

# Un análisis de la debilidad institucional para el ejercicio de los derechos humanos en México

## An analysis of the institutional weakness to exercise human rights in Mexico

OLVERA, ALBERTO (COORD.) (2010), *LA DEMOCRATIZACIÓN FRUSTRADA: LIMITACIONES INSTITUCIONALES Y COLONIZACIÓN POLÍTICA DE LAS INSTITUCIONES GARANTES DE DERECHOS Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO*, CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL, MÉXICO, ISBN 978-607-502-041-9/UNIVERSIDAD VERA-CRUZANA, ISBN 978-607-486-089-4, 542 PP.

Como lo registran distintos estudios en los años finales del siglo XX, los cambios en los régimenes de gobierno en América Latina trajeron la creación de instituciones políticas democráticas en casi todos los países de la región; pero, con el paso del tiempo, la calidad o el desempeño de esas instituciones han desencantado a todos; si bien los golpes militares prácticamente han desaparecido, los mandatarios se reelegirán o son destituidos mediante procesos poco claros; las fuerzas de seguridad atropellan a los ciudadanos con abierta impunidad; los legisladores no parecen interesados en cumplir con sus responsabilidades; la corrupción y el clientelismo continúan extendidos y, en muchas zonas, el Estado de derecho no existe (O'Donell, 1998; Helmke, 2006). De modo que, si bien los derechos de ciudadanía se encuentran consignados y son proclamados por las constituciones y las leyes nacionales, en la práctica se observan áreas de la vida social y política donde el esfuerzo por hacer respetar esos derechos forma parte de la lucha diaria de los ciudadanos.

Como ejemplo del desencanto y de sus efectos, las movilizaciones sociales han sacudido este año de 2011 no solamente a los países latinoamericanos, sino también el Medio Oriente, África y Europa, arraigadas en demandas de lo que las personas consideran que tienen derecho a disfrutar como ciudadanos de un país. Desencuentros y problemas se encuentran arraigados en la debilidad de las instituciones formales encargadas de procurar los derechos ciudadanos, así como en el establecimiento de esferas discretionales donde prevalecen prácticas, rutinas y estilos de decisión ajenos a los propósitos de las instituciones democráticas, que son incorporados como reglas informales que modelan la conducta de los actores sociales.

Eso significa que una buena parte de los obstáculos que enfrentan las democracias contemporáneas se ubican en el ámbito de las reglas no escritas, que son normas establecidas al margen de prescripciones y atribuciones legales; pero, al mismo tiempo, son reglas compartidas socialmente, son del conocimiento de los actores participantes y tienen coercitividad –se sanciona de algún modo su incumplimiento– fuera de los canales oficialmente sancionados (Helmke, 2006).

En esas circunstancias, un reto de los estudiosos de los logros y fracasos de la democracia es entender cómo funcionan las instituciones para saber cómo operan y discernir qué tan bien trabajan, para lo cual hay que ir más allá del estudio de sus reglas formales y examinar cuáles son las reglas informales que gobiernan el juego democrático.

El libro coordinado por Alberto Olvera, *La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, propone examinar el proceso de la democratización mexicana siguiendo dos vías: cómo se han desarrollado las instituciones protectoras de los derechos ciudadanos, así como las formas y calidad de la participación ciudadana en las instituciones. Sus aportaciones son importantes para los estudios sobre los procesos de democratización, no solamente porque las diferencias en las concepciones entre lo que se piensa el Estado debe hacer y lo que hace marcan distancias entre los países democráticos y aquellos que no lo son, o lo son menos; también porque aclara la naturaleza de los problemas que enfrentan las instituciones y nos advierte los riesgos de mantener simulaciones que obstaculizan los avances de la democratización. Otro mensaje importante radica en sus señalamientos acerca de que diseñar instituciones correctas no es suficiente, si éstas no cuentan con la legitimidad de la aceptación de la sociedad. Los nueve capítulos que lo integran son resultado de un proyecto consolidado de investigación interinstitucional, emprendido por investigadores reconocidos, que busca explicar cómo y por qué algunas instituciones funcionan mejor y otras no pueden hacerlo.

La lectura del libro es interesante, ya que construye una perspectiva original y propositiva en los estudios sobre la sociedad civil. Encuentro en el libro dos virtudes relevantes. La primera es que logra combinar la visión normativa sobre la democracia y sobre la ciudadanía, con los estudios empíricos sobre la conformación en nuestro país de las instituciones responsables de asegurar que esas ideas se concreten en instituciones que las hagan posibles. La segunda es que contiene proposiciones y categorías analíticas como herramientas para explicar las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

En lo que concierne a la perspectiva normativa, el libro marca su posición en la discusión sobre las formas de concebir la democracia

cuando señala que se trata de un régimen político que garantiza los derechos de ciudadanía en sentido amplio y permite a los ciudadanos intervenir en la vida pública, influir en las elecciones del gobierno y vigilar su desempeño. Desde ese ángulo, la democracia está asociada a la gobernabilidad democrática (gobernanza, buen gobierno), la democracia se vulnera cuando existe exclusión social y cuando los derechos civiles son precarios. Avanzar en la democratización implica construir instituciones que garanticen y provean el cumplimiento del Estado de derecho, las condiciones económicas para el desarrollo sustentable, además de corregir las desigualdades. En el ámbito de la participación ciudadana, se asume que ésta alcanza estándares de calidad cuando los ciudadanos pueden ser agentes participantes de las decisiones políticas.

En el contexto de lo que ha acontecido en México, con el establecimiento de esas instituciones en los estudios que presenta el libro, se advierte la importancia del enfoque normativo que guía las investigaciones cuando los autores parten de considerar que el análisis institucional resulta incompleto, si no confronta la experiencia de los casos con los problemas que plantean las ideas sobre la democracia, la justicia y los derechos.

En ese marco se examinan en la vía de la participación ciudadana: 1) los casos de los Consejos de Participación Social en la Educación y en el Programa Escuelas de Calidad, de los estados de Colima, Zacatecas y Puebla, con énfasis particular en su incidencia en la rendición de cuentas, temas analizados por Arcelia Martínez Bordon, Teresa Bracho González y Claudia Osiris Martínez Valle; 2) en el caso de los actores ciudadanos en el Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable de Veracruz-Boca del Río, se ocuparon del estudio Alberto J. Olvera y Efraín Quiñonez León; y 3) en el tema de los consejos municipales para el desarrollo rural sustentable de tres municipios veracruzanos la investigación estuvo a cargo de Efraín Quiñonez León. Los casos examinados presentan formas muy diferentes de interacción entre las instituciones y los actores civiles, pero los análisis se mueven entre lo normativo y lo empírico, por ello la discusión conceptual es muy rica; no obstante, uno de los puntos débiles radica en la forma de abordar la noción de calidad en la participación, debido a que no se explicitan los referentes de la misma. Aquí cabe notar otro rasgo particular, ya que presentan tanto los aspectos positivos como los negativos de la gestión ciudadana, sin inclinarse en el sentido de que toda participación civil sea esencialmente buena, tendencia que en el balance general de los textos sí registra esa inclinación.

Un punto en común es su conclusión sobre la evidencia de la injerencia de las autoridades gubernamentales o políticas en las instituciones y de la manipulación, aun con fines constructivos, de la gestión civil. Evidencia que da

sustento a la tesis que guía el libro: en México el proyecto participativo de la democracia es débil y las instituciones que podrían facilitarlo se encuentran colonizadas por intereses políticos y burocráticos diversos.

La segunda parte del volumen centra su atención en los casos de las instituciones garantes de derechos, específicamente en las comisiones de derechos humanos, y en los institutos de transparencia y acceso a la información. Al abordar casos de institucionalización muy diferentes, como los de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco o los derechos humanos en Veracruz, así como los correspondientes al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y a las leyes de transparencia. El lector puede moverse entre concepciones distintas de autonomía y por diversas formas de ejercerla; aproximarse al papel de los liderazgos, estimar las capacidades institucionales, valorar el peso de la profesionalización y revisar el papel de los actores políticos en el funcionamiento institucional. Los estudios efectuados por Alejandro Monsiváis, Jorge Regalado y Marcos Pablo Moloeznik; José Alfredo Zavaleta; John M. Ackerman y José Rubén Alonso, respectivamente, brindan oportunidades a los lectores para seguir el desarrollo de instituciones particulares, examinar conceptos, efectuar comparaciones y ampliar su conocimiento sobre lo que se ha hecho y lo que nos falta por hacer. La recomendación que se desprende de la lectura es detener la participación y el uso político o clientelar de estas instituciones.

En lo que toca a los sustentos teórico-metodológicos, se proponen categorías analíticas que ayudan a operacionalizar la complejidad de las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y la sociedad política, utilizando las nociones de campo e interfaz socioestatal, las cuales se validan, parcialmente, en su aplicación al examen de su densidad en las entidades federativas.

Si se tiene en cuenta que las instituciones no son solamente sistemas de reglas, sino arreglos normativos, entonces las instituciones inciden en cuáles son los valores que se establecen en una sociedad; es decir, lo que asumimos como cultura común, identidad colectiva, pertenencia, confianza y solidaridad son modeladas por las instituciones políticas. Me refiero a los señalamientos de Jon Elster respecto a que “una tarea de la política es con seguridad establecer condiciones e instituciones sociales que hagan que la gente actúe honestamente, porque crean que la estructura básica de esa sociedad es justa” (Elster, 1987).<sup>1</sup> En ese marco, las variaciones en la conducta regulada por normas y las diferencias en las normas entre las sociedades pueden ser referidas al diseño de sus instituciones políticas.

El libro también reviste interés para la academia, porque está inserto en una nueva etapa de la investigación sobre el conocimiento de la socie-

<sup>1</sup> Citado por Rothstein (1998: 17) en la forma que se indica en el texto.

dad civil, ese ámbito disciplinario que podemos calificar como un campo en proceso de consolidación. En nuestro país la investigación sobre la sociedad civil comenzó a tomar cuerpo en la década de los noventa, cuando aparecieron estudios acerca del desarrollo y de las características de las organizaciones no gubernamentales y el sector no lucrativo; sobre la naturaleza de la sociedad civil y sobre su participación en la esfera pública; investigación que se amplía ya en la primera década del siglo XXI. Se puede advertir que en ese lapso, la investigación pasó de ser descriptiva a intentar construir los conceptos fundamentales para su quehacer y que actualmente se encuentra inmersa en construir explicaciones sobre la naturaleza de las formas asociativas, las formas de participación ciudadana, sus especificidades y diferencias, así como en el estudio de los mecanismos de la cohesión, la confianza, la solidaridad y la cooperación.

Alberto Olvera ha sido figura de este campo disciplinario, desde sus artículos conceptuales aparecidos en 1992 que culminan con la publicación de *La sociedad civil: de la teoría a la realidad* en 1999. Esta obra y sus investigaciones subsecuentes son una referencia imprescindible para los estudios sobre el desarrollo de la sociedad civil en México.

Como todo posicionamiento, éste provoca la discusión sobre sus supuestos, deja abiertas interrogantes y nos queda el mensaje de la importancia de hacer visible la colonización política. La pregunta central que nos hacemos es: ¿qué relación existe entre las instituciones que sustentan el sistema político de una nación –especialmente las encargadas de proteger los derechos de sus ciudadanos y las normas de participación que prevalecen en esa sociedad– y cómo se pueden modelar tales instituciones de forma que incentiven el ejercicio de la democracia en quienes toman parte en ellas?

## Bibliografía

- Helmke, Gretchen (2006), *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*, Johns Hopkins University, Washington.
- O'Donnell, Guillermo (1998), “Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America”, documento presentado en la Meeting of the Latin American Studies Association, Chicago, septiembre.
- Olvera, Alberto (1999), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.

Rothstein, Bo (1998), *Just institutions matter: The moral and political logic of the universal welfare state*, Cambridge University Press, Cambridge.

*Recibida:* 1 de junio de 2011.

*Aceptada:* 5 de julio 2011.

GLORIA J. GUADARRAMA SÁNCHEZ  
El Colegio Mexiquense, A.C.  
Correo-e: gguadarr@cmq.edu.mx

**Gloria J. Guadarrama-Sánchez.** Es doctora en ciencias políticas y sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Actualmente es profesora-investigadora en El Colegio Mexiquense, institución en la cual también se ha desempeñado como coordinadora de investigación académica. Sus líneas de investigación son: instituciones, políticas públicas, sociedad civil y tercer sector. Desde 2008 es miembro de la Red de Estudios sobre Desempeño Asociativo (REDA), UNAM, y del Seminario Instituciones y Desarrollo. Ha sido integrante de la Junta de Gobierno y del Consejo Académico de El Colegio Mexiquense. Entre sus publicaciones recientes se cuentan: “La institucionalización de las políticas con perspectiva de género en la estructura político-administrativa de los gobiernos municipales del Estado de México”, en Graciela Vélez Bautista y Norma Baca (coords.), *Relaciones de género en transformación. Estudios en diversos ámbitos sociales*, Mnemosyne-UAEM, pp. 19-42 (2011); “Elementos para analizar la agenda legislativa desde una perspectiva de género. El caso del Congreso de Coahuila de Zaragoza”, en Graciela Vélez Bautista y Norma Baca (coords.), *Relaciones de género en transformación. Estudios en diversos ámbitos sociales*, Mnemosyne-UAEM, pp. 43-62 (2011); “Filantropía y cohesión social: las instituciones asistenciales en el Estado de México”, en Jorge Villalobos (coord.), *Filantropía y acción solidaria en la historia de México*, Centro Mexicano para la Filantropía, México, pp. 229-264 (2010); “El sector solidario y su participación en la generación de empleo: activos y potencialidades” en Cristina Girardo (coord.), *El trabajo y sus peculiaridades en las organizaciones de la sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, pp. 95-135 (2010).