

UNA FÓRMULA PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

A FORMULA FOR DEMOCRATIC GOVERNABILITY

Rosalío LÓPEZ DURÁN*

RESUMEN: Reflexión en torno de la relación que debería existir entre la gobernabilidad, precisada con el adjetivo de “democrática” y la cultura de la legalidad; analizada ésta, desde la perspectiva compleja que ofrece Gerardo Laveaga, donde incluye por supuesto, el mayor número de elementos y aspectos que pueden ser considerados como (favorables o estructurantes) y los desfavorables (pero reales y que pueden suponerse como “desestructurantes”). Bajo la discriminación de ambos elementos, no considerados siempre (excluidos por ejemplo, en el discurso del actual Plan Nacional de Desarrollo) es que se llega a plantear bajo qué condiciones se da la relación entre cultura de la legalidad y gobernabilidad democrática.

ABSTRACT: This article reflects into the relation that must exist between governability (which is specified within the adjective of democratic) and the legal culture; the analysis is given from the complex perspective of Gerardo Laveaga, whom, of course, includes a huge number of elements and aspects that could be considered as positive but structural, or negative but real and “unstructural”. Underneath the discrimination of both elements, not always considered (excluded for example in the actual National Development Plan), it is possible to raise under what conditions has been given the relation between legal culture and democratic governability.

PALABRAS CLAVE: Gobernabilidad, Gobernabilidad democrática, Cultura de la legalidad, Reacción social, Multiculturalismo.

KEYWORDS: Governability, Democratic governability, Legal culture, Social reaction, Multiculturalism.

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y del Posgrado de la misma.

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Acerca del “entorno ideal”*. III. *El problema de la definición de gobernabilidad*. IV. *Los alcances de la cultura de la legalidad*. V. *Los diversos signos de la reacción social*. VI. *Multiculturalismo: su pertinencia y limitaciones*. VII. *Reflexión final y revisión de la fórmula inicial*. VIII. *Bibliografía*.

I. PREÁMBULO

EN UN ENTORNO que podemos calificar como ideal, los conceptos de gobernabilidad, cultura de la legalidad y reacción social deberían estar en concordancia, esto es, que podrán ser reducidos a dos enunciados que expresen la vinculación entre los tres términos:

- a) La gobernabilidad precisa de una sólida cultura de la legalidad;
- b) La cultura de la legalidad *consistente* debe impactar necesariamente en una reacción social *que refuerce* tanto a la cultura de la legalidad como a la gobernabilidad.

Lo anterior lo podríamos representar a través de la siguiente ecuación:

$$G = f [CL, RS]$$

- La gobernabilidad (G) es la función (f) de las interrelaciones establecidas entre la cultura de la legalidad (CL) y reacción social (RS)

Una idea adicional, que se ha venido considerando en los últimos años, consiste en incorporar el concepto de multiculturalismo en la ecuación.

Si de por sí, la combinación de los tres conceptos iniciales (gobernabilidad, cultura de la legalidad y reacción social) resulta complicada, con la inclusión de un nuevo elemento se problematiza aún más.

No incluiremos en la ecuación antes mencionada conceptos tan vagos y emotivos como el de “democracia”, que bajo un contexto de discurso político que tiene como objetivo fundamental el conformar consensos para efectos inmediatos (como por ejemplo, convencer a un auditorio muy amplio de la bondad de un programa político con el propósito de aumentar los votos en un proceso electoral).

En los siguientes incisos se abordará la complejidad de los conceptos que conforman la ecuación, de tal manera que la reflexión tendrá como eje, tratar de establecer las circunstancias a partir de las cuales el uso de los términos se convierte en problemático y su uso debe ser, necesariamente, sometido a un cuidadoso proceso de delimitación conceptual, de tal manera que la ecuación inicial tal vez deba ser reformulada de tal manera que se acote debidamente el alcance de cada uno de los términos.

II. ACERCA DEL “ENTORNO IDEAL”

El propio enunciado inicial de esta reflexión, que previene “en un entorno que podemos calificar como ideal...” debe ser precisado, especialmente el uso del adjetivo “ideal”, con el cual queremos significar un juicio de valor que por supuesto no puede pretender tener una validez absoluta.

Por “ideal”, estamos significando que se tiene la pretensión de establecer como objetivo final de la *praxis* social la conformación de una sociedad que posea al menos las siguientes características:

- Constituya un Estado de Derecho plenamente consolidado.
- Sea una democracia participativa auténtica y no una formal.
- Tenga la premisa de las relaciones sociales a la igualdad y equidad.
- Tenga un alto índice de desarrollo humano.

Estas características elementales deben ser consideradas de manera acumulativa y no alternativa, esto es, que en una misma sociedad debe existir Estado de Derecho consolidado, democracia participativa (no solamente la democracia formal o declarativa), igualdad y equidad como premisas de la sociedad (no solamente como enunciados previstos en un acta constitucional) y finalmente, debe poseer un alto índice de desarrollo humano.

Es muy probable que sustituir los conceptos anteriormente mencionados por el calificativo “entorno ideal” sea en exceso reduccionista; sin embargo, tratar de construir un concepto que implique a un tiempo: (Estado de Derecho, democracia participativa, igualdad, equidad y alto desarrollo humano) me parece mucho más complejo, semánticamente hablando. Entonces, para simplificar, en este artículo, cuando se hable de “entorno ideal” se deberán comprender los cuatro conceptos complejos antes mencionados.

Por lo pronto también se plantea *grosso modo*, la relación entre los tres factores mencionados al inicio de este preámbulo: cultura de la legalidad, reacción social y multiculturalismo:

$$\text{Donde } G = CL + RS + MC$$

La relación entre los tres elementos son conformadores de la gobernabilidad, aunque por el momento su vinculación simplemente se sospecha, incluso, caben tantas objeciones respecto de su pertinencia que una crítica elemental puede desvirtuar la validez de la relación planteada, lo que hace suponer la necesidad de acotar los conceptos que están en juego.

III. EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DE LA GOBERNABILIDAD

Solamente para hablar de gobernabilidad, pueden ser consideradas al menos dos grandes sentidos del concepto:

Por un lado, un sentido “allanado”, en el cual, se implica solamente la posibilidad de gobernar (y ello no conlleva ninguna dificultad, pero sí una objeción a la fórmula planteada).

Por otro lado, se puede hacer mención de un segundo sentido, en el cual no se pretende tener un elemento “objetivo” del concepto, sino que forzosamente implica un punto de partida y que admite elementos teleológicos, que derivan en al menos dos grandes direcciones de la gobernabilidad: un sentido conservador y uno “democrático”.

Reiteramos, la primera idea de “gobernabilidad” es la acción o efecto de gobernar, y más concretamente, la posibilidad de gobernar; es decir, que existan las condiciones para poder ejercer efectivamente el poder, de tomar decisiones esenciales para la vida política de un país.

Esto puede comprenderse en varios sentidos, sobre todo, considerando la posición de los actores políticos que la empleen, por ejemplo para un partido en el poder, la gobernabilidad será la posibilidad de tomar decisiones sin que los partidos contrarios puedan oponerse eficazmente a ellas.

Si el partido en el poder es democrático o tiene vocación democrática, considerará que la “gobernabilidad” tiene implícita la idea de la libre discusión antes y después de adoptar las decisiones de gobierno, y la posibilidad de que una vez tomada la decisión, ya sea por consenso o por negociación o por mayoría (formalmente establecida en las normas), las acciones que

conlleven la decisión puedan ser implementadas y además, exista el pacto civilizado de que las fuerzas contrarias acepten la decisión.

En el caso de un partido en el poder que no sea democrático y el régimen en sí mismo muestre tendencias autocráticas, el concepto de “gobernabilidad” tendrá otro sentido: la posibilidad de gobernar, de tomar decisiones sin ninguna restricción.

Sin embargo, existen otros factores con características menos políticas y más económicas que influyen y empujan un sentido muy especial en el concepto ya aludido: para los grandes consorcios comerciales e industriales, la gobernabilidad es una condición necesaria para la inversión en un país, teniendo en cuenta que el papel del Estado debe reducirse al de gendarme o policía, esto es, de salvaguardar y proteger los intereses de los particulares. Esto se comprende en el contexto de la reafirmación de un esquema neoliberal que se ha impuesto (o se pretende imponer en la agenda mundial).

Por ejemplo, hacia fines del siglo pasado, por ejemplo, Suiza firmó un acuerdo de ayuda, por 4.6 millones de dólares, para Nicaragua, sin embargo, en el proceso hubo una declaración expresa de que:

El embajador suizo en Nicaragua, Rodolphe Imhoof (...) expresó que a su gobierno le preocupan acontecimientos recientes con relación a la gobernabilidad en Nicaragua, pero decidió firmar el convenio como incentivo al inicio del programa de “buena gobernabilidad”, que es fundamental. (...) La condición de gobernabilidad “no es nueva”, la propuso el Fondo Monetario Internacional (...) para las naciones a ser beneficiadas con la iniciativa de Naciones Altamente Endeudadas, recordó la diplomacia Suiza.¹

Aquí el sentido que se le da a la “gobernabilidad” es el de una condición que le exige un país a otro para seguir prestando ayuda económica. Es otro de los elementos del fenómeno socio-político de “gobernabilidad”, no es propio del interés sólo de los gobernantes o gobernados de un país, ni de los partidos políticos, tengan o no el poder; interesa también a los demás Estados, sobre todo en la actualidad, cuando la interrelación tan estrecha, provoca que los cambios o condiciones en un país afecten a otros países.

En el mismo ámbito latinoamericano, hacia el año 2000, cuando tomó posesión el presidente de Guatemala, Alfonso Portillo, convocó de inmediato a un pacto de gobernabilidad democrática, que fue descrito como “el mecanismo para la búsqueda de consensos entre los representantes legítimos

¹ Disponible en: www.laprensahn.com/caarc 10 de diciembre de 1999.

del Estado y los liderazgos políticos y sociales. Con seis ejes de trabajo, el pacto propone discutir sobre seguridad ciudadana, justicia, desmilitarización y derechos humanos, así como sobre descentralización, desarrollo rural y ambiente”.²

El sentido utilizado es respecto de la formación de consensos para poder gobernar. En este caso, un nuevo presidente adquiere el poder en un equilibrio precario de fuerzas políticas, no puede gobernar solo y debe tratar de encontrar el apoyo de otras fuerzas políticas.

En un plano técnico de la ciencia política, el concepto de “gobernabilidad” es de uso relativamente reciente; para Cynthia Hewitt se remonta a la segunda mitad del decenio de los 80, y lo comenzaron a usar grupos y organizaciones sociales que trabajaban para el desarrollo, su desgaste fue tan grande que en la actualidad no se sabe bien cuál es el sentido de la palabra, aunque se sigue utilizando ampliamente:

...hoy en día resulta difícil leer una publicación sobre temas del desarrollo publicada por Naciones Unidas, por organismos de ayuda multilaterales y bilaterales, instituciones académicas u organizaciones privadas de voluntariado, en que no se recurra con frecuencia a su uso.³

Agrega la autora:

En el mundo anglosajón, *governance* es una palabra que ha sido utilizada a lo largo de siglos para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera. A menudo se ha empleado como sinónimo de la gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades, desde la empresa moderna (“gobernabilidad corporativa”) a la universidad (...) Aún cuando el concepto se aplica a muchas situaciones en las que no se observa un sistema político formal (...) significa crear consenso, u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses.⁴

En el último de los sentidos señalados por Hewitt se utiliza en los medios de análisis políticos y gubernamentales, aunque también puede tener una connotación negativa, por ejemplo:

² Disponible en: www.laprensahn.com/caarc. 25 de enero de 2000.

³ “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad”. Disponible en: www.unesco.org/CynthiaHewitt de Alcántara

⁴ *Idem*.

El origen de la utilización reciente del término gobernabilidad está íntimamente vinculado a su inclusión como problema a abordar por la Comisión Trilateral durante la década de los años 70. Esta inclusión es el resultado de la constatación de un incremento en la insatisfacción y desconfianza que provoca el funcionamiento de las instituciones democráticas en los países desarrollados. La Comisión Trilateral adopta una interpretación claramente conservadora del concepto al asociarlo con una sobrecarga de demandas sociales frente al Estado (Huntington y otros, 1975). (...) la falta de eficacia de los Estados para responder a los crecientes reclamos de la sociedad (...) y, por la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia los políticos y las instituciones democráticas al no encontrar cumplidas sus demandas (Rojas Bolaños, 1995).⁵

Podemos observar dos sentidos de “gobernabilidad” muy amplios en el terreno de la ciencia política:

- a) Uno “negativo” (concebible como “falta de ...”), que tiene que ver con la falta de eficacia de los Estados para responder a los crecientes reclamos de la sociedad en el marco de las condiciones económicas existentes, y, por otro, a la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia los políticos y las instituciones democráticas al no encontrar cumplidas sus demandas.
- b) Uno positivo, como gestión eficaz de un amplio espectro de organizaciones y actividades, que implica crear consenso, para llevar a cabo un programa, en un escenario de intereses diversos.

Uno y otro se implican: la gobernabilidad en sentido positivo, negará la posibilidad de que se pueda dar la ausencia de gobernabilidad (que es el aspecto negativo o ausente de la misma); pero además, ellas tendrán repercusión sobre el funcionamiento y viabilidad de la estructura social, tenemos que la gobernabilidad positiva favorece la estructuración de la sociedad (mantener la estructura de la misma), en tanto que la ausencia de gobernabilidad es un factor que favorece los procesos de desintegración de la estructura de la sociedad.

La gobernabilidad tiene que ver también con la participación y tamaño del Estado, dice Hewitt:

⁵ “Concertación educativa y gobernabilidad en América Latina”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 12. Disponible en: www.oei.org/FILMUS, Daniel.

La amplia aplicabilidad del término, su referencia a problemas básicos de orden político (incluyendo la eficacia y la legitimidad), y su carencia de toda relación necesaria con el Estado han hecho de él un instrumento útil para un número creciente de participantes en el debate sobre el desarrollo. Así, por ejemplo, aquellos que están convencidos de que el rol del Estado en los asuntos económicos y sociales se ha vuelto demasiado amplio y debería ser reducido, han podido desplazar parte de la discusión (...) del ámbito de “gobierno” al terreno más amplio de “gobernabilidad (...).⁶

En un sentido inverso, muchas personas que no tienen interés en reducir las actividades de los gobiernos han dado otro sesgo al concepto de “gobernabilidad”, considerándola como un instrumento útil para abordar problemas que requieren una acción en común en ámbitos donde el Estado no desempeña un papel de liderazgo. Estos ámbitos se encuentran en diferentes niveles de la sociedad, desde local a supranacional. Los problemas de “gobernabilidad” constituyen un aspecto relevante en el fortalecimiento de las culturas cívicas, la promoción de la acción voluntaria y en la mejora de las bases sociales para la democracia. En esta idea es importante analizar cómo puede crear la comunidad internacional instituciones necesarias para promover el orden y la justicia en el contexto de la globalización.⁷

El concepto de “gobernabilidad” es usado por sectores de orientaciones ideológicas muy diferentes, para diversos fines, incluso, las instituciones financieras internacionales han adoptado el concepto.

Al hablar de “gobernabilidad” (en lugar de “reforma del Estado” o de “cambios sociales y políticos”), se permitió que los bancos y organismos multilaterales para el desarrollo abordaran temas sensibles reunidos bajo una denominación relativamente inofensiva, generalmente revestido de un lenguaje muy técnico, excluyendo así cualquier sospecha de que estas instituciones estaban excediendo los límites de su autoridad estatutaria al intervenir en los asuntos de política interior de los Estados soberanos.⁸

Esto quiere decir que la palabra fue una manera de encubrir las actividades de influencia de las entidades financieras sobre las políticas de los Estados para que estos garantizaran determinadas condiciones favorables; todo, en el contexto del debate sobre las funciones y el tamaño del Estado.

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

La esencia conservadora de esta postura está reflejada en la idea de que la crítica a la democracia, al permitir articular de mayores demandas de la sociedad civil, provoca su propia inviabilidad:

La democracia, según este razonamiento, cuando se profundiza, alimenta ofertas y demandas, vuelve ingobernable a la sociedad. La pérdida de confianza entre los electores y sus partidos, entre la ciudadanía y las políticas estatales [...] produce estados de ingobernabilidad. Y como este tipo de sociedades no limita la participación popular, el resultado es una desconfianza hacia la democracia misma [...]⁹

En este sentido conservador, la gobernabilidad sería una condición y un proceso contrario irreconciliable respecto de la democracia... sobre todo en las sociedades en vías de desarrollo, ya que en los países desarrollados, “tradicionalmente democráticos” no tienen ese problema, porque su situación económica les permite satisfacer las necesidades de su población.

Señala Hewitt que las estrategias que se proponen frente a esta situación son también mecanismos ideológicos o medidas coercitivas a fin de limitar las demandas sociales; no solamente el gobierno yerra al no tener capacidad de satisfacer las demandas sociales, sino que es la propia sociedad, porque tiene una acusada tendencia a crecer y a exigir cada vez más satisfactores.

Esta clasificación de los sentidos del término de “gobernabilidad” no es limitativo, hay autores que consideran clasificaciones más complejas, Xavier Arbos y Salvador Giner¹⁰ mencionan al menos cuatro grandes tendencias acerca del contenido que se le puede dar a la “gobernabilidad”:

- a) Conservadores. Partidarios del mantenimiento del *status quo*, reaccionan frente a la intervención del Estado en la economía y ven en el aumento de las demandas sociales un peligro para la estabilidad del régimen. La solución que proponen para mantener la gobernabilidad, consiste en la reducción de la democracia (para evitar el crecimiento desmesurado de las demandas sociales) y la eliminación de acciones de gobierno que sean negativas para el mercado.
- b) Neoconservadores. Que llevan su militancia en el ámbito económico hacia el terreno ideológico, donde rechazan cualquier política fiscal

⁹ *Idem.*

¹⁰ ARBOS, Xavier y GINER, Salvador, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, 2a. ed., Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1996, pp. 8 y ss.

- tendiente a la redistribución de los ingresos, para ellos, el Estado solamente debe cuidar la protección de las garantías individuales, la seguridad pública y vigilar la eficacia y cumplimiento de los contratos.
- c) Liberales. Doctrina vinculada al reformismo social estadounidense, ha tenido un desarrollo desigual desde su conformación en el siglo XIX, actualmente se acerca a las posiciones conservadoras al señalar algunas de las soluciones a los problemas de gobernabilidad, primero, consideran que se debe frenar la pasión por la igualdad (idea planteada por Tocqueville) y restaurar un mercado libre de las presiones de los grupos de interés.
 - d) Marxistas. En la actualidad esta corriente es muy variada, contiene desde críticos sociales hasta demócratas radicales. La base del problema de gobernabilidad para la mayoría de los marxistas, se encuentra en la naturaleza del propio sistema económico, basado en la propiedad privada de los medios de producción, la legitimidad del Estado queda entredicho desde un principio, por ser una estructura que está al servicio de los intereses de la clase dominante. Los problemas de gobernabilidad surgen con los periódicos cambios del papel asignado al Estado: cuando se disminuye su función asistencial, la crisis del sistema, tarde o temprano será inevitable.

La gobernabilidad democrática

Adicionalmente a estas ideas se puede hacer mención del concepto de “gobernabilidad democrática”, el uso del adjetivo le confiere una nueva dimensión al término.

En un documento elaborado por las Naciones Unidas para el gobierno de Nicaragua, con el propósito de apoyar a las ONGS (organizaciones no gubernamentales) que se dedican a la educación para la gobernabilidad, se da el siguiente concepto, el cual define en sentido contrario a la gobernabilidad democrática (esto es, describe a la gobernabilidad no democrática):

Uno de los conjuntos de valores de la buena gobernabilidad se denomina gobernabilidad democrática. ¿Que entendemos por gobernabilidad democrática y no democrática? La gobernabilidad no democrática se caracteriza por la exclusión, la intolerancia, la confrontación, el autoritarismo, el centralismo, el cortoplacismo, acciones coyunturalistas y reactivas, bajos niveles de transparencia, responsabilidad e integridad, bajos niveles de evaluación y rendición

de cuentas de la responsabilidad de los administradores públicos, el tráfico de influencias, bajos niveles de capacidad negociadora de conflictos, bajos niveles de participación ciudadana, acuerdos de cúpulas políticas carentes de sentido de Nación, con resultados de inestabilidades crónicas.¹¹

Algunas de las características mencionadas en el documento de la ONU son propias de los sistemas políticos en los cuales no se ha logrado consolidar un Estado de Derecho, los mecanismos que se utilizan en esos sistemas son muy variados y van desde la exclusión de los opositores (que era una práctica común en el viejo sistema político nacional y que al inicio de la Era dorada de la esperanza democrática del 2000, aunque se ha recrudecido en los últimos años),¹² hasta la inclusión de los críticos en el sistema o en la administración, mecanismo que se utiliza como una forma de garantizar su lealtad al régimen, es una forma de “comprar la conciencia de los opositores”.

Hacia 2003 parecía que la intolerancia, era una de las características que había sido rebasadas en nuestro país, en comparación con las formas de violencia institucional que se dan en otros países latinoamericanos, en el nuestro la situación no es muy grave. Sin embargo, hay que analizar también el lugar de la república donde se da la situación, por ejemplo, en el centro del país, la capital y el Estado de México es difícil que se reprima directamente a los opositores, pero en otras entidades, menos sujetas a la observación nacional es probable que se manifiesta de manera más aguda.

La confrontación, el autoritarismo, el centralismo, el cortoplacismo, acciones coyunturalistas y reactivas, bajos niveles de transparencia, responsabilidad e integridad son otras de las características que se han mencionado respecto de la gobernabilidad no democrática (o autoritaria, como también se le puede llamar), éstas por supuesto concuerdan con el concepto de gobernabilidad que tienen los conservadores, que en muchas ocasiones no vislumbran la posibilidad de que estas características sean fuente del surgimiento y crecimiento desmesurado de los reclamos sociales o pretenden suponer que

¹¹ Disponible en: www.ibw.com.ni

¹² No hay que analizar al país como un todo monolítico, sino que hay diferencias muy significativas, dependiendo de las características sociales, económicas y culturales de las regiones y de las entidades federativas, aunque hay que reconocer que los efectos de la lucha en contra de los cárteles de la droga ha significado una tendencia unificadora de las condiciones en el país.

basta con la represión como mecanismos primordial y único para enfrentar la irritación social.

Por otra parte, se considera que la gobernabilidad democrática tiene, entre otras características:

La gobernabilidad democrática se caracteriza por la inclusión, la tolerancia, la coparticipación, la descentralización, la visión de largo plazo, acciones pro-activas, altos niveles de negociación, altos niveles de participación ciudadana, transparencia responsabilidad e integridad, con resultados de largos procesos de estabilidad y cooperación. Sin embargo estas categorías y valores presentes en la gobernabilidad democrática requieren de un enfoque holístico e integral para lograr su articulación hacia sociedades más participativas y sinérgicas... (En ella) se valoran positivamente el Estado de Derecho, los derechos humanos y altos niveles de transparencia, responsabilidad y capacidad de respuesta a demandas ciudadanas.¹³

Adicionalmente se pueden considerar los siguientes atributos:

- La capacidad de desarrollo de una sociedad;
- La capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos;
- La calidad de vida de los ciudadanos; y
- La capacidad de sobrevivencia de un Estado-Nación como tal.¹⁴

Esto puede desglosarse de la siguiente manera:

La capacidad de desarrollo de una sociedad

La gobernabilidad está vinculada al desarrollo, ambos son factores interactuantes, si en un país no hay buena gobernabilidad no hay desarrollo y si no hay desarrollo no hay gobernabilidad efectiva. Aunque se puede desafiar estas relaciones a corto plazo, pero no a mediano y largo plazo.

Hay que precisar el sentido en el que se está utilizando la palabra “desarrollo”, y más precisamente “desarrollo de una sociedad”, no se hace referencia al aumento en el Producto Interno Bruto ni a otro de los “indicadores macroeconómicos”, dado que estos no toman en cuenta a los miembros de las clases con menores ingresos. De nada vale en un país el incremento de la

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

productividad, considerando el índice del PIB, si la riqueza no es repartida de un modo más equitativo, sobre todo a partir de políticas fiscales que redistribuyan la riqueza, o a través de providencias estatales que permitan a la sociedad dar una mayor oportunidad para la movilidad social.

En ese sentido se tomará el término de “desarrollo social”, es decir el mejoramiento de las condiciones generales de la población y el aumento de las probabilidades y oportunidades de movilidad social de las clases media y baja y uno de los indicadores más importantes que tenemos por el momento es el Índice de Desarrollo Humano.¹⁵

Se menciona que en el corto plazo la relación directa que se establece entre desarrollo y gobernabilidad puede romperse, tal y como se vio en los casos de Argentina, Chile y Brasil, naciones dominadas durante los años sesenta y setenta por regímenes autoritarios que le dieron, en apariencia, un fuerte impulso a la economía nacional; sin embargo, esa situación no fue permanente, duró solamente dos décadas, hacia principio del presente siglo esos países acusaron una economía relativamente frágil, con tendencia a la crisis, los regímenes autoritarios que las gobernaban cayeron y fueron sustituidos por otros que tienen la intención de construir verdaderas democracias.

Las condiciones a principios del siglo *xxi* son muy peculiares, gracias al fenómeno de la globalización todos los países están compitiendo en condiciones de igualdad y/o de desigualdad, los del tercer mundo, o subdesarrollados, lo están haciendo más o menos en condiciones de desigualdad, aún entre ellos mismos.

La competitividad sistémica de cada país está determinada por todos los factores, sin una buena gobernabilidad un país no puede competir aun cuando posea todos los demás factores necesarios. Esto es porque la ingobernabilidad o gobernabilidad incipiente y vulnerable se considera directamente

¹⁵ Es un indicador de desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social obtenido estadísticamente y que se compone de tres parámetros básicos: Vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer; Educación: medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria; y por último, el Nivel de vida digno: medido por el PIB per cápita PPA en dólares internacionales. Se indica “el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio —si bien muy importante— para que cada persona tenga más oportunidades”. *Cfr.* <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>

proporcional al atraso, a la desinversión y a la pérdida de riqueza nacional y es directamente proporcional al aumento de la pobreza. En suma, estar en mejores condiciones para la competitividad sistémica, de la globalización y el desarrollo, es prepararse para nuevos estadios con predominio de gobernabilidad democrática.

La capacidad de resolver pacíficamente los conflictos internos

En toda sociedad hay intereses contradictorios y conflictos en torno a ellos, en algunas son resueltos pacíficamente por medios institucionalizados considerados legítimos y equitativos por los afectados. En otras, los conflictos se expresan por medios directos, que provocan bajos niveles de seguridad ciudadana. Los conflictos debilitan la gobernabilidad, pero a la vez es necesario fortalecer la gobernabilidad para resolver los conflictos. Salir de este círculo vicioso es necesario para superar a los conflictos y lograr la estabilidad básica. La estabilidad es necesaria para que una sociedad se ponga de acuerdo en la identificación de los problemas que le afectan y atender las opciones de solución.

Este es uno de los puntos en los que el concepto de “gobernabilidad democrática” se acerca a los criterios conservadores, aunque su diferencia esencial es que no está centrada en la estabilidad por la estabilidad, sino la concibe como un medio para el mejoramiento de la sociedad.

La calidad de vida de los ciudadanos

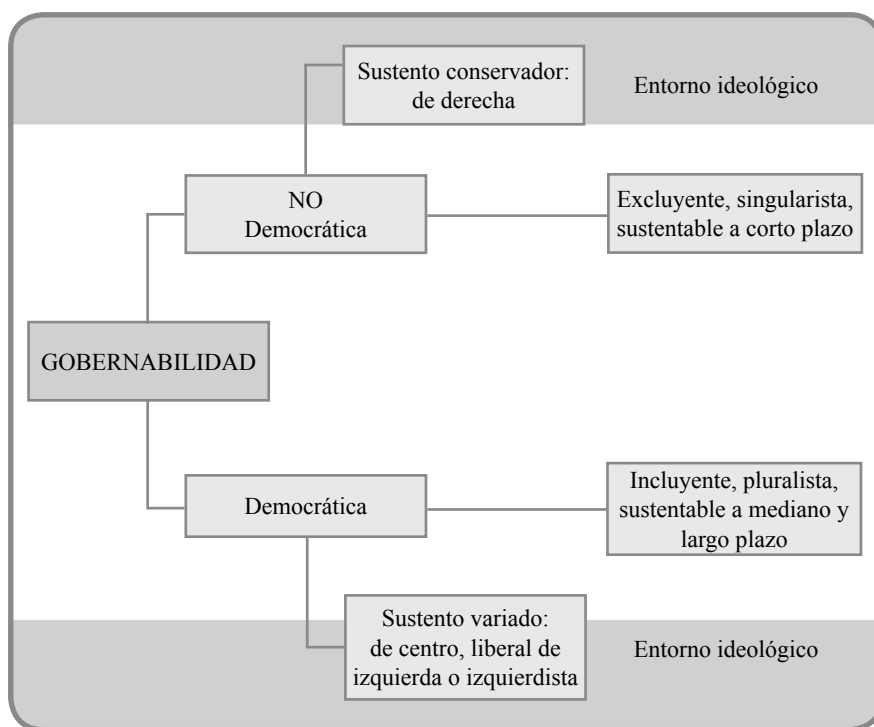
La gobernabilidad debe contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, en la medida que condiciona positivamente al desarrollo y a la resolución pacífica de los conflictos, para esto es necesario la participación activa de la sociedad en la definición de políticas nacionales que afecten sus vidas, por ejemplo, en lo relativo a la seguridad ciudadana, la dignidad humana, el aumento y promoción de la calidad humana, etcétera.

La capacidad de sobrevivencia como Estado-Nación

El destino de los países ingobernables puede ser la desaparición. Hoy presenciemos el desmoronamiento de varios, hecho en el cual, la gobernabili-

dad tiene un papel fundamental, entre los casos recientes se puede hablar de la ex Unión Soviética y la ex Yugoslavia.

Todos estos factores que se mencionaron se deben tomar en cuenta para la construcción de la gobernabilidad democrática. En el actual momento de la vida política y social de nuestro país, se debe analizar cuántos de estos se están cumpliendo efectivamente, ya que la falta de cumplimiento de algunos de ellos provocarán, como se puede sospechar, en el pasado la caída del régimen priísta que había gobernado durante muchos años al país.



La gobernabilidad tiene al menos dos sentidos que deben ser manifiestos al momento de utilizarla en el ámbito académico: democrática y no democrática, cada uno de las cuales tiene un sustrato (denominado “entorno”) ideológico, que ofrece, sobre todo en el caso de la gobernabilidad democrática, un abanico de posibilidades que gravitan entre el centro y la izquierda liberal.

Cada una de las modalidades de la gobernabilidad tiene sus propias características.

IV. LOS ALCANCES DE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

La definición que el propio gobierno tiene en torno de la cultura de la legalidad, referida específicamente en el Plan Nacional de Desarrollo, es una definición incompleta, que no puede contemplar toda la complejidad del fenómeno. Se dice en el documento referido:

El respeto a la ley es un valor que se debe fomentar en la conciencia de los individuos desde el nivel más elemental de convivencia social y fortalecer a lo largo de las diferentes etapas de la vida. Si la idea del Estado de Derecho no se traduce en un sistema normativo de cuya aplicación se deriven beneficios o costos tangibles, es difícil que la propia cultura de la legalidad llegue a permear en la conciencia de las personas y de las comunidades.¹⁶

De manera concomitante a esta definición, en el propio Plan Nacional de Desarrollo establece un objetivo y dos estrategias para llevar a cabo la consolidación de la cultura de la legalidad:

OBJETIVO 11: Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.

ESTRATEGIA 11.1: Reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del Derecho. La frecuencia y gravedad de las violaciones a la ley han minado los valores de responsabilidad social y civismo entre la ciudadanía. Lo más lamentable es que este abandono del principio de apego a la ley, afecta la conciencia de niños y jóvenes acerca de los valores esenciales de la convivencia humana, lo cual pone en riesgo la esperanza de una real vigencia del Estado de Derecho en los años por venir. Por eso, se emprenderán acciones decididas para recuperar y fortalecer la enseñanza del civismo, la historia nacional y el Derecho en la educación de la niñez y la juventud. Asimismo, se convocará a las familias, las organizaciones civiles, laborales, gremiales y religiosas, los partidos políticos, y especialmente a los medios de comunicación, a emprender y respaldar una campaña permanente de revalorización de

¹⁶ Cfr. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/cultura-de-la-legalidad.html>

la cultura de la legalidad, de la que el Gobierno de la República habrá de ser el más resuelto impulsor.

ESTRATEGIA 11.2: Promover una mayor profesionalización de los abogados. Se estima que cualquier proyecto de mejora sustantiva y procesal del actual orden jurídico debe pasar forzosamente por la mejora en la educación y ética de los profesionales del Derecho, tanto al servicio de los particulares como del gobierno. Por lo tanto, se adoptarán estándares que permitan la profesionalización de los abogados, como la colegiación obligatoria y el seguimiento de códigos de ética y de conducta, entre otros. Un gobierno que pretende garantizar una irrestricta aplicación de la ley necesita de profesionales del Derecho con la mejor formación posible y con un estricto apego a códigos de conducta ética. Se determinarán estándares mínimos para la selección y capacitación de los abogados que integran la Administración Pública Federal centralizada y descentralizada.¹⁷

El fomento de la cultura de la legalidad se impulsará a través de dos estrategias, por un lado, reforzar los programas educativos y por otro lado, la profesionalización de los abogados.

En el primer caso, justo cuando va el segundo tercio del presente sexenio no se ha evidenciado un fuerte impulso en la educación cívica, la guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado ocupa un mayor espacio mediático y financiero que los programas de impulso de la cultura de la legalidad,¹⁸ por otra parte, la mayor promoción de la profesionalización de los abogados, si bien es cierto que constituye uno de los elementos más importantes del problema, especialmente del de corrupción (uno de los factores más importantes adversos a la cultura de la legalidad), esta medida implica atacar solamente una cara del problema, puesto que en ocasiones, la corrupción viene no de la autoridad, sino del ciudadano que quiere eludir la aplicación de la norma en su perjuicio.

Hay que contrastar esta definición con la usada por Gerardo Laveaga y explorar incluso la imposibilidad de usarla en el gobierno.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Puede pensarse, por otra parte, que el mensaje educativo de la guerra mediática contra el narcotráfico y el crimen organizado se pueda expresar a través del siguiente enunciado que debe deducir la sociedad: “dado que estamos dando la guerra frontal contra el narcotráfico, luego entonces debes evitar caer en esas conductas” (y de esta manera, los responsables del discurso expresado a través de los medios de comunicación tengan la presunción de que se están cumpliendo con dos objetivos a un mismo tiempo: dar a conocer los logros de la lucha contra el narcotráfico e impulsar la cultura de la legalidad).

Concepto amplio de cultura de la legalidad

La cultura de la legalidad consiste en un tipo de cultura, esto es, acción, producto y conocimiento humano, formulada conscientemente a partir del cumplimiento de determinados valores, que tiene como propósito u objetivo la legalidad. Legalidad es “lo que tiene cualidad de legal”¹⁹ y legal es lo que está conforme a la ley (descrito por la ley o conforme a ella²⁰).

Gerardo Laveaga, la define como:

... el conocimiento que un pueblo, tiene de su Derecho, así como los esfuerzos que hacen grupos y facciones —principalmente el gobierno— para difundir o no difundir tal conocimiento, las variables del proceso mediante el que un pueblo acata las normas que lo rigen, los efectos concretos que este ejercicio tiene en la sociedad civil y los límites a los que se circunscribe.²¹

Esta es definición compleja y tiene muchas aristas:

a) Conocimiento que un pueblo tiene de su derecho

Por “pueblo” hemos de entender la comunidad que se encuentra ubicada en un tiempo y lugar determinados y que tiene determinados lazos entre sí. Aunque, por pueblo, también puede entenderse un elemento de carácter menos temporal, cuando se involucra en el concepto a gente que comparte una historia y por ende, una conformación cultural más o menos similar.

Por población, se entenderá en el contexto de la definición anterior, un conjunto de individuos que se ubican en un tiempo y lugar determinados y que tienen algunos referentes culturales comunes, de tal forma que es posible encontrar entre ellos determinadas constantes (ya sea de conducta o de opinión).

Adicionalmente, Laveaga dice que “es el conocimiento que se tiene de su Derecho”. Quizá es demasiado amplio el enunciado, dado que en el concepto de Derecho se pueden entender “normas jurídicas, principios, valores y de acuerdo con algunos autores, argumentaciones y procesos de argumentación”. De tal manera que puede ser injusto tratar de pedir que la población

¹⁹ Disponible en: www.rae.es

²⁰ *Idem.*

²¹ LAVEAGA, Gerardo, *La cultura de la legalidad*, México, UNAM, IJ, 1999, p. 20.

en general, tenga un conocimiento sobre “todo” lo que implica derecho y entonces, nos debamos restringir solamente a lo legislado.

b) *El siguiente elemento señala que (son) “Los esfuerzos que hacen grupos y facciones —principalmente el gobierno— para difundir o no difundir tal conocimiento”. Es necesario en esta parte diferenciar el aspecto positivo y el negativo*

En el aspecto positivo, serán los esfuerzos que hacen los grupos para difundir el conocimiento del Derecho (de un pueblo).

En el aspecto negativo, estarán los esfuerzos que llevan a cabo diversos grupos sociales para impedir el conocimiento del Derecho. En este sentido hay que aclarar un par de puntos, en primer lugar, que se está hablando de algo que aparentemente constituye una contradicción si partimos desde un esquema de análisis social del consenso y el equilibrio social: la intención de los grupos sociales, o mejor dicho de algunos grupos sociales para evitar una conducta que puede ser calificada de entrada como favorable para la estructuración de la sociedad, el impedir el conocimiento del Derecho.

Dentro de la compleja estructura social, podemos encontrar una gran diversidad de grupos sociales, muchos de los cuales tendrán valores e intereses contrapuestos, de tal manera que, no es remoto pensar que exista el interés de algunos de estos grupos, por evitar que se difunda el conocimiento del Derecho. Sobre todo si esta situación le resulta favorable.

Adicionalmente debemos de considerar que, cuando hablamos de derecho, estamos refiriéndonos a una gran cantidad de normas, principios y enunciados, de tal manera que muy probablemente sería más apropiado hablar de “los esfuerzos que llevan a cabo algunos grupos sociales para impedir que el conocimiento, por parte de otros grupos, de determinadas normas jurídicas que significan un menoscabo para su círculo de privilegios (fácticos) y por otra parte, que significan la posibilidad, de otorgar beneficios a esos grupos que se pretende mantener en la ignorancia”.²²

²² En este ámbito se concuerda con la perspectiva “conservadora” de la gobernabilidad, enunciada anteriormente y que se refiere a la relación directamente proporcional entre ignorancia, bajo perfil de los reclamos y exigencias sociales y gobernabilidad (en sentido conservador), de tal forma que la ignorancia de los derechos (entendidos como prerrogativas) implica un bajo nivel de exigencia social al estado y ello implica mayor gobernabilidad.

En un esquema ideal, lo revelante será el aspecto positivo, el cual generalmente es ponderado y difundido en los circuitos de educación formal y en los circuitos de promoción del conocimiento del sistema jurídico y político nacional; sin embargo, es necesario reconocer también la posibilidad, de que exista interés por parte de algunos grupos sociales, por no difundir el conocimiento del Derecho.

Dado que estamos hablando preferentemente de una cultura de la legalidad, deberíamos de enfatizar el hecho de que aquello que quiere o no darse a conocer, es justamente el marco jurídico o marco normativo nacional.

c) Las variables del proceso mediante el que un pueblo acata las normas que lo rigen. En este caso, uno de los elementos fundamentales de la cultura de la legalidad es la materialización de diversos valores en el comportamiento humano de una comunidad en un tiempo y lugar determinados

El mecanismo de conformación de los productos jurídicos es complejo, históricamente puede considerarse que surge de procesos autóctonos, aunque muchas ocasiones constituye el fruto de un proceso de imitación jurídico-política ya sea lógica o extra lógica. Esto es, que puede ser el fruto de una imitación cuidadosamente llevada a cabo, prácticamente un proceso de adopción y “tropicalización” de las instituciones extranjeras, de un ajuste y acondicionamiento a las circunstancias propias del país receptor.

Sin embargo hay ocasiones en las cuales el proceso más bien acontece como una imitación extralógica,²³ de tal manera que se importan de forma indiscriminada las instituciones, sin que se tenga la menor idea en torno de la viabilidad de las mismas.

²³ Respecto de la imitación extralógica, se entiende ésta en sentido contrario a la imitación lógica, “que se hace mediante razonamientos. Hace que se avance en el progreso” (Cfr. al respecto ESCOBAR, Gonzalo, “La escuela francesa de Lyon” en *Estudios de criminología*, Universidad de Girona. Disponible en: <http://pserv.udg.edu/Portal/Uploads/4069549/unidad%204/arxiu/La%20escuela%20francesa%20de%20Lyon.htm>), es decir, se haría de forma no razonada, Liborio López completa la idea señalando que se hace “más bien de manera emotiva o emocional” y obedece a ciertas leyes, entre las cuales se puede mencionar: la imitación de lo interno antes que de lo externo (aquí esta condición será contradicha por la importación de normas) y se imita aquello que se considera superior (lo cual implicaría en el supuesto comentado, que se supone mejor la norma extranjera que la propia), Cfr. al respecto LÓPEZ, Liborio, *Sociología General*. Disponible en http://issuu.com/docspuce/docs/sociologigeneral_lopez_liborio.

En este sentido, si el contenido de la norma lo único que hace es sancionar las conductas y el comportamiento, que son reconocidas por los miembros de la sociedad como importantes y de cumplimiento casi necesario u obligado, por supuesto que existen una gran probabilidad de que las normas serán acatadas. Por el contrario, si el contenido de la norma implica la imposición de un conjunto de conductas que son absolutamente ajenas a la comunidad, la posibilidad de cumplimiento disminuirá notablemente o estará condicionada a una serie de circunstancias entre otras:

- La posibilidad que tenga el poder de orientar el comportamiento de los miembros de la comunidad a través de una campaña efectiva de información acerca de las ventajas que puedo tener la propia comunidad en torno del cumplimiento de las nuevas normas.
- La posibilidad que tenga el poder de obligar a la comunidad, a cumplir las normas nuevas, independientemente de su deseo.
- Los procesos de negociación que se puedan establecer entre la sociedad y los titulares del poder, con el objeto de que se pueda incluso, modificar parcialmente el contenido normativo nuevo y hacer más factible el cumplimiento de las normas.

Como parte de la cultura de la legalidad, es fundamental estudiar el cumplimiento de los diversos grupos sociales hacia las normas.

d) *“Los efectos concretos que este ejercicio tiene en la sociedad civil”. Nos podemos restringir en este caso al ejercicio derivado de los esfuerzos que hacen los diferentes grupos como muy especialmente el gobierno, para difundir el conocimiento del derecho*

En el ámbito del estudio de la comunicación se han explorado diversas teorías que explican los efectos que puede tener la publicidad o en su caso, las campañas de información. Los extremos o muy diversos, desde aquellos que consideran que, siguiendo el ejemplo de lo acontecido en la Alemania nazi “una mentira repetida mil veces se convierte en una verdad”, hasta los que consideran que puede darse un efecto “vacuna”, de tal manera que los destinatarios de la información masiva, se encuentran tan saturados de la misma, que llega un punto en el cual se vuelven inmunes a cualquier efecto positivo relacionado con ella.

e) Finalmente tenemos el elemento de “ los límites a los que se circunscribe”. Esta última parte del concepto de Gerardo Laveaga puede referirse a varios aspectos: a los límites que tiene el conocimiento de un pueblo acerca de su derecho, a los límites que tiene el esfuerzo realizado por el gobierno para difundir el conocimiento del derecho y, a los límites que tiene el esfuerzo hecho por grupos de la sociedad con el fin de evitar el conocimiento del Derecho

Especialmente los elementos descritos en el último inciso convierten a la cultura de la legalidad en un objeto de estudio muy complejo cuando se trata de analizar una sociedad concreta. Ciertamente los límites de la actividad y del esfuerzo realizado por el gobierno para difundir el conocimiento del Derecho condicionan determinada cultura de la legalidad en la sociedad. Lo mismo que constituye (en sentido negativo o no deseable como producto social) cultura el esfuerzo hecho por determinados grupos de la sociedad para evitar el conocimiento del Derecho.

En sociedades homogéneas estructuralmente hablando y donde la constitución es un reflejo de lo que se vive política y socialmente hablando, la cultura de la legalidad se estructura, fundamentalmente, a partir de los elementos deseables. Sin embargo, en sociedades heterogéneas, donde existen múltiples grupos sociales con intereses y valores diversos y donde además la constitución o es un catálogo de propósitos y buenas intenciones o simplemente es una herramienta que encubre una verdad diametralmente opuesta, la cultura de la legalidad revestirá elementos poco deseables.

Señala Gerardo Laveaga que las instituciones políticas de un pueblo son la manifestación del consenso social y el interés mutuo de sus integrantes esto es que cada comunidad construye sus instituciones de acuerdo con sus necesidades e intereses, condicionando la creación, la aplicación y la interpretación del Derecho que lo rige.²⁴

Esto es cierto, dado que, efectivamente las instituciones políticas que se crean en una sociedad en un tiempo y un lugar determinados son, en primer lugar, la manifestación del consenso social que reina entre sus integrantes y que se expresa en un acuerdo para conformar un instrumento a través del cual van a defender sus intereses, los cuales, son comunes; sin embargo hay otras situaciones en las que las instituciones políticas no son la manifestación del consenso social, sino que manifestación de los intereses de grupos minoritarios y que son impuestas a la mayor parte de la sociedad.

²⁴ *Ibidem*, p. 35.

Sin embargo, regresando a la situación ideal descrita por Gerardo Laveaga, en la cual las instituciones políticas si constituyen la manifestación del consenso social, tenemos que en tanto sigan vivos los intereses, los valores o la percepción de que subsisten, la cohesión del grupo no debe debilitarse, en tal caso “lo único que deberían hacer los cuadros dominantes de una comunidad es promover la cultura de la legalidad entre los integrantes del grupo”.²⁵ A esto Laveaga añade: “esto es cierto sólo de algún modo”, las razones que el significado de los valores cambia constantemente”.²⁶

Esto quiere decir entonces que, la estabilidad de las instituciones políticas está directamente vinculada con la posibilidad de supervivencia que tengan los valores o intereses que le dieron origen o en todo caso, sentido a dichas instituciones. Agrega Laveaga: “La cultura de la legalidad que se difunda entre cualquier grupo humano contribuirá al orden social única y exclusivamente en la medida en que exprese las necesidades y los intereses de ese grupo”.²⁷

Quedamos con la idea de que la cultura de la legalidad, como todo producto cultural y sobre todo, en sociedades multiculturales, donde difícilmente hay consenso y donde hay mecanismos de imposición en muchas ocasiones muy autoritarios y verticales, se convierte en un objeto de estudio muy complejo.

Respecto del primer elemento de nuestra ecuación de gobernabilidad y hemos de aclarar de un tipo de gobernabilidad que es la democrática (sólo en el caso de que sea del tipo que se quiere impulsar) las posibilidades son las siguientes:

- a) Usar una definición de cultura de la legalidad (CL) restringida y unidireccional.
- b) Usar una definición de CL amplia y bidireccional.

Aclarando que CL restringida y unidireccional implica que solamente se observa el elemento “integrador o estructurante” de la sociedad, y además, es unidireccional, tratando de significar con este término, que el concepto se construye desde una sola óptica, la del grupo dominante, que trata de impo-

²⁵ *Ibidem*, p. 36.

²⁶ *Idem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 37.

ner desde su perspectiva un significado y modelo único, sin tomar en cuenta las posibles divergencias que tienen el resto de los grupos sociales.

Mientras que el CL amplia y bidireccional, contempla los dos aspectos de la definición: el positivo y el negativo (reconoce por principio de cuentas, que el sentido de cultura trae aparejado todo tipo de producción humana ligada a fines, independientemente de que algunos grupos la califiquen de manera positiva o negativa) y además, se construye, a través del diálogo, confrontación y consensos mínimos que se conforman al menos en dos direcciones: del grupo en el poder hacia la sociedad y desde la sociedad hacia el grupo en el poder.

V. LOS DIVERSOS SIGNOS DE LA REACCIÓN SOCIAL

La segunda parte de la ecuación mencionada al inicio de esta reflexión es el concepto de “reacción social”, el cual se empleará para denotar la “respuesta a un estímulo” o la acción opuesta a otra acción.²⁸

La categoría reacción social para la ciencia social indica:

La respuesta de una gente social al estímulo de otro o al de algún objeto inanimado de significación social.²⁹

Este es el concepto que podríamos denominar amplio ya que incluye un extenso número de conductas, a diferencia del sentido restringido:

En principio la colectividad reacciona contra todo sujeto o conducta que percibe como desviado, es decir que se aleja del término medio.³⁰

Luis Rodríguez Manzanera utiliza las palabras reacción social para referirse a un tipo específico de reacción, aquella que se da contra las conductas desviadas, la podemos utilizar en dos grandes sentidos: para referirnos a cualquier tipo de respuesta social a un estímulo dado y para denotar la acción que corresponde a una conducta desviada.

²⁸ El diccionario Larousse dice: “Reacción.- f.- acción que ejerce un cuerpo para oponerse a la otro realiza para oponerse a la que otro realiza sobre él...” TORO Y GISBERT, Miguel de, *Pequeño Larousse ilustrado*, p. 871.

²⁹ PRATT-FAIRCHILD, Henry, *Diccionario de Sociología*, p. 247.

³⁰ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Penología y reacción social*, México, UNAM, 1982, p. 38.

Asimismo, con este sentido amplio de “reacción social” se puede hacer una clasificación de la misma según sea su signo: positivo o negativo, es decir si la respuesta es favorable a un estímulo será positiva, o en caso de que la respuesta sea adversa, será negativa.

Lo cual nos da como resultado los siguientes tipos:

- Reacción social amplia positiva. Recae sobre cualquier tipo de conducta (no necesariamente desviada) y es favorable hacia ella.
- Reacción social amplia negativa. Recae sobre cualquier tipo de conducta y es desfavorable hacia ella.
- Reacción social restringida positiva. Recae sobre la desviación social solamente y constituye una acción favorable hacia dicha conducta.
- Reacción social restringida negativa. Recae sobre la desviación social exclusivamente y constituye una acción desfavorable (en diversos grados) hacia dicha conducta.

La reacción social como mecanismo se puede utilizar para favorecer la gobernabilidad, sin embargo, por supuesto, hay que aclarar qué tipo de gobernabilidad se quiere impulsar.

Desde la gobernabilidad no democrática, la reacción social que puede ser empleada es la social restringida negativa, la cual tendrá aparejada una perspectiva muy concreta acerca de la desviación social, de la criminalidad y de la delincuencia.

Por ejemplo, una sociedad conservadora interesada por salvaguardar los privilegios de las elites en perjuicio o con indiferencia respecto de la situación de las clases sociales bajas, tratará de promover una reacción social favorable a la protección de sus valores (como un ideal “muy vago” de libertad el respeto a la propiedad privada y el reconocimiento al “liderazgo”) y adverso a ideas discrepantes.

Desde la gobernabilidad democrática, la reacción social que se puede impulsar puede ser desde un sentido amplio y tanto positiva como negativa. La primera para reforzar aquellos elementos conductuales que se consideran favorables; adversa o negativa, para atacar las conductas que a partir de un consenso (lo más amplio posible) se hayan determinado como desviadas.

Si nos enfocamos sobre la reacción social negativa, aparentemente estaremos haciendo énfasis sobre la desviación social. Tamar Pitch menciona tres definiciones tipo sobre la desviación:

- a) Desviación considerada como simple anormalidad estadística. Es decir, son conductas desviadas todas aquellas que se apartan del promedio. En esta hipótesis, la reacción social es positiva hacia las conductas que integran la “normalidad” estadística y es adversa hacia las que se apartan.
- b) La desviación social como comportamiento que contradice las normas sociales y que tiene connotaciones negativas o de peligrosidad. La lógica que seguiría la reacción social en este caso es simple: positiva para las conductas que cumplen con las normas sociales (o sea las conductas sociales) e incluso para las conductas que cumplen más allá de lo exigido (conductas supersociales); negativa para las conductas que no cumplen con las normas sociales (esas conductas pueden clasificarse según el grado de alejamiento o conflicto con las normas en: conductas asociales, parasociales y antisociales).
- c) La desviación como una conducta a la que tal definición (de desviada) se aplica porque no corresponde a las expectativas esperadas en razón de que el sujeto se ubica en una determinada posición social. Lo cual implica que la cualidad de desviado es un dato social, es asignado por la sociedad o grupo social. En este caso, la reacción social no es tan simple, porque es favorable hacia conductas que cumplen con las expectativas del grupo y es desfavorable hacia las conductas que no respetan ni cumplen con los valores e intereses del grupo, aunque también si hay un exceso en el cumplimiento que pueda afectar a las estructuras del grupo, las conductas tendrán una respuesta desfavorable.³¹

Dentro del grupo es lógico suponer que las conductas que se ajusten al marco de valores e intereses del mismo son las predominantes, por lo tanto constituyen a la vez “normalidad” conductual, en este sentido, el dato de normalidad estadística puede coincidir con el de conductas que cumplen las expectativas del grupo o clase social y que reciben una reacción social positiva.

Cuando las conductas no cumplen las expectativas del grupo son calificadas por éste como desviadas (en diferente grado, según la gravedad del incumplimiento o la medida en que afecten los valores e intereses del grupo:

³¹ PITCH, Tamar, *Teoría de la desviación social*, Silvia Tabachnick, (trad.), México, Imagen, 1980, pp. 23 y 24.

asociales, parasociales y antisociales), sin embargo hay una zona de tolerancia para esas conductas; en dicha zona se encuentran los miembros del grupo que no llegan a dañar o no dañan en exceso los intereses del mismo, aunque si atenten contra otros grupos.

Dice Chinoy al respecto cuando define al grupo social:

Grupo social (es un) número de personas cuyas relaciones se basan en un conjunto de papeles y *status* interrelacionados, que comparten ciertos valores y creencias y que son suficientemente conscientes de sus valores semejantes y sus relaciones recíprocas, siendo capaces de diferenciarse a sí mismos frente a los otros. El grupo social se caracteriza, pues, por tres atributos: interacción regulada, valores y creencias, compartidos o semejantes y ...consciencia particular del grupo.³²

Una reacción individual forma parte de la reacción social, puede entenderse en el contexto de ella, pero por sí misma no es “social”. Por otra parte es difícil hablar de una reacción social en el nivel no de grupos sino de sociedades porque ello implicaría que los valores, intereses y creencias son compartidos por todos los miembros de la sociedad, lo cual es posible únicamente cuando ésta es de composición homogénea (ergo, no por supuesto en sociedades con una composición muy heterogénea que derivan en esquemas de carácter pluricultural o multicultural).

Además, en una estructura social generalmente hay un grupo o grupos dominantes y otros que son dominados o subordinados; los primeros harán uso de su poder o influencia para que sus criterios respecto a qué intereses deben protegerse legalmente, prevalezcan sobre las opiniones de los demás grupos.

Las conductas calificadas por el grupo social como “desviadas” y que salen de su marco de valores e intereses son las menos frecuentemente hacia dentro del grupo por lo que puede coincidir con el dato de anormalidad estadística o desviación en sentido estadístico. Pero hacia fuera del grupo o clase social, las conductas que éste considera desviadas pueden formar parte del marco de valores e intereses de otros grupos o clase social.

Lo complejo de la relación conceptual entre reacción social-desviación social, deriva del hecho de que se ha tratado de abordar la misma desde un enfoque estrictamente naturalista, donde la reacción se considera como una respuesta (evidente-natural) de la desviación social y al ser considerada

³² CHINOY, Ely, *La sociedad, una introducción a la sociología*, p. 110.

ésta como un dato objetivo (por ejemplo en el modelo del hombre delincuente como “ser diferente al ciudadano común”) esto da como resultado un esquema simplista y deriva en muchas ocasiones en una serie de políticas que en la realidad resultan poco eficaces para el combate de fenómenos como la criminalidad y la intolerancia.

Con esto se puede llegar al extremo de criminalizar cualquier conducta que sea considerada como desviada, porque el propio concepto de desviación no es ni medianamente discutido o sometido a consideración crítica: por ejemplo; suponer que lo desviado merece —*per se*— una reacción social adversa significa ignorar los complejos mecanismos de la calificación social.

Esto impacta desfavorablemente el pluralismo y el multiculturalismo y en última instancia a la propia gobernabilidad democrática especialmente si la queremos hacer sustentable.

Si por el contrario, partir de la posibilidad de que el concepto de reacción social no solamente se utilice de manera restringida en contra de la desviación social y que puede tener ambos signos, positivo o negativo, significará también que académica y socialmente se abra un espacio de diálogo para un intercambio de definiciones.

VI. MULTICULTURALISMO: SU PERTINENCIA Y LIMITACIONES

Parece que el discurso del multiculturalismo es un discurso que requiere también de contextualización, dado que en un sentido muy amplio puede entenderse por él: “convivencia de diversas culturas”.³³ Definición tan escueta que simplemente alude a la posibilidad, tras el proceso y tendencia a la globalización, de que efectivamente diversas culturas puedan convivir en tiempo y espacio.

Dado ese concepto tan amplio y vago, la posibilidad del multiculturalismo se puede reconocer solamente a partir de los procesos de globalización que han constituido la tendencia de la humanidad en los últimos años, anteriormente, podría pensarse en la posibilidad de la pervivencia de la perspectiva cultural autóctona, pensando en que un país tuviera la fuerza suficiente como para poder mantenerse en un aislamiento si esa era su decisión, posibilidad que fue frecuentemente violentada tal como se refiere en la historia (los casos de China y Japón, dos imperios que en siglos pasados decidieron

³³ Disponible en: www.rae.es

protegerse de la influencia externa y mantenerse al margen de los acontecimientos mundiales es emblemático, en ambos casos sus fronteras fueron violentamente abiertas por potencias extranjeras que poseían mejor tecnología aunque no tuvieran una “mejor” cultura).³⁴

¿En la actualidad el aislamiento cultural podría ser una opción? A pesar del discurso de respeto de la soberanía, que fue uno de los predominantes en el seno de las relaciones internacionales, se está abandonando muy rápidamente a favor de un discurso que favorece romper el aislamiento cultural y político de los países en aras de un pragmatismo de política internacional que en ocasiones se escuda bajo la defensa de los intereses de minorías étnicas, religiosas, culturales (especialmente las ajenas, es decir, las propias del país en el cual se quiere intervenir) o que en el colmo del uso de la razón cínica simplemente expresa la defensa de intereses económicos o estratégicos de los países interventores, sin que medie ninguna consideración de tipo humanista o pseudo-humanista en la intervención.

Aunado a lo anterior, es decir al hecho de que las naciones poderosas intervendrán siempre en los asuntos de los países débiles o menos fuertes cuando ese hecho favorece a sus intereses, es de considerar el efecto de la tendencia a la globalización.

Las tecnologías de la información y la comunicación han impactado sobre las sociedades modernas de tal manera que el aislamiento de las sociedades es muy difícil de tratar de mantener. Cerrar la señal de los medios de comunicación colectiva y de la internet es muy complejo, de tal forma que los ciudadanos de un país potencialmente se pueden si no convertir en ciudadanos del mundo, sí al menos en miembros de una comunidad internacional muy amplia.

En ese contexto, y dado el intercambio cultural que se recibe a través de los medios de comunicación, los únicos límites que se plantean al multiculturalismo, entendido simplemente como convivencia entre muchas culturas, están significados por la intención y la posibilidad gnoseológica de acceder

³⁴ Un ejemplo claro de la ideología predominante de los Estados Unidos en sus relaciones internacionales se puede encontrar en el documento de *El federalista*, donde se dice: “... la seguridad del pueblo americano frente a la amenaza extranjera no depende sólo de que evite ofrecer causas justas de guerra con otras naciones, sino también de que sepa colocarse y mantenerse en una situación tal que no invite a la hostilidad y el insulto; pues no es necesario hacer notar que para la guerra existen tanto causas simuladas como causas justas”. Cfr. HAMILTON, Madison y Jay, *El federalista*, en Gustavo R. Velasco (trad.), México, FCE, 2001, pp. 10 y 11.

a la misma (pensemos en la situación de que dos sujetos de culturas de diverso signo no pueden hacer ningún tipo de intercambio en razón de la imposibilidad de uno de ellos de acceder a la lengua del otro) y aún a pesar de ello, la propia red ofrece herramientas que apoyan la interculturalidad,³⁵ por ejemplo, para la inmersión en la cultura ajena si es que se tiene un elemental conocimiento del idioma).

Parece ser entonces que la posibilidad del aislamiento es relativamente complicada, lo común, lo cotidiano, en la época actual y bajo estas circunstancias es el multiculturalismo. Incluso, bajo el peligro de la emergencia de epidemias mundiales que restrinjan significativamente el movimiento de las personas, esto no debe significar necesariamente el aislamiento. Se puede perder el contacto humano directo, pero no implica el que la gente se aísle.

Sin embargo, multiculturalismo no implica solamente convivencia de diversas culturas, sino que involucra otros elementos, dice Nuria Estrach Mira:

El concepto de *multiculturalismo*, que aparece en la segunda mitad del siglo xx en EUA nominando el fenómeno de la diversidad cultural, ilumina las diferencias culturales y resalta la importancia de la afirmación de las creencias particulares y diferenciadas. El problema es que acaba atendiendo exclusivamente a las contingencias y al folklore, olvidando las necesidades reales que genera la convivencia ciudadana de la diversidad cultural en la política. Es por eso que consideramos que el marco de reflexión sobre concepto de *multiculturalismo* debe ser crítico.³⁶

La diversidad cultural es un hecho en muchos países, es casi una condición de la modernidad: sociedades otrora homogéneas, como muchos de los países europeos (Francia, Alemania, Inglaterra e Italia) que tenían, han constituido en las últimas décadas destinos muy frecuentes de la migración

³⁵ Entendemos con este neologismo el intercambio con otra cultura hecho desde los esquemas de una cultura distinta. Las posibilidades de ese intercambio están en concordancia con el uso de al menos algunos códigos comunes, uno de los más importantes por supuesto es el uso de un lenguaje común desde el cual se pueda establecer el diálogo. Esto implica un acuerdo mínimo entre las partes en usar la lengua de uno de ellos como puente de comunicación o el empleo de una lengua ajena diferente: entre un alemán y un francés que deseen comunicarse y que usen como vehículo cualquiera de esos idiomas o incluso el inglés (si es que ambos dominan esa lengua y desconocen las otras dos).

³⁶ ESTRACH MIRA, Nuria, "La máscara del culturalismo" en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, núm. 94 (104), 1 de agosto de 2001. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-104.htm>.

de personas de culturas, idiomas e incluso religiones muy diferentes. De tal hecho que la unidad cultural se está desmoronando rápidamente en aras de una diversidad cultural.

Pero no solamente son los movimientos migratorios constituyen un hecho que favorece la multiculturalidad sino también el renacimiento de las identidades étnicas, que también son un factor que fractura las unidades nacionales (sobre todo en determinados contextos), señala Díaz Polanco:

El renacimiento de las identidades étnicas en todos los rincones del mundo, particularmente en América Latina, es uno de los hechos sociopolíticos más notables de las últimas décadas. Este fenómeno se manifiesta como afirmación de las configuraciones socioculturales locales o regionales; como nuevas formas de organización que buscan actuar e influir en el ámbito nacional y más allá, y como demandas viejas y nuevas que impugnan aspectos cruciales de los órdenes estatales e incluso del modelo global.³⁷

El hecho se acentúa en las sociedades latinoamericanas, donde la población indígena constituye en ocasiones una minoría importante y que desde la época colonial se vio sometida, primero a la adopción de una lengua, tradiciones y religión ajena y sus intereses fueron dejados en segundo plano para favorecer a los conquistadores y luego, se vieron reducidos a un tercer plano, cuando el segundo peldaño en el esquema social fue ocupado por los hijos de los peninsulares, quienes habían asimilado, por supuesto, todos los patrones culturales de sus padres y entonces, el tercer lugar fue ocupado por los descendientes de los aborígenes, quienes poseían una cultura propia muy disminuida en razón de la imposición y en algunos casos, como el mexicano, la prohibición de llevar a cabo sus propias manifestaciones de culto.

De esta manera, el culturalismo se puede manifestar como una reivindicación (válida en atención del agravio histórico, que sufrieron sus ancestros en el pasado, aunque el lindero con el revanchismo sea un poco difícil de establecer) de los grupos autóctonos al pedir y exigir que se respete su identidad cultural que muy probablemente sea divergente en relación con la cultura mestiza contemporánea de la mayoría de los pobladores urbanos.

Sin embargo, el culturalismo y el pluriculturalismo acrítico entraña también elementos dignos de ser tomados en cuenta, señala Cristina Peri que:

³⁷ DÍAZ-POLANCO, Héctor, *La diversidad cultural y la autonomía en México*, México, Nuestra ediciones, 2009, p. 7.

Si no nos ponemos de acuerdo acerca de qué es la cultura, el multiculturalismo corre el riesgo de convertirse en una caja de Pandora que todo lo encierra, que todo lo admite, incluso aquello que es una incultura. Lo quiero decir con toda claridad: en nombre del multiculturalismo no se pueden tolerar costumbres que atentan contra los derechos humanos o de los animales, contra la integridad física y psíquica de las personas. Porque costumbre y cultura no son lo mismo; muchas veces resultan antitéticos. Los hábitos, las costumbres, los rituales difícilmente son cultura: en la medida en que repiten de manera casi siempre alineada (acrítica) una serie de actos sostenidos por la tradición son costumbres, pero no necesariamente cultura, ya que la cultura tiende al conocimiento, al progreso, al ejercicio de las facultades intelectuales, nunca al dogma, ni a la imposición, ni a la repetición.

Aunque no se comparta totalmente la perspectiva restrictiva de Cristina Peri, dado que cultura efectivamente es cualquier producto de la actividad humana, sea o no consciente de los valores implícitos en el proceso de producción y en el resultado de la misma. Si es de reconocerse la pertinencia de determinados contenidos culturales. Efectivamente, desde la perspectiva del humanismo (y aunque ello involucre cierto grado de intolerancia respecto de actos que afectan de manera radical los más altos valores) no se pueden admitir conductas que atenten contra la integridad física o los derechos fundamentales, por ejemplo, en aras del respeto a la diversidad cultural no se puede permanecer impasible ante la costumbre de la mutilación genital que sufren las mujeres en algunos países africanos. Ni tampoco el sacrificio de focas bebés para la sobrevivencia de la industria peletera o la celebración de corridas de toros por respeto a la afición taurina.

Menciona Nuria Estrach, apoyándose en Slavoj Zizek:

El filósofo Slavoj Zizek en su artículo “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional” (1997) nos advierte del peligro de comprender el *multiculturalismo* como la coexistencia híbrida y mutuamente intraducible de diversos ‘modos de vida’ culturales, ya que podría interpretarse como un síntoma de la emergencia de su opuesto: la forma homogeneizada o presencia masiva del capitalismo como sistema mundial universal.

Tolerancia entonces se traduce, en el contexto en el cual lo señala Núria, como pasividad e indiferencia. Lo valioso podría ser entonces, la recuperación de la capacidad dialógica, lo cual, potencialmente nos puede ofrecer al menos tres caminos en el culturalismo:

- a) Presenciar, indiferentes, el desenvolvimiento de las diversas culturas en un entorno espacio-temporal específico, esperando que de esa misma no se derive una confrontación, dado que se espera que las partes involucradas, se espera tengan capacidad de tolerarse.
- b) Imponer, desde una perspectiva cultural, un mínimo de puntos de partidas cultura, incluyendo en este caso, el reconocimiento de un mínimo de derechos humanos que deben ser respetados por todos los grupos culturales, independientemente de que estén o no de acuerdo o de que el reconocimiento de esos mínimos concuerden con el esquema propio de valores.
- c) Establecer un espacio de diálogo, con un mínimo de reglas para una comunicación racional y propositiva, que permita llegar a acuerdos mínimos entre las diferentes culturas y que ellas mismas impulsen el reconocimiento de esos acuerdos entre los miembros de sus comunidades respectivas.

Estas posibilidades deberían estar reconocidas tanto en el ámbito político como en el académico.

VII. REFLEXIÓN FINAL Y REVISIÓN DE LA FÓRMULA INICIAL:

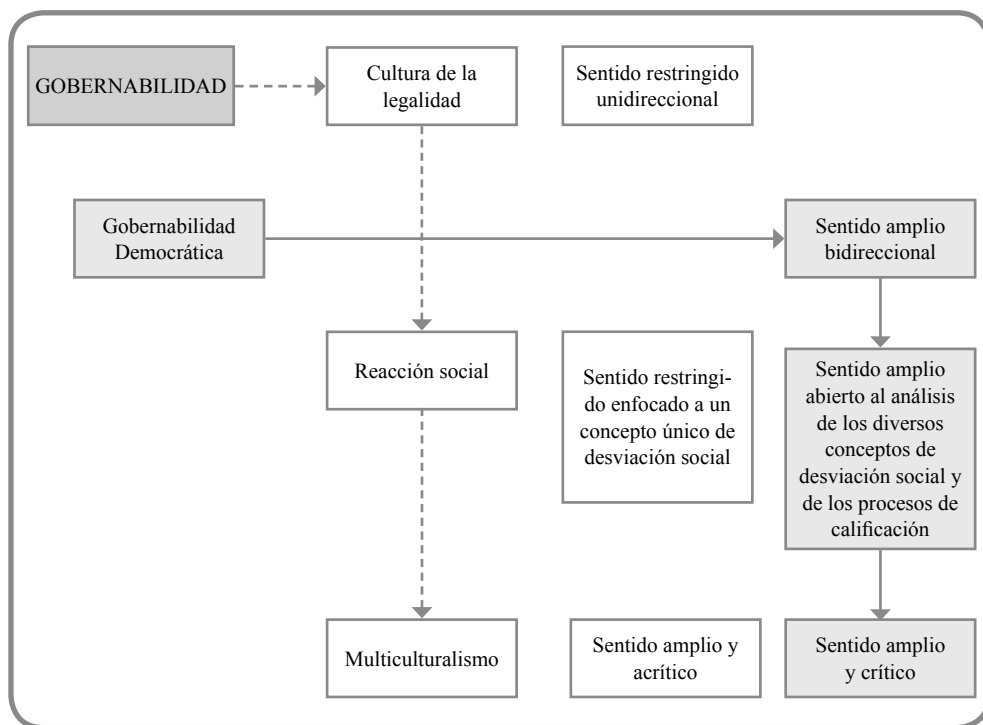
La fórmula inicialmente planteada, tiene que ser aclarada en los siguientes términos:

$$Gd = f [CL(ab), RS(at), M(d)],$$

- La gobernabilidad democrática (Gd) es función (f) de las interrelaciones establecidas entre la cultura de la legalidad (CL), considerandola en sentido amplio y bidireccional.
- Reacción social (RS) considerada en sentido amplio y en tres dimensiones.
- Multiculturalismo en sentido dialógico [M(d)].

Donde el objeto de estudio no es la gobernabilidad en un sentido amplio, sino que es concretamente la gobernabilidad en sentido estricto, la gobernabilidad democrática.

En tal sentido, el resto de los elementos también debe ser precisado de tal forma que la cultura de la legalidad que forma parte de ella tiene que ser bidireccional y entendida en un sentido amplio, asimismo, la reacción social que debe conformar a esa gobernabilidad democrática y que debe estar en concordancia con la CL, debe ser considerada en sentido amplio (como reacción positiva o negativa a las conductas) y en el caso de la reacción social negativa que se aplica en contra de las desviadas (la mayoría de las veces), dichas conductas negativas, deben ser analizadas desde tres ángulos posibles, lo cual facilita la tarea de conformar consensos en un contexto del multiculturalismo.



Como parte del proceso de incorporación de los elementos del concepto de gobernabilidad democrática, ha de elaborarse una ruta alterna a los conceptos que podemos calificar como “conservadores” y que nos conducen a la gobernabilidad “a secas”, que puede llevarnos hacia una gobernabilidad no democrática, donde el énfasis casi único se establece sobre la posibilidad de gobernar o de que los mandatos del gobernante sean acatados, sin

que importe ninguna otra consideración. En ese sentido de gobernanza en sentido amplio, es probable que introducir un elemento de multiculturalismo sea disfuncional, o también el de una cultura de la legalidad en sentido amplio y bidireccional, es probable que introduzca un elemento de ruido en el contexto conservador.

BIBLIOGRAFÍA

ARBOS, Xavier y GINER, Salvador, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, 2a. edición Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1996.

CHINOY, Ely, *La sociedad, una introducción a la sociología*, México, FCE, 1985.

DÍAZ-POLANCO, Héctor, *La diversidad cultural y la autonomía en México*, México, Nostra ediciones, 2009.

HAMILTON, Madison y Jay, *El Federalista*, en Gustavo R. Velasco, FCE, México, 2001.

LAVEAGA, Gerardo, *La cultura de la legalidad*, México, UNAM, IIJ, 1999.

PITCH, Tamar, *Teoría de la desviación social*, Silvia Tabachnick, México, Imagen, 1980.

PRATT-FAIRCHILD, Henry, *Diccionario de sociología*, México, FC, 2000.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Penología y reacción social*, México, UNAM, 1982.

Artículos de Internet

ESCOBAR, Gonzalo, “La escuela francesa de Lyon” en *Estudios de criminología*, Universidad de Girona. Disponible en: <http://pserv.udg.edu/Portal/Uploads/4069549/unidad%204/arxiu/La%20escuela%20francesa%20de%20Lyon.htm>.

ESTRACH MIRA, Nuria, “La máscara del culturalismo” en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, núm. 94 (104), 1 de agosto de 2001. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-104.htm>.

FILMUS, Daniel “Concertación educativa y gobernabilidad en América Latina” en *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 12. Disponible en: www.oei.org/.

HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia, “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad”. Disponible en: www.unesco.org/.

LÓPEZ, Liborio, “Sociología general”. Disponible en : <http://pserv.udg.edu/Portal/Uploads/4069549/unidad%204/arxiu/La%20escuela%20francesa%20de%20Lyon.htm>.

PERI ROSSI, Cristina, “Multiculturalismo y tolerancia”. Disponible en: http://www.aulaintercultural.org/article.php3?id_article=147.

Sitios generales

www.laprensahn.com/caarc

www.ibw.com.ni

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1/cultura-de-la-legalidad.html>

www.rae.es

<http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>