuevos, especialmente los de Europa del Este. En alguna medida la disgregación, por ejemplo, de Yugoslavia, y la querrela nacional de la ex Yugoslavia, surgen de este uso de la historia, de este anclaje en el pasado como un instrumento de autodefinición que se convierte en una forma de oponerse a otros.

Dice también el doctor Lechner respecto del tiempo que la reflexión acerca del futuro deseado suele ser sustituida por el cálculo de las oportunidades dadas. A lo mejor esto tiene que ver también con la pérdida de los mapas ideológicos y, en efecto, la noción que estuvo en boga en algunos países, especialmente en el nuestro, respecto de la posibilidad de diseñar e impulsar la construcción de un proyecto nacional justamente como una visión del futuro al que las sociedades podían encaminarse ha entrado en crisis por esta omnipresencia del presente. Sin embargo, habría que preguntarse si esta es una condena inexorable o si es sólo parte de un ciclo en el que en algún momento podremos ver el reflorecimiento de esta capacidad de imaginar y desear un futuro no como utopía, sino como un trayecto con recorrido verificable.

No quiero extenderme mucho más. Sólo insistiré en que en varios aspectos de la ponencia la idea

de que la política ha cedido terreno en beneficio de la economía o del derecho no es necesariamente cierta en nuestra coyuntura, como ya lo ilustró en algún sentido Santiago Creel en su comentario y en que, por ejemplo, el desplazamiento del sistema político por los tribunales de justicia, que es una de las señales de esta juridificación de los asuntos políticos que el doctor Lechner aduce como indicador de esta pérdida de centralidad de la política, no es más que otra forma de hacer política.

Tenemos un caso muy claro de desplazamiento de lo político a los tribunales de justicia en un asunto propio de las tareas de este Instituto, que es la calificación electoral. Recientemente hemos sustituido, en las elecciones legislativas, la calificación política por una calificación en donde los órganos administrativos y judiciales asumen esta función política, pero eso no le quita el carácter de política a la decisión de estas instancias de administración o del sistema de justicia, porque la propia naturaleza de esas decisiones son de orden político, cualquiera que sea el órgano que las adopte, y también porque los tribunales que harían propia esa decisión política, o los órganos que la ejercen, se integran conforme a parámetros políticos, por órganos políticos. De modo que de nuevo continúa en el centro la actividad política.

## La Centralidad de la Política

Concluyo insistiendo en que me persuade más la idea del propio doctor Lechner de que lo que ha ocurrido es una desinstitucionalización de la política, y a mí me parece que en ese proceso se generan riesgos para la sociedad democrática, porque de esa manera las decisiones políticas no están sujetas al escrutinio público, a la eventual revisión e imputación de responsabilidades a quienes las adoptan. Si no se reinstitucionaliza la política, no en el sentido de rigidizarla o burocratizarla, sino de conducirla de nuevo a los centros legitimados por la propia sociedad para la adopción de decisiones políticas, el riesgo de la disgregación, de la disolución social por la multiplicación de centros ilegítimos de poder estaría muy cercano.

Convengo, tal como lo hizo Santiago Creel, en que la soberanía popular es una condición de la conducción democrática, y me parece que examinar estos asuntos en sitios como éste conduce, no sé si a su fortalecimiento porque eventualmente podría ni siquiera estar todavía en nuestra sociedad esparcida una amplia capacidad de escrutinio público, pero sí a ponernos, por lo menos, frente a la necesidad de que la política sea revisable por sus destinatarios, que en última instancia son los ciudadanos.

# A manera de conclusión

PALABRAS DEL DOCTOR NORBERT LECHNER

Tan sólo quisiera expresar mi más cálido agradecimiento a los comentaristas. Yo creo que han sido comentarios muy pertinentes que ayudan a aterrizar en el contexto mexicano una descripción más abstracta, más general, de tendencias globales dentro de toda América Latina.

Sólo una palabra para terminar. No entendamos las crisis de los mapas como un proceso de despolitización. De lo que se trata, y fue bien señalado por los comentaristas, es de una transformación de la política. La política está adoptando nuevas formas y debemos encontrar códigos que estén a la altura de estos cambios en marcha. Están en una fase de transición, de recomposición de los mapas y de los códigos interpretativos.

Ahora bien, nuestra tarea académica es una tarea colectiva, es una tarea de todos, es una tarea también de ustedes.

Muchas gracias.

# Sobre el autor

**N**orbert Lechner es licenciado en Derecho y doctor en Ciencia Política (Universidad de Freiburg, Alemania, 1969).

De origen alemán, radica en Chile desde 1970, donde se desempeña como profesor-investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Fue director de la FLACSO en Chile entre 1988 y 1994. En 1995 se trasladó a México para desempeñarse como profesor-investigador de FLACSO, sede México.

Es autor de varios libros; entre ellos destacan: *Los patios interiores de la democracia* (FCE, 1990); *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado* (Siglo XXI, Madrid, 1986), y *Estado y política en América Latina* (Siglo XXI, México, 1985). Entre sus artículos publicados recientemente se encuentran “Los nuevos perfiles de la política”, en *Nueva Sociedad* núm. 130, Caracas, 1994 y “La problemática invocación de la sociedad civil”, en *Perfiles Latinoamericanos* núm. 5, FLACSO, México, 1995.



**Cultura política y gobernabilidad democrática**  
se terminó de imprimir en la Ciudad de México  
en el mes de octubre de 2013.  
La edición consta de 3,000 ejemplares  
y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral  
y Educación Cívica del

**INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**