



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Durazo Montaña, Alfonso

La gestión de la violencia legítima: México y Chile en perspectiva comparada (Parte II)

Espacios Públicos, vol. 12, núm. 26, diciembre, 2009, pp. 10-28

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67612145002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La gestión de la violencia legítima: México y Chile en perspectiva comparada (Parte II)*

Fecha de recepción: 23 de enero de 2009

Fecha de aprobación: 17 de febrero de 2009

*Alfonso Durazo Montaña**

RESUMEN

El presente trabajo se enfoca a comparar las políticas públicas orientadas específicamente al mantenimiento de la estabilidad y la ausencia de violencia sociopolítica en México y Chile; equipara igualmente el diseño institucional responsable de la operación de tales políticas. El ensayo cierra con una serie de conclusiones y recomendaciones tendientes a mejorar las citadas políticas públicas en México, a partir de las ventajas asociadas a la gestión de la violencia legítima del modelo chileno.

PALABRAS CLAVE: gobernabilidad, fuerza pública, continuum de fuerza, democracia, políticas comparadas.

ABSTRACT

This paperwork focuses mainly on making a comparative perspective in Mexico and Chile, the public policies designed to maintain a political stability and the absence of sociopolitical violence. It also focuses on the institutional design responsible for the execution of such policies. Some conclusions and recommendations are made at the end of this paper, in order to improve the so said public policies in Mexico based on the advantages of the chilean model.

* Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas, Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, Campus México.

KEY WORDS: governability, public force, force's continuum, democracy, comparative politics.

EL CASO DE CHILE

En el pasado reciente Chile ha tenido que enfrentar como nación y sociedad la marca del gobierno autoritario en el uso de la fuerza pública. Baste mencionar durante el régimen de Augusto Pinochet (1973-1990) la actuación de la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA) y su sucesora —la Central Nacional de Informaciones (CNI)— en el proceso de detención, tortura y desaparecimiento de opositores políticos.¹

Después de la transición iniciada en 1990, Chile se ha encaminado paulatinamente a la construcción de una democracia sólida, y aun cuando según reportes del Banco Mundial el país muestra altos índices de gobernabilidad -con niveles más positivos que los de algunas democracias europeas- no ha escapado a situaciones que han puesto a prueba su política de contención de conflictos sociales.² Desde principios de los noventa, los sucesivos gobiernos chilenos han enfrentado manifestaciones de descontento con diversos grados de complejidad, provenientes generalmente de organizaciones estudiantiles del área de la capital así como de organizaciones laborales, cuyas manifestaciones han impactado en diversas regiones del país. No obstante, algunos autores —como Díaz y Salinas (2004: 180)— consideran que desde el punto de vista del perfil de los sujetos sociales involucrados, en la mayoría de los casos no se trata de

conflictos de carácter estructural, es decir, aquellos en que el conjunto social plantea soluciones radicales y alternativas; de hecho estiman que la mayoría de ellos se han convertido -luego del retorno a la democracia- en conflictos de actores.³

No obstante la dimensión de algunos de estos conflictos, la sombra que generó la utilización de organismos estatales de control, espionaje político y en general la utilización de la fuerza pública durante el periodo de la dictadura (1973-1989), ha propiciado que los gobiernos de la democracia sean particularmente cuidadosos en la utilización de estos instrumentos, tanto en su forma como en su contenido. El relativamente fuerte estado de derecho que priva actualmente en el país permite que se use la fuerza pública casi siempre apelando a criterios y marcos legales socialmente aceptados, lo que ha minimizado el impacto en actores o sectores de la opinión pública que condenan por principio el uso de la fuerza (Illanes, 2006: 12-13).

Las distintas estrategias para enfrentar tanto el origen del conflicto como su contención, han tenido como característica la utilización de medios aceptados regularmente como democráticos. Esto va desde la utilización de mecanismos para el registro de focos potenciales de conflicto, como el empleo de la fuerza pública, en la que destaca la incorporación de nuevas técnicas de uso de la violencia⁴, una mayor preparación y profesionalización de los cuerpos de fuerza pública así como el uso de los medios de comunicación para la difusión de los planes e instrumentos utilizados en la aplicación de la fuerza (Illanes, 2006: 23-28).⁵

**LAS POLÍTICAS PREVENTIVAS
Y REACTIVAS EN CHILE: LAS
INSTITUCIONES**

En las acciones públicas relativas a conflictos sociales, el Ministerio del Interior chileno tiene un rol fundamental: la misión de proponer al presidente de la República las normas y acciones sobre políticas internas orientadas a mantener el orden público, la seguridad y la paz social; igualmente coordinar a los ministerios encargados, en sus respectivas esferas de competencia, de la seguridad pública y ciudadana. Específicamente, la División de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio del Interior es la entidad responsable de desarrollar, impulsar y coordinar acciones preventivas del gobierno en materia de delincuencia, violencia y temor, según lo establecido en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana.

Subordinado al mismo ministerio está la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), organismo público creado en 2004 con el fin de coordinar y asesorar al ejecutivo en materia de inteligencia. Su labor principal es realizar inteligencia política, ya que dentro del llamado Sistema de Inteligencia del Estado de Chile cumplen la labor de inteligencia militar las Direcciones de Inteligencia de las Fuerzas Armadas. Específicamente la Unidad de Orden Público, dependiente del Ministerio del Interior, se orienta a la prevención, procesamiento y control de conflictos sociales y políticos. Tiene como misión asesorar a las autoridades ministeriales en su rol de preservar y garantizar el orden público, haciéndolo a través de las

autoridades centrales del Ministerio y los representantes del(a) presidente(a) de la República, a lo largo del territorio nacional. La Inteligencia Policial y las direcciones o jefaturas de inteligencia de las policías (Carabineros e investigaciones)⁶ participan igualmente en labores de monitoreo de focos de conflicto social —no únicamente políticos o de seguridad nacional— y en la elaboración de reportes de inteligencia sobre su gravedad, así como hacer recomendaciones sobre las agencias o ministerios encargados de atender puntualmente el problema. Los posibles conflictos en los que se concentra este organismo van desde ambientales, tenencia de la tierra, políticos, relativos a la procuración de servicios públicos de calidad, etc. (Holzmann, 2006).

En términos generales, las políticas de estabilidad y ausencia de violencia chilenas se han caracterizado por la aplicación de mecanismos al margen de coyunturas políticas. Frente a un conflicto social grave se suelen emplear de manera paralela estrategias de medios para dar a conocer a la opinión pública la naturaleza, alcances y fines de determinadas acciones, especialmente en lo referente al uso de la fuerza. Ello ha redituado en un buen nivel de aprobación y legitimidad política de estas acciones por parte de la ciudadanía, especialmente de aquella de mayor edad que constantemente comparan esta situación con la prevaleciente durante el gobierno autocrático (Salinas Figueredo, 2006: 1-53). Por supuesto, tales políticas preventivas y reactivas sobre conflictos sociales no han estado ausentes de controversias, y aun de duras críticas, por parte de algunos sectores políticos y sociales,

sin embargo, el balance pareciera ser a la larga positivo.⁷

UN CASO DE ESTUDIO: “LA REVOLUCIÓN DE LOS PINGÜINOS”

Llamada así por el tradicional uniforme escolar chileno, se trata de la movilización estudiantil más grande en la historia de Chile. Se dio de abril a junio de 2006, en el primer año de gobierno de Michelle Bachelet. Después de algunas manifestaciones de cierta consideración en los últimos meses del gobierno del presidente Lagos, los estudiantes secundarios iniciaron marchas y protestas por la concesión del pase escolar gratuito y por la disminución del valor de inscripción para rendir la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Se calcula que al inicio de las movilizaciones participaron aproximadamente 10 mil estudiantes. Ante este escenario, el gobierno reaccionó de dos maneras paralelas: por un lado transmitió de inmediato a través de los medios de comunicación su disposición a dialogar con los manifestantes, pero también hizo pública su intención de aplicar la ley, e incluso sugirió que los métodos estudiantiles de protesta eran violentos (De la Cuadra, 2007: 4). Las fuerzas policiales actuaron conteniendo a los manifestantes con carros lanza chorros y el uso de carabineros. En los días siguientes se realizaron nuevas movilizaciones, esta vez sin permiso de la Intendencia Metropolitana. Frente a los hechos de violencia que se produjeron en diversas ciudades —mostrados principalmente en daños al mobiliario público por cifras considerables— y a la falta de autorización, las manifestaciones

fueron inmediatamente desarticuladas por la fuerza pública.

El gobierno comunicó que se darían becas para la PSU a los tres quintiles de menores ingresos y que el pase se mantendría sin restricciones. Dicha medida no satisfizo a las agrupaciones de alumnos, que insistieron en sus demandas de PSU gratuita para los tres primeros quintiles de ingreso, pase escolar gratuito y una revisión completa a la Jornada Escolar Completa (JEC).

Con más de 100 escuelas tomadas por estudiantes -y a sólo días después de las violentas protestas del 1 de mayo- los estudiantes salieron a una nueva marcha; los hechos de violencia se repitieron y los carabineros detuvieron a casi un millar de estudiantes el día 10 de mayo; mientras tanto en las regiones se producían hechos similares (De la Cuadra, 2007: 4-5).

El tenor de las movilizaciones fue de una relativa cohesión organizativa a los ojos de varios observadores y líderes de opinión, y de cierto respaldo por parte de la opinión pública, que consideraba legítimos los reclamos de los estudiantes. No obstante que se suspendieron las clases por un tiempo considerable y se dieron hechos de estimable violencia, en general el gobierno mantuvo firme su posición de asegurar que las manifestaciones no se salieran de control, al mismo tiempo que abría canales de diálogo. De manera paralela implementaba una estrategia mediática que hacía ver a los estudiantes como poco ordenados y cohesivos. Finalmente, en junio el gobierno los propuso participar en la conformación del

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, que terminó por dividir y debilitar al movimiento estudiantil hasta su desintegración, ese mismo mes (De la Cuadra, 2007: 11).

Este conflicto reveló los errores iniciales del gobierno de Bachelet —tenía unos meses de haber tomado posesión— para formular una estrategia de solución del conflicto. No obstante, se debe resaltar como exitosa la estrategia del gobierno de usar instrumentos de comunicación social para hacer clara su posición de no permitir mellas al estado de derecho, su disposición al diálogo y hacer notar los errores y “dogmatismo” de los estudiantes.

Si bien después del movimiento estudiantil el gobierno hubo de pagar un costo político —pues dio por terminada la luna de miel entre Bachelet y algunos sectores de la sociedad chilena, que se tradujo en una baja sensible en su popularidad—, en términos generales el manejo del conflicto permitió al gobierno salir al paso en su primera prueba.

POLÍTICAS PREVENTIVAS: REGISTRO Y MONITOREO DE CONFLICTOS POTENCIALES

Tanto en Chile como en México, los actores políticos han reconocido la importancia de contar con instancias que promueven la estabilidad política y un sistema libre de conflictos sociales graves. En ambos casos se han instrumentado políticas dirigidas a la atención de demandas y contención de

trances sociales cuando éstos han rebasado el marco de lo legal.

Uno de los factores que incide en la calidad de las políticas es el grado de institucionalización y alcance real de los organismos públicos encargados de registrar y atender demandas sociales. Esto se define por un conjunto de estructuras que funcionan en la realidad y no sólo están en la forma. En el caso de Chile estos organismos, generalmente dependientes del Ministerio del Interior, cuentan con recursos, patrimonio propio y soporte legal para llevar a cabo sus funciones. Estas mismas agencias han sido estables a lo largo del tiempo, pues su creación está relativamente alejada de coyunturas políticas específicas. Estas agencias trabajan con una valoración del conflicto social que no necesariamente lo percibe como una patología o como producto de oscuros intereses políticos (aun cuando éste pudiese ser el caso). El conflicto social se concibe como un fenómeno complejo que puede tener varias causas, e incluso algunas de éstas pueden estar relacionadas con demandas sociales legítimas, por lo que asumen que se requiere de una política compleja, adaptable y realista para enfrentarlos democráticamente.

Otra característica del caso citado es la flexibilidad y adaptabilidad de los procedimientos en la atención de conflictos. Tal modelo de política de atención a conflictos adoleció originalmente de cierto rigor en su implementación, lo que lo acercaba a un modelo de espíritu “judicialista”, excesivamente formal. Actualmente, en el modelo chileno los instrumentos institucionales han probado —respetando el marco legal— po-

seer capacidad de adaptación a diferentes situaciones de conflicto, tanto en lo que se refiere a la coordinación de esfuerzos gubernamentales de manera horizontal (entre las distintas agencias públicas y poderes), vertical (distintas entidades de gobierno como las comunidades autónomas, regiones, etc.), como en su relación con otros actores (partidos, medios, ONGs, etc.).

En el caso chileno más que en el mexicano, los organismos en cuestión muestran una clara diferencia respecto de otras unidades institucionales, en términos de su especificidad de jurisdicción y su grado de autodefinición institucional. Estos organismos no dependen (o dependen menos) de la naturaleza institucional o coyuntural de otras agencias públicas. Una consecuencia es la claridad y certidumbre en la acción de dichos mecanismos, al grado de que en Chile se puede hablar de algo similar a una política de estado en la resolución de conflictos. Si bien los distintos gobiernos imprimen su sello particular a esta política, los mecanismos específicos de ésta muestran cierto grado de sana estabilidad y certidumbre.⁸ Las reglas del juego están establecidas y todos los actores con mayor conciencia y claridad reconocen qué se puede hacer y qué no en caso de conflicto, esto es, cómo interactuar en el proceso de creación de soluciones y oportunidades.

Otra característica notable en el caso chileno es la naturaleza más abierta de los organismos encargados de atender demandas; el amplio número y diversidad de actores involucrados en el proceso de gobierno y diseño de políticas públicas genera una

mayor descentralización de la autoridad que está descentralizada o desconcentrada y una importante diversidad de actores con posiciones ideológicas múltiples y variados compromisos políticos tienen, bajo reglas claras, una cierta influencia en estos organismos (Ackerman, 2005: 3). Así, especialmente en Chile, sus sistemas de inteligencia y detección de conflictos actúan de tal manera que varios actores políticos influyen en su naturaleza organizativa, misión y modos de acción. A la vez, éstas están en permanente proceso de rendición de cuentas al gobierno, al poder legislativo y a la opinión pública (Holzmann, 2006).⁹

En México se han dado en los últimos años pasos importantes en la construcción de organismos públicos para la detección y atención a demandas de la sociedad. No obstante, éstas se encuentran todavía en una situación de relativa debilidad institucional. Si bien cuentan con recursos y estructura organizativa, se trata de organismos de autoridad concentrada en cuya actuación influyen pocos actores, lo que tiende a hacer poco transparente y poco estable su actuación.¹⁰ En algunas ocasiones estas agencias han sido acusadas de promover soluciones a los conflictos de manera discrecional, “por debajo del agua”, lo que al final ha cobrado dividendos en su legitimidad pública.¹¹

Algo que sobresale de los organismos de atención a demandas sociales en México es su ambigua conceptualización de la naturaleza de las mismas. Esta ambigüedad se da en tres formas: puede ocurrir que el discurso político dominante se refiera a ellas como un problema estructural relacionado con la

pobreza y desigualdad social que requiere del inmediato cuidado y atención del Estado, pero que en los hechos aborde el problema como si se tratase de un fenómeno coyuntural aislado; o que ocurra que se conciba formalmente al proceso de atención de demandas únicamente como un medio de contención de posibles conflictos futuros, sin insertarlas en un contexto democrático y de elemental justicia social. Finalmente, existe también la visión, muy arraigada en algunos tomadores de decisiones que conciben la atención a las demandas sociales principalmente en relación con el estrato social que las presenta y a la naturaleza última de estas demandas, lo que a su vez determina el uso o no de la fuerza pública en caso de conflicto.¹² Esta diversidad de visiones influyentes genera una disparidad de criterios sobre una materia que por su naturaleza requiere una relativa homogeneidad al momento de su aplicación.

La legendaria complejidad, flexibilidad y adaptabilidad de las instituciones del sistema político que dominó México la mayor parte del siglo XX no es una característica propia de los actuales organismos de atención a conflictos potenciales. Con algunas excepciones, estos organismos tienden a estructurarse como oficinas públicas poco efectivas de recolección de demandas que pueden desaparecer en unos años o meses —especialmente a nivel local—, tienen recursos limitados y muestran en general un escaso nivel de profesionalización en la medición y atención de conflictos. Estos organismos se muestran vinculados a coyunturas políticas específicas y no a una política permanente y estable de atención a conflictos.

En suma, con la discutible excepción de la estructura institucional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), los organismos mexicanos a nivel federal y local no cuentan con un perfil institucional que les permita llevar a cabo su función de manera adecuada y denotan una existencia con bajos niveles de diferenciación institucional y especialización de funciones, bajo nivel de profesionalización y recursos limitados.

No obstante, si bien el panorama institucional da cuenta de un contexto político que ha concebido los conflictos sociales como generadores de inestabilidad, en Chile continúa prevaleciendo una visión que promueve evitar el conflicto contra la posición que asume su existencia como algo natural y que debe ser administrado y resuelto.

POLÍTICAS REACTIVAS: USO DE LA FUERZA PÚBLICA

El empleo de la fuerza pública en conflictos sociales en Chile tiene como características generales las siguientes:

Un relativo alto grado de profesionalización de los miembros de los cuerpos de seguridad, que se manifiesta en su constante capacitación y equipamiento, orientados a la contención de manifestaciones y apego al estado de derecho, y cuenta como una de sus estrategias al continuo de fuerza (Dammert, 2008: 100). Estos cuerpos de seguridad usan armas no letales —salvas, balas de gomas, inmovilizadores, tanquetas que lanzan chorros de agua, etc.—, como usuales medios de contención de conflicto,

un relativo alto nivel de institucionalización de las dependencias encargadas de los cuerpos de seguridad, que se refleja en la existencia de una burocracia profesional, planes de acción específicos y delimitados, etc. (Dammert, 2008: 101). Estas mismas agencias usan instrumentos de comunicación para informar o dar a conocer a la opinión pública los métodos empleados; en general, estas corporaciones muestran una escasa tolerancia a la violación de la ley en manifestaciones y otro tipo de trances sociales.

En México, los últimos acontecimientos en Oaxaca y Atenco muestran que una política estable, eficaz y legítima en el uso de la fuerza del Estado es uno de los grandes pendientes. Los cuerpos de seguridad no cuentan con altos niveles de profesionalización, en términos de capacitación operativa y equipamiento (Bergman, 2007: 30). Es común que al momento de darse un enfrentamiento, los cuerpos de seguridad (por ejemplo granaderos), se muestren incluso en desventaja técnica-operativa frente a una multitud enardecida.¹³ Estas corporaciones tampoco están capacitadas profesionalmente en la utilización de técnicas modernas de contención de manifestaciones que se han salido de orden. Una de las consecuencias de la ausencia de estos factores es que resulta común que en la actuación de la fuerza pública se traslape “restaurar el orden” con reprimir, en ocasiones brutalmente.

Organizacionalmente, las distintas secretarías y dependencias (Seguridad Pública, Procuraduría General de la República, etc.) no contemplan formal y específicamente la función de contener y restaurar el orden en

caso de conflicto social no asociado directamente a un problema de delincuencia (López Portillo, 2000). Un ejemplo de esto es la no adopción hasta el momento de estrategias modernas, internacionalmente aceptadas e implementadas, como el Continuo de Fuerza, que es una táctica especialmente diseñada ante determinados conflictos que usualmente involucran grandes multitudes en protestas. Estas agencias muestran también una menor diferenciación y articulación entre sus funciones institucionales y las de otras similares, lo que va en detrimento de la estabilidad y solidez institucional. En suma, estas dependencias cuentan con grados de institucionalización todavía insuficientes para generar amplios márgenes de legitimidad y eficacia.

LA EVALUACIÓN DE LOS ORGANISMOS DE DERECHOS HUMANOS

Una forma seria de evaluar la actuación de las corporaciones encargadas del uso de la fuerza es mediante el análisis de los informes y recomendaciones de los organismos formales de defensa de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales. Siguiendo esta línea, en México la situación es poco halagüeña. Los últimos tres informes anuales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (ONU), así como los de Amnistía Internacional coinciden en señalar y denunciar el uso excesivo de la fuerza, e incluso la brutalidad de los cuerpos policíacos en situaciones de conflicto social, lo que ha contribuido usualmente a empeorar los conflictos y no

a resolverlos. Algunos de los señalamientos generales que resaltan son (CNDH, 2005, 2006, 2007; Amnistía Internacional, 2005, 2006, 2007):

El uso común de la tortura y prácticas degradatorias por parte de la policía o cuerpos de granaderos

Detenciones ilegales y uso excesivo de la fuerza, incluso contra ciudadanos ajenos al conflicto

Uso de la fuerza pública indiscriminada contra mujeres y niños

Uso de armamento de fuego real y tácticas extremas ante situaciones que no lo ameritan

En el caso de Chile, aun cuando actualmente no existe la figura del Ombudsman (Fundación Jaime Guzmán E.: 2008) los reportes de los organismos internacionales coinciden en señalar como graves la forma en que los carabineros han manejado el conflicto relacionado con las demandas del pueblo mapuche, en los que destaca el uso excesivo de la fuerza y la intimidación. En el caso de las últimas manifestaciones estudiantiles, mientras los informes de Amnistía Internacional denuncian el uso desmedido de la fuerza pública, detenciones ilegales de inocentes y agresiones físicas a periodistas, los reportes del Alto Comisionado sugieren que las autoridades hicieron en general un uso adecuado de los cuerpos de seguridad —aun cuando admite algunas excepciones graves— que evitaron que el conflicto se desbordara aun más y lesionara los derechos

de terceros (CNDH, 2005, 2006, 2007; *Informes anuales de Amnistía Internacional*, 2005, 2006 y 2007).

EL CONTEXTO POLÍTICO- INSTITUCIONAL

El caso de Chile es usualmente tomado como ejemplo de una transición exitosa a la democracia. El “gradualismo” chileno sentó las bases no sólo para finalizar el quiebre del autoritarismo sino para continuar con la segunda etapa de la transición: la construcción de sólidas instituciones democráticas. Hoy ese país se cuenta entre las democracias consolidadas,¹⁴ que se refleja en la existencia de: a) *Rule of law* o el imperio de la ley; b) *accountability* o rendición de cuentas; c) *responsiveness*, o reciprocidad, es decir, la capacidad de respuesta que encuentra la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general; d) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades; y e) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica (Morlino, 2005: 260-261). Existe consecuentemente una arena pública con márgenes democráticos delimitados que moldean la forma como los propios actores se comportan. Los mismos ciudadanos y las organizaciones perciben esos márgenes y actúan en consecuencia. Tal contexto favorece la implementación de políticas de gobernabilidad que no incurran en elevados costos políticos o sociales, ya que se tiene un marco de referencia sobre los límites de la acción pública. Este mismo contexto de democracia de calidad genera un impacto positivo en la cultura cívica do-

minante. Este conjunto de valores políticos apuesta por el mismo uso de los instrumentos de la democracia como el medio para solucionar conflictos, al mismo tiempo que aboga por el mantenimiento del orden social, aun a costa del uso de la fuerza (O'Donnell *et al.*, 1989: 43-44).

En Chile este contexto político favorece la desconcentración de la autoridad en dependencias y organismos públicos en los términos expuestos, porque al aumentar el número de actores involucrados, la pluralidad y medios de acción, se disminuye la probabilidad de que el organismo sea rehén de un solo grupo o tendencia política, programa o intereses creados; así se fortalece la función de los organismos en su propia transparencia y efectividad, lo que a su vez marca el camino hacia su legitimidad y estabilidad de largo tiempo (Ackerman, 2005).

La política de atención a demandas sociales se ve favorecida porque la democracia genera incentivos para que las agencias responsables realicen transparentemente sus procesos; además de contar con departamentos especiales para la atención a ambientalistas, reclamos en la prestación de servicios públicos, etc. Su estructura está a la vista de otros órganos de gobierno y bajo el escrutinio de medios de comunicación.

Como mencionamos, el uso de la fuerza pública en este país es percibido como necesario en determinadas situaciones por los actores relevantes, así como por amplios sectores de la sociedad que consideran legítima la actuación de los cuerpos de violencia del Estado para prevenir el descontrol social;

al mismo tiempo estos actores reconocen la existencia de límites a su uso, pues su utilización está inmersa en un complejo proceso de rendición de cuentas.

En contraste, el actual contexto político-institucional en México no favorece la existencia de políticas sólidas de estabilidad política. El proceso de transición a la democracia, incompleto o inconcluso, ha dejado a la “mitad” la construcción de las reglas del juego político democrático para todos los actores. Esta transición política inconclusa conlleva los riesgos de un retroceso autoritario o de la existencia de una democracia de baja calidad.

Igualmente, la naturaleza de la transición ha afectado el diseño institucional de los organismos públicos encargados de elaborar políticas. En este caso, el proceso de cambio político se ha caracterizado por su gradualismo y por la existencia de periodos sucesivos de liberalización y apertura política. Estos procesos han sido, por lo general, parte de una estrategia adaptativa de la clase política en el poder. Por periodos, la intención de la clase política no ha sido transitar a la democracia, sino abrir algunas “válvulas” del sistema como medio de mantenimiento del poder real.¹⁵ Por lo mismo, los diferentes actores participan en ocasiones —dependiendo del periodo, la coyuntura, presión externa, etc.— de manera limitada en el diseño institucional de los organismos. Éstos han funcionado como simples oficinas de fachada o elaborada escenografía sin poder de acción real. Si bien, después del año 2000 se dan algunos avances, particularmente en materia de transparencia, la construcción de sólidas

instituciones democráticas está todavía en el aire. Una de las consecuencias es que la legitimidad y eficacia de las políticas de estabilidad están limitadas por la existencia de un contexto de transición política y, por lo tanto, por un arreglo institucional inacabado que no genera certidumbre en las interacciones entre actores en el corto, mediano y largo plazo; ello influye en la consecución de niveles aceptables de gobernabilidad.

Esta situación se percibe en la implementación de políticas vinculadas con la gobernabilidad democrática, en particular con aquellas orientadas a la estabilidad política. En este contexto, los márgenes de actuación están acotados por la percepción y/o valores de los distintos actores sobre la naturaleza de la aplicación de políticas de estabilidad. Como resultado se da un impacto negativo en la interacción entre actores, tanto de la esfera privada como de la pública. En este caso específico, el uso de la fuerza se ve sometido constantemente a presión. Algunos actores consideran que su uso es prueba de la naturaleza represora del régimen, sobre todo cuando se trata de movimientos populares de protesta. En contrapartida, otros afirman que su utilización debe ser jurídicamente “ciega”, por lo que debe emplearse al menor síntoma de desorden social.

CONCLUSIONES Y ALGUNAS LECCIONES

Los puntos expuestos nos muestran que los buenos resultados de una política de atención de conflictos y uso de la fuerza legítima del Estado están vinculados con la calidad de las instituciones responsables de

diseñar e instrumentar esta política pública, así como la existencia de un contexto político-institucional propio de una democracia consolidada. Los casos estudiados nos dan algunas pistas sobre la influencia de los procesos de cambio político incompletos, en este caso respecto a la atención a demandas sociales y el uso de la fuerza legítima como medio de restauración del orden basado en derecho.

Díaz y Salinas (2004: 177) señalan que la resolución de conflictos requiere que las instituciones o agencias encargadas contemplen etapas consecutivas: análisis global y específico de conflictos, y diseño de procesos de negociación. Es importante analizar los conflictos en su propio mérito, llegando a una comprensión descriptiva de sus problemáticas, sus fundamentos, sus protagonistas, sus dinámicas, su historia, sus orígenes y sus fases (diagnóstico). En sus palabras “el resultado debe proporcionar una enriquecedora e informativa foto instantánea de los conflictos. Pero el análisis de conflictos no se debe detener una vez iniciadas las negociaciones, sino que tiene un rol clave en el proceso post-conflicto (análisis de resultados y perdurabilidad de los acuerdos) para fortalecer una dinámica cíclica de prevención de nuevos conflictos”. Una vez identificada la naturaleza de los conflictos se deben diseñar correctos y efectivos procesos de negociación, considerando los factores específicos a tener en cuenta a la hora de crear el procedimiento más adecuado para un conflicto en particular: elección del lugar de reunión, participantes, elaboración de la agenda, estructura, reglas básicas para las conversaciones y otras materias similares.

Además, es necesario diseñar instrumentos específicos para el desbloqueo de puntos muertos y menús de técnicas de negociación y facilitación. El caso chileno nos muestra que es más cercano a este modelo de resolución de conflictos que el mexicano; argumentamos que el contexto político ha sido favorable para que suceda así.

Esto no quiere decir que el modelo chileno tenga todo el camino recorrido. En este caso se conjuga toda una serie de factores que han favorecido un nivel de gobernabilidad aceptable y en los que el modelo institucional operativo para resolver conflictos es sólo uno de ellos. Pero si nos atenemos a la definición de Coppedge (1994), el patrón chileno para la resolución de conflictos sociales ha logrado en lo fundamental que las relaciones políticas entre los actores sean estables y aceptadas por todos. Esa aparente tensión señalada por Coppedge (1994) entre gobernabilidad y democracia, en donde la primera requiere de representación en proporción al poder de los actores, mientras que la segunda se ciñe al principio del número de ciudadanos que apoyan una causa, ha sido básicamente resuelta mediante instituciones políticas que incorporan en su funcionamiento ambas lógicas contrapuestas.

Ante la actual situación política y de seguridad que enfrenta México, podemos inferir algunas recomendaciones generales basadas en la experiencia chilena:

- La importancia clave de la existencia de agencias encargadas específicamente de atender demandas sociales que pudieran generar conflicto social.
- El reconocimiento de la importancia y diferenciación clara de la función preventiva (focalización y atención de demandas sociales) y la reactiva (restauración del orden mediante el uso de la fuerza).
- La necesidad de un mayor fortalecimiento institucional para lograr una mayor diferenciación y capacidad de adaptación de los organismos preventivos y reactivos encargados de mantener el orden. A la par se debe generar una mayor profesionalización de los primeros en el registro, conciliación, mediación y arbitraje de conflictos; y de los segundos, en términos de una mayor aptitud técnica, equipamiento y preparación logística, acorde a la importancia de la contención y restauración del orden en un contexto democrático y de respeto de los derechos humanos.
- Una mayor apertura y descentralización de estos organismos, de manera que sea mayor el número de actores que participen en la definición e instrumentación de las políticas que emanen de ellos.
- Definición de reglas de funcionamiento, claramente establecidas en el marco jurídico y bien convenidas por todos los actores. No es éste un asunto fácil de sistematizar, dado que tales reglas pueden ser tan variadas como las situaciones que pretendan resolver.
- El trabajo paralelo y cercano de los organismos responsables de la atención de conflictos con otros encargados de velar

por el respeto a los derechos humanos (por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

- Una nueva valoración del conflicto social por parte de los organismos de atención a demandas sociales. No basta con que se tolere su existencia; resulta necesario, además, desterrar la visión disfuncional según la cual el conflicto social es siempre una patología, o la de que todo movimiento representa invariablemente la expresión de un reclamo social por justicia, por lo que debe ser tolerado a cualquier costo.
- Como parte del mismo proceso está el consolidar un auténtico federalismo, con un sistema de competencias adecuado y claro, que determine las responsabilidades de los distintos órdenes de gobierno en la aplicación de políticas de gobernabilidad democrática y facilite la coordinación entre gobiernos (vertical) y poderes (horizontal).

Finalmente, es necesario retomar el sendero de la construcción democrática, varias de las recomendaciones anteriores dependen en buena medida de la existencia de una democracia de mayor calidad. Es necesario aceptar que el déficit de democracia en el país es una de las razones de la conflictividad social; mientras no lo veamos así, la confrontación seguirá marcando el ambiente político nacional. Es en este contexto que se valora de gran importancia elevar la calidad de la democracia mexicana (o dicho de otra manera, culminar una segunda fase de la transición democrática) —quizá mediante un

gran pacto político nacional— con claras reglas del juego democrático como medio para crear certidumbre, de manera que los actores basen y limiten su acción pública bajo criterios claros y uniformes. Esto permitirá sentar las bases para la construcción de una política de estado en materia de gobernabilidad, orientada hacia la consecución de la estabilidad y la ausencia de violencia.

El orden inicia con el respeto de todos por la ley, comenzando por el de las autoridades. La historia de nuestro país nos dice también que la represión jamás ha sido útil para resolver conflictos políticos; si acaso ha podido ayudar al gobierno represor a salir ilegalmente de la coyuntura, a cambio de la condena presente y futura de sus titulares, pues al final resulta siempre más responsable quien ordena que quien cumple la orden. Así, el ejercicio excesivo de la fuerza pública se ha convertido invariablemente en una trampa que termina por sacrificar literalmente al pueblo y por imponer una sanción histórica al presidente de la República represor.

Sucede además que cuando el gobierno en turno se siente incapaz de mantener el orden por vías democráticas y echa mano en exceso de la fuerza pública, los cuerpos de seguridad terminan por generar más violencia de la que evitan. Podemos decir entonces que si bien la fuerza pública es un recurso del Estado, la represión es un recurso de los gobernantes autoritarios.

El Estado tiene en el uso de la fuerza pública un recurso para el control de conflictos sociales, pero también muchas

restricciones para utilizarla legítimamente. Y precisamente, una de las características del uso democrático de la fuerza pública es la autoridad no sólo legal sino moral de quien ordena. Por ejemplo, con qué autoridad puede un contumaz violador de la ley pretender imponer la legalidad, o bien convocar a respetarla. Otro tanto sucede cuando las instituciones forman parte de la red de complicidades que aseguran la sobrevivencia del sistema. En esas circunstancias, salvo por la movilización, el ciudadano se encuentra indefenso; si recibe una negativa a sus demandas o pierde su lucha política en un juego limpio, respetuoso de las instituciones, leyes y reglas con las que se le pretende acotar, podría poner incluso la otra mejilla. Pero cuando en la descomposición del sistema la parte más descompuesta son los cuerpos policíacos, es difícil ponerles socialmente la otra mejilla. Es en este contexto que valora que es necesaria una nueva autoridad moral de los cuerpos de seguridad para aplicar la fuerza; tal es el escudo principal de toda autoridad, pues sin autoridad moral su ejercicio puede terminar siendo cuestionable.

Es necesario impulsar una mayor profesionalización y rendición de cuentas de los cuerpos de seguridad, pues frente a la historia de impunidad los abusos policíacos no se hacen esperar. Después, su falta de profesionalismo convierte en detonador de violencia el objetivo de disuasión y de moderación que conlleva inicialmente su presencia. En esas condiciones, la necesidad de recurrir al uso de la fuerza es cada vez mayor. Entramos así al círculo vicioso de mayor represión-mayor violencia. Entonces, la fuerza pública puede

restablecer el orden pero no condiciones de gobernabilidad.

La frustración social es otro insumo fundamental de la violencia. Para mejorar los niveles de gobernabilidad es imprescindible mejorar las oportunidades y los niveles de equidad social. En este contexto, es también necesario fortalecer las instituciones y políticas públicas relacionadas con el combate a la corrupción.

No obstante estas reflexiones, éste no es un alegato contra la facultad del Estado para hacer uso de “la violencia legítima” sino a favor de la democratización de su ejercicio. Parafraseando a Leiser Madanes podemos decir que por principio el “árbitro” no puede ser “arbitrario”.

NOTAS

¹ Según la Comisión de Verdad y Reconciliación, durante la dictadura hubo 2,095 muertos y 1,102 “detenidos desaparecidos”. Se calcula que casi un millón de chilenos abandonaron el país entre 1973 y 1986. En 1994 todavía permanecían en el exterior 700,000 personas según la Oficina Nacional del Retorno (Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, Comisión Valech, 2005).

² Según la evaluación para Chile del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chile “ha llevado a término la transición a la democracia. Ha reformado la Constitución para eliminar los enclaves autoritarios y cuenta con el respeto y la confianza en las instituciones por parte de la ciudadanía, con un régimen de plenas

libertades civiles, un sistema de partidos políticos, mecanismos para la solución por vía institucional de los conflictos sociales, un sistema judicial confiable y bajos niveles de corrupción administrativa. Están aún pendientes la reforma del sistema electoral binomial, que debilita la competición política entre las fuerzas mayoritarias y cierra la entrada a las minoritarias, y el fortalecimiento del poder público local” (Programa para Chile del PNUD, 2007).

³ Una de las razones de esto podría estar en la existencia de una cultura política que heredó de la dictadura pinochetista cierta obsesión con el orden rígido y la ausencia de conflicto como premisas para el desarrollo de la sociedad y de la política (Díaz y Salinas, 2004).

⁴ Por ejemplo, la utilización de la estrategia del “Continuo de fuerza” que ha tenido éxito en otros países desarrollados. A finales de los ochenta apareció en la literatura criminológica de Estados Unidos el concepto de “continuidad de fuerza” (*Force Continuum*), también conocido como *modelo de nivel de fuerza*, como un deseable estándar en la acción policial. Este concepto pretende definir un estándar de acción para la actuación de los cuerpos encargados de aplicar la fuerza pública. De acuerdo con este concepto, la fuerza policial va aumentando su intensidad en términos cualitativos y/o cuantitativos para enfrentar *proporcionalmente* la oposición de personas o multitudes. Cuando en determinada situación un nivel de fuerza falla, se pasa de manera controlada al siguiente nivel.

⁵ La República de Chile es un Estado unitario democrático, de carácter presidencialista, conformado por diversas instituciones autónomas que se insertan en un esquema cons-

titucional que determina ciertas funciones y distribuye las competencias entre los órganos del Estado, diferente de la tradicional doctrina de la separación de poderes (Gobierno de Chile, s/f).

⁶ Los carabineros de Chile tienen formalmente las siguientes atribuciones: resguardar la vida y bienes de las personas; establecer el orden público, hacer practicar los actos de instrucción y las órdenes decretadas por las autoridades judiciales y administrativas competentes; crear en las personas la adecuada predisposición para la consciente observancia del ordenamiento jurídico vigente; proporcionar colaboración e informaciones de utilidad e interés práctico general; dar apoyo oportuno a la comunidad nacional en situaciones de emergencia (Ley núm. 18.961 de Carabineros de Chile, 1990).

⁷ En especial han sido muy cuestionadas por algunos sectores de izquierda y centro las acciones de los gobiernos de Lagos y Bachelet en relación con el conflicto suscitado con organizaciones sociales mapuches (pueblo étnico de Chile) respecto a su histórico reclamo contra el latifundio (Seoane y Algranati, 2005). También ha sido discutido en Chile lo que algunos críticos llaman “hipergobernabilidad” es decir, un apego excesivo por mantener la gobernabilidad a través de la “solución anticipada” de las demandas de la sociedad. Se cuestiona que como consecuencia de lo anterior se promueve la idea de que los problemas y demandas de la ciudadanía pueden ser resueltos por los equipos de profesionales competentes que posee el Estado para tales fines. Dado lo anterior, “las movilizaciones de la sociedad civil son innecesarias e infructuosas debido a que existen canales regulares y casi automáticos de solución de estos problemas” (De la Cuadra, 2007: 3).

- ⁸ Así, por ejemplo, en cualquier manifestación política que transgreda el orden establecido, los actores saben de antemano que se enfrentarán a cierto tipo de acción del Estado que no variará a lo largo del tiempo.
- ⁹ Aun así, la misma naturaleza de un organismo de inteligencia hace que el sistema de rendición de cuentas al que está sometido difiera del de otros organismos públicos. En el caso de España y el combate al terrorismo, recientemente ha sido cuestionado en los medios y la opinión pública cierta discrecionalidad de la autoridad en la política de atención a conflictos que usa como escudo el argumento de la secrecía por ser materia de seguridad nacional (El terrorismo de ETA, s/f). Aquí la lucha contra el terrorismo imprime una dinámica especial a la política de atención de conflictos sociales que en ocasiones genera legítimas suspicacias.
- ¹⁰ Organizacionalmente, durante el gobierno de Vicente Fox, la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación contaban con agencias de atención a demandas sociales. Éstas resultaron relativamente efectivas como canalizadoras de demandas, pero su labor terminaba ahí, no contaban realmente con mecanismos para evaluar si una demanda era atendida puntualmente. Más efectivo resultaría el Programa de Atención a Focos Rojos de la Secretaría de la Reforma Agraria, quizá por que al terminar el reparto de tierra ésa se ha vuelto una de las funciones primordiales de la dependencia.
- ¹¹ El caso del CISEN es notable por la existencia cada vez mayor de controles y vínculos de influencia con otros actores, como por ejemplo el Congreso. Este organismo muestra un grado de profesionalización mayor al de otras dependencias. No obstante, todavía muchos actores y analistas consideran que está lejos de funcionar de manera adecuada. Algunos analistas consideran que durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) se produjo un virtual “desmantelamiento” operativo de sus funciones (Castro, 2001).
- ¹² Esta es una concepción que esgrimen en su discurso principalmente gobiernos y organizaciones de izquierda. En ésta, cuando la demanda social provenga del “pueblo” que reclama en general mejores condiciones de vida, la atención deberá ser prioritaria sobre otro tipo de demandas. El concebir una demanda como “popular” le adjudica un aura de legitimidad superior a este tipo de reclamos sociales (Merino, 2003: 10-12).
- ¹³ Estudios muestran que el nivel de profesionalización de los cuerpos de seguridad en México son de los más bajos de América Latina (López Portillo, 2000).
- ¹⁴ En sentido estricto, el ideal democrático no se da de manera absoluta en ningún sistema político del mundo; se trata finalmente de un asunto de grado.
- ¹⁵ No es una transición —por lo menos en sus primeras fases— basada en un pacto entre élites políticas (pacto refundacional), sino cifrada casi exclusivamente en la lenta reforma democrática de las instituciones electorales (IFE, tribunales electorales, etc.). Se trata de una transición “votada”, basada en una gradual apertura del sistema (de incorporación y ajuste mutuo de los actores). En este sentido, no existe una ruptura con las instituciones del pasado, en todo caso una recuperación de las mismas (por ejemplo, los partidos, los poderes del Estado, federalismo, presidencialismo, etc.) (Merino, 2003: 12 y siguientes).

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Ackerman, John (2005), *Reforma del estado y organismos autónomos. La dinámica del cambio institucional en México*, México, FLACSO.
- Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación (COSUDE) (2007), *La gobernabilidad en América Latina: la contribución de COSUDE, Lineamientos de la División de América Latina de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación*, en http://www.deza.ch/ressources/resource_es_24380.pdf, consultado en diciembre de 2008.
- Alcántara, Manuel (2004), *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, FCE.
- Alcayaga, Cristina (2002), *Atenco, el peso del poder y el contrapeso de la resistencia civil*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Amnistía Internacional (2005, 2006, 2007), *Informes anuales de Amnistía Internacional*.
- Arndt, Christiane y Charles Oman (2006), *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Paris, OCDE.
- Bergman, Marcelo (2007), *Seguridad pública y estado en México. Análisis de algunas iniciativas*, México, Fontamara.
- Castro, Hermenegildo (2001), "Pugnas y fuentes del Cisen. Antes espiaban, ahora leen periódicos", agosto 2001, en <http://www.etcetera.com.mx/pag30ne10.asp>, consultado en diciembre 2008.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2005), *Informe de actividades 2005*, en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/cdinf2005/ifact2005.htm>, consultado en diciembre 2008.
- _____ (2006), *Informe de actividades 2006*, en http://www.cndh.org.mx/CDIN-FORME2006iMAGEN/INFORME_DE_ACTIVIDADES_2006_1.htm, consultado en diciembre 2008.
- _____ (2007), *Informe de actividades 2007*, en <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/anuales/informeAct2007/informe2007.htm>, consultado en diciembre 2008.
- Comisión Valech (2005), *Informe de la Comisión Nacional sobre prisión política y tortura*, Santiago de Chile, Ministerio del Interior, Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.
- Coppedge, Michael (1994), "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en *Revista Síntesis: Revista documental en ciencias sociales iberoamericanas*, núm. 22.
- Crozier, Michel; Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975), *The crisis of democracy*, New York, University Press.
- Dahl, Robert (1989), *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Dammert, Lucia (2008), "Reformas del sector seguridad: el caso de Chile" en José Raúl Perales (Ed.), *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- De la Cuadra, Marcelo (2007), "Conflicto social, hiper gobernabilidad y participación ciudadana. Un análisis de la revolución de los pingüinos", en *Polis*, núm. 16, vol. 5, Santiago Chile, Universidad Bolivariana.

- Díaz Tondero, Eolo y Sergio Salinas (2004), "Conflictividad, acción pública y orden legítimo. Paradojas de la democracia chilena contemporánea", en *Revista Persona y Sociedad*, núm. 1, vol. 18, Santiago Chile, Universidad Alberto Hurtado.
- El terrorismo de ETA (s/f), en <http://www.elpais.com/todo-sobre/tema/terrorismo/ETA/23/>, consultado en diciembre de 2008.
- Fundación Jaime Guzmán E. (2008), "Ombudsman en Chile: ¿La defensa que las personas necesitan?" en *Ideas y Propuestas*, núm. 4, abril.
- Gobierno de Chile (s/f), en <http://www.gobiernodechile.cl/>, consultado en diciembre de 2008.
- Holzmann P., Guillermo (2006), *Sistema de inteligencia en el estado chileno: reflexiones acerca de su función*, Chile, Intelligence and Security Agencies, en <http://ftp.fas.org/irp/world/chile/holzmann.htm>, consultado en diciembre de 2008.
- Huntington, Samuel (1990), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Illanes, Ignacio (2006), "The ten factors that contribute to the rule of law in Chile" (conferencia), en *Economic Freedom Network*, San José, Costa Rica, Libertad y Desarrollo.
- Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Informe Rettig) (2001) en http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html, consultado en diciembre de 2008.
- Ingram, Helen (2000), *Research agenda for public policy and democracy*, working paper, UCL, Center for the Study of Democracy.
- Kauffman Daniel *et al.* (2000), *Aggregating Governance Indicators*. Policy Research Working Paper 2195, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf, consultado en diciembre de 2008.
- Kaufmann, Daniel y Aart Kraay (2006), "Governance indicators: where are we, where should we be going?", *Documento de trabajo*, núm. 4370, World Bank Institute, en <http://siteresources.worldbank.org/intwbigovantcor/resources/wps4370.pdf>, consultado en diciembre de 2008.
- Kooiman, Jan (2003), *Governing as governance*, London, Sage.
- _____ (2004), "Gobernar en gobernanza", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, Barcelona, España, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d'Urgell.
- Ley N° 18.961 de Carabineros de Chile (1990), en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30329>, consultado en diciembre de 2008.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) (2008), en http://www.normateca.gob.mx/Archivos/34_D_1372_18-10-2007.pdf, consultado en diciembre de 2008.
- López Portillo Vargas, Ernesto (2000), "Seguridad Pública. Separar lo policiaco de lo político" en *Etcétera*, núm. 390 en <http://www.etcetera.com.mx/2000/390/elpv390.html>, consultado en diciembre de 2008.
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE.

- Morlino, Leonardo (2005), *Democracias y democratizaciones*, México, Ediciones Cepcom.
- O' Donnell, Guillermo (1979), *Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America*, Berkeley, Insitute of International Studies.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (1989), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, Baltimore, The Johns Hopkins University.
- Padilla, José Ramón e Ignacio de León (1996), "Métodos alternativos para la resolución de conflictos", en *Analítica*, núm. 6, en <http://www.analitica.com/archivo/vam1996.08/g-96.htm>, consultado en diciembre de 2008.
- Pou G., Francesca (2005), *Las trampas de la legitimidad: movimientos sociales, violencia y estado de derecho en México*, en <http://islandia.law.yale.edu/sela/PouGimenez03.pdf>, consultado en diciembre de 2008.
- Prats i Catalá, Joan (2001), "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico" en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 10, Barcelona España, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Programa para Chile (2007-2009) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) www.undp.org/latinamerica/country-docs/CPD-Chile.doc, consultado en diciembre 2008
- Salinas Figueredo, Darío (Coord.) (2006), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, México, Gernika.
- Secretaría de Gobernación (2004), *Manual de Atención a Organizaciones Sociales*, México, Secretaría de Gobernación.
- Seoane José y Clara Algranati (2005), "La geografía política del conflicto social en América Latina", en *Observatorio Social de América Latina*, núm. 16, año 6, junio, Buenos Aires, CLACSO
- The Worldwide Governance Indicators (WGI) (2007) Project, en <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>, consultado en diciembre de 2008.
- Tomassini, Luciano (1996), "La gobernabilidad en América", en *Revista Síntesis: Revista documental en ciencias sociales iberoamericanas*, núm. 25.
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (2005 Report). Activities and Results, http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHR_Report_05_Full.pdf, consultado en diciembre de 2008.
- _____ (2006 Report). Activities and Results, http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHR_Report_06_Full.pdf, consultado en diciembre de 2008.
- _____ (2007 Report). Activities and Results, http://www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHR_Report_07_Full.pdf, consultado en diciembre de 2008.