

Universidad de Guadalajara

Rector

Mtro. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla

Secretario General

Lic. José Alfredo Peña Ramos

Vicerrector Ejecutivo

Dr. Miguel Ángel Navarro Navarro

**Centro Universitario de
Ciencias Sociales y Humanidades**

Rector

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea

División de Estudios Políticos y Sociales

Mtra. Sofía Limón Torres

Departamento de Estudios Políticos

Dr. Jaime Preciado Coronado

Editorial

Dr. Carlos Antonio Villa Guzmán

Acta Republicana. Política y Sociedad, año 14, núm. 14, enero-diciembre de 2015, es una publicación anual editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Departamento de Estudios Políticos de la División de Estudios Políticos y Sociales del CUCSH. Av. de los Maestros. Puerta 1. Colonia Alcalde Barranquitas, C.P. 44260. Guadalajara, Jalisco, México, Tel. (01-33) 3134 2267 ext. 12361, <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/republicana/index.htm>, acta.republicana@redudg.udg.mx, Editor responsable: Ismael Ortiz Barba. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo 04-2013-022511560100-102, ISSN: 1665-9953 otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Impresa por Editorial Pandora, S.A. de C.V., Caña 3657, La Nogalera, Guadalajara, Jalisco, México, este número se terminó de imprimir el 12 de noviembre de 2015 con un tiraje de 500 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

Acta Republicana. Política y Sociedad está incluida en el catálogo de revistas Latindex.

número 14

año 14 ■ 2015

ACTA

REPUBLICANA

POLÍTICA Y SOCIEDAD

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades

Consejo editorial

Francisco Aceves González	(DECS-UdeG)
Adrián Acosta Silva	(CUCEA-UdeG)
Luis F. Aguilar Villanueva	(Gerencia Pública)
Manuel Alcántara Sáenz	(Universidad de Salamanca)
Jorge Alonso	(CIESAS-UdeG)
Víctor Alejandro Espinoza Valle	(Colef)
Pablo Arredondo	(CUCSH-UdeG)
Sergio Arribá	(Universidad de Buenos Aires)
John Bailey	(Universidad de Georgetown)
Hermann Burkard	(Nuremberg)
Dante Caputo	(PNUD-PRODDAL)
Clemente Castañeda Hoefflich	(UdeG)
Isidro H. Cisneros	(FLACSO)
Joseph M. Colomer	(Universidad Pompeu Fabra)
Gilberto Dupas	(Universidad de Sao Paulo)
Antonio Alonso Concheiro	(Analítica Consultores)
Federico Estévez	(ITAM)
Francisco Fernández Buey [†]	(Universidad Pompeu Fabra)
Alicia Gómez	(UdeG)
David Gómez Álvarez	(ITESO)
Javier Hurtado	(UdeG)
Armando Ibarra	(DECS-UdeG)
Arend Lijphart	(Universidad de California, San Diego)
Soledad Loaeza	(COLMEX)
María Marván Laborde	(IFAI)
Boris Martynov	(Academia de Ciencias de Rusia)
Marcos Pablo Moloeznik Gruer	(CUCSH-UdeG)
Darcia Narváez	(Universidad de Notre Dame)
Dieter Nohlen	(Universidad de Heidelberg)
Ludolfo Paramio	(CSIC-España)
Jorge Ramírez Plascencia	(CED-UdeG)
Laura Patricia Romero	(CUCSH-UdeG)
Enrique Sánchez Ruiz	(CUCSH-UdeG)
Jaime Sánchez Susarrey	(CUCSH-UdeG)
Andreas Schedler	(FLACSO)
Carlos Sirvent Gutiérrez	(ACCECIIISO)
Héctor Raúl Solís Gadea	(CUCSH-UdeG)
Andrés Valdez Zepeda	(CUCEA-UdeG)
Fernando Vallespín	(Universidad Autónoma de Madrid)
Félix Vélez	(ITAM)
Jeffrey Weldon	(Itam)
Michel Wieviorka	(CADIS-Francia)

ISSN: 1665-9953

Teléfono: (33) 3819-3300

actarep@csh.udg.mx

<http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/republicana/index.htm>

ACTA REPUBLICANA

POLÍTICA Y SOCIEDAD

año 14 ■ número 14 ■ 2015

Í N D I C E

Tomando en serio a las entidades no lucrativas como organizaciones

JORGE RAMÍREZ PLASCENCIA

5

La medición de la calidad democrática: contrastando dos propuestas

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA

13

Las disyuntivas legales del periodismo en la era digital

DAVID RAMÍREZ PLASCENCIA

23

Poniendo al público de nuevo en la gobernanza: Los desafíos de la participación ciudadana y su futuro

ARCHON FUNG

29

Turismo arqueológico didáctico en Mascota, Jalisco, México

JOSEPH B. MOUNTJOY

45

TOMANDO EN SERIO A LAS ENTIDADES NO LUCRATIVAS COMO ORGANIZACIONES

JORGE RAMÍREZ PLASCENCIA

I NTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es explorar algunas características de las entidades no lucrativas considerándolas seriamente como organizaciones. No siempre es el caso que se consideren de tal modo. A veces, cuando se les considera como expresiones de la sociedad civil, se les suele presentar como poco más que grupos de ciudadanos relativamente informales, sin jerarquías, que surgen para impulsar iniciativas al margen o en contra del gobierno. Esta imagen no es necesariamente falsa. Tal vez evoca el momento de emergencia de algunas organizaciones o dibuja el perfil de un tipo de organización interesada en la agenda pública, pero difícilmente encaja con organizaciones que no tienen nexos visibles con la política –como son las organizaciones asistenciales, ecológicas, culturales, científicas, educativas, etc.– y que nacen con el propósito de producir algún bien u ofrecer cierto tipo de servicio.

Muchas preguntas surgen si dejamos de considerar a las organizaciones no lucrativas como una especie de agente político (en la expresión de Natal, 2007) y las visualizamos plenamente como organizaciones. ¿Qué diseño

RESUMEN: Los enfoques politológicos de la sociedad civil a menudo dejan penumbras la realidad organizativa de los esfuerzos civiles y no lucrativos. Han sido la sociología y economía de las organizaciones las que, por el contrario, nos han hecho sensibles a los aspectos comunes y distintivos de las entidades sin fines de lucro frente a las organizaciones públicas y las empresas mercantiles. En este trabajo se hace una revisión de algunas áreas de desempeño de las organizaciones no lucrativas para mostrar sus peculiaridades y semejanzas con el resto de organizaciones.

PALABRAS CLAVE: Organizaciones no lucrativas, sociedad civil, teoría de la organización.

ABSTRACT: Frequently, political science approaches about civil society obscure the organizational reality of civilian and non-profit efforts. Otherwise, sociology and economics of organizations have made us perceptive to the common and distinctive aspects of nonprofit entities against public organizations and commercial companies. This paper reviews selected charitable organizations activities to show their peculiarities and likeness with other associations.

KEY WORDS: Nonprofit organizations, civil society, organization theory.

organizacional suelen asumir?, ¿se administran igual que las oficinas de gobierno o las firmas comerciales?, ¿qué nexos mantienen con otras organizaciones lucrativas, con empresas o instancias gubernamentales?, ¿existen diferencias organizacionales de acuerdo con el área o industria en la que operan?, ¿qué dinámica se instituye a partir del marco legal que les da origen y preside su funcionamiento?, ¿cómo es su ciclo de vida?, ¿sus niveles de eficiencia son similares al de las empresas lucrativas o las agencias de gobierno?, ¿cómo se presentan y resuelven los pro-

blemas que encara toda organización, en términos de financiamiento, gestión y operación cotidiana?

Este trabajo busca responder a estas preguntas revisando los modelos y evidencia que se encuentra en la literatura especializada. Por desgracia, no podremos responder a todas ellas. Existen dos grandes limitaciones para poder hacerlo. La primera es que la investigación que existe al respecto, si bien es vasta, está poco integrada y no tiene carácter concluyente. Ciertamente, abundan los trabajos sobre uno u otro aspecto de las organizaciones

JORGE RAMÍREZ PLASCENCIA es profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad de Guadalajara. joraplas@gmail.com

no lucrativas, pero generalmente los asumen como dados y se interesan en ofrecer consejos a los directivos para lograr mejores resultados (Cutt y Murray, 2000; Linden, 2002; Poister, 2003; Barbeito, 2004; La Piana y Hayes, 2005). La otra limitación es que la mayor parte de los estudios son relativos al sector no lucrativo estadounidense, en el que existen organizaciones comparativamente más complejas que en otros países y que se desempeñan en áreas o industrias maduras. Esto impone una limitación en cuanto a las posibilidades de generalizarlos a otros contextos.

Hechas estas advertencias, nuestro interés se limitará a exponer parte del conocimiento alcanzado sobre seis tópicos claves de las organizaciones no lucrativas: marco legal, estructura, financiamiento, gobierno, trabajo y eficiencia. Nos ha parecido que en ellos se reflejan los rasgos centrales de toda organización y que exponiendo la forma que asumen en las entidades sin fines de lucro podemos capturar sus características comunes y divergentes con respecto a las organizaciones privadas y gubernamentales.

MARCO LEGAL

Las organizaciones no lucrativas son instituciones que asumen una forma legal específica. Esta característica separa radicalmente a estas entidades de cualquier otra asociación de intereses con las que guarda muchos parecidos (movimientos sociales, clubes, asociaciones vecinales, grupos de autoayuda). La adopción de una forma legal no es un asunto periférico para una organización no lucrativa. Es evidente que define un marco de oportunidades y de restricciones que incidirá en la forma en que la organización se estructura y conduzca.

El marco legal del sector no lucrativo asume diversas expresiones de acuerdo con el régimen jurídico de cada país. Las regulaciones varían ampliamente y adquieren diferentes niveles

de especificación, involucrando además diversos tipos de ordenamientos (constitucional, civil, fiscal, asistencial, etc.). No tenemos interés en examinar las diferencias de las legislaciones entre países, algo más propio del derecho comparado. Sin embargo, un punto interesante a preguntarse ante la diversidad señalada, es si las tradiciones jurídicas de países o regiones tienen un efecto diferencial en los sectores lucrativos nacionales. Lazín afirma que sí y parece sugerir que detrás del menor desarrollo del sector no lucrativo de países como México y Rumania se encuentran “las limitaciones legales del derecho romano y el código napoleónico...que impiden realizar acciones que no permite expresamente el Estado” (2008: 194). Por desgracia, la autora no desarrolla la tesis, pero la idea es sugerente sobre la posibilidad de que existan restricciones legales iniciales para la aparición de organizaciones no lucrativas.

Los efectos principales de las normas legales que regulan las acciones sin fines de lucro habrá que buscarlos más bien en la estructura y el comportamiento de la organización no lucrativa. A este respecto, sin duda el mayor efecto es la prohibición de distribuir ganancias netas entre los socios, fundadores o patronos, lo que suele denominarse genéricamente “restricción de no distribución”. Esta restricción no implica la prohibición de desarrollar actividades lucrativas; tampoco impide otorgar salarios y prestaciones, o compensaciones razonables a sus miembros o personal. Legalmente eso es posible. Lo que está prohibido es repartir las ganancias netas por las actividades o servicios prestados. Cuando esas ganancias existen, deben reinvertirse en la organización (Hansmann, 1980). Esta restricción, que en ocasiones se describe como ausencia de derechos residuales por parte de los fundadores o “propietarios” (Alonso *et al.*, 2006), que está presente en las legislaciones de muchos países, confiere

identidad a las organizaciones sin fines de lucro y las distingue claramente de otras organizaciones, como las firmas comerciales, las oficinas gubernamentales y aun las cooperativas.

Sin embargo, sus efectos rebasan con mucho la definición de la mera personalidad jurídica de estas instituciones; como veremos en otras secciones, impactan completamente en su forma, desempeño y eficiencia.

ESTRUCTURA

¿Tienen una forma distintiva las organizaciones no lucrativas? Al parecer, no. En un balance de las investigaciones realizadas hasta 1990, DiMaggio y Anheier (1990) señalaban que existían variaciones entre las organizaciones de acuerdo con los diferentes entornos asociados a cada industria en que se desempeñaban. Otra fuente de variación en el diseño estructural de las organizaciones no lucrativas radica en su ciclo de vida. Martinoli (2004) estudió el caso del Colegio de Abogados de Buenos Aires usando las categorías introducidas por Mintzberg (1984) y muestra cómo la organización de este Colegio transitó de una estructura simple, con una fuerte vocación misionera, a una configuración burocrática profesional en su etapa madura.

Durante la década de los ochenta el estudio del diseño estructural de esta clase de organizaciones estuvo presidido por el trabajo de DiMaggio y Powell (1983). En dicho trabajo, estos autores trataron de demostrar que la estructura de cualquier tipo de organización ya no deriva de las reglas de eficiencia de los mercados, sino de los constreñimientos impuestos por el Estado y las profesiones. Estas presiones daban como resultado una homogeneidad de la estructura, que los autores llamaron “isomorfismo institucional”. Los mecanismos que producen este isomorfismo son diversos. Los autores describían tres principales: coercitivo, mimético y normativo, cada uno considerado como

una fuerza relativamente independiente en la generación de pautas comunes de estructuración dentro de las organizaciones. El mecanismo coercitivo se refiere a las disposiciones legales y de política pública que afectan el entorno de las organizaciones y las obligan a generar respuestas similares (por ejemplo, las regulaciones ambientales). El mecanismo mimético hace alusión a la creación de pautas estandarizadas de reacción organizacional ante condiciones de incertidumbre y, por último, el mecanismo normativo se considera un efecto asociado a la profesionalización de las organizaciones, en virtud del cual se producen pautas homogéneas porque los profesionistas que se integran a las organizaciones tienen similares entrenamientos y educación.

Distintos autores han observado estos mecanismos actuando también sobre las organizaciones no lucrativas (Enjolras, 1995). Clarke y Estes (1992) sostienen que en industrias mixtas, donde existen al menos empresas comerciales y entidades no lucrativas proveyendo similares bienes, las segundas tenderán a mimetizarse con las primeras en cuanto a su estructura y forma de gestión. Un fenómeno similar se ha observado en las organizaciones no lucrativas que operan en el campo educativo (Burger y Dekker, 1991) y hospitalario (Alexander y Weiner, 1998).

No obstante, también ha surgido evidencia contraria. En un amplio estudio sobre el sector salud en el que predominan organizaciones no lucrativas en Estados Unidos, Schlesinger y Gray (2006) muestran que no existen indicios concluyentes para suponer que estén operando presiones al isomorfismo institucional. En particular, su discusión socava las pretensiones de que se trate de un ámbito dominado por el denominado "isomorfismo normativo". Salvo en la calidad de la atención ofrecida, algo que sí podría considerarse modelado por esta clase de isomorfismo, todas las demás va-

riables organizacionales no podrían ser comprendidas bajo esta clase de explicación. Lo que ello supone es que hay patrones distintivos en la forma de comportamiento de las organizaciones de acuerdo con el tipo de propiedad en cuestión (privada, pública o no lucrativa).

Lo que estos estudios parecen mostrar es que aún no podemos contar con un modelo unitario que nos permita establecer correlaciones indisputables entre la estructura organizacional y el tipo de propiedad de la organización. Pese a ello, parece establecido que las variaciones en el tipo de estructura organizacional depende fuertemente del entorno en que se desempeñen las organizaciones, el tipo de servicio de que se trate (el educativo y médico, con tendencias muy fuertes a la homologación estructural) y el ciclo de vida de la organización.

FINANCIAMIENTO

Una peculiaridad de las organizaciones no lucrativas es su forma de financiamiento. Es una forma que suele ser híbrida o mixta. A diferencia de las empresas comerciales o las instancias de gobierno, las organizaciones no lucrativas suelen recurrir en mayor o menor medida a tres fuentes de ingreso: donaciones, cuotas por servicios y subsidios públicos. La cuestión del financiamiento es un tema central de las organizaciones no lucrativas, pues la forma en que se produce puede afectar a su misión, estructura y operación (Skloot, 1987). Estos efectos se extienden más allá de la cuestión obvia de que una mayor (o menor) disposición de recursos puede capacitar la organización para incrementar (o disminuir) sus servicios. Por ejemplo, la incursión en actividades comerciales, aun sin considerar sus posibilidades de fracaso, pueden generar un efecto *crowding out* de los ingresos recibidos por donaciones (James, 1998) o pueden poner en riesgo el propósito fundacional de la

organización si llegan a convertirse en su tarea central.

Empíricamente, se puede dimensionar la magnitud relativa de estas fuentes de financiamiento en el sostenimiento de las organizaciones no lucrativas. En el estudio comparativo de Salamon *et al.* (1999) los sectores no lucrativos nacionales que examinó mostraban en promedio una mayor dependencia de las cuotas o cargos (49%) respecto al ingreso gubernamental (40%) o filantrópico (11%). Desde luego había variaciones notables entre países. El sector no lucrativo latinoamericano (y de manera destacada el mexicano) sobresalía en la investigación por su altísima financiación basada en cuotas o pagos (alrededor de 80%), mientras que los de Irlanda y Bélgica mostraban la más elevada dependencia del dinero público (ambas con 77%). Esta cifra se hace inteligible si consideramos que en los sectores no lucrativos latinoamericanos un segmento importante, según el mismo estudio de Salamon y colaboradores, es ocupado por organizaciones educativas de tipo privado que operan con la figura de asociación civil y que, como sabemos, obtienen sus ingresos mayoritarios vía el cobro de cuotas.

Más allá de esta evidencia, lo relevante teóricamente es comprender qué efectos tiene sobre la misión y el comportamiento de la organización esta triple vía de financiamiento –cuando existe– y cómo interactúan éstas entre sí. No es indistinto para los propósitos de la organización que una forma de ingreso predomine sobre las demás, ni es concebible que las demás formas se mantengan constantes cuando una adquiera mayor relieve. En aras de comprender estos efectos, James (1983) formuló un modelo que, con ajustes, continúa siendo la piedra de toque de la discusión sobre el tema, al menos en lo referente al sector no lucrativo estadounidense.

De acuerdo con este modelo, los encargados –directivos, fundadores,

socios, etc.– de las organizaciones no lucrativas ponderan diferentes factores para decidir qué servicios producen y en qué cantidad. Lo hacen en función de ciertas preferencias y buscan que sus decisiones las satisfagan del modo más completo posible. Estas preferencias son importantes. Ya la elección de una forma no lucrativa, en vez de un negocio privado, es un indicador de esta importancia. Pero dichas preferencias suelen ser de tal tipo que supongan la elección de un servicio que tal vez no cubra los propios costos de generarlo. Típicamente, es la situación que se presenta cuando esos servicios consisten en la creación de bienes públicos o colectivos. Puesto que los encargados no pueden alterar significativamente los precios, subsidios o costos asociados a los servicios que ofrecerán, la única opción a su alcance es influir en el tipo de servicio que prestarán y que mejor refleje sus preferencias. Pero el margen para influir en esta dirección es estrecho porque los encargados deben balancear los ingresos que recibirán por la prestación de esos servicios con los costos de generarlos. Dado que probablemente la organización no lucrativa surgió para ofrecer determinado tipo de servicio y que este servicio tal vez no cubra sus propios costos, los encargados suelen emprender actividades lucrativas que permitan financiarlos. Esto es una característica distintiva de las organizaciones no lucrativas: realizan al mismo tiempo actividades rentables y no rentables, apoyadas en una estrategia de subsidios cruzados (James, 1983, 1998, 2003; para una discusión del modelo, Schiff y Weisbrod, 1991; Weisbrod, 1998; Young, 1998).

Esta mezcla de actividades que emprenden las organizaciones no lucrativas, llevan a Weisbrod (1998) a considerarlas como organizaciones multi-producto que crea potencialmente tres tipos de bienes: un bien colectivo preferido, un bien privado preferido y un bien privado que no es preferido. Este modelo permite entender el

comportamiento de organizaciones no lucrativas que se desempeñan en áreas como la educación, la salud y las artes. En dichos campos, es común observar a organizaciones que sostienen actividades prestigiadas o deseables que, no obstante, no son costeables, como la investigación básica, la medicina experimental, la formación humanística o exposiciones artísticas de autores no tan renombrados. Dichas actividades son sufragadas con las utilidades de actividades rentables (ventas de cromos y *souvenirs* en museos, educación de pregrado en universidades o la prestación de servicios médicos convencionales).

GOBIERNO

Al hablar de gobierno de una organización, generalmente se alude a los mecanismos de control a disposición de quienes toman las decisiones para proteger sus intereses (John y Senbet, 1998). Cuando los propietarios son las mismas personas que los administradores, los problemas de gobierno en una organización son mínimos. Adquieren mayor complejidad cuando son personas distintas. Esta separación entre propietarios y administradores, entre quien ostenta la propiedad y ejerce el control en una organización, una característica bastante extendida en el campo de las firmas privadas, también es común en el campo no lucrativo (Fama y Jensen, 1983).

Ciertamente, la forma en que se presenta en el ámbito no lucrativo adquiere notas distintivas, pero no es menos complejo. En el sector de los negocios, la separación mencionada pone en riesgo el alcance de los reclamos residuales de los propietarios (su derecho a apropiarse del resto de las ganancias una vez cubiertos todos los compromisos adquiridos por la organización). En general, el administrador tiene más información que el propietario y esa asimetría hace suponer que no siempre actuará en provecho de aquel (Olson, 2000; consúltase Cai *et al.*,

2007 para una discusión más amplia). En las organizaciones no lucrativas, los fundadores o donantes no tienen derechos residuales sobre las utilidades debido a la prohibición de distribuir ganancias, pero los problemas que generan la separación de propiedad y control continúa existiendo. Aquellos estarán interesados en vigilar que sus donaciones no sean malversadas o que se haga una utilización sub-óptima de los recursos aportados (Romero, 2007). Cómo logran este objetivo es un asunto de no fácil solución. La organización no lucrativa podría perfectamente ofrecer un bien para el cual no exista la disciplina que el mercado introduce; o la base financiera de la organización podría estar integrada por pequeñas y numerosas aportaciones de donantes anónimos, cuyo margen de control sea mínimo o inexistente. Esto agudiza la asimetría de información mencionada.

Las organizaciones no lucrativas suelen implementar sistemas de decisión orientados al control y monitoreo de los administradores como un mecanismo para enfrentar los problemas derivados de esta separación. Esto se concreta con la creación de una junta o consejo directivo, sobre todo conforme la organización crece en tamaño o sus operaciones se tornan más complejas. Esta junta directiva tiene funciones similares a los consejos de administración de las firmas privadas, aunque tienen rasgos singulares debido a la ausencia de derechos residuales. La principal diferencia es que son órganos que se integran generalmente con miembros externos a la organización, con frecuencia elegidos por los propios pares y donde la participación de agentes internos o expertos es mínima o no tiene relevancia en la toma de decisiones. Dichos miembros suelen ser donadores importantes que sirven sin remuneración alguna (Fama y Jensen, 1983). Evidencia diversa se ha reunido en torno a esta aplicación parcial de la teoría de la agencia, como también se le conoce. Olson (2000)

investigó la composición de las juntas directivas de colegios que funcionan como organizaciones no lucrativas en Estados Unidos y encontró elementos de prueba para este modelo. Al parecer, las entidades sin fines de lucro con una junta más grande en el número de sus miembros, con mayor tiempo promedio en el cargo y un nivel de más alto de experiencia ejecutiva, lograban mejores resultados, medidos éstos por el mayor volumen de ingresos vía donaciones o cuotas. Sin embargo, han surgido hallazgos contrarios. Callen y Falk (1993) formularon la hipótesis de que las organizaciones no lucrativas que tenían juntas directivas mayormente formadas por miembros externos a la organización, tendrían una mayor eficiencia que las compuestas de modo contrario. El campo de prueba fueron instituciones benéficas en el área de la salud en los Estados Unidos. No encontraron apoyo empírico para esta suposición. La eficiencia, entonces, no estaría afectada por la composición de las juntas de administración en el sentido predicho por la teoría.

Otros estudios muestran que las juntas o patronatos de las entidades sin fines de lucro podrían ser órganos irrelevantes para enfrentar las situaciones creadas por la separación de la propiedad y el control. Alonso *et al.* (2006) llega a esta conclusión después de haber analizado una muestra representativa de las organizaciones de cooperación para el desarrollo en España. Su estudio indica que es la presencia de un donante principal y activo (en este caso el gobierno español), el principal mecanismo de control para evitar la expropiación de recursos por parte de directivos y aumentar la eficiencia.

El papel de las juntas directivas dentro de las organizaciones no lucrativas no ha sido completamente estudiado. En un trabajo de síntesis y discusión de la evidencia reunida hacia finales de la década de los ochenta, Middleton (1987) observaba la existencia de múltiples variables que afec-

taban el desempeño de sus funciones: las características de su composición, el grado de complejidad estructural y tecnológica de la organización (algo evidente en los hospitales no lucrativos), las relaciones informales entre los miembros y la estructura de sus redes sociales hacia fuera de la organización y aun las situaciones de crisis que eventualmente afectan a cualquier organización. Como muchos de los aspectos de las entidades sin fines de lucro, el tema de cómo se gobiernan sigue abierto a nuevos estudios y a la búsqueda de modelos teóricos más refinados.

TRABAJO

Las organizaciones no lucrativas funcionan con personal remunerado y voluntario. La proporción varía entre ambos tipos de personal de acuerdo con países y áreas o industrias donde operan. La revisión que haremos aquí se limitará solamente al personal remunerado.

A este respecto, parece existir un amplio consenso empírico en cuanto a que se trata de una fuerza laboral con una mayor presencia de mujeres, una mayor escolaridad promedio y mayor incidencia de trabajadores de tiempo parcial respecto al sector lucrativo. Esto se ha documentado en estudios sobre el ámbito voluntario estadounidense, pero es algo que se aprecia también en el Reino Unido y Japón (Leete, 2001, 2006; Almond y Kendall, 2000; Ruhm y Bokorski, 2003). No tenemos información sobre México para afirmar si son comunes también aquí.

Se han advertido diferencias también en los salarios que perciben los trabajadores de organizaciones no lucrativas frente a los asalariados en el ámbito privado. La evidencia reunida indica que los primeros suelen percibir más bajos salarios que los empleados en el segundo (Almond y Kendall, 2000, 2001; Leete, 2006; Lafranchi y Narcy, 2006). Se tiene incluso algunas estimaciones de estas diferencias.

Como ilustración, valga mencionar que Lafranchi y Narcy (2006) han medido la “pérdida” promedio entre los sectores lucrativo y voluntario en el caso de Francia. Sus resultados indican una diferencia de 13.5%.

El desigual nivel salarial entre sectores se ha explicado por la voluntad de los trabajadores que se emplean en el sector no lucrativo de aceptar una reducción de su ingreso en aras de colaborar con organizaciones que generan externalidades positivas (Preston, 1989). Es lo que se conoce como hipótesis de la “donación de trabajo”. Dicha hipótesis supone que los trabajadores están motivados intrínsecamente para colaborar con organizaciones que crean bienes públicos y, por ende, la remuneración salarial no es determinante en su decisión de trabajar en ellas (Bacchiaga y Borzaga, 2002; Leete, 2006). Al contrario, bajo ciertas condiciones, la incorporación de incentivos externos –como un mayor salario– podría socavar la motivación intrínseca que lleva a las personas a realizar ese trabajo (Frey, 1997).

Sin embargo, se ha encontrado evidencia que contradice la afirmación de que los salarios son comparativamente más bajos en el ámbito no lucrativo que en el privado y, con ello, la validez de la hipótesis de la donación de trabajo. Es evidencia que surge cuando se desagregan los datos y se controlan las diferencias entre industrias y entre niveles salariales asociados a puestos. Steinberg (1987) reporta que los pagos por servicios profesionales son más altos en los hospitales que operan como entidades no lucrativas que sus contrapartes comerciales. Se ha aducido como razón de estas diferencias los beneficios fiscales que reciben las organizaciones no lucrativas, los cuales les permite pagar salarios más altos (DiMaggio y Anheier, 1990). La evidencia en esta dirección, sin embargo, no puede calificarse de definitiva (Leete, 2006). Ruhm y Bokorski (2003), por su parte, no encuentran prácticamente

ninguna diferencia entre los salarios otorgados en los ámbitos no lucrativo y privado del Reino Unido.

EFICIENCIA

¿Qué tan eficientes son las organizaciones no lucrativas respecto a otras organizaciones que proveen bienes o servicios equivalentes? Aunque sencilla de plantear, esta pregunta no admite una respuesta fácil. Las empresas privadas se suelen considerar más eficientes cuando logran más utilidades. Desde esta perspectiva, el criterio es transparente y de fácil medición. Pero en entidades no orientadas al lucro, la medición es más complicada. Varias causas inciden para que esto sea así: los servicios que se ofrecen suelen incorporar elementos intangibles, difíciles de medir; la influencia de los clientes o receptores de los servicios es débil o inexistente; o bien, las organizaciones pueden conferir un mayor énfasis en la obtención de recursos que en la creación de resultados (Kanter y Summers, 1987).

La cuestión de la eficiencia se vuelve un asunto relevante si consideramos que se trata de organizaciones que no ofrecen derechos residuales a sus propietarios y que, en mayor o menor grado, pueden tener débiles controles externos. Desde un punto de vista formal, es evidente incluso que la eficiencia respecto a organizaciones lucrativas similares podría ser comparativamente inferior ante la ausencia de incentivos económicos equivalentes (Hansmann, 1980, 1987). Dicha falta de incentivos provendría de la prohibición de apropiarse de las utilidades que caracterizan a estas organizaciones. Pero la medición de esta consecuencia en el desempeño de las organizaciones no lucrativas no es tarea sencilla. Weisbrod (1988) realizó uno de los intentos más consistentes por determinar si había diferencias significativas en cuanto a resultados de organizaciones comerciales y no lucrativas que convi-

ven en las mismas industrias. Con base en datos censales sobre el desempeño de organizaciones que atienden a personas con alguna discapacidad mental, pacientes psiquiátricos y personas de edad avanzada, trató de valorar estas diferencias midiendo las listas de espera, el grado en que los familiares eran informados sobre el estado de los pacientes y la satisfacción con el servicio. Entre los hallazgos más destacados que hizo fue que era más probable que las organizaciones no lucrativas tuvieran listas de esperas y éstas estuvieran más nutridas que sus contrapartes lucrativas. Este resultado es coherente con el hecho de que son instituciones con bajos incentivos para reducir el número de receptores en espera, en virtud de que los directivos y el personal podrían no recibir ganancias adicionales por un mayor número de clientes atendidos. Sin embargo, en todos los demás indicadores las organizaciones no lucrativas obtuvieron un mejor posicionamiento: los familiares de los pacientes recibían más información y la satisfacción con el servicio era más alta.

CONCLUSIONES

A pesar de lo sumario de nuestra revisión, habrá podido observarse que respecto a diversas variables clave de toda organización, las entidades sin fines de lucro parecen tener rasgos propios que las distinguen de las demás. Esta singularidad se extiende no sólo al tipo de régimen legal que las dota de personalidad jurídica, sino al modo en que se financian, gobiernan, gestionan y realizan sus operaciones cotidianas.

Aunque existe evidencia de que en algunos de estos rubros sus diferencias no son tan marcadas respecto a cualquier otro tipo de organización, el repaso que hemos hecho indica más bien que se trata en términos generales de entidades *sui generis*, cuya comprensión exigiría modelos teóricos propios y análisis particularizados. Esta sin-

gularidad provendría del tipo de fines que persiguen estas organizaciones. No está demás recordar a este respecto la idea de Weisbrod (1988) de que son entidades abocadas mayormente a la creación de bienes públicos y bienes de confianza, algo que las separa nítidamente de las empresas comerciales, las cuales suelen producir bienes privados. Producir esas clases de bienes no sólo hace distintiva a estas organizaciones por sus resultados, sino que –como se desprende de algunos estudios citados– cambia drásticamente la forma en que se diseñan, financian, administran y se miden sus logros. Podemos señalar varias formas en que la creación de dichos bienes modela de manera singular a estas organizaciones, pero baste simplemente tener presente la observación de James (1983) a propósito de que tales bienes no sean rentables por sí mismos y eso sea una poderosa fuente de variación institucional respecto al menos a las empresas comerciales.

Se habrá podido notar en la revisión que hicimos pocas aclaraciones sobre la forma en que difieren las organizaciones no lucrativas respecto a las agencias gubernamentales. Parece haber pocos estudios a este respecto, aunque debemos reconocer que no tuvimos el propósito de ser exhaustivos con toda la literatura. Al igual que las organizaciones no lucrativas, algunas oficinas de gobierno producen inequívocamente bienes colectivos o que tienen algún componente de tales bienes (obras públicas, seguridad, salud, educación). Del mismo modo, ambas tienen prohibido distribuir utilidades entre sus directivos, miembros o personal, aunque las oficinas públicas no pueden reinvertir dichas utilidades, estrictamente hablando (si es el caso, desde luego, que tales utilidades existan). Obviamente, las diferencias entre ambas existen y son de igual o mayor importancia, como el marco legal que gobierna a una y otra (derecho administrativo/derecho privado) y la estructura organizacional

burocratizada que es propia del ámbito gubernamental. La cuestión, como se ve, merece un análisis más detallado.

La singularidad de las organizaciones no lucrativas no estaría limitada exclusivamente al tipo de bienes que producen. La restricción de no distribuir ganancias netas aparece como una disposición que impacta fuertemente a toda la organización y que le otorga un sello distintivo. De hecho, la existencia de esta prohibición habilita a estas organizaciones para ofrecer bienes de confianza, los cuales suplen la "falta de contrato" que surge en situaciones donde los consumidores están pobremente informados sobre las características de los bienes adquiridos (sea porque el comprador es distinto al consumidor o porque los bienes tienen características complejas que son fáciles de discernir para el adquiriente) (Hasmann, 1980, 1987). Hasta qué punto esta prohibición modele los aspectos de una organización no lucrativa es un asunto abierto a mayores investigaciones. Por el trabajo de Weisbrod que citamos, a propósito de la forma en que ello incide en la eficiencia de la organización, habrá quedado claro que si bien los servicios ofrecidos por ellas pueden no ser todo lo eficientes desde el punto de vista de costo-beneficio (mayor tiempo de espera, menos número de clientes atendidos), hay otros criterios a tomar en cuenta que indican mejores resultados desde el punto de vista de la calidad del servicio (satisfacción, mayor información, etcétera).

Por encima de todo, sin embargo, es evidente por la revisión hecha que el avance en la comprensión de las organizaciones no lucrativas como organizaciones es aún insuficiente. El conocimiento acumulado parece no permitir aún generalizaciones más amplias, aunque sí nos previene de la necesidad de no reducir nuestra visión de estas entidades a meras asociaciones de ciudadanos y de ser más sensibles a la variedad y complejidad de factores institucionales que entran en juego.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexander, Jeffrey A. y Bryan Weiner (1998). The adoption of corporate governance model by Nonprofit Organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 8, núm. 3, spring, pp. 223-242.
- Almond, Stephen y Jeremy Kendall (2000). Taking the employees' perspective seriously: an initial United Kingdom Cross-Sectoral comparison. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, p. 205.
- (2001). Low pay in the UK: the case for a three sector comparative approach. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 72, núm. 1, march, pp. 45-76 (32).
- Alonso, Pablo Andrés, Natalia Cruz y Elena Romero (2006). The governance of nonprofit organizations: empirical evidence from nongovernmental development organizations in Spain. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, vol. 35, núm. 4, pp. 588-604.
- Bacchiaga, Alberto y Carlo Borzaga (2002). The economics of the third sector: towards more comprehensive approach. *Seminario The Third Sector from a European Perspective*. Universidad de Trento.
- Barbeito, Carol (2004). *Human resources. Policies and procedures for nonprofit organizations*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Burger, Ary y Paul Dekker (2001). *The nonprofit sector in the Netherlands*. Working document, Sociaal en Cultureel Planbureau, april.
- Cai, Jie, Yisin Liu y Yiming Qian (2007). *Information asymmetry and corporate governance*. Drexel University's LeBow College of Business, Research Paper No. 2008, 02.
- Callen, Jeffrey L. y Haim Flak (1993). Agency and efficiency in nonprofit organizations: the case of "specific health focus" charities. *The Accounting Review*, vol. 68, núm. 1, pp. 48-65.
- Clarke, Lee y Carroll Estes (1992). Sociological and economics theories of markets and nonprofits: evidence from Home Health Organizations. *American Journal of Sociology*, vol. 97, núm. 4, january, pp. 945-969.
- Cutt, James y Vic Murray (2000). *Accountability and effectiveness evaluation in non-profit organizations*. Londres: Routledge.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, vol. 48, núm. 2, pp. 147-160.
- y Helmut K. Anheier (1990). A sociological conceptualization of the nonprofit organizations and sectors. *Annual Review of Sociology*, 16, pp. 137-159.
- Enjolras, Bernard (1995). Comment expliquer la presence d'organisations a but non lucratif dans une economie de marche. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 66, núm. 4, pp. 431-456.
- Fama, Eugene F. y Michael C. Jensen (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and economics*, vol. xxvi, june, pp. 301-325.
- Frey, Bruno S. (1997). *Not just for the money. An economic theory of personal motivation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hansmann, Henry (1980). The role of nonprofit enterprise. *The Yale Law Journal*, vol. 89, núm. 5, pp. 835-901.
- (1987). Economic theories of nonprofit organization. W. Powell. *The nonprofit sector. A handbook research*. New Haven: Yale University Press.
- James, Estelle (1983). How nonprofits grow: a model. *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 2, núm. 3, pp. 350-366.
- (1998). Commercialism among nonprofits: objectives, opportunities and constraints. Burton Weisbrod. *To profit or not to profit*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2003). Commercialism and the mission of nonprofits. *Society*, may-june.
- John, K. y L. M. Senbet (1998). Corporate governance and board effectiveness. *Journal of Banking and Finance*, 22: 371-403.
- Kanter, Rosabeth Moss y David V. Summers (1987). Doing well while doing good.

- Dilemmas of performance measurement in nonprofit organizations and the need for a multiple-constituency approach. Walter W. Powell. *The nonprofit sector. A research handbook*. New Haven: Yale University Press.
- La Piana, David y Michaela Hayes (2005). *Play to win: the nonprofit guide to competitive strategy*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Lanfranchi, Joseph y Mathieu Narcy (2006). Wages and effort in the French for-profit and nonprofit sectors: Labor Donation Theory Revisited. Conferencia impartida en la ISSWov 10th Bi-Annual Conference, June 25-29, Tallinn, Estonia.
- Lazín, Olga Magdalena (2008). La globalización se descentraliza. Libre mercado, fundaciones, sociedad cívica y gobierno civil en las regiones del mundo. México: UDEG/UCLA/PROMEX/Casa Juan Pablos Centro Cultural.
- Leete, Laura (2001). Whither the nonprofit wage differential? Estimates from the 1990 Census. *Journal of Labor Economics*, vol. 19, núm. 1, January, pp. 136-170.
- (2006). Work in the nonprofit sector. Walter Powell y Richard Steinberg. *The nonprofit sector. A research handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Linden, Russell M. (2002). *Working across the boundaries. Making collaboration work in government and nonprofit organizations*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Martinoli, Estela Carmen (1989). Capacitación de profesionales en una organización de la sociedad civil: un estudio de caso. *Documentos de discusión sobre el tercer sector*. México: El Colegio Mexiquense, A. C.
- Middleton, Melissa (1987). Nonprofit board of directors. Beyond the governance function. Walter W. Powell. *The nonprofit sector. A research handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Mintzberg, Henry (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Natal, Alejandro (2007). *The management of Mexican CSOs*. Documentos de discusión sobre el tercer sector. México: El Colegio Mexiquense, A. C.
- Olson, David E. (2000). Agency theory in the not-for-profit sector: its role at independent colleges. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 29, p. 280.
- Poister, Theodore H. (2003). *Measuring performance in public and nonprofit organizations*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- Preston, Anne E. (1989). The nonprofit worker in a for-profit world. *Journal of Labor Economics*, vol. 7, núm. 4, pp. 438-463.
- Romero, Elena (2007). El gobierno de las fundaciones. Un análisis del caso español a través del enfoque de agencia. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. xxxvi, núm. 136, octubre-diciembre, pp. 727-755.
- Ruhm, Christopher y Carey Borkoski (2003). Compensation in the nonprofit sector. *The Journal of Human Resources*, vol. 38, núm. 4, autumn, pp. 992-1021.
- Salamon, Lester, Helmut Anheier, Regina List, Stepan Toepler y cols. (1999). *Global civil society. Dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Schiff, Jerald y Burton Weisbrod (1991). Competition between for-profit and nonprofit organization in commercial markets. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 62, núm. 4, pp. 619-640.
- Schlesinger, Mark y Bradford Gray (2006). Nonprofit organizations and health care: some paradoxes of persistent scrutiny. Walter Powell y Richard Steinberg. *The nonprofit sector. A research handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Skloot, Edward (1987). Enterprise and commerce in nonprofit organizations. Walter Powell. *The nonprofit sector. A research handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Weisbrod, Burton A. (1988). *The nonprofit economy*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- (1998). Modeling the nonprofit organization as a multiproduct firm: a framework for choice. *To profit or not to profit*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, Dennis R. (1988). Commercialism in nonprofit social service associations: its character, significance and rationale. Burton Weisbrod. *To profit or not to profit*. Cambridge: Cambridge University Press.

LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA: CONTRASTANDO DOS PROPUESTAS

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA

INTRODUCCIÓN: DEMOCRACIA DE CALIDAD Y SU MEDICIÓN

Podemos rastrear la conceptualización de la calidad democrática en la obra *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty six countries*, de Arendt Lipjhart (1999) y en "Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in Eighteen Latin American Countries" de David Altman y A. Pérez-Liñán (2002). A partir de entonces, observamos el surgimiento y paulatina consolidación de una nueva corriente en la Ciencia Política que dedica sus esfuerzos al análisis de la calidad de los regímenes democráticos, en un contexto marcado por la llamada "tercera ola democratizadora" (Huntington, 1994) que se produjo en el sur de Europa, en América Latina y en el este de Europa entre 1974 y 1989, así como por el descontento e insatisfacción en las democracias consolidadas.

Dado que cada vez más países se definen a sí mismos como democráticos, se vuelve relevante identificar lo que los regímenes tradicionalmente calificados como democráticos verdaderamente son, entender qué es la calidad democrática y como ésta se realiza

RESUMEN: El objetivo del presente documento es contrastar dos métodos alternativos de medición de la calidad democrática: la propuesta de Leonardo Morlino, y la propuesta de Daniel H. Levine y José Enrique Molina, además realizar algunos apuntes respecto a sus bondades. Para ello, en un primer momento abordaremos lo que se entiende por una democracia de calidad, así como algunos comentarios preliminares sobre la medición de la calidad democrática. Posteriormente revisaremos ambas alternativas para medir la calidad democrática; y finalmente llevaremos a cabo algunas reflexiones que nos permitan valorar las ventajas de cada método.

PALABRAS CLAVE: Democracia, calidad democrática, instituciones políticas, participación política, rendición de cuentas.

ABSTRACT: The purpose of this paper is to compare two alternative methods of measuring the quality of democracy: the proposal of Leonardo Morlino, and the proposal of Daniel H. Levine and José Enrique Molina, also to make some remarks about their benefits. To achieve the above, at first we will discuss what do we mean when referring to a quality democracy, as well as pointing out some preliminary comments on the measurement of the quality of democracy. Later we will review both alternatives to measure the quality of democracy; and finally we will do some reflections that will enable us to assess the merits of each method.

KEY WORDS: Democracy, quality of democracy, political institutions, political participation, accountability.

empíricamente en dichos países, y ante el surgimiento de los llamados regímenes híbridos, identificar lo que éstos podrían hacer para mejorar su desempeño.

Señala Alcántara (citado en Morlino, 2014: 114)

... la década con que se inicia el siglo XXI ha sido especialmente rica a la hora de producir estudios novedosos que tienen como finalidad la medición del estado de salud de la política. Bajo el término de "calidad de la democracia" se han abierto distintas líneas de investigación con un soporte teórico

TERESA ISABEL MARROQUÍN PINEDA es maestra en política social y planeación por The London School of Economics. Profesora investigadora del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Integrante del Cuerpo Académico 782 "Consolidación y Calidad de la Democracia: Instituciones, Participación y Comunicación". terema41@gmail.com

muy potente (Beetham, 1994, O'Donnell *et al.*, 2004, Diamond y Morlino 2005, Munck 2009, Levine y Molina 2011, Morlino, 2012, Coppedge *et al.*, 2012, entre otros), así como mediante la creación de índices diferentes [...] que han aventurado lograr la medición en términos empíricos de la democracia.

Es importante mencionar que se trata de una veta de estudios reciente, en la que existen aún diferencias considerables entre los autores, tanto en la línea de arranque mínima de lo que es la democracia, como en el concepto de calidad democrática. Comparando las diferentes conceptualizaciones, se observa que casi todos los autores coinciden en señalar que la calidad de la democracia debe ser distinguida de un concepto base de democracia que implica ciertas cualidades básicas, y que los componentes conceptuales de la calidad democrática son condiciones adicionales. Los académicos también especifican los componentes de su concepto de calidad de la democracia de distintas maneras. Algunos se centran en los aspectos del proceso político (Mazzuca, 2010; Levine y Molina, 2011), en tanto que otros se concentran en el proceso, el contenido y el resultado (Morlino, 1985).

Aunque cada autor conceptualiza la calidad de la democracia en términos de un conjunto de elementos variable, existe consenso respecto a la idea de que una democracia puede no ser de calidad, pero que ello no pone en duda el status democrático del régimen (Munck, 2012). Las democracias que se desempeñan pobremente en términos de los criterios de la calidad democrática son calificadas como “democracias de baja calidad”, pero democracias al fin. Existen desacuerdos respecto a lo que las mejoras en los indicadores de la calidad democrática implican. Para algunos, las mejorías en la calidad de la democracia implican procesos

de “democratización” (Lijphart, 1999), en tanto que para otros, la calidad de la democracia debiera implicar de hecho el concepto mismo de democracia (Altman y Pérez-Liñán, 2002; Levine y Molina, 2011).

En “Conceptualizing the quality of democracy: the framing of a new agenda for comparative politics”, Munck (2012: 11) critica las conceptualizaciones convencionales de la calidad de la democracia al considerar la expresión “calidad democrática” bastante “resbalosa”, y re-conceptualiza el término, equivaliendo la calidad democrática con la democracia pura y simple. En alusión a las críticas, Levine y Molina señalan:

El análisis procedimental de la democracia ha sido criticado por su vulnerabilidad a análisis no realistas y estáticos que muy a menudo tratan a los procedimientos, las instituciones y a quienes operan en ellos (políticos y funcionarios públicos elegidos o designados) como si estuvieran desconectados de la sociedad, la economía y la cultura (2007: 42).

A pesar de la juventud de los estudios sobre la medición de la calidad, y de los desacuerdos arriba señalados, pareciera observarse una evolución positiva que apunta a la búsqueda de criterios e indicadores objetivos que permitan evaluar el desempeño de las democracias:

... estos problemas igualmente apuntan hacia la utilidad de realizar un esfuerzo para construir un conjunto sistemático de indicadores que permitan evaluar las dimensiones específicas de la calidad de la democracia, y que descansen tanto como sea posible en evidencia directa (encuestas o información agregada) y no en el juicio de expertos (Levine y Molina, 2007: 30).

LA PROPUESTA DE LEONARDO MORLINO

Es importante destacar que esta propuesta para la medición de la calidad democrática se encuentra inicialmente en los trabajos conjuntos de Diamond y Morlino (2004a, 2004b, 2005). Sin embargo, para efectos del presente documento nos hemos centrado particularmente en la obra de Morlino (2013, 2014, 2015), el cual paulatinamente ha ido depurando el método de medición hasta lograr la fineza que presenta en *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional* (2014).

Para poder analizar la calidad de una democracia es necesario partir de un criterio acerca de qué es una democracia así como de una concepción de qué es la calidad. Morlino señala que para clasificar como “democracia”, un régimen debe comprender ciertos criterios mínimos: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, regulares y correctas; más de un partido político; fuentes de información diversa y alternativas. Aquellos regímenes que se encuentren por debajo de dichos criterios, no pueden someterse a la evaluación de su nivel de calidad, y más bien tendrían que revisar empíricamente cuánto les hace falta recorrer para alcanzar estos criterios mínimos, que les permitan concretar los dos objetivos centrales de una democracia: la libertad y la igualdad¹ (Morlino, 2005, 2015).

Morlino señala que el término “calidad” es entendido en el ámbito industrial y mercantil en tres ámbitos relacionados con los procedimientos, el contenido y los resultados, de lo que se desprenden tres significados de calidad diferentes:

► 1 No pueden entrar en el análisis sobre la calidad democrática los regímenes híbridos (de acuerdo con la concepción de Larry Diamond), aunque sí entran aquellos regímenes considerados como “democracia delegativa” (de acuerdo con la concepción de Guillermo O'Donnell). consúltase Morlino (2005).

- 1) La calidad está definida por los procedimientos establecidos que se asocian a cada producto; un producto de “calidad” es el resultado de un proceso controlado y exacto, llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos y recurrentes; aquí, el énfasis está en los *procedimientos*;
- 2) La calidad consiste en las características estructurales de un producto, ya sea el diseño, los materiales o el funcionamiento del bien, u otros detalles que contiene; aquí, el énfasis está en el *contenido*;
- 3) La calidad de un producto o servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, por su demanda reiterada del mismo producto o servicio, independientemente de cómo se lo produzca o de cuál sea su contenido específico, o del procedimiento que siga el consumidor para adquirir dicho bien o servicio; de acuerdo con este significado, la calidad se basa simplemente en el *resultado*² (2014: 39, 2015).

Morlino define una buena democracia o una democracia de calidad “... como aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (2005: 260). Cada una de las nociones de calidad (valorada desde los procedimientos, el contenido o el resultado) tiene diferentes implicaciones para la investigación empírica, y para Morlino serán estas nociones las que determinen su construcción de las dimensiones de la calidad democrática, así como los modelos de calidad de la democracia (2015: 15). Así pues, una buena democracia...

... es en primer lugar un régimen ampliamente legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos (*calidad con respecto al resultado*) [...] Segundo, los ciudadanos, las asociaciones y las

comunidades que forman parte de este tipo de democracia gozan de libertad e igualdad por encima de los mínimos (*calidad con respecto al contenido*) [...] Tercero, los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, el así llamado *rule of law*; deben ser capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil (*calidad con respecto al procedimiento*)³ (Morlino, 2005: 260; 2014: 29-30; 2015: 16).

Cada dimensión puede presentarse en formas y grados diversos. Para valorar la calidad democrática se precisa interrelacionar las diversas dimensiones, lo que implica definir indicadores y medidas que revelen cómo y en qué grado está presente cada dimensión en un país determinado. La utilidad de estas mediciones y modelos es que permite valorar posibles áreas de mejora, y monitorear posibles incrementos de la calidad democrática (Morlino, 2005, 2014, 2015).

En *Democracia y democratizaciones* (2005: 261), Morlino señalaba que una buena democracia debía tener al menos cinco dimensiones: dos procedimentales, una concerniente al resultado, y dos sustantivas o relativas al contenido. Las primeras dimensiones procedimentales son “rule of law” o el respeto a la ley; y “accountability” o rendición de cuentas. La dimensión relativa al resultado es “responsiveness” o reciprocidad, esto es, la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil. Y las dos dimensiones sustantivas son “el pleno respeto de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades, y la ampliación

progresiva de una mayor igualdad política, social y económica”.

Para 2013, en el reporte para el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA),⁴ Morlino maneja ya ocho dimensiones, agregando tres dimensiones nuevas: la dimensión *accountability*, la desglosa en dos: rendición de cuentas electoral, y rendición de cuentas interinstitucional. Y agrega dos dimensiones que son participación y competencia:

... podemos indicar ocho dimensiones o cualidades posibles de las democracias en las cuales se observan variaciones, y que deberían constituir el centro del análisis empírico para poder cubrir las nociones normativas de la democracia [...] Las primeras cinco dimensiones se refieren a los procedimientos. Aunque también guardan relación con el contenido, su eje principal son las reglas. La primera cualidad procedimental es el *Estado de derecho*. La segunda y la tercera se refieren a dos formas de *rendición de cuentas* (*electoral* e *interinstitucional*). La cuarta y la quinta son los conceptos clásicos de *participación* y de *competencia*, que, sin embargo, tienen un estatus teórico especial [...] La sexta es la *capacidad de respuesta*, es decir, la medida en que el sistema se corresponde con los deseos de los ciudadanos y de la sociedad civil en general. Las dimensiones séptima y octava se refieren al contenido. La primera de ellas es el respeto pleno a los derechos, que se expande mediante la conquista de una serie de *libertades*. La segunda es la aplicación progresiva de una mayor *igualdad* política, social y económica (2014: 40-41).

Estas dimensiones constituyen la calidad democrática. Es importante puntualizar que según el autor, las conexiones existentes entre las diversas dimensiones no las hacen alternativas; sino que, más bien, se pueden incluso agregar una a la otra. Señala Morlino: “Puede haber demo-

► 2 Las cursivas son del autor.

3 Las cursivas son del autor.

4 2014, en la versión castellana del informe.

cracias con calidad diversa según la mayor o menor realización de una u otra de las dimensiones, y según la diversa combinación de elecciones y oportunidades concretas". En ese sentido, tendremos diversos tipos de "democracias de calidad": efectiva, responsable, legítima, liberal, igualitaria, y perfecta; y diversos tipos de democracias sin calidad: ineficiente, irresponsable, no legítima, reducida, desigual y mínima (2005: 283-285).

Revisaremos ahora las diversas dimensiones

Las dimensiones procedimentales: rule of law. En una buena democracia, el Estado de derecho debe ir más allá del estricto cumplimiento de la ley y debe caracterizarse por la aplicación de un sistema legal que garantice los derechos y la igualdad de los ciudadanos; la ausencia de áreas dominadas por organizaciones criminales; la ausencia de corrupción en los aparatos políticos, administrativos y judiciales; la existencia de una burocracia civil competente, eficiente y universal en la aplicación de las leyes; la existencia de fuerzas policíacas eficientes y respetuosas de los derechos y las libertades; igual acceso de los ciudadanos a la justicia; procesos penales, civiles y administrativos de una duración razonable; y total independencia de jueces o jurados de cualquier influencia del poder político (2015: 19).

El cabal cumplimiento de esta dimensión no es sencilla. Los políticos tienden a usar la ley como arma política contra los adversarios, así como a manipular a los jueces. Es usual también observar la tendencia de ciudadanos o grupos económicos a judicializar las disputas. Morlino se pregunta: ¿cuáles son, entonces, las condiciones fundamentales que permiten al *rule of law* estar presente en alguna medida no mínima y esencial? Y responde:

... la difusión de valores liberales y democráticos entre los individuos, y especialmente

entre la élite, junto con la existencia de tradiciones burocráticas y los medios legislativos y sobre todo económicos para consentir su pleno desenvolvimiento, son las condiciones necesarias para el gobierno de la ley democrática (2015: 20-21).

Sin embargo, estas condiciones existen en muy pocos países, y es difícil cultivar y desarrollar esta dimensión de la calidad democrática.

Rendiciones de cuentas (electoral e interinstitucional). La *accountability*, o rendición de cuentas "... es la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es pedido por los ciudadanos electores u otros cuerpos constitucionales". Retomando a Schedler, Morlino (2015: 21-22) sugiere que la rendición de cuentas tiene tres características principales: la información, la justificación y el castigo o la recompensa. Es necesario conocer la información sobre los actos de un político u órgano político para evaluar la eventual responsabilidad; la justificación implica la obligación de los gobernantes de proporcionar razones que sostengan sus acciones y decisiones, y el castigo o recompensa es la consecuencia prevista tras evaluar todos los aspectos detrás del acto político.

La rendición de cuentas electoral es la que ejerce el elector sobre el funcionario electo, en consideración de sus acciones y decisiones. Básicamente consiste en negar el voto o volverlo a conceder al mismo candidato o partido. Como consecuencia, depende de la frecuencia de las elecciones, de la existencia de pluralismo, y de las posibilidades reales de la alternancia (*idem.*). En el caso de la rendición de cuentas interinstitucional, se trata de la obligación de los gobernantes de "... responder ante otras instituciones o actores colectivos investidos con la capacidad o el poder de controlar la conducta de las figuras de gobierno".

Es relativamente continua, y suele manifestarse como el control que ejerce la oposición en las Cámaras, los fallos y dictámenes del Poder Judicial, o la actuación de organismos autónomos. También algunas instituciones representativas pueden ejercer este control, como partidos políticos, o sindicatos (Morlino, 2014: 44).

Para que existan estos tipos de rendición de cuentas, se precisa -en el caso de la *accountability* electoral- que haya alternativas electorales genuinas. La rendición de cuentas interinstitucional requiere poderes autónomos e independientes, y una ciudadanía participativa, involucrada, y que haya "internalizado" los valores democráticos. Es importante considerar que la rendición de cuentas no podrá llevarse a cabo sin la existencia de una sociedad civil fuerte y activa, o en la ausencia de fuentes de información variadas, diversas e independientes (Morlino, 2015: 24).

Participación. Morlino define la participación como

... el conjunto total de comportamientos -convencionales o no convencionales, legales o en el límite de la ley- que permiten a los hombres y a las mujeres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal, o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes (2014: 46).

Retomando a Elster (1997) y a Pettit (1997), Morlino (2014) alude a la participación identitaria y a la participación instrumental; la primera destinada a fortalecer una identidad, a pertenecer, a identificarse con un grupo particular; la segunda orientada al logro de ciertos objetivos. Con independencia de su objetivo, el autor considera a la participación positiva y deseable en todos sentidos.

Competencia. La competencia existe “... cuando hay más de un actor político involucrado en los procesos de toma de decisiones políticas”. Ésta puede darse dentro del sistema partidario, al interior de los partidos, entre grupos de interés, etc. Es relevante notar que puede haber democracia y no existir competencia, en cuyo caso estaremos en presencia de lo que Lijphart denomina democracias “consensuales”. En una democracia de calidad, debiera haber libertad para que los partidos compitan entre sí, en un contexto de libertad y de reglas del juego justas. Implica también, entre otros aspectos, la posibilidad de rotación de las élites, así como de la reestructuración en la composición del gabinete (Morlino, 2014: 47-48).

Las dimensiones sustantivas: libertad e igualdad. La libertad y la igualdad son los dos valores principales de la democracia. La libertad se materializa en un conjunto de derechos civiles y políticos; la igualdad se materializa en un conjunto de derechos sociales.

Los derechos políticos...

... incluyen el derecho a votar, el derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo electoral y el derecho a ser electos en cargos públicos (electorado pasivo). Pero, en una buena democracia, el derecho político por excelencia –es decir, el derecho a votar– puede ser fortalecido y extendido si los mecanismos electorales son tales que el votante obtiene la posibilidad o el derecho de elegir al gobierno, ya sea en forma directa (elecciones de jefes de Estado o de primeros ministros que también desempeñan la jefatura del Ejecutivo) o *de facto* cuando el líder de la coalición o del partido ganadores en un contexto bipolar es electo primer ministro) (*ibid.*: 49-50).

En cuanto a los derechos civiles, el autor incluye: la libertad personal; el derecho a la defensa legal; el derecho a la privacidad; la libertad de escoger el lugar de residencia; la libertad de movimiento y de residencia; el derecho

a emigrar o a expatriarse; la libertad y la inviolabilidad de la correspondencia; la libertad de pensamiento y de expresión; el derecho a la educación; el derecho a la información y a una prensa libre; la libertad de reunión, de asociación y de organización. El autor estima que una buena democracia debería contemplar no sólo la posibilidad de enriquecer estos derechos, sino de ampliar su beneficio a todos los residentes de un lugar determinado.

Morlino refiere los principales derechos sociales: el derecho a la salud o al bienestar físico y mental; el derecho a recibir asistencia sanitaria y seguridad social; el derecho al trabajo; el derecho a la dignidad humana; el derecho a huelga; el derecho a estudiar; el derecho a un medioambiente sano; el derecho a la vivienda. Muchos ordenamientos legales tienen consideradas las tres clases de derechos, el principal problema son los costos económicos para hacerlos valer de manera efectiva. Desde la perspectiva del autor, el incorporar ante la ley la declaración de la igualdad formal así como la prohibición de la discriminación, no resulta tan complejo como eliminar en los hechos las barreras que limitan la igualdad social y económica:

... el problema no es tanto entender o definir tales valores; ya están incorporados en las culturas jurídicas de muchas naciones de la gran Europa y, al menos en el nivel del conocimiento, podrían fácilmente

exportarse a muchos países no europeos. En cambio, la dificultad se encuentra en el nivel de la implementación. [...] Con todo, el problema fundamental deriva de que todavía no existen dos condiciones previas de importancia crucial. Ante todo, ni en el nivel de las masas ni en el de las élites políticas vemos una legitimidad plena, difundida y efectiva de los medios concretos para implementar los dos valores democráticos. En segundo lugar, los medios económicos y administrativos para implementar tales valores todavía siguen siendo inadecuados (2014: 52).

La dimensión concerniente al resultado: capacidad de respuesta. Esta dimensión se refiere “... a la capacidad gubernamental de satisfacer a los gobernados, ejecutando sus políticas de forma tal que se correspondan con sus demandas”. Los juicios que se realicen en esta dimensión están vinculados con la percepción de los electores respecto a qué tanto la actuación gubernamental favorece u obstaculiza sus intereses. Por ello...

... la capacidad de respuesta debe tratarse en forma conjunta con la rendición de cuentas, pese a las tensiones que pueda haber entre ambos conceptos. De hecho, las tensiones derivan del posible conflicto entre evaluar a los funcionarios electos por las decisiones que llevan a cabo y por su responsabilidad asociada a ellas, y evaluarlos por la respuesta que brindan a las necesidades de los electores (*ibid.*: 53-54).

DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN LA PROPUESTA DE MORLINO

Dimensiones	Subdimensiones
Estado de derecho	1. Seguridad individual y orden civil. 2. Poder judicial independiente y sistema jurídico moderno. 3. Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y asegurar el cumplimiento de las leyes. 4. Integridad, o en su ausencia, lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso del poder por parte de los organismos estatales. 5. Fuerzas de seguridad respetuosas de la ciudadanía y bajo el control civil.

Dimensiones	Subdimensiones
Rendición de cuentas electoral	1. Elecciones libres, justas y periódicas con sus aspectos procedimentales específicos. 2. Libertad de organización partidaria y aspectos relacionados. 3. Presencia y estabilidad de opciones.
Responsabilidad interinstitucional*	1. Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; con especial atención a la oposición parlamentaria o el papel de los órganos legislativos. 2. Corte Suprema o Tribunal Constitucional. 3. Defensor del Pueblo y otras autoridades independientes. 4. Información plural e independiente. 5. Modos y alcance de la descentralización.
Participación política**	1. Participación convencional: referendos; elecciones; afiliación a organizaciones políticas; membresía a asociaciones con fines determinados. 2. Participación no convencional: huelgas, manifestaciones, movilizaciones y marchas; actividades terroristas que involucren participación.
Competencia política	1. Competencia entre agentes políticos y sociales, caracterizada por la libertad de todos los partidos políticos de competir mutuamente y por la corrección de la competencia política. 2. Competencia interna en el seno de los agentes políticos o de los agentes sociales. 3. Resultados de la competencia política (se superpone con la rendición de cuentas electoral); evaluación de la alternancia como potencialidad o como realidad.
Libertad	1. La dignidad de la persona. 2. Los derechos civiles. 3. Los derechos políticos.
Solidaridad/ igualdad	1. Derechos sociales, económicos y culturales. 2. Esquema real de asignación de recursos económicos dentro de la población, difusión de la educación, nivel de pobreza, existencia de discriminación por razones de género, étnica o racial.
Capacidad de respuesta	1. Percepción ciudadana de la capacidad de respuesta gubernamental (actitudes favorables a las instituciones democráticas y aprobación de sus actividades). 2. Recursos que un gobierno tiene a su disposición para responder a las necesidades de su pueblo.

* En trabajos previos del autor "Rendición de cuentas interinstitucional".

** Tanto participación identitaria como instrumental.

Fuente: Elaboración propia, con base en Carli y Morlino (2014), y Morlino (2014).

LA PROPUESTA DE LEVINE Y MOLINA

Daniel H. Levine y José Enrique Molina (2007, 2011) señalan –especialmente refiriéndose al caso de América Latina–, que la durabilidad de las democracias provocó que los académicos dejaran de preocuparse por la transición y la consolidación, y centraran su atención

en la calidad de las democracias, y en el funcionamiento de las instituciones. Los autores refieren que los estudios recientes tienden a coincidir en que...

... la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado "gobiernos efectivos", ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual se

confunden a nuestro parecer dos cosas que son diferentes: calidad de la democracia (proceso de participación e influencia política de la ciudadanía) y efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno). Esta confusión entre calidad de la democracia y efectividad del gobierno es muy común (2007: 18).

Desde su perspectiva, tanto la democracia de calidad como el buen gobierno son objetivos deseables, pero deben ser analizados por separado: "Democracia de alta o baja calidad es una cosa, y buen o mal gobierno es otra. Un gobierno democrático puede producir resultados deficientes a los ojos de algunos o muchos, sin dejar por ello de ser democrático" (2007: 18). En ese sentido, la calidad de la democracia está en función de los procesos de selección y de control de los gobernantes; y no en función de los resultados del gobierno. Puede suceder que un gobierno sea electo por la mayoría de los ciudadanos, y emprender acciones de gobierno cuyos resultados no gusten a la población; en tal caso podrá considerársele un mal gobierno, pero no un gobierno antidemocrático (*ibid.*: 19).

Los autores estiman que la legitimidad democrática consiste en que al elegir a los gobernantes, los ciudadanos admiten que aquellos tienen derecho a gobernar y a exigir obediencia. Los gobernantes a su vez entienden que es preciso contar con la aprobación de los gobernados. En este acuerdo tácito, pueden existir diversos grados de calidad; pero el piso mínimo del que parte la calidad es el de la legitimidad democrática. Por ello, analizar la calidad implica examinar los procedimientos de elección y control de los gobernantes, y para que éstos escuchen a los gobernados. Levine y Molina (*idem.*) señalan que ello implica analizar las reglas del juego, el funcionamiento de las instituciones, la posibilidad del sufragio universal, y el derecho a organizarse y a participar. También implica evaluar el contexto social y las posibilidades

reales de informarse, de participarse, de ser representado, entre otros aspectos.

Los autores definen a la democracia como "... un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y reglas del juego también iguales". Esta definición conduce a que el análisis del nivel de calidad de la democracia se centre en la evaluación de las condiciones para la competencia política:

Esta definición, y el concepto de calidad que se deriva de ella, determina la legitimidad con base en las condiciones de competitividad, participación política y mecanismos para exigir rendición de cuentas y responsabilidad, y no en el contenido "sustantivo" o el resultado de las políticas que se instrumenten, a menos que éstas violenten o promuevan las primeras (Levine y Molina, 2007: 19-20).

Los autores consideran que los estudios sobre la calidad democrática presentan listas de "atributos y condiciones", y vinculan la calidad con el cumplimiento de ciertos derechos. Asimismo, señalan que parten de una noción de democracia procedimental que debe cumplir ciertas condiciones mínimas. Sin embargo estiman que no analizan suficientemente el contexto social en el que se llevan a cabo los procedimientos políticos. En este sentido, no basta atribuir la baja calidad de la democracia a las huellas del pasado autoritario, sino que permite observar el espacio público y otros aspectos cuya influencia es determinante.

Al igual que muchos de los estudios de la calidad democrática, los autores se apegan a la clásica definición de Dahl que concibe a la democracia como un sistema en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes, y tienen el poder de removerlos e influenciar sus decisiones, bajo ciertas condiciones: a. El gobierno está en manos de los funcionarios elegidos; b. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes; c. Hay libertad de expresión; d. Los ciu-

dadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e. Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f. Existe el sufragio universal y no hay discriminación para la participación electoral y política (citado por Levine y Molina, 2007). La presencia de estas condiciones puede no ser la ideal, pero existe en un grado determinado. De ahí que consideren que la calidad de la democracia es una escala en donde las condiciones pueden ir mejorando:

... la calidad de la democracia no es un fenómeno de suma cero, sino más bien una escala que, partiendo del cumplimiento de las condiciones mínimas arriba indicadas para que exista democracia, va de lo mínimo aceptable a las mejores condiciones posibles en tres áreas interrelacionadas cuyo funcionamiento nos indica los niveles de calidad: la decisión electoral, el proceso de adopción de políticas públicas, y los mecanismos para exigir responsabilidad a los gobernantes (Levine y Molina, 2007: 22-23).

Luego entonces, la calidad de la democracia es...

... la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; exigen responsabilidad a los gobernantes; y en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular (*idem.*).

Para determinar la calidad democrática deberá evaluarse la medida en que los ciudadanos participan de manera informada en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes, influyen en la toma de decisiones políticas, y exigen responsabilidad a los gobernantes, los cuales son quienes

efectivamente toman las decisiones y lo hacen en sintonía con la voluntad popular. Cada uno de estos aspectos implica el ejercicio de ciertos derechos asociados. Al analizar la calidad democrática desde esta perspectiva, se excluyen derechos que si bien son valiosos en sí mismos, no están directamente vinculados a estas actividades, y que podrían desviar el análisis de la democracia (entendida como proceso), al incorporar aspectos relacionados con el desempeño gubernamental.

Definir la calidad democrática de este modo implica cinco dimensiones conceptuales: decisión electoral, participación, responsabilidad, respuesta a la voluntad popular, y soberanía. Para la construcción de los indicadores empíricos (en su obra de 2007), los autores consideraron conveniente basarse en la lista de elementos utilizados por Freedom House (FH) en su versión de 2005 para evaluar cada país en cuanto a derechos políticos y libertades civiles. Encuentran que los elementos que utiliza FH son coincidentes con las dimensiones de calidad de la democracia que ellos plantean, con excepción de "Respuesta a la voluntad popular". Entienden que, dado que el objetivo de FH no es medir la calidad democrática, sino el nivel de libertad en cada país, hay elementos que serían valiosos para el análisis y no están considerados, al tiempo que son incluidos otros relativos a la actuación gubernamental que pueden sesgar el análisis (p ej. nivel de libertad económica y grado de respeto a la propiedad privada). A pesar de estas limitaciones, los autores juzgan que el índice de Freedom House es el mejor, disponible hasta el momento, sin mencionar que desde 1972 ha llevado a cabo una evaluación anual. Así pues, adoptan el índice de FH, pero incorporan algunos indicadores para cubrir elementos faltantes y esquivar el posible sesgo:⁵

► 5 De acuerdo con Levine y Molina, el índice de FH no contiene indicadores de: respuesta a la voluntad popular, participación electoral, representatividad de los cuerpos legislativos, nivel de recursos cognitivos, tolerancia o responsabilidad social.

Este nuevo índice tendría también la ventaja de incorporar información estadística y de encuestas de opinión pública que complementen la evaluación de expertos de FH. La utilización de múltiples fuentes de datos dará una imagen más rica de lo que la calidad de la democracia significa en la teoría y la práctica, y nos permitirá superar las limitaciones de las clasificaciones dicotómicas que siguen siendo frecuentes en la literatura. Si la introducción de nuevos elementos llegara a producir una clasificación de los países en cuanto a su calidad de democracia similar a la que arroja el índice de libertad de FH, ello confirmaría que existe una superposición significativa entre las dimensiones y elementos que determinan la calidad de la democracia, y que por lo tanto es posible construir índices comparativos con base en un conjunto limitado pero comprensivo de indicadores (Levine y Molina, 2007: 34).

Revisaremos lo que implican las cinco dimensiones que plantean los autores:

• Decisión electoral

Se espera mínimamente que las elecciones "... sean libres, imparciales, competitivas y que lleven a la designación de funcionarios que ejerzan poder real"; pero la calidad democrática estriba en lo que Dahl (2006) llama "comprensión ilustrada", esto es, que todos los miembros de la comunidad tengan oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles:

... la igualdad política formal (cada persona un voto) es un requisito mínimo de la democracia, la igualdad política sustantiva, uno de cuyos componentes principales es la distribución de recursos cognitivos entre la población, es un indicador de la calidad de la democracia dada su vinculación directa con uno de sus elementos cruciales: la medida en que el electorado puede tomar decisiones políticas informadas [...] La inclusión de esta dimensión, y del nivel de información como uno de sus elementos, incorpora dentro de nuestro análisis un aspecto de la igualdad

política que va más allá de los requisitos procesales mínimos, y que se constituye entonces en un factor del nivel de calidad de la democracia (Levine y Molina, 2007: 24).

En lo referente al Estado de derecho, a diferencia de Morlino que lo considera una dimensión de la calidad democrática, Levine y Molina restringen el análisis legal a aquellos elementos que atañen en concreto al proceso político democrático. Argumentan:

Obviamente la legalidad es importante mucho más allá del proceso político, pero en aspectos ajenos a éste es preferible considerarla como un factor de la efectividad del gobierno, indispensable para evaluar al gobierno de turno, pero no como un elemento de la calidad del proceso que precisamente nos permitiría cambiar de gobierno por esa u otras razones (2007: 25).

• Participación

La participación de los ciudadanos permite que éstos elijan a sus representantes, que puedan influir en las políticas públicas, y que puedan exigir cuentas. Si bien suele concederse gran relevancia a la representación política formal en las sociedades contemporáneas, la calidad democrática implica que exista el contexto propicio de libertad de expresión y de organización para que la ciudadanía actúe en grupos y movimientos independientes del Estado, para que haya una vinculación entre sociedad civil y representación formal, así como mecanismos de participación popular para exigir la rendición de cuentas (*ibid.*: 25-26).

• Responsabilidad (*accountability*)

La "responsabilidad" implica la existencia de mecanismos sociales e institucionales que sometan a los funcionarios públicos a la rendición de cuentas y a posible sanción; de ahí la relevancia de la existencia de un poder sancionador efectivo. Contemplan las diversas dimensiones de la rendición de cuentas: horizontal, vertical y social. La res-

ponsabilidad horizontal es la ejercida entre los poderes a través de frenos y contrapesos; la responsabilidad vertical es la que los ciudadanos ejercen principalmente mediante las elecciones o referendos revocatorios; finalmente, la responsabilidad social es la provocada por la acción de los movimientos sociales que persiguen movilizar la opinión para ejercer presión pública para que se juzgue y sancione a funcionarios (*idem.*).

• Respuesta a la voluntad popular

Esta dimensión observa "... el nivel de armonía entre la opinión pública, la acción de los líderes y las políticas públicas". Remite al nivel de respuesta del sistema político a la voluntad popular. Levine y Molina sugieren cautela al intentar medir esta dimensión a través de encuestas de actitudes políticas, ya que se corre el riesgo "...de medir en realidad el nivel de aprobación de los resultados de la gestión del gobierno, en vez del grado en que las políticas puestas en práctica son las que apoyaban los ciudadanos". Sugieren más bien observar en qué medida la población considera que sus acciones influyen en la orientación de las políticas públicas (2007: 33).

• Soberanía

Esta dimensión observa en qué medida los funcionarios electos son quienes realmente deciden sobre las políticas públicas "...libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables ante el electorado, tales como: organizaciones internacionales, potencias extranjeras, poderes religiosos o militares...". Los autores señalan que Diamond y Morlino (2004a, 2004b) consideran la soberanía como una condición mínima para que exista democracia y no como una dimensión de su calidad; lo que lleva a un análisis polarizado en donde se tiene o no se tiene soberanía. Levine y Molina (2007: 28) proponen considerar la soberanía como un continuo en el que "... las democracias pueden ser más o menos

soberanas, y por lo tanto pueden variar en cuanto a la medida en que las decisiones políticas son tomadas efectivamente por los funcionarios elegidos”.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Las diferencias entre los dos métodos revisados se originan en la definición misma del concepto de calidad y en la comprensión de lo que la democracia es.

En el caso del método propuesto por Diamond y Morlino, y posteriormente depurado por este último, resulta determinante para su conceptualización de calidad democrática el partir de diversas definiciones de calidad que provienen del ámbito industrial y mercantil, algunas de las cuales ponen el énfasis en los procesos, otras en el contenido, y otras en el resultado. Esta “tipología” de la calidad determinó la identificación del autor de las dimensiones que desde su perspectiva indican la calidad de una democracia. Ello lo lleva a señalar dos dimensiones procedimentales, dos dimensiones relativas al contenido, y una dimensión concerniente al resultado. Como consecuencia, también lo lleva a identificar diversos “tipos” de democracias de calidad, y diversos “tipos” de democracias sin calidad. Es preciso valorar si esta “compartimentalización” resulta de utilidad para evaluar la democracia de un país determinado, y si permite centrar la atención en los aspectos faltantes o deficientes, y de ahí realizar propuestas de reformas.

En el caso de Levine y Molina, lo determinante en su caracterización de la calidad democrática es su conceptualización de la democracia, más que las definiciones de calidad. Esto es, no derivan las dimensiones de la calidad democrática de la variedad de definiciones de calidad; sino que las derivan de la definición de democracia y de legitimidad democrática. En ese sentido, centran su atención no en procedimientos, contenidos y resultados, sino en el contexto y en la existencia o no de las

DIMENSIONES E INDICADORES DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA SEGÚN LA PROPUESTA DE LEVINE Y MOLINA

Dimensiones	Indicadores
Decisión electoral	1. Sufragio universal: ampliación o no del derecho al voto a los nacionales que habitan en exterior, y a los extranjeros que han residido por un tiempo considerable en el país. 2. Frecuencia: mientras más corto el mandato, mayor será el control ciudadano (tiempo promedio entre las elecciones legislativas). 3. Elecciones libres: existencia o no de candidaturas independientes. 4. Elecciones imparciales: encuestas de actitudes políticas respecto a la limpieza de las elecciones, acceso de los partidos a los fondos públicos, utilización del gobierno de fondos públicos para su campaña. 5. Libertad de prensa y múltiples fuentes de información (índice de ^{FN} de libertad de prensa); igualdad de la población en recursos cognitivos (nivel de acceso a la educación de nivel medio o superior), nivel de tolerancia (la actitud hacia minorías políticamente activas).
Participación	1. Participación electoral: porcentaje de la población en edad de votar que acude a las urnas, amplitud de los cargos y temas sujetos a votación (oportunidades de votación que la población ha tenido en un periodo determinado). 2. Participación en partidos y organizaciones sociales: encuestas de actitudes políticas respecto a membresía a partidos u otras organizaciones sociales.
Representatividad	1. Representación de los diferentes sectores de la población en los cuerpos deliberantes en proporción a su peso en la población (representatividad de la legislatura respecto a grupos étnicos, clases y género).
Responsabilidad	1. Responsabilidad horizontal: equilibrio entre las ramas del gobierno, poderes legislativo y judicial independientes y honestos (nivel de corrupción en el país). 2. Responsabilidad vertical: calidad de los procesos electorales; posibilidad de reelección que permita premiar o sancionar; y nivel de institucionalización del sistema de partidos (a mayor estabilidad del sistema de partidos más fácil será responsabilizar a éstos por sus políticas). 3. Responsabilidad social: ejercicio efectivo de las libertades de asamblea, asociación y petición (encuestas de actitudes políticas relativo al porcentaje de ciudadanos que realiza actividad para resolver problemas de la comunidad).
Respuesta a la voluntad popular	1. Nivel de armonía entre la opinión pública, la acción de los líderes y las políticas públicas: disponibilidad e intensidad del uso de las iniciativas populares de ley, la revocación del mandato, los referendos y los presupuestos participativos; apoyo del público hacia aspectos específicos de las políticas públicas; nivel en que la población considera que sus acciones influyen en la orientación de las políticas públicas.
Soberanía	1. Las políticas públicas están bajo el control efectivo de los funcionarios elegidos: autonomía en política económica con base en el peso de la deuda externa sobre la economía del país; y control del poder civil sobre el militar.

Fuente: Elaboración propia con base en Levine y Molina (2007, 2011).

condiciones que permitan llevar a cabo los procesos que la democracia significa, y que permitan lograr y mantener la legitimidad democrática. Esto es, proponen valorar en qué medida un régimen cumple con las condiciones mínimas de la democracia que se traducen en la decisión electoral, el proceso de adopción de políticas públicas, y los mecanismos para exigir responsabilidad a los gobernantes; sino que además logre las mejores condiciones posibles para asegurar que al elegir a los gobernantes, los ciudadanos admitan que aquellos tienen derecho a gobernar y a exigir obediencia, y los gobernantes a su vez actúen sabiendo que es preciso contar con la aprobación de los gobernados. Como consecuencia, en la propuesta de Levine y Molina no hay “tipos” de democracias con calidad, sino diversos grados de calidad, en donde el piso mínimo es el de la legitimidad democrática.

El método de Morlino ofrece la ventaja de analizar la democracia desde una perspectiva comprensiva, abarcadora y multifocal. Sin embargo, esa misma amplitud podría conducir a un análisis en donde no quede claramente diferenciado lo que compete propiamente a los procesos democráticos, y lo que concierne a la eficacia gubernamental. El método de Levine y Molina ofrece la particularidad de hacer una clara distinción entre calidad de la democracia y efectividad del gobierno. Posee la riqueza de concentrarse en aquellos derechos que facilitan el acceso a los procesos políticos y sus instituciones. Aunque Levine y Molina no restan valor a otros derechos, encuentran de crucial importancia aquellos vinculados con la posibilidad de elegir representantes, con la participación política, con la igualdad de acceso y de trato al sistema judicial y penal, con el acceso a la información, y con la libertad de organizarse. Una bondad adicional es que prestan atención al contexto social en que se llevan a cabo los procedimientos políticos, lo que brinda elementos adicionales para una mejor comprensión del régimen en cuestión.

Cada estudioso de la calidad democrática deberá discernir cuál método podrá conducir a una mejor valoración del estado de la democracia en un país determinado. Ambos métodos están impecablemente argumentados, y abrevan de fuentes comunes. Cada método posee ventajas y dificultades empíricas.

Quizá lo más relevante a concluir, es observar que conforme la democracia parece extenderse y persistir en un mayor número de países, existe una tendencia creciente a intentar comprender la dinámica de la calidad de la democracia. El poder contar con un método que nos permita medir la existencia efectiva de elementos que favorecen y fortalecen la democracia, nos permite identificar avances y retrocesos, y vislumbrar posibilidades de reforma.

BIBLIOGRAFÍA

- Altman, David y A. Pérez-Liñán (2002). Assessing the quality of democracy: freedom, competitiveness and participation in eighteen latin american countries. *Democratization*, 9 (2): 85-100.
- Carli, Luiss G. y Leonardo Morlino (2014). *How to assess a democracy. What alternatives?* Lecture to be delivered at xv International Academic Conference on Economic and Social Development, april 1-4, Moscow.
- Dahl, Robert A. (2006) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. México: Taurus.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (2004a). *The quality of democracy*, working paper, center on democracy, development, and the Rule of Law Stanford Institute on International Studies, number 20, 21 september.
- (2004b). The quality of democracy. An overview. *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, october, pp. 20-31.
- (2005) *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Elster, Jon (1997). *El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa.
- Huntington, Samuel P. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales de siglo xx*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- Levine, Daniel H. y José Enrique Molina (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*. Universidad de Salamanca, núm. 45, abril, pp. 17-46. Recuperado el 30 de diciembre de 2015 de: www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804502.
- (2011). *The quality of democracy in Latin America*. United Kingdom: Lynne Rienner Publishers.
- Lipjhart, Arendt (1999). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mazzuca, Sebastián (2010). Access to power versus exercise of power: democratization and bureaucratization in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 45 (3): 334-357.
- Morlino, Leonardo (1985). *¿Cómo cambian los regímenes políticos?. Instrumentos de análisis*. Madrid: CEC.
- (2005). *Democracia y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C.
- (2013) *What qualities of democracy in Latin America? A report for idea*. Suecia: IDEA Internacional-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. Suecia: IDEA Internacional-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- (2015). ¿Cómo analizar las cualidades democráticas? *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 10, julio, pp. 13-36.
- Munck, Gerardo L. (2012). Conceptualizing the quality of democracy: the framing of a New Agenda for comparative politics. Gerardo Munck y Sebastián Mantilla. *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*. Ecuador: s. e.
- Pettit, Philip (1997). *Republicanism: a theory of freedom and government*. Oxford: Oxford University Press.

LAS DISYUNTIVAS LEGALES DEL PERIODISMO EN LA ERA DIGITAL

DAVID RAMÍREZ PLASCENCIA

INTRODUCCIÓN

El funcionamiento tradicional del periodismo ha sido influenciado en la última década por el uso masivo de tecnologías de la información y comunicación, como son internet y los dispositivos móviles. Actualmente, la denominada “Red de Redes” ha mejorado la interactividad y comunicación entre los medios informativos y su público. Esta vinculación ha permitido que haya una mayor y mejor comunicación entre el periodista y sus lectores, los cuales han encontrado en las plataformas digitales denominadas web 2.0, como Facebook o Twitter, un nuevo nicho de oportunidades informativas.

Cada vez es más frecuente encontrar casos de medios impresos que, o bien han mudado totalmente al ciberespacio, o al menos tienen una versión electrónica. Las adaptaciones en línea permiten tener mayor interacción con los usuarios mediante el uso de redes sociales, asimismo facilitan el enriquecimiento de los contenidos informativos al incorporar material multimedia como video, audio o animaciones. Aunque también es importante resaltar que muchos de estos cambios

RESUMEN: Los retos actuales que tienen que abordar los profesionales de la información son en muchos aspectos muy desafiantes. Hacer compatible el ejercicio de una profesión tan importante y medular como es el caso del periodismo con el uso de tecnologías tan cambiantes como son internet y los dispositivos móviles es una labor en extremo complicada. El propósito de este trabajo es presentar algunas problemáticas legales relacionadas con este cambio de paradigma del papel a los bits. En este sentido, uno de los desafíos más importantes tiene que ver con el conocimiento y aplicación de la normativa en materia de derechos de autor y privacidad. Elementos cada vez más importantes en un mundo cada vez más informatizado e interconectado.

PALABRAS CLAVE: Periodismo digital, regulación de internet, privacidad, plagio.

ABSTRACT: The current challenges that information professionals have to address are complex in many respects. To reconcile the exercise of an important and traditional profession such as journalism with the use of shifting technologies as the Internet and the mobile devices is a task extremely complicated. The purpose of this paper is to present some legal issues related with this paradigmatic shift: from paper to bits. In this sense, one of the biggest contests is associated with the knowledge and application of copyright and privacy laws. Increasingly important elements in a more interconnected changing world.

KEY WORDS: Digital journalism, internet regulation, privacy, and plagiarism.

obedecen a una dinámica económica donde las empresas buscan maximizar sus ganancias y reducir pérdidas. En este sentido, muchos diarios han op-

tado por terminar o limitar su tiraje en papel, y mudar su servicio hacia internet o bien a los dispositivos móviles mediante aplicaciones mul-

DAVID RAMÍREZ PLASCENCIA es docente y articulista mexicano. Licenciado en derecho y maestro en ciencia política por la Universidad de Guadalajara. Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de Jalisco. Politólogo, docente en materias sobre las nuevas tecnologías de la información y comunicación y su relación con la sociedad. Fue coordinador de la Maestría en Gestión de Servicios Públicos en Ambientes Virtuales en la Universidad de Guadalajara, fundador de *Paakat*: Revista de Tecnología y Sociedad, y fundador del Observatorio de Gobierno Electrónico de UDGVirtual. Ha publicado ensayos y artículos sobre tecnología y sociedad. Actualmente es miembro del SNI y trabaja como profesor investigador en la UdeG. david.ramirez@redudg.udg.mx

timedia. Muchas de estas empresas informativas han cambiado su manera de hacer negocios en la búsqueda de obtener ingresos mediante el pago de suscripciones digitales o bien mediante el cobre de publicidad en línea.

En términos generales, esta migración hacia los medios digitales representa un gran cambio económico y de procedimientos que marcará el futuro del periodismo de manera ineludible en los próximos años. Sin embargo, esta mudanza no está exenta de dificultades y problemáticas por resolver como la capacitación técnica de los periodistas o la búsqueda de modelos de negocios que se sitúen más allá del ingreso económico por la venta de publicidad. El presente trabajo se centra en el estudio de las dificultades legales que han surgido en el periodismo a raíz de la incorporación de internet en sus procesos informativos, particularmente en lo que atañe a la creación y gestión de portales informativos virtuales, así como al uso tanto de los periodistas como de los lectores de la información que circula en esos espacios.

El texto ha sido dividido en dos principales secciones. En la primera se indagará la cuestión técnica y legal de internet, y en la segunda se abordará el asunto del periodismo digital y su normativa. El objetivo de este documento es concientizar a los periodistas sobre la importancia de acercarse al mundo normativo de internet, y comprender cómo estas leyes afectan su labor. Para cumplir cabalmente con su trabajo, el profesional de los medios debe estar al tanto de las problemáticas sobre derechos de autor, censura y privacidad, no sólo para no incurrir en alguna infracción, sino para proteger su libertad de expresión, así como la privacidad de sus fuentes y los derechos de sus usuarios.

LA PROBLEMÁTICA LEGAL EN INTERNET

Internet desde sus orígenes fue diseñado como una red de ordenadores capaz de poder funcionar sin un punto

central de control, en ese entonces (1969), en medio de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, se trataba de lograr que las comunicaciones siguieran funcionando en caso de un atentado o una posible beligerancia. Es decir, esta red fue concebida sin una computadora central que tuviera que administrar todo el flujo de información, así cualquier ordenador sería capaz de mantener de manera independiente las capacidades de recibir y enviar información. Si bien el proyecto ARPANET (como se llamaba internet en aquel entonces), fue financiado con dinero del departamento de defensa estadounidense, las personas que trabajaron en él tuvieron una libertad para crear y desarrollar una situación que en esos años era impensable. Debido a esta sinergia entre fondos federales e ideas de la iniciativa privada fue posible plantar la semilla de lo que ahora conocemos como internet.

Aunque, durante décadas la historia de internet pasó por un largo proceso de adopción, quedando marginado al campo meramente académico y militar, todo esto cambiaría a raíz de su apertura comercial a mediados de la década de 1990. Fue precisamente por estos años en que surgieron las primeras discusiones legales y académicas con respecto a la posibilidad de regular o no internet. En esa serie de discusiones, había una pregunta que resaltaba tanto por su sencillez como por su importancia ¿Pueden los gobiernos de los países controlar o no la información y comunicaciones que se efectúan en internet? En este sentido, en Estados Unidos varios académicos se expresaron de manera categórica sobre este asunto, en el caso de algunos había un escepticismo marcado con respecto al poder del Estado para normar la Red, así por ejemplo para David Post “las fronteras y la locación física carecen de importancia” (1995: 6). En este sentido esta realidad fáctica de internet anula la fuerza coercitiva del Estado. Aun-

que por el otro, se encontraban otros estudiosos y miembros del gobierno de Estados Unidos que afirmaban la factibilidad de una regulación de internet a nivel global. Entre estas voces se encontraba la de Jack Goldsmith, su basa legal descansaba en el hecho de que las transacciones que se hacen en Internet no son diametralmente opuestas a aquellas *off-line*, por que dichos acuerdos involucran gente en espacio real, en una jurisdicción determinada comunicándose con otras en un espacio físico igualmente determinado, aunque en el trayecto se vean involucrados otros países y otras jurisdicciones; de ahí que exista toda una fundamentación legal que puede ser aplicada para poder regular las actividades en línea (1998 23).

Si bien ambas posturas tienen puntos a favor y en contra, lo cierto es que hay algunos aspectos que deben tomarse en cuenta al hablar de la forma en qué puede regularse un espacio tan inmenso como el ciberespacio (Ramírez, 2007):

- a) El derecho no es universalmente válido en todo el mundo: lo que es legal en un país en otro bien puede ser un delito, y
- b) Que para poder imponer una norma, no sólo en internet, sino en cualquier otro ámbito social, es necesario contar con la fuerza coercitiva necesaria para que dicha disposición sea impuesta.

Al tomar en cuenta los dos puntos anteriores podemos deducir que las posturas tanto de Post como de Goldsmith presentan puntos discutibles pero también elementos que hoy en día son una realidad legal inherente al uso de internet. Por ejemplo, si atendemos al primer punto de vista, la nulidad de poder de los Estados para regular internet, estaríamos cayendo en una visión de un espacio sin ley ni ordenanzas, cosa que de ninguna manera sucede: hay leyes relativas a los

derechos de autor, la privacidad y la libertad de expresión que en efecto son aplicadas, quizá en muchos casos con menor fuerza que en otros. Pero en muchos países actividades tan sencillas como descargar de manera ilegal una canción o una película conllevan la aplicación de multas y hasta penas de cárcel.

Aunque, por el contrario, pensar en que los gobiernos de los países o bien los organismos internacionales son capaces de controlar cada acción de los individuos en internet es una afirmación utópica. Dado que técnicamente es imposible poder dar seguimientos a todas las comunicaciones que se generan día a día en internet. En este sentido, por más que haya vigilancia y normativas la enorme cantidad de sujetos y acciones a seguir imposibilitan cualquier control absoluto. Quizá en esta parte valdría la pena señalar casos muy puntuales donde algunos Estados han llegado a vigilar gran parte de lo que sus ciudadanos hacen en línea, como por ejemplo de China. Aunque claro, incluso en estos países hay técnicas como la encriptación de archivos que permiten eludir la censura y compartir información no deseada.

A veinte años de distancia, lo que podemos aseverar es que en internet es posible encontrar ambas situaciones. Hay redes donde la vigilancia es tan escasa que es posible encontrar material altamente cuestionable o incluso proscrito por la mayoría de los países como es el caso de la pornografía infantil, pero también hay países como Cuba o China, donde la información que circula entre sus ciudadanos está bajo el escrutinio constante del Estado. Los profesionales del periodismo deben tener en cuenta cada una de estas situaciones. Si bien hay contextos donde el uso indebido de material protegido, ya sea una fotografía o un estudio académico no tenga una mayor repercusión, pero también hay lugares donde se puede ser sujeto de una cuantiosa demanda por el uso indebido

de este material. En consecuencia, los profesionales de la información, más tratándose de medios digitales, deben ser cautos y establecer lineamientos claros sobre el uso de fuentes y el respecto a los derechos de autor, evitando de esa manera ser susceptibles de entablar pleitos legales de índole pecuniario o en algunos casos penales.

Un aspecto legal que atañe a todos los periodistas que trabajan en portales digitales es la cuestión de la jurisdicción, no sólo porque delimita el campo de acción de las normativas, así como las responsivas en caso de algún asunto legal derivado del ejercicio de la profesión, como por ejemplo el plagio, la violación de los derechos de privacidad, etc. En internet, el “territorio” puede ser tan pequeño como un sitio web personal o tan extenso como una red de servidores. La palabra jurisdicción es utilizada con frecuencia como sinónimo de límite, en el caso del ciberespacio, se estaría hablando de límites de poder entre los actores susceptibles de establecer normas y pautas de comportamiento. Aunque estos límites no se establecen solamente por país en particular, sino más bien cuando empresas, gobiernos, organismos, usuarios particulares hacen uso de sus facultades y fuerzas para proteger sus derechos sobre un sitio o sitios electrónicos determinados en internet.

La principal dificultad que han encontrado los países al tratar de regular las actividades en el ciberespacio descansa en el hecho de que las normas tradicionales relacionadas con la jurisdicción y la competencia han estado vinculadas siempre a la noción de territorialidad física, pero este asunto pasa a segundo término cuando se trata de comunicaciones en línea, al menos no se puede hablar de una sola jurisdicción sino que pueden existir varias que se ven afectadas al mismo tiempo. Aunque es bien sabido que las comunicaciones en internet no dependen de ninguna manera de las fronteras geográficas. Aquí valdría la

pena preguntarse si en el ciberespacio es posible determinar la existencia de un territorio a la manera en que se hace en el mundo material. El problema se agudiza porque no existe una manera eficiente (con diplomacia o recursos de armamento) en que los Estados puedan defender una frontera que no existe más allá de las pantallas de un ordenador. En aras de facilitar su regulación, a internet se le ha tratado de equiparar a otros medios de comunicación como el teléfono o la televisión. Lo cierto es que éste difiere de sus anteriores competidores porque combina de manera excepcional los beneficios de tener un alcance global con la escasa existencia de barreras de acceso, las cuales se ponen en evidencia no sólo para poder utilizar la Red, sino para transitar a través de ella.

Internet escapa muy fácilmente a la regulación central porque, justamente, esa fue la lógica que presidió su nacimiento. Diversos problemas jurídicos complejos se han derivado de la naturaleza de internet, de sus cualidades. Ellos han propiciado que los esfuerzos por establecer un mecanismo jurisdiccional eficiente no hayan dado frutos. Su carácter eminentemente global provoca que dentro del mismo confluya una vasta variedad de regulaciones con sus respectivos conceptos de jurisdicción, lo cual representa un gran obstáculo para la persecución internacional de delitos. Lo anterior se agudiza por el hecho de que las posturas de los gobiernos con relación a la libertad de expresión difieren radicalmente de un país a otro (Ramírez, 2008a). Así, el riesgo de que las conductas que son consideradas delictivas en un país puedan encontrar verdaderos paraísos en otros lugares es cada vez más latente. Para muchos autores, sin embargo, el problema derivado de la relación internet-jurisdicción, continuará siendo muy importante en los próximos años, el tratar de implementar un modelo de jurisdicción basado en la noción del territorio físico, ahí

donde no existe (Ramírez, 2008b). Pero también podemos entender que en el ciberespacio no hay una sola jurisdicción sino varias que están en contacto constante, y cuyos límites, aunque no están formalmente establecidos, sí son materialmente ejercidos. La potestad de un agente en particular (Estado, empresa o usuario) se ejerce con base en el alcance de fuerza coercitiva que dicho sujeto posee. Como reza el viejo adagio en materia legal *derecho que no se pelea, se pierde*. Pero lejos de ser éste un estado de naturaleza hobbesiano, lo que se puede apreciar con toda claridad es que internet está totalmente regulado y repartido. La idea de un internet que posee diferentes jurisdicciones es una de las aportaciones más importantes para la comprensión del funcionamiento de la Red, dado que nos permite tener una noción más apegada a la realidad. El profesional de los medios debe tener claro que cualquier acción que haga en internet tendrá forzosamente repercusiones en muchos y muy diversos niveles legales, de ahí que se deba proceder con cautela, pero sobre todo con un buen conocimiento de las normas aplicables.

INTERNET, SU REGULACIÓN Y EL PERIODISMO DIGITAL

Quizá uno de los cambios más notables que ha traído el uso masivo de las tecnologías de información y comunicación es la reconsideración de la información como un elemento susceptible de ser valorado y mercantilizado. Y si bien se trata de un objeto intangible, no es menos cierto que hoy en día gran parte de la riqueza a nivel mundial se concentra en la creación y circulación de datos en los entornos digitales. En el caso del periodismo, tradicional o digital, es precisamente la información, a través de notas, reportajes o documentales lo que conforman sus principales activos. Sin embargo, en el caso del periodismo, la cuestión ética no puede desligarse del asunto comer-

cial (Berry, 2008: 77), baste pensar en la protección de las fuentes, pero también en el uso y protección de los datos de los usuarios que acceden al portal digital. Quizá este último aspecto incide directamente en la cuestión económica del medio porque la necesidad de obtener ganancias a través del sitio electrónico vuelve tentador el hacer uso de los datos privados de los abonados, no sólo para enviar información sobre productos y servicios, sino para comercializar directamente las bases de datos a terceros.

En términos generales, internet es visto como un revitalizante de la actividad periodística, que puede ayudar a abrir nuevos mercados, mejorando a su vez los servicios ya disponibles para el consumidor. Entre los puntos más importantes que podemos resaltar se encuentran el mejor flujo de información, una mayor interactividad en los contenidos, un mayor alcance para la información publicada en los portales. Los periodistas encuentran atractivo internet porque facilita el proceso de recolección de información y datos optimizando la eficiencia en la producción de las notas informativas y reportajes.

La influencia de internet en la industria periodística en los últimos años ha sido determinante para modificar las formas de producción y distribución de los insumos informativos, sobre todo por la situación de crisis económica que se ha cernido en los diarios que han obligado al despido de una porción importante de su personal. Obligando a la reducción de títulos y volumen de tiraje. Por otro lado también la tecnología ha facilitado la entrada de intermediarios que crean y distribuyen las notas, incluyendo colaboradores en línea, nuevos diarios exclusivos en internet y periodismo ciudadano, realizado por personas no expertas en medios, pero con gran capacidad para gestionar espacios en línea que comparten contenidos (OCDE, 2009: 06). Son estas nuevas experien-

cias las que impelen a las empresas de medios a trabajar nuevas formas de operar sus contenidos y flexibilizar sus procesos.

Conforme el número de usuarios fue creciendo en internet las preocupaciones con respecto a las cuestiones éticas y legales fue en aumento. Si bien los primeros asuntos importantes a finales de la década de los noventa tuvieron que ver con el problema de la pornografía en general, y en particular con la distribución de pornografía infantil en el ciberespacio (Hamelink, 2000: 32). Posteriormente, las relaciones en internet se expandieron a otros ámbitos, como el económico y político, creando nuevas problemáticas, como por ejemplo el caso *Napster* y el intercambio electrónico de música cuyos efectos pueden verse hoy en día en la venta de música a través de internet. Con respecto a la cuestión política, la aparición de las redes sociales ha impactado enormemente las formas en que la población se moviliza social y políticamente, como en el caso de la denominada "Primavera Árabe".

Sin embargo, más allá de lo que pueda argumentarse sobre el carácter novedoso de internet, lo cierto es que en el ciberespacio no confluyen nuevas realidades sociales, sino las mismas relaciones tradicionales en un nuevo entorno. Con respecto a la cuestión legal, internet le significa al periodista las mismas problemáticas tanto éticas como normativas que en los medios impresos: la privacidad de los suscriptores, los derechos de autor, la protección de las fuentes, etc. Pero también la tecnología ha dejado su impronta porque la naturaleza cambiante y flexible de internet permite que los flujos de información migren de un país a otro con gran rapidez, este aspecto alienta la aparición de controversias legales con respecto a la pertinencia o no de acceder a cierta información, baste pensar en los casos de censura tal como sucede en China o Paquistán. A continuación veremos

dos problemas recurrentes en la labor del periodista en línea.

La privacidad no sólo es un tema a debate dentro de las aulas; no se trata de un concepto sobre el cual pueden disertar filósofos, abogados o científicos sociales, sino que también es un derecho humano o de la personalidad consagrado tanto en códigos internacionales como nacionales. Tecnologías como internet han exacerbado la sensación de que los usuarios son cada vez más vulnerables con respecto a la protección de sus datos personales, se tiene la idea de que se es más susceptible a la vulneración de los datos privados en internet más de lo que se puede ser en la vida cotidiana u *offline* (Gritzalis, 2006: 117). En cierto sentido esto es cierto, dado que no todas las comunicaciones en internet son secretas ni están protegidas. Así por ejemplo cuando se envía un correo electrónico al menos una decena de empleados de la empresa que ofrece el servicio de correo son capaces de ver el mensaje. Pero no todo es vigilancia en internet, también hay herramientas para poder proteger la información, tales como el programa de encriptación PGP (*Pretty good Privacy*) o el navegador de internet *Tor*. Probablemente el principal problema al pensar en la relación entre privacidad y periodismo digital, es lo complicado que es primeramente establecer una definición que englobe todas las situaciones que atañen a la privacidad de datos, y poder establecer posteriormente límites al libre uso de los datos de los usuarios en los portales digitales de noticias (Solove, 2004: 54). La cuestión en este caso tiene que ver con encontrar equilibrios entre el libre uso de la información y el derecho de los medios a comunicar, pero también es importante proteger la privacidad de los usuarios que acceden a los portales, así como de las fuentes de donde se obtiene la información.

Ahora toca el turno al tema del plagio y el respeto a los derechos de autor en el periodismo digital. Hay

una tendencia marcada por pensar que gran parte de las actitudes ilegales con respecto al uso indebido de las fuentes tiene que ver con la tecnología, así se tiene a pensar en internet como el gran causante de los casos de plagio (Ramírez, 2015). Ciertamente con la facilidad del *Copy & Paste* es muy fácil allegarse de textos cuya autoría no es propia. Sin embargo, en el problema del plagio también intervienen la cultura que rodea a los individuos, así como la falta de conciencia y ética profesional de algunos periodistas que hacen de esta práctica su *modus vivendi*.

La cultura del plagio está arraigada con mucho dentro de la actividad periodística, en ella influyen la falta de herramientas con que se dota a los profesionales tanto para evitar plagiar como para proteger sus obras. Otro aspecto que tiene un influjo directo tiene que ver con la propensión a incitar o soslayar este hecho por parte de las empresas de medios, digamos que es un mal, pero no es tan pernicioso, a menos que se descubra, porque invariablemente conlleva el despido del causante. Tanto la tecnología, aunque por otro lado, el medio social en que se desenvuelven los periodistas facilita con mucho la aparición de casos de plagio. No es solamente como se piensa usualmente, una caída o fallo moral del periodista (Lewis, 2008), sino que muchas veces la ignorancia sobre la forma correcta de citar fuentes y documentos o también en ocasiones por las presiones internas de las empresas para generar el reportaje o la nota a un menor costo y menos tiempo.

En muchas ocasiones la cuestión del plagio es inherente a la enseñanza educativa del periodismo, es decir, se va aprendiendo dentro de las aulas. No se trata solamente de una mala práctica a nivel individual, por el contrario, según estudios, los periodistas desarrollan sus principios éticos en el medio laboral en que se desenvuelven (Conway y Groshek, 2009). Es a través de la influencia de sus compañeros

y jefes en que van conformando sus creencias sobre lo que es éticamente posible dentro del campo laboral. O bien estamos dentro de una doble moral que por un lado predica la credibilidad y honestidad y por el otro crea un ambiente propicio para el desarrollo de estas conductas, o bien las condiciones de competencia, las facilidades tecnológicas y el libre tránsito de las ideas en el mundo virtual provocan que cada vez más sea frecuente. Como sea, no hay una respuesta única, tampoco un criterio uniforme sobre lo que se debe hacer, lo que queda claro es que cada empresa debe tener en consideración el hecho de que los casos de plagio conllevan más importancia que el simple desprestigio de un empleado: por un lado está el aspecto pecuniario, que se desprende de una demanda legal en materia de derechos de autor; por el otro, está el desprestigio social de un medio ante su público. Pero muchos de estos potenciales problemas pueden eliminarse con una buena capacitación en materia legal y con el establecimiento de pautas de conducta y lineamientos laborales claros que puedan dar claridad a los límites entre lo permitido y lo que cae en términos de una conducta reproachable.

CONCLUSIONES:

LOS CÓDIGOS DE ÉTICA Y LAS REGLAS DEL JUEGO DEL PERIODISMO DIGITAL

Los retos laborales que se aproximan para los periodistas en los entornos digitales son diversos y complejos. Por un lado se requiere más capacitación técnica, pero también el rediseño de sus actividades laborales para que permitan una mayor descentralización y flexibilidad siendo compatibles con un mercado cada vez interconectado y cambiante. Pero también el profesional de medios necesita que su empresa lo guíe para que pueda ejercer su trabajo con el respaldo legal y ético que necesita. En este sentido la elaboración de códigos de ética, así como

políticas de uso donde se establezcan los derechos y limitaciones de los servicios otorgados en los portales son herramientas necesarias para establecer lineamientos claros tanto para el usuario, como empleado del medio. El periodista, al tener claro las pautas para ejercer su profesión, tendrá más elementos para no incurrir en una conducta indebida, pero también los usuarios sabrán hasta donde la información que compartan con la empresa será usada o no con fines comerciales. Este conocimiento es sumamente importante debido a la creciente insistencia de los gobiernos por conocer la información que buscan y comparten sus ciudadanos en internet.

Sin embargo se debe ser consiente que si bien los medios tienen la tarea de establecer los principios éticos que guían su función, estos instrumentos tienen que ser coherentes con la normativa estatal. Este punto debe ser tenido en cuenta porque en muchas ocasiones dichos principios éticos se quedan cortos con respecto a lo establecido en las normas. Así por ejemplo, en cuanto a las leyes de protección de datos, y con el fin de evitar demandas, las empresas de medios y los profesionistas del ramo tienen que ser con-

sientes de la importancia de moldear su actividad empresarial con base en los encuadres legales nacionales, pero en ocasiones incluso en los internacionales. Pero quizá la lección más importante que el profesional de medios debe comprender es que de la misma manera en que la capacitación técnica o periodística son esenciales para desempeñar su función, las normas y principios éticos son fundamentales para guiar su trabajo en un entorno más global, competitivo y regulado.

BIBLIOGRAFÍA

- Berry, D. (2008). *Journalism, ethics and society*. Farnham, England- Burlington, vt: Ashgate.
- Conway, M., y J. Groshek (2009). Forgive me now, fire me later: mass communication students' ethics gap concerning school and journalism. *Communication Education*, 58 (4): 461-482.
- Goldsmith, J. L. (1998). Against cyberanarchy. *University of Chicago Law Review*, Fall.
- Gritzalis, S., ed. (2006). *Privacy and anonymity in the digital era*. Vol. 6. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Hamelink, C. J. (2000). *The ethics of cyberspace*. Londres: Sage Publications.
- Lewis, N. P. (2008). Plagiarism antecedents and situational influences. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 85 (2): 353-370.
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2009). *The evolution of news and the internet*. París: OCDE.
- Post, D. G. (1995). Anarchy, state, and the internet: an essay on law-making in cyberspace. *Journal of Online Law*.
- Ramírez Plascencia, D. (2007). La naturaleza de internet y sus repercusiones legales. *AR: Revista de Derecho Informático*, núm. 108. ISSN 1681-5726.
- (2008a). Conflicto de leyes y censura en internet: el caso Yahoo! *Revista de Comunicación y Sociedad*. Nueva Época, núm. 8, pp. 155-178.
- (2008b). México: internet y su regulación el fenómeno de la concurrencia normativa en el ciberespacio. *AR: Revista de Derecho Informático*, núm. 115.
- (2015). El periodismo digital y las políticas editoriales en materia de plagio: una discusión necesaria pero ausente. *Palabra Clave*, 18 (1): 111-130.
- Solove, D. J. (2004). *The digital person: technology and privacy in the information Age*. Nueva York: New York University Press.

PONIENDO AL PÚBLICO DE NUEVO EN LA GOBERNANZA: LOS DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU FUTURO

ARCHON FUNG

PUNTOS PARA EL PRACTICANTE

- Los practicantes deberían considerar el menú completo de opciones de diseño para involucrar a los ciudadanos. El “cubo de la democracia” es una forma de reflexionar sobre las muchas otras maneras de diseñar la participación -diferentes tipos de participantes; diferentes formas de hablar, escuchar, e intercambiar información (por ejemplo, grupos pequeños); y diferentes niveles de empoderamiento.
- Con el fin de involucrar a los ciudadanos, los practicantes deberían tener clara la intención de convocar a los ciudadanos y diseñar el compromiso de modo tal que contemple un camino claro que conduzca del compromiso a la satisfacción de tal intención.
- Es importante diseñar la participación de modo en que sus resultados sean significativos para los participantes. La frustración, el cinismo, o la apatía pueden ser los resultados de un proceso de involucramiento público pobremente diseñado en el cual las esperanzas de los participantes de aprender,

RESUMEN: Las últimas dos décadas han visto una proliferación de experimentos de pequeña y gran escala sobre la gobernanza participativa. Este artículo hace un balance de las aseveraciones acerca del potencial de la participación ciudadana para promover tres valores de la gobernanza democrática: eficacia, legitimidad, y justicia social. Las restricciones crecientes en el sector público en muchas sociedades, combinadas con una mayor demanda de compromiso individual y las posibilidades de la tecnología digital, han allanado el camino para innovaciones participativas dirigidas a una gobernanza eficaz. La profundización de los déficits de legitimación del gobierno representativo crean oportunidades para formas de participación ciudadana que amplíen la legitimidad, pero hasta ahora, el efecto de la participación en la legitimidad no es claro. Los esfuerzos para incrementar la justicia social a través de la participación ciudadana enfrentan los mayores obstáculos. El artículo concluye destacando tres desafíos para crear una gobernanza participativa exitosa: la ausencia de liderazgo sistemático, la falta de consenso popular o de élite respecto a la participación ciudadana directa, y el alcance y los poderes limitados de las innovaciones participativas.¹

PALABRAS CLAVE: Gobernanza participativa, participación ciudadana, legitimidad, eficacia, justicia social

ABSTRACT: The past two decades have seen a proliferation of large- and small-scale experiments in participatory governance. This article takes stock of claims about the potential of citizen participation to advance three values of democratic governance: effectiveness, legitimacy, and social justice. Increasing constraints on the public sector in many societies, combined with increasing demand for individual engagement and the affordances of

ARCHON FUNG es Decano académico y profesor de democracia y ciudadanía de la Fundación Ford en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Su investigación explora las políticas, prácticas y diseños institucionales que profundizan la calidad de la gobernanza democrática. Codirector del Proyecto de Políticas de Transparencia y conduce programas de gobernanza democrática en el Centro Ash para la Gobernanza Democrática y la Innovación en la Escuela Kennedy. Autor de cinco libros, cuatro colecciones editadas, y más de 50 artículos publicados en revistas profesionales. archon_fung@hks.harvard.edu

1 Título original: “Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future”.

Traducido del inglés por Teresa Isabel Marroquín Pineda. *Public administration review*, vol. 75, núm. 4, july-august, 2015, pp. 513-522. © 2015 by The American Society for Public Administration. DOI: 10.1111/puar.12361.

trabajar, o lograr algún objetivo son decepcionadas por un proceso que es vano, en el cual las decisiones relevantes han sido tomadas en otro lado por alguien más, o en el cual las opciones y las apuestas son triviales.

- La participación ciudadana no es sólo sobre políticas; es algo también profundamente político. Un compromiso ciudadano sustancial se mantendrá en el tiempo sólo si los ciudadanos llegan a apoyar las instituciones y las prácticas de participación –es decir, si crecen en un electorado que no sólo se comprometerá sino que además defenderá a la participación de los esfuerzos por reducirla.

Mi artículo en la *Public Administration Review*, “Variedades de la participación en la gobernanza compleja” (Fung, 2006) tuvo tres propósitos. El primero fue llamar la atención entre los académicos de la administración pública y los practicantes del hecho de la increíble diversidad en la práctica de la participación pública. Aunque las audiencias públicas son la forma omnipresente de la participación, muchos otros arreglos son posibles. Siguiendo a Robert Dahl, utilicé el término “minipúblico” para describir este amplio género de arreglos (Fung, 2003).

Los participantes podrían ser electos o escogidos al azar más que auto-seleccionados. En lugar de sólo discursos seguidos de preguntas, podría haber una deliberación real. Las conclusiones alcanzadas por los participantes podrían desempeñar un mayor papel en la conformación de las políticas públicas. Estas posibilidades no eran meras posibilidades teóricas; por el contrario, muchas de ellas han creado instancias en proyectos e instituciones reales, como las innovaciones de los reformistas democráticos en lugares tan lejanos como Brasil, Canadá y Chicago.

digital technology, have paved the way for participatory innovations aimed at effective governance. Deepening legitimacy deficits of representative government create opportunities for legitimacy-enhancing forms of citizen participation, but so far, the effect of participation on legitimacy is unclear. Efforts to increase social justice through citizen participation face the greatest obstacles. The article concludes by highlighting three challenges to creating successful participatory governance: the absence of systematic leadership, the lack of popular or elite consensus on the place of direct citizen participation, and the limited scope and powers of participatory innovations.

KEY WORDS: Democratic governance, citizen participation, legitimacy, effectiveness, social justice.

LOS ACTORES PÚBLICOS DEBERÍAN VER LA PARTICIPACIÓN COMO UNA SOLUCIÓN POTENCIAL A ALGUNOS DE LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS QUE ENFRENTAN

El segundo objetivo del artículo era mostrar que estas variaciones en el diseño importan. En particular, la participación pública puede ser un medio poderoso para lograr valores democráticos fundamentales como legitimidad, justicia y eficacia en la gobernanza. Desde esta perspectiva, los actores públicos deberían ver la participación como una solución potencial a algunos de los desafíos democráticos que enfrentan. La participación no es sólo es buena en sí misma. Cuidadosamente diseñada –lo cual no quiere decir manipulada– la participación puede ser un medio efectivo para llevar a cabo los valores de la buena gobernanza. El tercer objetivo era ofrecer una forma enfocada de organizar nuestro pensamiento sobre las opciones del diseño participativo a lo largo de tres dimen-

siones que juntos forman la rúbrica del “cubo de la democracia”: (1) ¿Quién participa? (2) ¿Cómo se comunican y toman decisiones? (3) ¿Qué influencia tienen sobre las decisiones públicas y las acciones resultantes?

“Variedades de la participación” se concentró en el “dominio” (en el sentido del intervalo de variables independientes en una función matemática) de opciones de diseño participativo. La selección de los participantes, los métodos de comunicación y de toma de decisiones, y la influencia prevista pueden considerarse como las variables independientes que los arquitectos democráticos manipulan a fin de conseguir resultados más deseables. Los resultados que buscan, por su parte, pueden ser considerados como el “rango” de los diseños participativos, si seguimos usando la analogía de las funciones matemáticas.

El presente artículo hace un balance de algunas tendencias generales en la gobernanza participativa que se han desarrollado desde que “Variedades de la participación” fue publicado y atiende más a cuestiones acerca de ese

- 2 Nota del editor: el profesor Archon Fung aportó uno de los más recientes artículos seleccionados “Variedades de la participación en la gobernanza compleja”. por la *Public Administration Review* como los 75 más influyentes. En aquel artículo de 2006, Fung ofreció un marco para la comprensión de las posibilidades institucionales para la participación pública. En este ensayo de 75to aniversario, Fung hace un balance de las perspectivas para la participación ciudadana para promover tres valores de la gobernanza democrática. Concluye enumerando tres desafíos para una gobernanza participativa exitosa. JLP

rango: ¿cuáles son los valores que una mayor participación ciudadana podría promover? ¿cuáles son las oportunidades y los desafíos para hacerlo? Examinamos estas preguntas inductivamente al considerar una serie de innovaciones de gobernanza participativa –y estudios que examinan la gobernanza participativa– que han aparecido desde “Variedades de la participación”.

UNA RETROSPECTIVA ESPECULATIVA DE LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA

A modo de orientación, considere algunas tendencias generales en el uso de mecanismos participativos que se han desplegado durante la última década o las últimas dos. Ofrezco estas tendencias en su mayor parte como especulaciones –porque las formas de innovación participativa son a menudo locales, a veces temporales, y muy variadas–. No sé de ningún censo general de innovación participativa y sé de unos pocos esfuerzos para cuantificar las instancias de gobernanza participativa a escala geográfica.

No obstante la falta de cuantificación, el primer patrón es que parece haber habido un importante crecimiento en la innovación participativa en los años recientes. Una dimensión de tal innovación es su expansión. El presupuesto participativo, por ejemplo, se inventó apenas en 1989, pero se ha expandido muy ampliamente. Tiago Peixoto (2014) cuenta aproximadamente unas 1 500 instancias de presupuesto participativo, que van desde América Latina a Europa, América del Norte, y muchos otros rincones del mundo. En su volumen de 2012, Mansuri y Rao escriben que “tan solo el Banco Mundial ha invertido alrededor de \$85 mil millones en la última década en ayuda al desarrollo para la participación” (iv). Sostienen que esta atención al desarrollo participativo constituye un fuerte cambio de la sabiduría convencional previa en relación con el desarrollo que enfatizaba una pericia de arriba

hacia abajo y, fuertemente influenciado por pensadores como Mansur Olson y Garrett Hardin, en la necesidad de coerción centralizada para superar los problemas de la acción colectiva (27).

Otra dimensión de la expansión es su ámbito de aplicación: la inyección de participación en nuevos tipos de cuestiones y asuntos de gobernanza. Una de las primeras instancias en la cual los ciudadanos ordinarios participaron en una cuestión constitucional fue iniciada en 2004 con la Asamblea de los Ciudadanos de Columbia Británica (Participedia, 2009). Desde entonces, la idea de incorporar el insumo directo de ciudadanos ordinarios en cuestiones tales como las reglas de votación, acuerdos de redistribución, y otras cuestiones de nivel constitucional se ha extendido a Ontario con su propia asamblea de ciudadanos (Grant, 2013), a California (Sonenshein, 2013), y a Islandia con su proceso de diseño constitucional multitudinario y participativo (Landemore, 2014). En los niveles nacional, regional y local, el número y la variedad de foros ciudadanos parecen haber crecido en áreas de políticas que incluyen asistencia médica, opciones fiscales, planificación urbana y regional, acoger la diversidad racial y étnica, y hacer frente a los desafíos del desarrollo científico y tecnológico.

Además, el tipo de actores que inician y apoyan la participación ciudadana constituyen ahora una ecología diversa y mutuamente interactuante. Hace apenas una década, parecía que los “minipúblicos” –puntos de encuentro para la participación ciudadano directa–³ se desplegaron sobre todo en el ámbito de los organismos administrativos (tales como los sistemas educativos, los departamentos de salud

pública, los organismos ambientales o agencias de planificación) o procedieron de fuera del gobierno a instancias de organizaciones educativas, cívicas, o de defensa (como con algunas encuestas deliberativas o esfuerzos para la resolución de problemas con base en la comunidad). Si bien muchas de las iniciativas participativas aún provienen de agencias públicas, y de organizaciones cívicas del tercer sector, varios minipúblicos importantes han sido creados por políticos que actúan desde posiciones legislativas o ejecutivas. La legislatura de Oregon, por ejemplo, creó un jurado ciudadano para revisar iniciativas de votación en todo el estado (Participedia, 2010a). En Chicago y Nueva York, los concejales y los consejeros de la ciudad han usado su autoridad para crear procesos de presupuestación participativos (Russon-Gilman, 2012). Como el número y la diversidad de los minipúblicos ha crecido, han surgido asociaciones y organizaciones dedicadas a cultivar la pericia profesional –y suministrar los servicios empresariales– que se requieren para implementar foros públicos exitosos. Organizaciones respetables en este espacio incluyen a la Asociación Internacional para la Participación Pública, Democracia Diaria,⁴ la Fundación Kettering, y el Centro para la Democracia Deliberativa de la Universidad de Stanford. Por nombrar sólo a unos cuantos, los jugadores más recientes incluyen a la Coalición Nacional para el Diálogo y la Deliberación, el Proyecto Presupuesto Participativo, y el Consorcio Democracia Deliberativa. Consultoras, tanto no lucrativas como lucrativas –como la consultora alemana-holandesa IFOK– también son activas en el diseño y creación de minipúblicos.

► 3 Para una definición restrictiva de minipúblicos, véase Smith y Ryan (2014). En este artículo, uso la concepción más amplia perfilada en “Recetas para las esferas públicas” (Fung, 2003).

4 Divulgación: el autor de este trabajo es parte de la Junta Directiva de Democracia Diaria.

Sin embargo, parece que la forma dominante de compromiso público en contra del cual se dirigió el cubo de la democracia –la audiencia pública o la reunión pública tradicional– sigue siendo dominante. A pesar de la proliferación de minipúblicos sofisticados, la participación pública la mayoría de las veces toma la forma de audiencias públicas y reuniones convencionales. Dado que la reunión está abierta al público, los participantes se auto-seleccionan. Como resultado, aquellos que participan a menudo son aquellos que están muy interesados en los temas tratados. Con frecuencia son más privilegiados socioeconómicamente que la población en general. En términos de comunicación, la mayor parte del discurso es realizado por funcionarios o invitados; algunos de los participantes intervienen durante el periodo de discusión, pero la mayoría escucha como espectador. Finalmente, las reuniones públicas y las audiencias se encuentran abajo en la escala de influencia y empoderamiento. Raramente intentan alcanzar un consenso o una opinión mayoritaria entre los participantes, y los resultados de esos eventos rara vez tienen más fuerza que la de un asesoramiento en los tomadores de decisiones autorizados.

En “Variedades de la participación”, sostuve que las audiencias públicas ocupan una región muy pequeña en el espacio potencial de organización del compromiso público. El diseño del espacio del “cubo de la democracia”, reproducido en la figura 1, destaca tres variables clave en la construcción del compromiso público: (1) Quiénes participan, (2) Cómo se comunican y toman decisiones, y (3) El grado de su influencia sobre la acción social y las decisiones públicas.

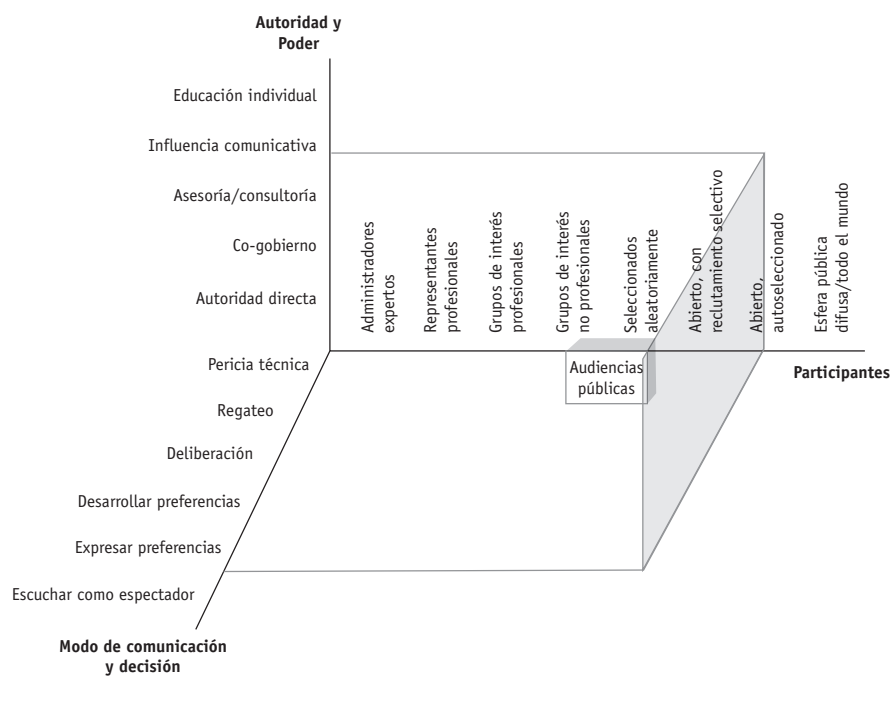
Con estas características generales en mente, pasamos a examinar el impacto de los recientes minipúblicos en tres valores democráticos centrales: legitimidad, gobernanza eficaz, y justicia.

LEGITIMIDAD

En teoría política, muchas de las justificaciones para una mayor participación, especialmente en sus variantes deliberativas, se derivan de la voluntad de ampliar la legitimidad en la gobernanza democrática (Cohen, 1989; Fung, 2007). Una premisa fundamental de la democracia representativa es que las leyes y las políticas son legítimas porque los ciudadanos han tenido oportunidades de influir en los políticos y los partidos que las diseñan y porque las elecciones subsecuentes les conferirán oportunidades para juzgar los efectos de dichas políticas y responsabilizar a los políticos (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Es decir, los procesos de competencia política a través de las elecciones les dan a los ciudadanos una buena razón para respaldar y obedecer las políticas que resulten de dicho proceso: han tenido las oportunidades de elegir a

los encargados de la formulación de las políticas. Puede suceder, sin embargo, que la capacidad de legitimación de estos mecanismos convencionales de representación electoral haya declinado. Según muchos indicios, el vínculo entre los ciudadanos y las instituciones políticas se ha debilitado en los Estados Unidos y en otras democracias industrializadas. La confianza pública en el legislativo y las organizaciones administrativas, la membresía y la identificación con los partidos políticos, y las tasas de votación y de participación política convencional han disminuido en muchas democracias maduras (Dalton, 2008; Nye, Zelikow y King, 1997). Dicha disminución puede provenir de la percepción de que los políticos y los partidos han perdido el toque, que estos actores están comprometidos con algunos (Lessig, 2011), que no rinden cuentas a la mayoría (Gilens, 2012), que son corruptos, o simplemente ineficaces.

FIGURA 1
REUNIONES PÚBLICAS CONVENCIONALES EN EL CUBO DE LA DEMOCRACIA



EL VÍNCULO ENTRE CIUDADANOS Y
LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS SE
HA DEBILITADO EN LOS ESTADOS
UNIDOS Y EN OTRAS DEMOCRACIAS
INDUSTRIALIZADAS

Esta crisis de la legitimación crea oportunidades para las innovaciones democráticas que buscan construir legitimidad para las decisiones legales, administrativas, e incluso constitucionales. De los tres valores explorados en este artículo, el conductor más fuerte de innovaciones participativas ha sido la búsqueda para ampliar la legitimidad. La esperanza es que tales innovaciones puedan aumentar la legitimidad inyectando formas de participación ciudadana directa en el proceso de formulación de las políticas, porque tal participación eleva las perspectivas que están más estrechamente alineadas con aquellas del público en general, y porque esa participación compensa las fallas democráticas del proceso representativo convencional de elaboración de políticas.

Las opciones sobre la construcción de los sistemas electorales han sido sometidas recientemente a destacados experimentos de participación ciudadana. Tales opciones de diseño incluyen el trazado de las circunscripciones electorales, regulación de elecciones primarias, financiamiento de campañas, e incluso opciones entre sistemas de votación de mayoría o de representación proporcional. Históricamente, tales opciones eran típicamente tomadas por los legisladores electos. Sin embargo, no queda claro por qué debiera ser así.

En primer lugar, ¿si los ciudadanos tienen el derecho democrático de seleccionar a sus representantes políticos, no deberían ellos también, por inferencia, ser capaces de seleccionar las reglas según las cuales seleccionan a dichos legisladores? En segundo lugar, los legisladores en funciones tienen un

interés personal en la selección de las reglas de la competencia política que favorezcan sus propias perspectivas electorales o las de su partido y aliados, mientras que los ciudadanos pueden tener otras prioridades tales como el grado de decisión política, competencia, y la calidad de conexiones entre los electores y sus representantes (Thompson, 2008).

Una serie reciente de innovaciones participativas han abordado esta laguna reclutando ciudadanos –que no son políticos profesionales ni funcionarios públicos– para rediseñar las reglas de la competencia política. Consideremos tres de éstas: la Columbia Británica, las asambleas ciudadanas de Ontario, y la Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California.

La primera ocurrió en Canadá. En ese caso, Dennis Thompson escribe que “la conclusión de que los ciudadanos tienen el derecho a gobernar su sistema electoral hubiera seguido siendo un ideal teórico, si la Columbia Británica no hubiera establecido su Asamblea de Ciudadanos en 2004” (2008: 30). A la Asamblea de Ciudadanos de la Columbia Británica se le encargó investigar y recomendar cambios para mejorar el sistema electoral de la provincia –en particular, si la provincia debiera pasar de un sistema de elección de representantes por mayoría simple, del sistema de la regla de la mayoría, a alguna forma como la representación proporcional. El organismo estaba integrado por 160 ciudadanos escogidos al azar en toda la provincia. Estos miembros se reunieron aproximadamente cada fin de semana por un año para estudiar y considerar otras modalidades de votación. En octubre de 2004, la asamblea recomendó que la provincia adoptara un sistema de voto único transferible.

La recomendación de la asamblea se presentó al electorado general en un referéndum celebrado simultáneamen-

te con la elección provincial de 2005. El referéndum requería la aprobación de 60 por ciento de los votantes y mayorías simples en 60 por ciento de los 79 distritos para poder pasar; los resultados finales indican que el referéndum fracasó con sólo 57.7 por ciento de los votos a favor, a pesar de que tuvo apoyo mayoritario en 77 de los 79 distritos electorales. Debido a que este referéndum fue de algún modo poco concluyente, el gobierno llamó a otro referéndum sobre la misma cuestión, el cual se llevó a cabo el 12 de mayo de 2009, con los mismos umbrales de aprobación. En dicho referéndum, la propuesta del voto único transferible fue derrotada con 62 por ciento de los votantes en contra del cambio (la descripción anterior de la Asamblea de Ciudadanos de la Columbia Británica procede de Participedia, 2009).

Ontario, otra provincia canadiense, creó su propia Asamblea de Ciudadanos para la Reforma Electoral en 2006 para explorar alternativas para su primer sistema de elección por mayoría simple. La asamblea de Ontario estaba compuesta por 103 participantes, uno por cada circunscripción (distrito) en la provincia. En mayo del siguiente año, la asamblea recomendó que la provincia adoptara un sistema de votación de representación proporcional mixto. Este método habría designado tanto (1) miembros elegidos en distritos locales como (2) miembros elegidos por la provincia entera de listas de partidos como Miembros del Parlamento Provincial. Los partidarios argumentaron que los votantes tendrían mayor representación –con la capacidad de emitir dos votos en la boleta electoral– bajo este sistema. La asamblea alcanzó esta decisión en una votación 94–8. Sin embargo, cuando fue puesto a referéndum popular provincial, 63 por ciento de los votantes se opuso a la medida.⁵

► 5 Esta descripción de la Asamblea de Ciudadanos de Ontario para la Reforma Electoral se extrae de Participedia (2010b).

Otra instancia relacionada aprovecha la participación ciudadana para mejorar la determinación de los límites de los distritos electorales. En el estado norteamericano de California, un referéndum en 2008 (Proposición 11) transfirió la autoridad para establecer los límites de los distritos electorales de la Asamblea del Estado y el Senado Estatal de la legislatura de California a un nuevo organismo llamado Comité de Redistribución de los Ciudadanos de California. Dos años más tarde, los votantes aprobaron la Proposición 20, la cual amplió la autoridad de la comisión para delinear también los límites de los distritos para el congreso. Muchos políticos demócratas prominentes se opusieron al proceso de la comisión, temiendo que perderían escaños como resultado de la pérdida del control distrital.

La Comisión de Redistribución consistiría eventualmente de 14 miembros –cinco demócratas, cinco republicanos, y cuatro miembros que no pertenecieran a ninguno de los partidos principales–. Estas 14 personas provinieron de un grupo original de 30 mil candidatos de todo el estado en un proceso conducido por la oficina del auditor estatal, con los requisitos de que los comisionados no tuvieran conexiones cercanas con funcionarios políticos (definido como conflicto de interés) y que poseyeran “habilidades analíticas relevantes, capacidad de ser imparciales, y aprecio por la diversidad demográfica y geográfica de California”.⁶

Una vez seleccionada, la Comisión inició su trabajo de redistribución de California a principios de 2011. A lo largo de ese año, la Comisión –bien apoyada por personal de análisis– se involucró en un laborioso proceso de 70 audiencias públicas en todo el estado, reuniendo unos 22 mil comentarios escritos, realizando deliberaciones, y produciendo proyectos de mapas. Para finales de 2011, había producido un nuevo mapa de 177 distritos electora-

les estatales y federales de California. Estos mapas fueron ampliamente elogiados por grupos reformadores electorales y sobrevivieron un desafío en la Suprema Corte de California en una decisión de 7-0 defendiendo la constitucionalidad de los mapas del Senado. Una encuesta realizada por la organización de campo encontró que un tercio de los encuestados de California sabía del trabajo de la Comisión, y entre éstos, la aprobación compensó la desaprobación por un margen de 2-1. Además, varios analistas independientes llegaron a la conclusión de que los nuevos distritos incrementaban significativamente la competitividad política (Sonenshein, 2013: 70-71).

Una característica central del diseño de estos tres órganos es que convocaron a un grupo relativamente pequeño de ciudadanos durante un periodo prolongado para resolver un problema de diseño complejo que estaba cargado de problemas normativos y empíricos. Porque estaban bien apoyados por personal y expertos en la materia, parece que los ciudadanos –que no eran, en su mayoría, politólogos, eruditos constitucionales, o profesionales de la política– fueron capaces de ganar los conocimientos específicos del área necesarios para tomar decisiones informadas. Las limitaciones técnicas de estas tareas –deliberar en torno a sistemas de votación y mapas electorales– probablemente establezca un límite superior en el tamaño del núcleo del grupo a docenas o algunos cientos (como en la Columbia Británica), pero probablemente no en los miles. Quizá debido a esta limitación, otro elemento importante en el diseño de estas decisiones cuasi-constitucionales es que incluyeron etapas en las cuales el grupo central de la asamblea o comisión escuchó –a través de testimonios escritos, el internet, y asambleas cara a cara– a otros ciudadanos y trataron

de incorporar sus puntos de vista y prioridades. Comparadas con alternativas más comunes, estas asambleas de ciudadanos buscaron mejorar la legitimidad de estas decisiones públicas al crear un papel destacado para los ciudadanos (que no eran tampoco funcionarios públicos o políticos) en estos procesos.

Mirando hacia el futuro, la pregunta de diseño institucional más importante para dichos procesos concierne a la medida en la que éstos están facultados: ¿quién decide si sus recomendaciones se convierten en ley o políticas? La ruta segura para las legislaturas y los ejecutivos electos, y quizá la que es tomada con mayor frecuencia, es hacer que los resultados de dichas comisiones sean de asesoramiento para los políticos. Pero cuando las sospechas sobre la legitimidad se centran en estos políticos, la capacidad de legitimación de un cuerpo consultivo ciudadano es limitada. Los diseñadores de los tres casos discutidos aquí escogieron un camino diferente. Las asambleas de ciudadanos en la Columbia Británica y Ontario eran de asesoramiento a los ciudadanos como tales, y esta relación se institucionalizó en la forma de referéndums vinculantes sobre las recomendaciones de las mismas. La Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California estaba facultada directamente para diseñar los mapas electorales.

Una razón por la que este cambio puede aumentar la legitimidad es que evita un evidente conflicto de intereses: cuando los políticos en funciones hacen las reglas del juego, tienen fuertes incentivos para hacer que las normas favorezcan sus propias perspectivas electorales o las de su partido. Debidamente validada, los ciudadanos que no son políticos profesionales pueden actuar por razones que promuevan intereses que son más am-

► 6 Para una descripción detallada de la Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California, véase Sonenshein (2013).

pliamente compartidos por otros ciudadanos, por ejemplo, intereses en la integridad del proceso electoral, en la competitividad política y la elección, y en respetar a las comunidades existentes. Una segunda razón instrumental es que los ciudadanos pueden poseer más ventajas epistémicas que los actores políticos profesionales. En particular, pueden ser más conscientes de los valores políticos relevantes, más abiertos a nuevas aportaciones, y más conscientes de las realidades actuales de las comunidades sociales existentes y sus entornos. Una tercera razón, menos instrumental, es que –igual que con instituciones bien aceptadas como los jurados en los tribunales de justicia– la legitimidad puede adherirse a la identificación básica entre los ciudadanos en general y los tomadores de decisiones: la sensación de que es conveniente que “alguien como yo” (por ejemplo, alguien sentado en una asamblea de ciudadanos) tome decisiones acerca de las reglas del juego político.

Pero, por supuesto, la noción de qué formas de participación ciudadana más intensas aumentarán la legitimidad democrática, es una ambición más que una garantía. Nuestra experiencia política y la literatura sobre la participación están repletas de cuentos aleccionadores en los que los participantes han sido cooptados (véase, clásicamente, Piven y Cloward, 1977) o en que algunos participantes influyentes cooptan a las organizaciones que deberían servir a intereses más generales (clásicamente otra vez, véase Selznick, 1949).

GOBERNANZA EFICAZ

Un segundo valor que las innovaciones participativas a veces buscan promover es la gobernanza eficaz. La gobernanza es eficaz en la medida en que los acuerdos de gobernanza que se establecieron para abordar los problemas sustantivos, sean capaces de resolverlos: proveer educación, cuidado de los indigentes,

crear seguridad, y prestación de servicios y bienes públicos.

LA GOBERNANZA ES EFICAZ EN LA MEDIDA EN QUE LOS ACUERDOS DE GOBERNANZA QUE SE ESTABLECIERON PARA ABORDAR LOS PROBLEMAS SUSTANTIVOS, SEAN CAPACES DE RESOLVERLOS

En “Variedades de la participación”, me centré en innovaciones participativas que aumentan la eficacia a través de la reforma de agencias administrativas particulares tales como departamentos de policía, sistemas escolares, o reguladores ambientales. Al reorganizarse para incorporar una mayor participación ciudadana, las agencias públicas pueden aumentar su eficacia haciendo uso de más información y de las distintas capacidades y recursos de los ciudadanos. Formas de participación administrativa que pretenden aumentar la eficacia de este modo incluyen reuniones comunitarias sobre abusos policíacos (Skogan y Hartnett, 1997), consejos escolares locales (Fung, 2004) y asociaciones de cuencas (Sabatier *et al.*, 2005; Weber, 2003).

Considerando que la participación administrativa sigue siendo un fenómeno importante, las formas más prometedoras para los ciudadanos de contribuir a la resolución efectiva de problemas pueden radicar en otras esferas. En este artículo, quiero llamar la atención del lector a otros dos modos de participación que tienen como objetivo aumentar la gobernanza eficaz: la resolución de problemas multisectorial y el compromiso individualizado. El alcance político del primero es más amplio que el de un solo organismo,

mientras que el segundo tiene un enfoque más estrecho que la participación administrativa.

RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS MULTISECTORIAL

En el sector público, la resolución de problemas multisectorial se presenta como una solución para un problema organizacional: “la complejidad dinámica de muchos problemas públicos desafía los límites de los sistemas tipo “estufa de pipas” establecidos para la definición, administración y resolución del problema” (Weber y Khademian, 2008). Una manera de vencer las barreras para reunir el conocimiento y la acción coordinada es crear redes organizacionales que abarquen a las organizaciones relevantes a fin de abordar de manera más efectiva esos “problemas perversos”. Una idea central –común en los estudios y la práctica de la administración pública– es que las soluciones a muchos problemas sustantivos requieren la pericia y la capacidad de diferentes disciplinas (por ejemplo, policial, servicios sociales y educación) e incluso a través de las organizaciones del sector público, privado y civil. Por lo tanto, ya sea mediante la evolución organizacional incremental o por diseño intencional, han surgido redes de organizaciones que abarcan estas disciplinas y sectores para lidiar con problemas perversos (Goldsmith y Eggers, 2004; para una excelente discusión sobre esfuerzos de gobernanza colaborativa, ver Ansell y Gash, 2008).

Mucha de la resolución de problemas multisectorial, gobernanza en red, o esfuerzos de gobernanza colaborativa no crean un papel sustancial para los ciudadanos. En algunos casos, sin

- 7 N. del T.: El término *stove-pipe system* se refiere a sistemas que fueron creados para resolver un problema específico, y que aún teniendo el potencial, no comparte información o funcionalidad con otros sistemas. Evoca la imagen de los tubos o pipas de las estufas que sobresalían de los edificios, que operaban de forma individual.

embargo, la resolución de problema multisectorial gira en torno a la participación ciudadana directa. Llamamos a esta variante resolución de problemas participativa multisectorial. ¿Por qué involucrar a los ciudadanos dado el costo en tiempo y coordinación qué tal participación implica? Los ciudadanos pueden hacer varias contribuciones importantes para solucionar problemas perversos. En primer lugar, los ciudadanos pueden ayudar a enmarcar el problema particular de modos más exactos y viables que los profesionales actuando solos. En segundo lugar, cuando las decisiones implican intercambios éticos o materiales importantes, los ciudadanos pueden estar mejor situados para adjudicar aquellos intercambios. En tercer lugar, los ciudadanos, quienes a menudo son los más afectados por los esfuerzos para abordar los problemas públicos, están bien situados para proporcionar información relevante para idear soluciones y evaluar su implementación. Finalmente, los ciudadanos pueden a veces involucrarse directamente en solucionar problemas públicos y así contribuir con recursos adicionales a través de la coproducción.

En Albuquerque, Nuevo México, por ejemplo, varias organizaciones cívicas locales se asociaron con una organización nacional llamada Democracia Diaria para idear estrategias para mejorar el bienestar de los niños en Nuevo México. A modo de antecedente, los niños y adolescentes en Nuevo México van a la zaga en el país en indicadores importantes de logros educativos y sociales, en parte debido a la pobreza y al aislamiento social. El programa fue llamado Un Buen Comienzo para los Niños (ssfc)⁸ y comenzó en 2010 en las áreas de Albuquerque y Santa Fe.

Aunque la iniciativa fue encabezada por cinco grupos de la sociedad civil –el Consejo de Todos los Pueblos Indios, Cuidando los Niños (*sic*), Recursos de Padres Profesionales Nativos Americanos, Inc., el Programa de De-

sarrollo de la Familia de la Universidad de Nuevo México, y Desarrollo de la Juventud, Inc.– SSFC se enfocó primero en convocar a ciudadanos comunes a “círculos de diálogo”. Cada una de las cinco organizaciones civiles reclutó residentes de la zona para participar en discusiones en grupos pequeños sobre el desarrollo y educación infantil tempranos. Cada círculo estaba compuesto por entre 8-10 participantes y deliberaron por cinco sesiones de dos horas de duración. De acuerdo con Democracia Diaria, un total de 290 personas participaron en los círculos.

Estas deliberaciones fueron conducidas por facilitadores capacitados, y a cada grupo se le dio una guía de discusión informativa sobre educación infantil, preparadas previamente por Democracia Diaria. Cada grupo se movió a través de varias etapas estructuradas de deliberación. Primero se familiarizaron los unos con los otros. Luego, discutieron por qué el desarrollo infantil era importante para cada uno de ellos –los valores subyacentes en juego en esta cuestión. A continuación, intentaron crear juntos y ponerse de acuerdo sobre las metas y objetivos que constituirían un ambiente exitoso para el desarrollo y educación infantiles. También buscaron identificar los desafíos y obstáculos que impedían que los niños alcanzaran el éxito y las organizaciones para la creación de un entorno exitoso. Finalmente, los participantes formularon y propusieron soluciones para hacer frente a los desafíos utilizando sus propios recursos, aquellos de las organizaciones cívicas que los convocaron, y los de los gobiernos y la comunidad en el área.

Cada círculo de diálogo deliberó para identificar las mejores soluciones en términos de viabilidad, eficacia, periodo de implementación, costo, capacidades de la organización comunitaria implementadora, y necesidad de coordinación con el gobierno, el

sector privado, la sociedad civil, y otros actores. Los participantes votaron para identificar lo que ellos creyeron eran las tres mejores soluciones para mejorar el desarrollo y educación de la infancia temprana basadas en lo que la organización comunitaria patrocinadora podría implementar. Finalmente, cada círculo de diálogo designó a un miembro para representar al círculo durante una deliberación subsecuente llamada Foro de Acción. A los participantes se les pidió evaluar cada una de las soluciones propuestas de acuerdo con criterios como viabilidad, eficacia, costo, puntualidad, y disponibilidad de los recursos necesarios. Los participantes entonces votaron para seleccionar sus tres mejores propuestas.

El proyecto de ssfc pretendió no sólo discutir los problemas que los niños de Nuevo México enfrentan sino también promover estrategias concretas para hacerles frente. Sus estrategias estuvieron dirigidas a dos tipos de organizaciones. En primer lugar, las cinco organizaciones cívicas convocantes se involucraron ellas mismas en una variedad de actividades para el bienestar infantil, incluyendo la provisión directa del servicio. Los círculos hicieron una serie de recomendaciones sobre cambios de programación que estas organizaciones deberían hacer, incluyendo expandir los programas a la primera infancia, la preservación de la lengua materna, actividades adicionales para sensibilizar a la opinión pública, y la creación de centros comunitarios con programas para la primera infancia. En segundo lugar, una de las etapas finales de ssfc fue un Foro de Política en el cual muchos de los participantes en los círculos fueron convocados para desarrollar una serie de recomendaciones de política para el gobierno local y estatal. Estas recomendaciones incluyeron la disponibilidad universal (no con base en los recursos) de programas educativos para la primera infancia, ma-

► 8 Strong Starts for Children, ssfc por sus siglas en inglés.

yor control local en los programas para la primera infancia, y requisitos para que las empresas adopten medidas más amigables con las familias para apoyarlas en sus esfuerzos de cuidado y educación a la primera infancia (Democracia Diaria, 2011).

Los académicos de la gobernanza participativa y colaborativa han debatido muchas dimensiones en las cuales la eficacia de dichos esfuerzos puede fortalecerse: influencia en las decisiones y las políticas, en resultados como bienestar y riesgo, y en las capacidades colaborativas y de resolución de problemas de organizaciones y ciudadanos (Rogers y Weber, 2010). Aunque es demasiado pronto para evaluar si SSFC mejorará mensurablemente la condición de los niños en Santa Fe y Nuevo México en términos más generales, parece que el esfuerzo ha influido en las acciones de organizaciones cívicas y gubernamentales. Las cinco organizaciones cívicas convocantes parecen haber sido receptivas a muchas de las recomendaciones de los círculos de diálogo, adhiriéndose a recomendaciones sobre políticas sobre la lengua y comenzando programas para involucrar a los estudiantes en el desarrollo de materiales de sensibilización sobre niños desfavorecidos, especialmente de aquellos sin hogar. En parte como respuesta a las recomendaciones de SSFC, Nuevo México promulgó el Acta para el Cuidado y Educación de la Primera Infancia (S.B. 120) en abril de 2011.

COMPROMISO INDIVIDUALIZADO

Un conjunto diferente de métodos para ampliar la resolución efectiva de problemas gira en torno al aprendizaje y la conducta individual más que con la toma de decisiones colectiva y la acción social. Considerando que la resolución de problemas multisectorial engancha la visión de que las soluciones a muchos problemas perversos requieren información y medidas que abarcan

diferentes organizaciones e incluso sectores de la sociedad, el compromiso individual despliega dos observaciones. La primera es que algunos problemas sociales son el resultado de problemas individuales. La segunda es que muchos de los problemas sociales podrían ser resueltos con mayor facilidad si los individuos afectados pueden ser reclutados activamente para resolverlos. Pensemos este fenómeno como coproducción individual, incluso personalizada.

La dinámica básica de la coproducción individualizada es familiar. Todo padre que ha ido a una conferencia padre-profesor, discutido sobre las fortalezas y debilidades de su hijo/a, y después trabajado con el estudiante ha participado en esta clase de coproducción. Varios desarrollos más amplios, sin embargo, pueden señalar oportunidades para una gobernanza más eficaz a través del compromiso individualizado. En primer lugar, los resultados de encuestas muestran que aquellos en generaciones más jóvenes buscan formas de involucrarse más profundamente con los problemas públicos que les importan y puede incluso esperarse un nivel de compromiso con las organizaciones más profundo, más discursivo, que sus antecesores (Proyecto Opinión Pública, 2013). De ser cierto, esta tendencia crea el potencial para una mayor coproducción individualizada. En segundo lugar, las tecnologías digitales y los medios de comunicación social crean los recursos, al menos potencialmente, para que los ciudadanos adquieran información sobre los problemas públicos y datos sobre sí mismos, que los hacen socios más competentes para la solución de problemas públicos. En tercer lugar, en esferas como salud, educación, y protección del consumidor, la acción pública basada únicamente en las capacidades gubernamentales puede haber alcanzado límites que podrían

ser trascendidos al involucrar a los ciudadanos como coproductores.

Un ejemplo avanzado de coproducción individualizada viene de la asistencia médica pediátrica. El Síndrome del Intestino Irritable (IBD)⁹ infantil afecta aproximadamente a 60 mil niños en los Estados Unidos. Sus síntomas van desde indigestión hasta dolor intestinal y, en sus formas severas, pérdida de peso extrema y dolor debilitante. La Red de Cuidado Colaborativo, o C3N, es un grupo de aproximadamente 65 hospitales y centros que juntos tratan a 18 000 niños afectados con IBD. (Esta descripción de la Red de Cuidado Colaborativo se extrae de la investigación conducida por Dina Kraft para el Proyecto de Políticas de Transparencia en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard). Los miembros del C3N han usado instrumentos de datos digitales y han creado redes de tratamiento entre pacientes, entre doctores, y entre pacientes y doctores que involucran a los jóvenes de una forma mucho más activa en el monitoreo y tratamiento de sus condiciones y a mejorar la calidad del cuidado que los doctores proveen. C3N proporciona una variedad de instrumentos digitales, incluyendo aplicaciones y recordatorios, a través de los cuales los pacientes pueden supervisar estrechamente y registrar su propia condición y comportamiento: dieta, niveles de energía, cumplimiento de normas terapéuticas, sensación de bienestar, etcétera. También ha creado una red social entre pacientes en la cual ellos comparten sus propias experiencias y estrategias para el manejo de la enfermedad. Pero C3N no se limita a los pacientes. También ha creado redes separadas para que los proveedores de la asistencia médica puedan comparar notas, analizar datos de patrones generales e individuales de éxito terapéutico, e identificar y difundir las mejores prácticas.

► 9 Irritable Bowel Disease, IBD por sus siglas en inglés.

C3N parece haber mejorado el valor de las visitas entre médicos y pacientes al proveer a los doctores de mucha más información sobre los pacientes individuales previo a sus encuentros. Una meta central de C3N es aumentar las tasas de remisión para aquellos que sufren del IBD infantil. En esta medida, C3N ha sido incluso más exitoso de lo que sus creadores esperaban. Antes de 2007, cuando se creó C3N, las normas de atención habían logrado tasas de remisión de la enfermedad de 55 por ciento; para 2011, C3N había incrementado las tasas de remisión de sus pacientes a 78 por ciento.

La Red de Cuidado Colaborativo y otras formas de coproducción individualizada involucran a los ciudadanos de una manera muy diferente que las clases de minipúblicos que Dahl imaginó y que la mayoría de los teóricos han considerado. Eso es porque usualmente pensamos el papel democrático de los ciudadanos como influir –ya sea indirectamente a través de elecciones o directamente a través de mecanismos de participación– en las políticas públicas. Desde un mirador más amplio, sin embargo, la gobernanza democrática debería incluir una gama más completa de actividades a través de las cuales los individuos influyan en decisiones y acciones organizacionales –y ellos mismos tomen acción– para proteger sus intereses. En un sistema de coproducción institucionalizada como C3N, eso es justo lo que los pacientes hacen. No sólo cambian su propio comportamiento sino que también participan en la transformación de cómo se proporciona la atención a muchos pacientes con IBD infantil. Estos cambios vienen no a través de un claro proceso de toma de decisiones, como el de las asambleas de ciudadanos, sino más bien a través de la continua acumulación de pruebas terapéuticas, cambio de conducta, presentación de informes, recopilación de datos, y del análisis que se produce entre miles

de pacientes interconectados y sus médicos sobre largos periodos. En su conjunto, por supuesto, las mejoras individuales en áreas como educación o salud deben contar como ayuda para resolver problemas públicos.

JUSTICIA

La justicia social es un tercer valor de la gobernanza que la gobernanza participativa puede promover. Los mecanismos de gobernanza a menudo producen resultados injustos cuando algunos grupos –por ejemplo, los más aventajados por la circunstancia política, económica, o social– ejercen una influencia indebida para asegurar políticas y acciones públicas que refuerzan sus posiciones económicas o políticas. Aunque los teóricos democráticos se han preocupado durante mucho tiempo por la injusticia que proviene de la dominación de mayorías numéricas, la dominación de grupos minoritarios como los ricos o los intereses industriales concentrados es una fuente común de injusticia en los sistemas democráticos contemporáneos.

Las reformas de la gobernanza participativa pueden mitigar tal injusticia de dos maneras distintas. En primer lugar, aumentar la participación popular puede llevar el equilibrio de la influencia lejos de los grupos minoritarios dominantes. En segundo lugar, la justicia puede fluir como una consecuencia indirecta de las ganancias de los otros dos valores de la gobernanza: legitimidad y eficacia. Consideremos a su vez estos dos caminos.

En particular, desplazar el poder a aquellos que están social y políticamente marginados era una motivación explícita para aquellos que establecieron las reformas originales del presupuesto participativo en Puerto Alegre, Brasil. El Partido de los Trabajadores (Partido dos Trabalhadores) municipal inicialmente promovió el presupuesto participativo como una manera de “invertir” las priorida-

des de la inversión pública lejos de los sectores ricos de la ciudad a los más necesitados. Los creadores del presupuesto participativo en Puerto Alegre cocinaron una preferencia por los desfavorecidos en el presupuesto participativo original, cargando los montos de inversión pública que diferentes partes de la ciudad recibieron de acuerdo con sus niveles relativos de privación. Los vecindarios con niveles de infraestructura mediocre recibirían más fondos para asignar a los participantes (Santos, 1998).

Pero aun cuando las reformas del presupuesto participativo se han extendido a cientos de otras ciudades en todo el mundo, el énfasis original en la justicia social parece haber cedido. Gianpaolo Baiocchi explica por qué, desde esta perspectiva, el presupuesto participativo no ha viajado bien (Ganuza y Baiocchi, 2012). En su ejecución original, el presupuesto participativo era un medio para un partido de izquierda de lograr sus objetivos redistributivos y electorales. Reformadores en muchos otros lugares, sin embargo, adoptaron el presupuesto participativo como una forma de promover otros objetivos tales como la educación cívica y la legitimación popular. Es decir, intentaron promover una buena gobernanza más que aumentar la justicia social. Estos reformadores crearon versiones de presupuesto participativo que producen nuevas formas para que los ciudadanos se involucren en la asignación directa de las inversiones públicas, pero sin los elementos –tales como una fórmula de asignación redistributiva y atención a la movilización popular– necesarios para promover la justicia distributiva.

La justicia social retrocedió de la agenda del presupuesto participativo como aquella técnica participativa extendida a través del globo, porque los agentes de su reproducción a menudo estaban motivados por otras prioridades de gobernanza. La expe-

riencia reciente muestra que no existe un sesgo necesario hacia la justicia social en la elaboración de un presupuesto participativo o en otras innovaciones participativas. Más bien, el presupuesto participativo abarca una variedad de diseños institucionales en los cuales la participación ciudadana directa es un elemento constitutivo, pero el avance de la justicia social es una consecuencia contingente. Si alguna instancia del presupuesto participativo promueve la justicia social depende, ante todo, de los objetivos de los agentes políticos que lo diseñan e implementan.

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
ABARCA UNA VARIEDAD DE
DISEÑOS INSTITUCIONALES
EN LOS CUALES LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA DIRECTA ES UN ELEMENTO
CONSTITUTIVO, PERO EL AVANCE
DE LA JUSTICIA SOCIAL ES UNA
CONSECUENCIA CONTINGENTE

Esta verdad sobre el presupuesto participativo también es válida para una gobernanza participativa en términos generales. Promover la justicia social a través de una gobernanza participativa no es un logro trivial. Requiere al menos dos condiciones necesarias. En primer lugar, los defensores de la reforma deben buscar simultáneamente un mayor compromiso público y una mayor igualdad. En segundo lugar, los defensores deben tener la imaginación y el ingenio para diseñar e implementar instituciones participativas que funcionen.

Gobiernos, grupos de la sociedad civil, y otros han aplicado exitosamente muchos proyectos de gobernanza participativa en los últimos años, y la tendencia parece estar creciendo. En su mayor parte, sin embargo, estos proyectos parecen orientados a promover valores tales como la legitimidad o eficacia de la acción pública –tal

como se describe en las dos secciones previas– más que la justicia social. A diferencia del Partido de los Trabajadores en Puerto Alegre, la mayoría de los políticos y los funcionarios públicos que han creado instituciones de gobernanza participativa en años recientes, parecen no haber visto una mayor participación ciudadana como una manera de igualar la distribución de recursos o el acceso a bienes y servicios públicos. Porque no han estado muy motivados, los proyectos de participación que crearon no han sido, en su mayor parte, diseñados para promover la justicia social.

Aun cuando no están conscientemente motivados en promover la justicia social, las innovaciones participativas pueden a veces hacerlo indirectamente. Es decir, las reformas participativas que son impulsadas por los deseos de aumentar la legitimidad o eficacia de la gobernanza democrática a veces también pueden aumentar la justicia social.

Los déficits de legitimidad de las instituciones de gobernanza, por ejemplo, a veces provienen de problemas de exclusión (en que algunas personas son excluidas sistemáticamente) o de falta de deliberación (en que algunos puntos de vista o perspectivas son sistemáticamente excluidos o que el proceso de toma de decisiones es irrazonable). Cuando las reformas de gobernanza participativa incorporan exitosamente gente o puntos de vista que anteriormente eran excluidos, esto puede aumentar la igualdad al habilitarlos para abogar más efectivamente por bienes y servicios, derechos, estatus y autoridad. Aunque debe pasar más tiempo antes de que sus consecuencias políticas sustantivas se manifiesten, el aumento de la competitividad electoral de las reformas de la Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California puede volver a ambos partidos políticos más responsivos ante los californianos en general. Esta responsividad, a cambio,

puede generar una distribución más justa de los beneficios y las cargas de la política pública.

Las innovaciones que mejoran la eficacia de la gobernanza también pueden promover indirectamente la justicia social. Cuando los gobiernos –o alianzas sociales– crean y entregan servicios como educación, cuidado humano, salud pública, formación, seguridad o protección del medio ambiente más eficazmente, los usuarios de esos servicios se benefician. Pensamos en que tales servicios benefician a todo el mundo, o al público en general (por lo tanto les llamamos servicios públicos o bienes públicos). En cada caso real, sin embargo, algunos se benefician más que otros. Mejorar la educación pública primaria beneficia a diferentes grupos más que los avances en la educación superior. Cuando la policía comunitaria mejora la seguridad pública, la gente en áreas de alta criminalidad se beneficia más que las personas que viven en comunidades que ya eran seguras.

Las consecuencias en la justicia social de las reformas de la gobernanza participativa que están dirigidas principalmente a mejorar la eficacia de la gobernanza y la acción pública a través de mecanismos como la coproducción, por lo tanto, dependen del carácter de los beneficiarios de esos bienes y servicios públicos. En el caso de ssfc antes discutido, por ejemplo, los principales beneficiarios eran niños –muchos de los cuales eran nativos americanos– en el suroeste de los Estados Unidos. Aunque esta iniciativa estaba dirigida principalmente a mejorar la eficacia de la provisión pública de bienes y servicios –tanto por el gobierno y a través de una serie de alianzas con grupos cívicos y privados– esta reforma participativa también promovió indirectamente la justicia social en la medida en que mejoró el acceso y la entrega de esos bienes a niños muy desfavorecidos y a sus familias.

LAS CONSECUENCIAS EN LA JUSTICIA
SOCIAL DE LAS REFORMAS DE LA
GOBERNANZA PARTICIPATIVA QUE
ESTÁN DIRIGIDAS PRINCIPALMENTE
A MEJORAR LA EFICACIA DE LA
GOBERNANZA Y LA ACCIÓN PÚBLICA
A TRAVÉS DE MECANISMOS COMO LA
COPRODUCCIÓN...

La justicia, entonces, ha resultado ser un objetivo evasivo para los defensores de la participación. La razón principal consiste en que aquellos que poseen la autoridad política y los recursos para iniciar reformas de gobierno participativo sustanciales –funcionarios públicos o actores de la sociedad civil poderosos– a menudo han estado motivados en promover la legitimidad o la eficacia más que en rectificar la injusticia. Hay excepciones a este modelo general, por ejemplo, en Puerto Alegre, en donde el electorado de un partido político favoreció la justicia social. La gobernanza participativa también puede promover la justicia indirectamente –a menudo implícitamente– al aumentar el acceso de los desfavorecidos a los procesos de toma de decisiones o a bienes y servicios públicos de calidad.

DESAFÍOS A LA INNOVACIÓN PARTICIPATIVA

Aunque las iniciativas de gobernanza participativa han proliferado en muchas esferas en los últimos años, aún quedan muchos desafíos para profundizar la democracia mediante la participación ciudadana creciente. Consideremos brevemente tres de éstos.

El primero es liderazgo. Es casi tautológico observar que cada innovación participativa significativa tiene un defensor, o un conjunto de defensores, en el gobierno o en la sociedad civil que tiene la creatividad para adaptar algún diseño participativo a necesidades y circunstancias particulares, la astucia

política para identificar y organizar aliados en este esfuerzo, y la perseverancia para llevar a cabo la iniciativa.

El liderazgo en la innovación participativa ha sido inconstante porque sus fuentes han sido oportunistas y, en su mayor parte, asistemático. A menudo, los proyectos de participación nacen de una alineación coincidente de fuerzas. Una organización comunitaria podría exigir una mayor voz para sus miembros sobre alguna cuestión local cuando una organización filantrópica quiere invertir en compromiso cívico y un político local tiene que reforzar el apoyo en esa comunidad. Estas fuerzas podrían converger en el control de la escuela local o en presupuesto participativo como una reforma de compromiso público que promueve cada uno de los diferentes fines. Estas alineaciones forman bases endebles para sostener o ampliar la gobernanza participativa, porque los motivos que generan el entusiasmo inicial para participar pueden desaparecer pronto o desplazarse hacia otros objetivos.

¿Qué cambios produciría un liderazgo político, cívico, y administrativo más sistemático para la innovación participativa? En un nivel abstracto, un liderazgo más constante en este terreno requiere la creación de incentivos más poderosos y sistemáticos para que los líderes organizacionales creen formas efectivas de compromiso público. Esos incentivos probablemente vendrían del electorado que exige mayor participación en las decisiones públicas. El modelo aquí es nuevamente Puerto Alegre, donde durante una década el Partido de los Trabajadores profundizó su base de apoyo electoral porque los programas de presupuesto participativo que defendieron eran populares entre los votantes. Hasta donde sé, pocos líderes políticos (o cívicos) han sido capaces de traducir su compromiso con la democracia participativa en una fuente de capital político en lugar de un desagüe del mismo.

Un segundo desafío, relacionado con el primero, es la falta de una amplia articulación popular y acuerdo sobre el papel de la participación ciudadana no electoral en las instituciones democráticas contemporáneas. Si bien hay discrepancias sobre los márgenes de la democracia representativa, hay amplia comprensión y acuerdo sobre las instituciones de base y prácticas tales como el sufragio universal y elecciones competitivas regulares. Dicha comprensión y acuerdo permite a los líderes de la reforma democrática explicar más fácilmente los problemas que están abordando (a x se le niega el derecho a votar), coordinar soluciones (restaurar a x su derecho al voto), y construir apoyo popular para sus esfuerzos (cuando uno de nosotros no puede votar, es un insulto a todo nuestro sistema democrático).

No existe aún ninguna comprensión consensuada análoga del papel o de las consecuencias del compromiso público directo. ¿Es un privilegio para los jóvenes en Boston ayudar a decidir qué tipo de proyectos públicos orientados a la juventud deben construirse? O, por el contrario, ¿sería erróneo negarles esa influencia? ¿Están los desarrolladores y las autoridades zonales obligados a consultar con los residentes cercanos al planear las estructuras significativas, o los procesos electorales y reglamentarios ya han cumplido los requisitos democráticos? ¿La participación parental en las escuelas las hace más eficaces u obstaculiza a los educadores profesionales? La falta de acuerdos de fondo, o incluso de orientación común, incluso en cuestiones básicas sobre la participación pública, hace el trabajo de quienes defienden la innovación participativa mucho más difícil. Casi todas las veces, tales defensores deben desarrollar explicaciones y justificaciones independientes de nuevo –explicando a los aliados, seguidores, y oponentes por igual– por qué un mayor compromiso público puede ser deseable en sí mis-

mo, puede tener buenas consecuencias, y a qué podría parecerse. Podría haber mucha más fricción y desigualdad en las elecciones en los Estados Unidos si, cada dos años, los partidarios de la democracia representativa tuvieran que convencer a la gente en cada comunidad en todo el país por qué el voto es deseable y explicar cómo llevar a cabo a las elecciones.

Un tercer desafío, relacionado con los dos previos, es la trivialidad. Aunque el número de innovaciones de gobernanza participativa parece haber proliferado en los años recientes, el alcance de muchas de estas innovaciones es completamente limitado, incluso hasta el punto de volverlas triviales. Este es el problema de la banca del parque. Cuando una ciudad concede a los residentes el poder de decidir de qué color deberían pintarse las bancas del parque, esto aumenta la participación del ciudadano, pero no de un modo significativo. Existen muchos modos diferentes de restringir la participación de modo que, en el límite, ésta sea trivial: los participantes ejercen poca influencia en los resultados, la agenda de los asuntos que consideran puede ser altamente constreñida, o los recursos y las autoridades investidas en un proceso participativo pueden ser diminutos.

La trivialidad pone en peligro la gobernabilidad participativa de varias maneras. La más importante, una forma trivial de participación ciudadana casi seguramente resultará en desilusión generalizada. Por definición, un tipo de participación trivial no puede promover ninguno de los objetivos –legitimidad, eficacia, o justicia– discutidos anteriormente. Los participantes suelen involucrarse en procesos participativos para satisfacer necesidades y deseos que tienen, y no pueden hacer eso a través de un proceso trivial. Un riesgo de segundo orden es que funcionarios, evaluadores, y ciudadanos confundirán las deficiencias de la participación trivial con los

fracasos de la participación general. Aquellos en comunidades con poca experiencia con la participación ciudadana directa –donde casos como el del presupuesto participativo de Puerto Alegre y la Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California son exóticos– pueden fácilmente cometer el error de pensar que la participación es necesariamente trivial, porque formas de participación empoderadas, no triviales, exceden los horizontes de su imaginación política.

CONCLUSIONES

En la última década se ha observado un crecimiento considerable no sólo en los estudios sobre gobernanza participativa sino también en la práctica misma. Aumentar la participación ciudadana es a veces visto como una forma de aumentar la eficacia de la regulación, mejorar la provisión de los bienes y servicios públicos, y reforzar los resultados en áreas como salud y educación que unen los límites entre lo público y lo privado, lo social y lo individual. Si los jóvenes continúan exigiendo un mayor compromiso con las instituciones que les afectan y si las tecnologías digitales continúan haciendo la información más accesible, podemos esperar que tanto la demanda de vías de coproducción como el potencial de sus contribuciones aumenten.

La participación ciudadana a veces también es vista como una solución a un problema muy diferente: apuntalar la legitimidad democrática de los procesos de gobernanza. La gobernanza democrática representativa enfrenta varios problemas críticos de legitimación. En Estados Unidos, especialmente, la corrupción del proceso político por el poder financiero es ampliamente reconocida como una herida profunda a los ideales democráticos, pero un pesimismo generalizado acerca de la incapacidad para curar esta herida rápidamente se está solidificando en un amplio cinismo respecto al sistema

político. En otras democracias representativas maduras, en las que los desafíos a su legitimidad son algo menos agudos, los síntomas inconfundibles del malestar político se manifiestan en la disminución de la membresía partidista, en una disminución de la participación electoral, y en un ascenso de partidos y de otras formaciones políticas no tradicionales.

A menos y hasta que estos sistemas de partido desarrollen soluciones para volver a conectar con el electorado popular y articulen adecuadamente sus intereses en el marco de la representación, estos déficits de legitimidad seguirán profundizándose. Contra este contexto político, podemos esperar que experimentos e innovaciones como la Asamblea Ciudadana de Columbia Británica, la Comisión de Redistribución de los Ciudadanos de California, y el Consejo Constitucional Islandés continúen y quizá proliferen. Es importante tener en cuenta, sin embargo, que no sabemos todavía si tales esfuerzos pueden de hecho reparar la legitimidad de los procesos de gobernanza democrática. La versión normativa y empírica de esa pregunta –el efecto de la participación ciudadana directa en la legitimidad democrática a través de minipúblicos como las asambleas de ciudadanos– es una que amerita atención continua.

Muchos demócratas participativos esperan que las reformas de la gobernanza participativa también promuevan la justicia social. Es aquí donde la participación ciudadana directa enfrenta sus mayores desafíos. Esto no es principalmente un problema de diseño institucional. Existen muchos diseños para la participación ciudadana que, en muchos contextos diferentes, podrían resultar en decisiones públicas y acciones sociales que pongan en ventaja a aquellos que están ahora social y económicamente en desventaja. Más bien, el desafío es político. En la mayoría de los contextos, las organizaciones y los líderes

que poseen los recursos y la autoridad para crear iniciativas de gobernanza participativa significativas, simplemente carecen de la motivación para promover la justicia social a través de esos proyectos (por el contrario, a veces están fuertemente motivados para mejorar la eficacia de la gobernanza o la legitimidad). Este patrón no es universal –como el caso del Partido de los Trabajadores en Puerto Alegre en la década de los años noventa muestra. El desafío, entonces, para aquellos que buscan la justicia a través de la participación es, en primera instancia, un desafío político más que un problema de diseño institucional. Deben crear las condiciones políticas bajo las cuales poderosas organizaciones y líderes estén motivados para promover la justicia social. Sólo entonces esos líderes estarán interesados en saber si y qué tanto, una mayor participación ciudadana puede aumentar la justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- Ansell, Chris y Alison Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4): 543-571.
- Cohen, Joshua (1989). Deliberation and democratic legitimacy. *The good polity: normative analysis of the state*. Edited by Alan Hamlin and Philip Pettit. Nueva York: Blackwell, pp. 17-34.
- Dalton, Russell J. (2008). *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Everyday Democracy (2011). *Strong starts for children: policy forum report and findings*. www.scribd.com/doc/51485360/Strong-Starts-Policy-Forum-Report-and-Findings [accessed January 29, 2015].
- Fung, Archon (2003). Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11 (3): 338-367.
- (2004). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- (2006). Varieties of participation in complex governance. Special issue. *Public Administration Review*, 66: 66-75.
- (2007). Democratic theory and political science: a pragmatic method of constructive engagement. *American Political Science Review*, 101 (3): 443-458.
- Ganuzo, Ernesto y Gianpaolo Baiocchi (2012). The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the globe. *Journal of Public Deliberation*, 8 (2): article 8. www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=jpd [accessed January 29, 2015].
- Gilens, Martin (2012). *A uence and influence: economic inequality and political power in America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goldsmith, Stephen y William D. Eggers (2004). *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Grant, John (2013). Canada's republican invention? On the Political Theory and Practice of Citizens' Assemblies. *Political Studies*, 62 (3): 539-555.
- Landemore, Hélène (2014). Inclusive constitution-making: the iceland experiment. *Journal of Political Philosophy*. Published electronically on february 25. doi:10.1111/jopp.12032.
- Lessig, Lawrence (2011). *Republic, lost: how money corrupts congress-and a plan to stop it*. Nueva York: Twelve.
- Mansuri, Ghazala y Vijayendra Rao (2012). *Localizing development: does participation work?* Washington, DC: World Bank. openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11859 [accessed January 29, 2015].
- Nye, Joseph S., Jr. Philip D. Zelikow y David C. King, eds. (1997). *Why people don't trust government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Participedia (2009). *British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform*. participedia.net/en/cases/british-columbia-citizens-assembly-electoral-reform [accessed January 29, 2015].
- (2010a). *Citizens' Initiative Review*. participedia.net/en/cases/oregon-citizens-initiative-review-oregon-cir [accessed January 29, 2015].
- (2010b). *Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform*. [Participedia. net/en/cases/ontario-citizens-assembly-electoral-reform](http://participedia.net/en/cases/ontario-citizens-assembly-electoral-reform) [accessed January 29, 2015].
- (2011). *Strong Starts for Children (Albuquerque, New Mexico, USA)*. participedia.net/en/cases/strong-starts-children-albuquerque-new-mexico-usa [accessed January 29, 2015].
- Peixoto, Tiago (2014). *Participatory budgeting map*. maps.google.com/maps/ms?ie=UTF8&hl=en&msa=0&msid=210554752554258740073.00045675b996d14eb6c3a&t=m&11=40.979898,14.765625&spn=145.175291,298.828125&z=1&source=embed [accessed January 30, 2015].
- Piven, Francis Fox y Richard A. Cloward (1977). *Poor people's movements: why they succeed, how they fail*. Nueva York: Pantheon.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin, eds. (1999). *Democracy, accountability, and representation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Harvard IOP Harvard University's Institute of Politics (2013). Public opinion project. *Spring 2013 Survey*. Washington, DC: Harvard's Institute of Politics, Harvard University. www.iop.harvard.edu/spring-2013-survey [accessed January 30, 2015].
- Rogers, Ellen y Edward P. Weber (2010). Thinking harder about outcomes for collaborative governance arrangements. *American Review of Public Administration*, 40 (5): 546-567.
- Russon-Gilman, Hollie (2012). Transformative deliberations: participatory budgeting in the United States. *Journal of Public Deliberation* 8 (2): Article 11. www.publicdeliberation.net/jpd/v018/iss2/art11 [accessed January 29, 2015].
- Sabatier, Paul A., Will Focht, Mark Lubell, Zev Trachtenberg, Arnold Vedlitz y

- Marty Matlock, eds. (2005). *Swimming upstream: collaborative approaches to watershed management*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998). Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics and Society*, 26 (4): 461-510.
- Selznick, Philip (1949). *TVA and the grass roots: a study of politics and organization*. Berkeley: University of California Press.
- Skogan, Wesley G. y Susan M. Hartnett (1997). *Community policing: Chicago style*. Nueva York: Oxford University Press.
- Smith, Graham y Matthew Ryan (2014). Defining mini-publics: making sense of existing conceptions. *Deliberative mini-publics: involving citizens in the democratic process*. Edited by Kimmo Grönlund, André Bächtiger, and Maija Setälä. Colchester, UK: ECPR Press.
- Sonenshein, Raphael J. (2013). *When the people draw the lines: an examination of the California Citizens Redistricting Commission*. Sacramento: League of Women Voters of California.
- Thompson, Dennis (2008). *Who should govern who governs? The role of citizens in reforming the electoral system*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 20-49.
- Weber, Edward P. (2003). *Bringing society back in: grassroots ecosystem management, accountability, and sustainable communities*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Weber, Edward P. y Anne M. Khademian (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68 (2): 334-349.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

TURISMO ARQUEOLÓGICO DIDÁCTICO EN MASCOTA, JALISCO, MÉXICO

JOSEPH B. MOUNTJOY

Estoy muy agradecido a la Sociedad de Arqueología Americana por esta oportunidad de participar en esta conferencia. También, gracias a este evento me fue posible visitar 33 sitios arqueológicos y 11 museos en la costa y el altiplano central del Perú. Como resultado de este viaje me di cuenta de lo avanzado que es Perú en muchos puntos de su turismo arqueológico en comparación con México, lugar donde laboro. Aunque el ejemplo de turismo arqueológico didáctico en Mascota, Jalisco que explicaré aquí enfatiza varios aspectos que están comúnmente ausentes en México, a diferencia que en Perú.

En 2013 el Instituto Nacional de Antropología e Historia en México registró 21 067 714 visitas a sus sitios arqueológicos y museos: 11 880 716 visitas a sus sitios arqueológicos y 9 186 998 visitas a sus museos (INAH, 2014). Sin lugar a dudas el turismo arqueológico es muy importante para este país y es una actividad digna de un servicio didáctico de alta calidad.

Desafortunadamente, las personas que visitan los sitios y museos arqueológicos, con frecuencia no reciben información confiable principalmente por tres razones:

1. Aunque es un requisito que los guías oficiales reciban cursos de capacitación por arqueólogos, es común que los guías ignoren esa información y prefieren inventar sus propias explicaciones, a veces fantásticas, para conseguir mejores propinas. Por ejemplo: “en esta piedra las mujeres se acostaban para dar a luz” o “la sangre de los sacrificados corría hasta ‘un pie’ de profundidad por la Calle de los Muertos.
2. Es muy común que los museos arqueológicos sean montados por museógrafos que carecen de conocimiento arqueológico y por ende ellos simplemente decoran edificios con piezas arqueológicas según su propio criterio de “estética”, desconociendo o ignorando la información accesible a ellos directamente de arqueológicos o de sus publicaciones. La bandera mexicana es indudable una obra de arte, su

belleza es conocida mundialmente, pero su verdadera importancia reside en su significado histórico y cultural no en su naturaleza estética. Es lo mismo con las bellas (o las “feas”) piezas arqueológicas prehispánicas.

3. Las piezas arqueológicas exhibidas en los museos comúnmente carecen de procedencia científica; muchas de las piezas han sido donadas, compradas o confiscadas por el gobierno, y casi siempre se encuentran algunas piezas que son falsificaciones, mismas que a veces se consideran como las piezas “estrellas” de los museos.

Aquí reporto sobre uno de los pocos casos en México en donde se ha podido ligar el turismo arqueológico directamente a las investigaciones arqueológicas y montar un museo local que es de un tipo didáctico inusual en México, así como desarrollar una visita

JOSEPH B. MOUNTJOY es profesor e investigador en la Universidad de Guadalajara, en el Centro Universitario de la Costa Puerto Vallarta. jbmoutj@hotmail.com

Basado en una ponencia del mismo título que fue presentada por Joseph B. Mountjoy en la segunda Conferencia Intercontinental de la Sociedad de Arqueología Americana, en la sesión plenaria 2, en Lima, Perú, el 9 de agosto de 2014.

guiada a sitios arqueológicos locales y reforzar estas dos experiencias con publicaciones sobre el mismo material.

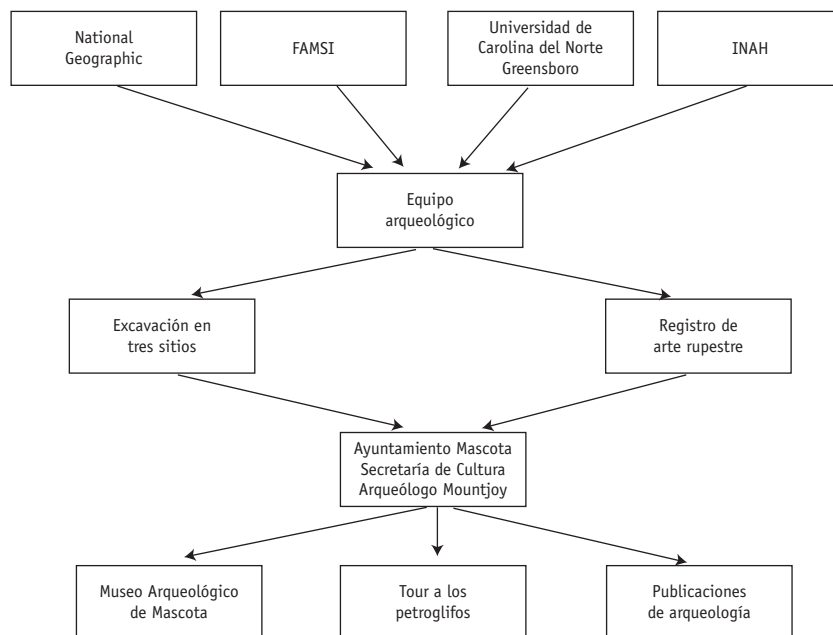
Lo que es sorprendente es que este conjunto de obras no se hizo en la capital de México con sus 20 000 000+ de habitantes, ni en la capital de Jalisco, Guadalajara, con sus 4 000 000 habitantes, sino en el poblado de Mascota, Jalisco que es una comunidad de 8 000+ habitantes en medio de la Sierra Occidental de Jalisco, a tres horas de Guadalajara y a dos horas de Puerto Vallarta. Aquí presento un resumen de lo que se hizo y de cómo se hicieron estas obras.

Absolutamente clave para las investigaciones arqueológicas en el valle de Mascota fue el apoyo de la sociedad National Geographic. Tras cinco temporadas la National Geographic apoyó excavaciones en el panteón prehispánico de El Pantano (circa 800 a. C.) con tres becas de aproximadamente \$15,000 (dólares, uscy) cada una. Aportación económica adicional para las investigaciones en otros dos panteones culturalmente contemporáneos con El Pantano fue proporcionada por la Fundación para el Avance de Estudios Mesoamericanos, S. A. Contamos también con el apoyo de Juan José de la Torre y su esposa Chila Maldonado, dueños del rancho El Pantano, así como la colaboración de la familia Esparza, dueños del segundo sitio (El Embocadero II), y del ejido Mascota en donde se encuentra el tercer sitio, Los Coamajales.

Para la investigación de arte rupestre en la región, recibimos apoyo de la Universidad de Carolina del Norte en Greensboro. El Instituto Nacional de Antropología e Historia de México otorgó los permisos para llevar a cabo las investigaciones citadas, y alumnos de la Escuela de Conservación y Restauración del Occidente en Guadalajara restauraron muchas de las piezas para poder exhibirlas en el museo.

La figura 1 presenta un diagrama esquemático que señala cómo las

FIGURA 1
ORGANIZACIÓN DEL PROYECTO DE INVESTIGACIONES ARQUEOLÓGICAS
QUE RINDIÓ LOS TRES RESULTADOS DIDÁCTICOS PRINCIPALES



instituciones participantes apoyaron al proyecto arqueológico para realizar excavaciones en tres sitios y para registrar el arte rupestre local. Después del trabajo de campo y laboratorio, hubo otras instituciones (por ejemplo, la Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco y el Ayuntamiento de Mascota), quienes se encargaron de establecer el Museo Arqueológico de Mascota, proporcionar fondos para las publicaciones arqueológicas y desarrollar una visita guiada a tres lugares cercanos que tienen concentraciones de piedras con petroglifos. El resto de esta presentación será dedicada a los tres resultados: el museo, las publicaciones y la visita guiada a los petroglifos.

EL MUSEO

El Museo Arqueológico de Mascota (figura 2) fue inaugurado con dos salas en 2001, y otras dos salas fueron agregadas en 2003 y 2005. En 2010 el museo fue premiado con un Galardón

Museístico del estado de Jalisco, y al año siguiente el museo fue remodelado por la Secretaría de Cultura del Gobierno de Jalisco y el Ayuntamiento de Mascota con un costo de aproximadamente un millón de pesos.

Durante los últimos 13 años el museo ha recibido entre 2 000 y 3 000 visitas por año, la gran mayoría de Jalisco y estados circunvecinos. Pero gracias a su localización, ubicado a dos horas de Puerto Vallarta, llegan visitantes de todas partes del mundo: Japón, Holanda, Corea del Sur, Costa Rica, Brasil y Canadá, por mencionar algunos de los países.

En mayo de este año (2014) el museo recibió un poco más de 250 visitantes. El comentario más frecuente en el registro fue “excelente”. Sólo se tuvo la queja de un niño porque no encontró huesos fósiles de animales.

En la entrada al museo hay una antesala que tiene seis fotografías grandes de petroglifos, siete objetos prehispánicos de piedra que se puedan

tocar, especialmente por las personas invidentes, y 35 piezas de donación local que están organizadas en una vitrina según su periodo prehispánico (preclásico, clásico o posclásico). De esta forma, la antesala funciona como una introducción a las salas en el interior del museo.

Adentro del museo la primera sala está dedicada a una exposición y explicación del arte rupestre (motivos pintados o grabados), encontrado en la Sierra Occidental de Jalisco. Siguen tres salas en donde se exhiben 405 piezas de ofrenda obtenidas de excavaciones en tres panteones fechados por radiocarbono con un rango de 1000 a. C. a 700 a. C. Estas tres salas proceden cronológicamente según el desarrollo de las investigaciones en el campo: Temporada 2001; Temporadas 2002 y 2003; y Temporadas 2004 y 2005. Cada una de estas salas enfatiza diferentes aspectos didácticos de los métodos de la excavación arqueológica y de sus resultados. Cada una de las cuatro salas cuenta con una guía impresa en español o en inglés que explica paso a paso el contenido de la sala.

Sala 1. El arte rupestre (figura 3) está dedicada a una explicación del significado del arte rupestre de esta parte del Occidente de México (aproximadamente 100 d. C. a 1600 d. C.). En la sala se exhiben 39 fotografías (78 cm x 50 cm) a colores de ejemplos de arte rupestre, organizadas (junto con sus cédulas) en una secuencia que lleva al visitante a entender la interpretación arqueológica de los diseños pintados o grabados en relación con ritos asociados con el sol, el agua y la fertilidad (figura 4) que se llevaron a cabo durante el ciclo agrícola. La exposición incluye fotografías de dos paneles grandes de pictografías junto con dibujos de los diseños pintados y su explicación está vinculada al simbolismo de los indígenas huicholes de la región. Las fotografías de los petroglifos y cédulas asociadas también presentan una interpretación basada en la

FIGURA 2
FACHADA DEL MUSEO ARQUEOLÓGICO DE MASCOTA, JALISCO



FIGURA 3
ARTE RUPESTRE, SALA 1



FIGURA 4
FOTOGRAFÍAS DE PETROGLIFOS, SALA 1



etnografía de los indígenas huicholes de Jalisco y Nayarit. En el centro de la sala hay cuatro piedras con petroglifos que fueron rescatadas de sitios locales. También hay un video breve sobre la explicación de petroglifos locales, filmado en uno de los sitios incluidos en la visita guiada a los petroglifos (figura 5).

Sala 2. Temporada 2001. Se muestran 204 piezas de ofrenda y ocho fotografías del panteón en el sitio de El Pantano (circa 800 a. C.), más un video breve de las excavaciones en proceso en El Pantano. Las exhibiciones en esta sala enfatizan cuatro cosas: (1) cómo empezó el proyecto en El Pantano; (2) las excavaciones llevadas a cabo en el panteón en 2001; (3) los restos humanos y las ofrendas encontradas; y (4) contactos costeros entre México y Centroamérica y el Ecuador que son aparentes en la joyería y en el estilo de ciertas vasijas de cerámica. De interés especial, es la presentación en una vitrina (figura 6) de un grupo de figurillas grandes, ollas y botellas que fue descubierto a la entrada de la tumba inaugural del panteón en El Pantano. Se cree que las figurillas representan cinco dioses que fueron importantes en la cosmología de la sociedad indígena. También en la pared hay una fotografía de estas piezas señalando su colocación original a la entrada de la tumba. Otra pieza muy especial que se expone en esta sala es una de las joyas con facetas más antiguas del mundo.

Sala 3. Temporadas 2003 y 2004. Esta sala tiene 87 piezas obtenidas del panteón en El Pantano durante las temporadas 2002 y 2003, más siete fotografías de las excavaciones. Un enfoque de esta sala es la interpretación de ciertas piezas de ofrenda, como figuras de perros que representan la función de guiar el alma del difunto en su viaje al más allá, y de dos ollas sobrepuestas que funcionaron para cocinar frijoles. Otro enfoque de la sala es la presentación de dos tumbas adyacentes que fueron excavadas en

FIGURA 5
IMAGEN DEL VIDEO. SALA 1. JOSEPH B. MOUNTJOY



FIGURA 6
GRUPO DE FIGURILLAS Y VASIJAS ENCONTRADAS EN LA PUERTA DE UNA TUMBA
EN EL PANTANO, SALA 2



2003. La presentación de estas tumbas incluye: (1) una vitrina de las piezas arregladas tal como fueron encontradas en las dos tumbas (figura 7); (2) un dibujo de estas piezas como fueron registradas en el sitio (figura 8);

(3) unas fotos de cómo las piezas fueron excavadas; y (4) un video sobre el proceso de remover las piezas de la tumba (figura 9).

La Sala 4 (figura 10) tiene 114 piezas y 19 fotografías, en este caso

FIGURA 7



FIGURA 8

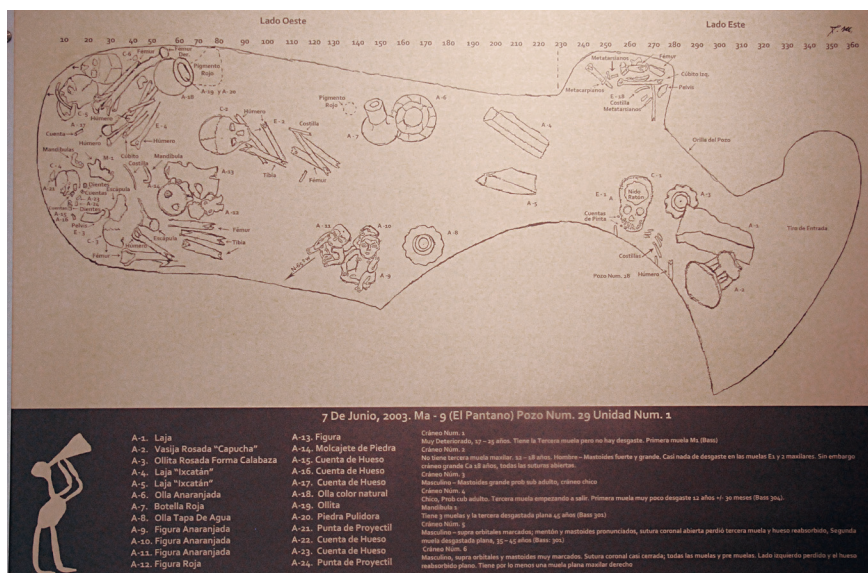


FIGURA 9



FIGURA 10



no sólo de El Pantano sino también de los otros dos sitios excavados en las temporadas 2004 y 2005: Los Coamajales (circa 1000 a. C.) y El Embocadero II (circa 800 a. C.). En esta sala hay cierto énfasis en el proceso de la excavación y en el registro arqueológico de piezas de ofrenda y restos humanos, incluyendo: (1) el mapeo con estación total de las piezas y restos humanos en una de las tumbas; (2) el proceso de retratar el contenido de una de las tumbas por el fotógrafo de la National Geographic, Jesús López; y (3) la excavación de restos humanos (figura 11). Además se incluye la reconstrucción del rostro de uno de los cráneos encontrados en el panteón de El Embocadero II (figura 12), una reconstrucción que fue realizada por un escultor forense que ha trabajado con la FBI en Estados Unidos.

LAS PUBLICACIONES

El museo cuenta con dos ediciones sobre las investigaciones y las piezas y fotografías en exposición, los cuales pueden adquirirse. Uno de los libros es *El Pantano y otros sitios del formativo medio en el valle de Mascota, Jalisco* (Mountjoy 2012a, figura 13) consiste de 230 páginas e incluye fotografías a colores de todas las piezas en exposición en las tres salas de excavaciones, así como fotografías de las piezas en su contexto original con los entierros en los panteones. Este libro también incluye una explicación del significado de las piezas con relación al desarrollo prehispánico del Occidente de México, así como el desarrollo prehispánico del resto de Mesoamérica, e incluye una bibliografía de 152 obras que apoyan la explicación.

El segundo libro *Arte rupestre en Jalisco* (Mountjoy 2012b, figura 14) consiste de 46 páginas y tiene fotografías a color que incluyen todas las fotografías presentadas en la Sala 4, así como la misma explicación del significado de los diseños grabados o pintados que se

FIGURA 11
FOTOGRAFÍAS DE LA EXCAVACIÓN DE RESTOS HUMANOS. NATHAN MOUNTJOY, SALA 4.



FIGURA 12
TRES CRÁNEOS HUMANOS Y LA RECONSTRUCCIÓN DE UN ROSTRO, SALA 4.



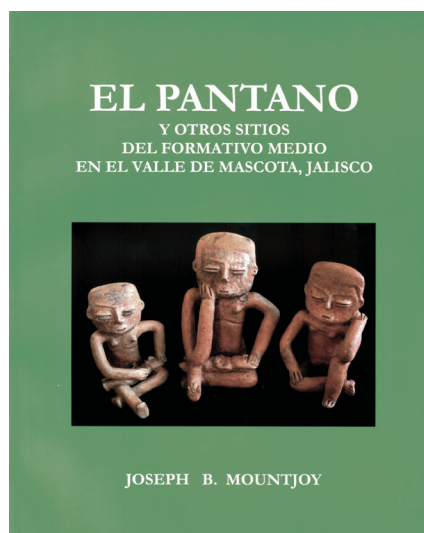


FIGURA 13
EL PANTANO Y LOS OTROS SITIOS DEL
FORMATIVO MEDIO EN EL VALLE DE
MASCOTA, JALISCO

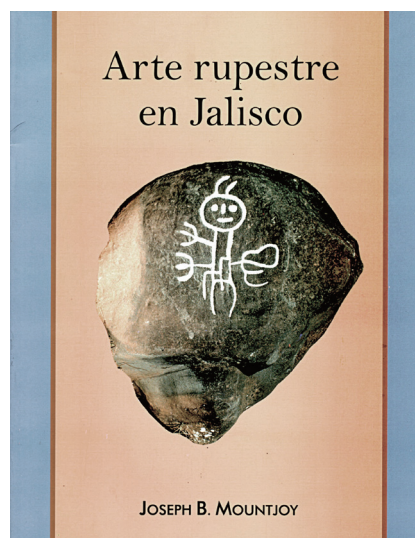


FIGURA 14
ARTE RUPESTRE EN JALISCO

encuentran en la sala, aunque en una forma más detallada. Este libro cuenta con una bibliografía de 17 obras sobre arte rupestre del Occidente de México escritas por el mismo autor.

LA VISITA GUIADA A LOS PETROGLIFOS

A una distancia de aproximadamente 2.5 kilómetros al sureste del Museo Arqueológico (figura 15) hay 84 piedras con petroglifos agrupadas en tres concentraciones. Estos tres grupos son de

fácil acceso al público ya que se puede hacer un recorrido en un lapso de una hora y media. Estas piedras tienen una gran variedad de diseños grabados, lo que ayuda a vincular la visita con la presentación de los petroglifos en el Museo. Todos los años en temporada seca se marcan los diseños con gis, labor que en tiempo de lluvia desaparece, sin embargo, marcar los grabados año con año facilita la presentación de la explicación de los motivos y permite que el visitante tome buenas fotografías.

El primer grupo, con grabados en mejor estado que en el municipio, consta de 22 piedras con el diseño de uno de los dos “patoles” (juego prehispánico semejante a “la oca” o “serpientes y escaleras”) (figura 16). También se encuentra un “patole” abreviado, el mejor conservado de este tipo en el valle de Mascota.

El segundo grupo es una concentración de 45 piedras grabadas fáciles de observar. Aquí hay otros dos “patoles” grandes, muchos símbolos del sol y agua, y unos grabados en forma de

FIGURA 15
LA RELACIÓN DE LOS PETROGLIFOS
VISITADOS A LA UBICACIÓN DEL MUSEO
ARQUEOLÓGICO DE MASCOTA, JALISCO

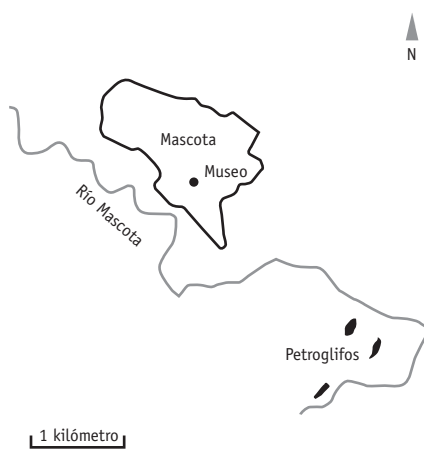


FIGURA 16
GRABADO DE UN “PATOLE”. JORGE ALEJO



pie en la piedra más grande del lugar, indicando el lugar en donde un chamán llevaba a cabo sus ritos de súplicas al dios Sol para pedir el bien de la comunidad indígena local.

El tercer grupo tiene 17 piedras. Este lugar sobresale por tener un observatorio solar (figura 17). Este observatorio consiste de una grieta entre las piedras grandes del acantilado. Adentro, al fondo de la grieta hay una piedra grande y bastante blanca que no tiene motivos grabados. Esta piedra llega a su máxima iluminación el 21 de junio durante el solsticio de verano, esto gracias a otra pequeña grieta un poco más al sur por donde entran los rayos del sol. En ambos lados de la boca de la grieta grande hay símbolos relacionados con el sol. Dos de estos grabados (uno en cada lado de la boca de la grieta) posiblemente representen el registro de la explosión de la supernova de 1054 d. C., una “nueva estrella” brillante que fue visible por 653 días. Este evento debió haber asustado a los indígenas (figura 18) y así lo representaron en la boca de su observatorio solar.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

En Mascota, Jalisco se han hecho varias obras enfocadas en turismo arqueológico didáctico. El propósito de estas obras es el de informar a la gente local y a los visitantes sobre aspectos del pasado prehispánico del valle de Mascota. Estas obras incluyen un museo en donde se exhiben piezas procedentes de excavaciones profesionales y fotografías de las actividades de investigación. También hay fotografías de arte rupestre, algunas piedras grabadas, y una explicación del significado cultural de los motivos grabados o pintados. Además se ofrece una visita guiada a tres grupos de petroglifos locales y dos libros sobre todo el contenido del museo. Este conjunto de materiales y actividades didácticos es único en Jalisco y sólo en los museos, publica-

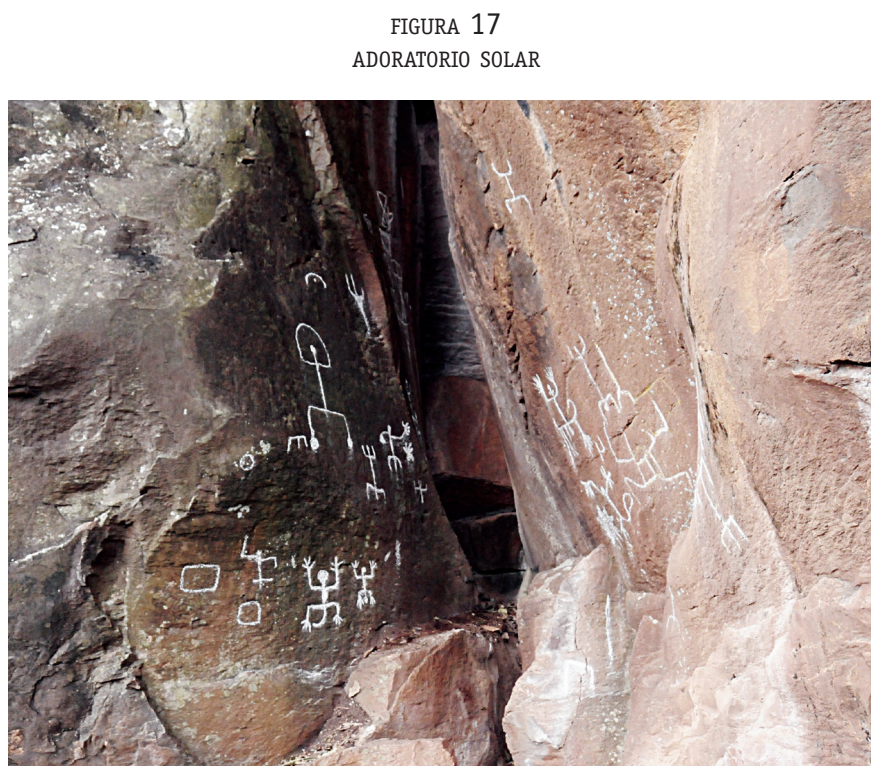


FIGURA 17
ADORATORIO SOLAR



FIGURA 18
POSIBLE REPRESENTACIÓN DE LA
SUPERNOVA DE 1050 D. C.,
EN LA BOCA DEL ADORATORIO SOLAR

ciones y visitas guiadas de Teotihuacán y el Templo Mayor he podido encontrar un conjunto semejante en otra parte de México.

BIBLIOGRAFÍA

INAH Instituto Nacional de Antropología e Historia (2014). *El INAH obtuvo récord histórico de visitantes: más de 21 millones acudieron a museos y zonas arqueológicas durante 2013*. Disponible en: www.inah.gob.mx/boletin/1-acervo/7045-el-inah.

Mountjoy, Joseph B. (2012a). *El Pantano y otros sitios del formativo medio en el valle de Mascota, Jalisco*. Guadalajara: Secretaría de Cultura del Gobierno de Jalisco.

— (2012b). *Arte rupestre en Jalisco*. Guadalajara: CONACULTA/Secretaría de Cultura del Gobierno de Jalisco/ PACMYC Jalisco/ Acento Editores.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D

AÑO 14 ■ NÚMERO 14, se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de noviembre 2015 en los talleres de Pandora Impresores S. A. de C. V., Caña 3657, La Nogalera, Guadalajara, Jalisco.

La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Diseño: Verónica Segovia González.

Cuidado de la edición: Amparo Ramírez Rivera.

