

# Democracia y Estado de derecho en México. Entre pasado y porvenir

Antonella Attili\*

La transformación política mexicana de los últimos treinta años es un proceso complejo y conflictivo que, como todo cambio social, se delinea a largo plazo y hace falta tanto conocer como encauzar. El artículo propone un diagnóstico crítico global de los alcances y límites de tales mutaciones, para contribuir a reflexionar sobre cómo se han transformado en concreto los vínculos sociales y políticos en el paso de una sociedad autoritaria hacia una democrática, y a pensar el problema del cambio político por venir. La vinculación entre democracia y Estado de derecho prueba ser central y decisiva en más de un sentido, incluso no a pesar de las limitaciones observables de la actual situación política mexicana, sino precisamente con motivo de la persistencia de éstas.

**Palabras clave:** democracia, Estado de derecho, cambio político, cambio social, instituciones.

La transformación política mexicana de los últimos treinta años es un proceso complejo y conflictivo que, como todo cambio social, se delinea a largo plazo y hace falta tanto conocer como encauzar. Parece oportuno insistir en un diagnóstico crítico global de los alcances y límites de tales mutaciones, para reflexionar sobre cómo se han transformado en concreto los vínculos sociales y políticos en el paso de una sociedad autoritaria a una democrática. También puede contribuir a pensar el problema del cambio político por venir, cómo profundizarlo y cómo lograr el progreso de la sociedad.

La situación política de México presenta procesos en buena medida en desarrollo, de transformaciones o transiciones político-institu-

\*Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, doctora en Filosofía por la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigaciones. Correo electrónico: <atca@xanum.uam.mx>.

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

cionales y democráticas, que en sus aspectos fundamentales y básicos se encuentra aún en formación. Tenemos frente a nosotros desarrollos políticos desiguales en sus alcances; en particular, una construcción democrática inacabada, que en el horizonte de la consolidación de una democracia eficaz y productiva presenta debilidades y deficiencias. De manera que la descripción y explicación analítica del estado actual, tanto del sistema político como del régimen político y del Estado, debe vérselas con una situación de formas inconclusas o interrumpidas, suspendidas o no logradas. Por lo anterior, parece oportuno acercarse al análisis de las transformaciones políticas mexicanas en las últimas tres décadas, procurando un enfoque adecuado al estudio de los cambios sociales, esto es, observando los claroscuros de los cambios, las ambivalencias y ambigüedades que acompañan sus avances y rezagos.

Los cambios sociales se manifiestan, principalmente, por medio del aprendizaje colectivo en la construcción de instituciones, normas y valores necesarios para la reorganización del gobierno de la sociedad. En especial para el objetivo de la consolidación de la democracia de nuestros días, de tipo constitucional, representativa y plural, la reforma y reorganización política se realiza mediante las condiciones estructurales (institucionales y jurídicas) que la hacen posible, efectiva y sustentable. A este propósito, y junto con el enfoque mencionado —prudente pero riguroso—, puede resultar interesante reflexionar sobre tales mutaciones, tomando como eje problemático la institucionalización de las transformaciones experimentadas y específicamente el tema de la construcción del Estado de derecho en México. La vinculación entre democracia y Estado de derecho prueba ser central y decisiva en más de un sentido, incluso no *a pesar de* las limitaciones observables de la actual situación política, sino precisamente con motivo de su persistencia.

## Rasgos de una transición

Por las vicisitudes históricas que experimentó en sus condiciones iniciales y su posterior desarrollo, la transición mexicana a la democracia asumió las características de una difícil y larga búsqueda por la vía reformadora de la construcción de un marco normativo legal e institucional, capaz de hacer posible y de garantizar al fin la participación

política de todos los partidos y ciudadanos, así como el recambio y el ejercicio democráticos del poder.<sup>1</sup>

Después de siete décadas de democracia aparente bajo el autoritarismo presidencialista posrevolucionario (basado en la imposición excluyente de prácticas políticas), a mediados de la década de 1970, la crisis del Estado mexicano y de su régimen abrió, primero, rendijas parciales de liberalización, para luego desembocar en la construcción más clara de procesos de reforma política y electoral democratizadores. Tales procesos marcaron las distintas etapas de la transición en México en los últimos seis lustros. En esta historia, intrincada y sufrida, caracterizada en su primer ciclo por aperturas limitadas y cambios parciales, desarrollada entre concesiones, negociaciones y pactos, en medio de condiciones adversas y de suspicacia difusa,<sup>2</sup> mediante sucesivas reformas constitucionales y electorales, el cambio político avanzó por el camino de la conformación gradual y pausada de las condiciones necesarias para realizar una democracia efectiva, representativa y plural.<sup>3</sup> Hoy en día, mediante estas “formas aceptables de democracia representativa” y en medio de “una pluralidad política impetuosa”,<sup>4</sup> se ejercen y promueven las libertades ciudadanas: civiles, políticas y sociales, en la que se desarrollan las relaciones políticas de competencia partidista pacífica, y se resuelven los conflictos sociales y políticos por medio de las normas e instituciones democráticas previstas.

Pero durante este proceso de cambios, precisamente aquellas características antes mencionadas (de gradualismo y reformismo, centrado en el ámbito electoral, de ausencia de acuerdo generalizado y de continuidad), interpretadas desde una mirada que las consideraba más como limitaciones que como logros valiosos, le valieron recurrentemente los adjetivos críticos de un proceso “desde arriba” o impuesto; de una transición no auténtica sino de fachada, una farsa; votada o fruto de elecciones; por ello meramente electoral o de cambio electorero, y entonces

<sup>1</sup> L. Salazar (coord.), *1997 Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1999.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, P. González Casanova y E. Florescano (coords.), *México hoy*, México, Siglo XXI, 1979, particularmente la “Tercera parte: la política”, con ensayos de C. Pereyra, L. Villoro y A. Córdova.

<sup>3</sup> A. Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, UAM-I/Porrúa/H. Cámara de Diputados, 2006.

<sup>4</sup> R. Cordera Campos (coord.), *La globalización de México: opciones y contradicciones*, México, FE-UNAM, 2006, p. 274, así como pp. 20-21, 23-24.

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

de poco alcance y escaso valor. Aun después de la alternancia en la presidencia registrada en 2000, se mantiene la postura que niega la realización de un proceso de transición a la democracia en el país o la existencia de una democracia “verdadera”. En una sociedad en la que dejó su huella la larga historia del autoritarismo, en los periodos colonial, porfirista y nacional-revolucionario,<sup>5</sup> así como los fraudes recurrentes de la maquinaria estatal al servicio del partido de Estado, la democracia controlada,<sup>6</sup> la posposición de las causas ciudadanas, la exigencia de democracia, de la desigualdad, de la pobreza y la marginación, no puede sorprender que la lectura de una transición insatisfactoria tuvieran capacidad de difundirse, pese a los cambios que se iban sumando y profundizando. El éxito de esta interpretación se explica en buena medida por la existencia de un conjunto de elementos que favorecen la fácil reproducción de este tipo de discurso: *a)* los rezagos en las políticas públicas de ideas, arreglos institucionales y prácticas autoritarias y patrimonialistas-clientelares; *b)* el mal funcionamiento de las instituciones públicas en la realización de los derechos civiles; *c)* el recurso a la retórica política agresiva y excluyente del opositor visto como enemigo; *d)* el todavía débil arraigo de la cultura de la legalidad e institucionalidad democrática en la clase política y en la sociedad; *e)* el vivo resentimiento ante la falta de expectativas sociales atractivas, en una sociedad marcada por la desigualdad; *f)* la eficaz reactivación de los lugares comunes de la desconfianza atávica del mexicano (hacia poder e instituciones, políticos y los mismos mexicanos), y *g)* la influencia de los medios de comunicación de masas en hacer espectáculo de la política. Aunque por sí mismos, cada uno de estos elementos pueden estar presentes sin contradecir la existencia de una democracia efectiva, son bases para el descontento y favorecen en particular la difusión de percepciones que no reconocen o no valorizan los cambios realizados. A la vez, esos elementos suelen abonar el terreno fértil sobre el que avanzan reivindicaciones de una democracia directa, de una

<sup>5</sup> Entre otros véase: E. Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 2002 (1a. ed., 1912); E. Rabasa, *La evolución histórica de México*, México, UNAM/Porrúa; J.R. Cossío, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998; L. Medina Peña, *La invención del sistema político mexicano*, México, FCE, 2004; A. Córdova, *La revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989; A. Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1999.

<sup>6</sup> L. Salazar, “Agotamiento de la ideología revolucionaria y transición política”, en J.J. Blanco y J. Woldenberg, *México a fines de siglo*, México, FCE, 1993.

democracia ciudadana sin partidos y sin Congreso de la Unión, o hasta una eventual estrategia para desfondar a la misma democracia.

Debido tanto a las interpretaciones opuestas ante los mismos sucesos, cuanto a la historia previa, tampoco puede sorprender que llegara a ser arduo encontrar entre la mayoría de actores y aun analistas políticos (como también de ciudadanos o de estudiantes) una percepción compartida y generalizada, basada en un diagnóstico serio, acerca de los *aspectos básicos mensurables* del proceso de transformación política en México y de lo que caracterizaba a la vida democrática del país durante los últimos dos lustros. A esta percepción deformada contribuyen, ciertamente, el horizonte inmediato de la política electoral, en cuyo marco se busca cosechar lo más posible para la elección de turno, y la política mediatizada. Ambos elementos tienden a favorecer la trivialización y degradación de la política, de sus actores e instituciones, no menos que la barbarización de las elites políticas y de la opinión pública. Promueven el desconocimiento, la confusión y desvalorización de los cambios logrados alejando, aún más, la perspectiva o visión de Estado, necesariamente de largo plazo y por encima del cálculo inmediatista.

En el caso de los actores políticos (y sus estrategias específicas) pareciera no ser relevante —aun hoy en día— el que al negar la existencia de la democracia en México se llegue a descalificar la vía que, paradójicamente, permitió y permite claramente a todas las fuerzas nacionales existir y actuar, practicar el pluralismo y las libertades políticas, avanzar en todos los niveles de gobierno; o el que se llegue a denegar y menospreciar el ejercicio de aquellos derechos civiles y políticos de la colectividad, que de hecho el marco institucional democrático hace posible. Mientras reditúa en el corto plazo atención y sensación en la opinión pública ante una política entendida como espectáculo, a los seguidores y grupos de fuerza o de presión, y capacidad de descontrolar al enemigo, parecen importar muy poco —aun hoy en día— las consecuencias negativas producidas por la estrategia de los transitócratas,<sup>7</sup> de diversos caudillismos populistas antiinstitucionales,<sup>8</sup> la política bajo el im-

<sup>7</sup>J. Silva, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.

<sup>8</sup>C. Murayama, “El populismo y sus causas”, en *La Crónica de hoy*, México, viernes 18 de agosto de 2006.

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

perativo del *rating* por parte de los medios masivos de comunicación “sin mediaciones”<sup>9</sup> y el protagonismo de no pocos intelectuales.

En suma, a partir ya sea de la resistencia, de la incapacidad o de la decisión para encontrar o recuperar mínimos referentes comunes en el análisis y la evaluación de los aspectos básicos de la realidad política, se siguió difundiendo la *vulgata* que comunicaba el menosprecio por lo alcanzado o ignorar lo experimentado, y el desapego hacia las reglas de la política democrática. Y con ello, en el lapso de una década, el escepticismo, la desorientación y el desencanto ante una democracia recién estrenada.

Denodados esfuerzos han sido realizados en las últimas décadas por varios analistas y académicos, así como por algunos actores de esta misma transformación histórica, con la finalidad de registrar las transformaciones y de inyectar en la percepción de la sociedad y en debates públicos claridad, datos certeros y argumentos validables, indicando cambios documentados y fenómenos contrastables.<sup>10</sup> Pese a una discreta difusión de datos y hechos, de argumentos verificables, y a la experiencia misma de transformaciones de claro contenido y características democráticas (la experiencia de pluralismo, la competencia política, la evidencia de elecciones limpias, alternancia, nuevos poderes), sobreviven todavía con la llamativa tenacidad de un lugar común, obvio aunque insustanciado, las versiones vagas que niegan o denostan lo que designaban un solo supuesto cambio democrático y descalifican a la democracia mexicana en su conjunto. Su éxito se ve ratificado en la facilidad con la que se le puede activar en la opinión pública y capitalizar de diversa manera; sirviendo de apoyo para alcanzar los objetivos políticos de alguna de las partes, para desconocer decisiones y acuerdos democráticos, para deslegitimar adversarios e instituciones por igual, para pasar por encima de la normatividad jurídica y de los fundamentos mismos de la democracia.

<sup>9</sup> R. Trejo Delarbre, *Mediocracia sin mediaciones*, México, Cal y Arena, 2001.

<sup>10</sup> Recientemente: M. Merino, *La transición votada*, México, FCE, 2003; L. Salazar (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001; R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio en México*, México, Cal y Arena, 2000; R. Cordera y A. Sánchez Rebolledo (coords.), *Por un acuerdo en lo fundamental*, México, IETD/Porrúa, 2000; H. Aguilar Camín, *México. La ceniza y la semilla*, México, Cal y Arena, 2000. Y en la década de los noventa: L. Salazar (coord.), *1997 Elecciones y transición a la democracia en México*, op. cit.; J. Silva, *El antiguo régimen*, op. cit.; C. Pereyra, *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1990; J.J. Blanco y J. Woldenberg, *México a fines de siglo*, México, FCE, 1993.

## Institucionalización del cambio y cambios en las instituciones

Precisamente el reto central de la transición mexicana a la democracia fue abatir las causas y condiciones de esta desconfianza hacia las elecciones. Había que hacer frente a la larga tradición de fraudes electorales, de manipulación y coacción del voto de los ciudadanos, que aseguraban el resultado *cierto*<sup>11</sup> en favor del PRI; de falta de credibilidad de instituciones *del y controladas por* el Estado-gobierno-partido posrevolucionario; y de desconfianza hacia una legalidad que en los hechos fungía como mero marco e instrumento para el abuso de poder o que era ignorada por acuerdos extra y metalegales. De ahí la particularidad del cambio político asumida por dicha transición y la centralidad del ámbito electoral: una búsqueda para crear el nuevo andamiaje legal, electoral y constitucional, así como de instituciones estatales autónomas, a través de las cuales dar realidad y garantizar, en distintos aspectos, el funcionamiento de la fórmula democrática pluralista, la cual consiste en un conjunto de reglas eficaces para dirimir el conflicto social en la lucha por el poder, así como para regular y controlar su ejercicio.

El objetivo relativo a la legalidad debió comenzar por enfrentar la herencia político-cultural de la percepción de la ley como arma del abuso de los poderosos (del más fuerte) y propia de la política de poder, más que elemento regulador de la política democrática liberal y de justicia.<sup>12</sup> La ley “sirve para”, no “se aplica” (en este sentido, entonces, se percibe la legalidad como algo distante, heterogéneo y hasta opuesto a los intereses sociales y sus prácticas; oposición en la que se expresa la distancia entre política y sociedad).<sup>13</sup> Aun en el mejor de los casos, esto es, cuando la letra de la ley afirmaba formalmente los derechos de los ciudadanos, el problema concreto era su falta de efectividad, debido a la debilidad de las instituciones del Estado de derecho y la difusión de una cultura autoritaria, no menos que a la marcada desigualdad so-

<sup>11</sup> La certidumbre o seguridad previa sobre el resultado de un proceso electoral (un ganador predeterminado) en favor de quien detenta el poder, es signo de un procedimiento no democrático, ya que indica control y manipulación autoritaria. Véase A. Przeworski, “La democracia como resultado contingente de conflictos”, en J. Elster y R. Slagstad (coords.), *Constitucionalismo y democracia*, México, CNCP/FCE, 1999.

<sup>12</sup> F. Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 2002.

<sup>13</sup> L. Salazar, “Incertidumbre y transición”, en L. Salazar (coord.), *1997 Elecciones y transición*, *op. cit.*



ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

cial que se expresa en el acceso a las garantías jurídicas. La asimetría en el ejercicio de los derechos jurídicos es elemento que refuerza el desenfado por la legalidad. Por ello se explica la percepción de la ley como algo que “está para romperse” o para negociar su aplicación, pero no para no ser obedecida: expresa la sabiduría pragmática propia de la ambivalente postura ante la norma jurídica del mexicano (tanto del ciudadano común como de los políticos): “para el amigo gracia y justicia; para el enemigo, la ley”.<sup>14</sup> En el fondo, es el equivalente pragmático del aprendizaje hobbesiano: no conviene en el estado de naturaleza precivil obedecer la ley mientras no lo hagan los demás. Faltaba justo hacer posible dar el salto al aprendizaje de que, ante el mal mayor —que amenaza a todos— de vivir en ausencia de derecho e instancias reguladoras, conviene a todos obedecer la ley, porque hacerlo nos pone a resguardo de la ley del más fuerte, de la inseguridad, del miedo, y puede dejarse atrás una “vida solitaria, pobre, sórdida, brutal y breve”.<sup>15</sup> En suma, faltaba asumir la conveniencia para todos de comprometerse con la condición que hace posible una vida civil (“de la ciudad” —*civitas*—, en comunidad de ciudadanos, por ello “civil” y “civilizada”), en el sentido de vida asociada regida por normas comunes.

Hacía falta, entonces, construir el compromiso político y cultural de dar y reconocer confianza en las normas, mediante la labor de crear nuevas instituciones y leyes por medio de negociaciones, pactos y consensos. Una vez creadas, habrían funcionado como mecanismos normativos legítimos para sucesivas acciones y decisiones de transformación. Ahí residía la dificultad: lograr hacer de la ley el medio *para* y el producto *de* la política reformista democrática. De este modo se iniciaba un proceso político basado en el respeto, por parte de todos los actores políticos y sociales involucrados, de la legalidad democrática, en la que se expresa la aceptación de las reglas del juego que caracterizan y hacen funcionar esta forma de gobierno y resolución de conflictos.

A partir de la creación de un efectivo marco normativo e institucional electoral, en las últimas tres décadas el país se ha abierto progre-

<sup>14</sup> Frase atribuida a Benito Juárez. Sobre el tema de la aplicación de la ley y la cultura de la legalidad en la historia de México, véase F. Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, *op. cit.*, por ejemplo las pp. 290-293.

<sup>15</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan*, part I, cap. XIII, Cambridge, Hackett Publishing Company, 1994, p. 76.



sivamente a la democracia plural, mediante seis reformas jurídicas e institucionales (legales y legítimas) que crearon una normatividad democrática a la que se sometieron (al menos parcialmente) por igual poderes públicos, partidos, actores políticos y ciudadanos, estableciendo las bases para el desarrollo de un sistema de partidos propiamente dicho, de alcance nacional y competitivo. Tales reformas renovaron aspectos centrales de la práctica política, afianzando el marco del Estado constitucional de derecho necesario para la construcción de una democracia legítima. Fueron cambios que se centraron en la competencia electoral, terreno donde los actores pudieron encontrar coincidencias pese a las diferencias partidistas. El objetivo fue crear la estructura autónoma de los procesos electorales, en tanto conjunto de mecanismos (reglas y procedimientos) determinante para el funcionamiento efectivo y para la legitimidad de toda democracia.<sup>16</sup> De manera que, junto con las leyes para la democracia efectiva, la política reformista produjo la legitimidad de la misma, al tener como base el acuerdo entre las principales fuerzas políticas y el consenso de los ciudadanos, a través del ejercicio de la libertad para elegir sus representantes y gobernantes. Probó, en efecto, ser una forma eficaz para transformar el ejercicio del poder en México y para legitimarlo de forma democrática.

Junto con la nueva legalidad, el objetivo de generar la confianza pública motivó, en particular, la formación de organismos institucionales autónomos en su decisión e independientes en cuanto a su financiamiento. Es el caso de la creación de nuevas instituciones públicas:<sup>17</sup> el Instituto Federal Electoral (IFE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación (Conapred), la autonomización (democratización) del gobierno del Distrito Federal, acompañadas por los códigos jurídicos correspondientes. Además de lo anterior, hace falta subrayar el reforzamiento de la autonomía de los tres poderes del Estado y de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la atribución del control de constitucionalidad a ésta. Tales pasos orientados a crear una nueva normatividad e

<sup>16</sup> R. Becerra, P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio en México*, op. cit.

<sup>17</sup> Como la del Banco de México, que sustrae el equilibrio de la política monetaria de las decisiones del gobierno en turno.

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

instituciones que inyectaran credibilidad al proceso electoral y a la resolución de conflictos políticos, implicaron cambios profundos en el seno del sistema político, del régimen político y del Estado mexicanos.

En el marco de los cambios normativos e institucionales, el sistema político<sup>18</sup> experimentó transformaciones radicales: 1) los partidos políticos fueron reconocidos como entidades de interés público y, junto con los poderes estatales, como representantes de los intereses primordiales de la colectividad para la convivencia pacífica y diversa; 2) se inició el proceso de tránsito del sistema de partido (formal) casi único al sistema plural y competitivo de partidos con nuevas organizaciones o formaciones; 3) se dio espacio a la participación de las fuerzas de oposición, como la izquierda,<sup>19</sup> previamente excluidas del marco legal; 4) surgió el establecimiento progresivo de condiciones efectivas de competencia equitativa en la lucha por el poder; 5) el compromiso democrático procedimental se volvió, gradualmente, la manera mayoritariamente aceptada para dirimir el conflicto social, ofreciendo así el modo para dejar atrás extremismos e ideologías excluyentes, violencia, radicalismos contrarios a las instituciones y leyes democráticas; 6) se extendió la difusión progresiva de los valores de libertad, pluralidad y tolerancia; 7) se vivió el avance de la certeza en el respeto al voto ciudadano, que influye mediante la elección de representantes en la distribución del poder político; 8) apareció el resquebrajamiento del corporativismo oficial (si bien, como veremos, sólo debilitado y “pluralizado”); 9) se inició el proceso de reforzamiento del pluripartidismo a escala nacional; 10) se estableció una nueva integración del Congreso de la Unión; 11) se modificó el equilibrio de fuerzas políticas en el ámbito nacional; 12) se experimentó la alternancia en los gobiernos municipales, estatales y en el federal; de esta manera, 13) las reformas pactadas entre los actores políticos se convirtieron en el factor determinante para modificar radicalmente el antiguo orden político, creando la democracia plural y representativa de hoy.

<sup>18</sup>Entendemos por “sistema político” la relación vigente entre poderes públicos y actores políticos, marcada por la existencia de determinados valores y prácticas, así como los valores y praxis cuya pauta siguen; esto es, la política efectiva, practicada por los actores.

<sup>19</sup>No todas ellas aceptaron pasar a la política democrática y sus reglas; actualmente existen todavía diversos grupos guerrilleros.

## DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

Lo anterior está relacionado estrechamente con la construcción del entramado estructural de un régimen político<sup>20</sup> democrático y plural, que se caracteriza por: 1) hacer efectivos los principios de su ley fundamental, del federalismo, de la división de poderes, representatividad y democracia que desde antaño caracterizaban, pero sólo formalmente, al régimen político mexicano; 2) aceptar la legalidad y representatividad democrática plural como marco para lograr acuerdos políticos nacionales; 3) avanzar en lo relativo a las relaciones de control (aunque no colaboración) entre órganos de poderes autónomos; 4) redimensionar jurídica y políticamente las facultades del poder presidencial; 5) fortalecer las facultades del Congreso de la Unión; 6) normar la integración de la Cámara de Diputados y de las demás instituciones de los poderes locales y municipales; 7) dar cabida a la pluralidad en el poder legislativo; 8) avanzar en el reconocimiento de la legitimidad de aquellas leyes que hicieron efectiva la democracia política (pero no de la legitimidad de la ley en general), producto de la representación política plural, conformada por la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas.

Las mutaciones anteriores tuvieron impacto, a su vez, en la configuración del Estado e hicieron posible su significativa transformación. Si se le compara con la historia secular de la postergada construcción de un Estado moderno en México, el actual es un Estado<sup>21</sup> dotado de instituciones públicas que *comenzaron a*: 1) superar el poder presidencialista autoritario, arbitrario y personal, mediante la imposición de límites legales al poder y establecimiento de cauces al ejercicio del mismo, con efectivos contrapesos y controles públicos; 2) romper con la tradición autoritaria y cerrada del Estado nacionalista-posrevolucionario que lo definía; 3) distinguir entre Estado y partido de gobierno en turno, planteando la necesaria distinción entre Estado y gobierno; 4) fracturar el arraigado monopolio estatal del corporativismo y clientelismo posrevolucionario; 5) hacer realidad los derechos políticos y de libertad de los ciudadanos (aunque de manera desigual); 6) democratizar las relaciones entre sistema de poder y sociedad, restableciendo el Estado

<sup>20</sup> Entendemos por “régimen político” la estructura del poder y las relaciones entre los órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder.

<sup>21</sup> Entendemos por “Estado” la relación entre sistema de poder público —constituido por el conjunto de sus instituciones y leyes— y la sociedad subyacente y sus clases. Véase N. Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989.

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

vínculos con ésta sin derrumbarse; 7) hacer efectiva la libertad de expresión y de prensa; 8) dar a la causa de los derechos sociales vías democráticas; 9) proporcionar el marco e instrumentos para procesos de cambios y consolidación institucional. Y dijimos *comenzaron a*, ya que estos avances no se han concretado completamente, como veremos, siendo tales transformaciones en buena medida parte de procesos inacabados que hay que conocer en sus claroscuros.

## La transformación del Estado

De esta manera, la búsqueda construcción de la confianza pública a través del establecimiento y aplicación de la normatividad jurídica y constitucional, la transparencia electoral, las nuevas instituciones democráticas, la autonomía de poderes y organismos (las mutaciones en los ámbitos del sistema y del régimen políticos o de forma de gobierno), condujo gradualmente a una importante transformación del Estado. Éste se distingue del anterior Estado presidencialista autoritario, el cual no afirmaba la auténtica separación de los poderes; controlaba el Congreso de la Unión, las gubernaturas y los gobiernos municipales; no permitía los mínimos derechos democráticos (libre expresión, agrupación y representación, de manifestación, de prensa independiente, de certeza del voto libre, etc.).<sup>22</sup> El actual es un Estado limitado y redimensionado; un Estado constitucional de derecho, producto (a la vez que instrumento, una vez iniciado el cambio político) de la transición a la democracia en el país, aunque es aún inacabado y falta consolidarse.

El país presenta las condiciones para el funcionamiento de aquellas instituciones propias de la democracia representativa y competitiva<sup>23</sup> y ha hecho realidad el juego de la democracia formal, los derechos po-

<sup>22</sup> A. Córdova, “La reforma política y la transformación del Estado”, y José Woldenberg, “El cambio electoral. Casi 30 años”, ambos en A. Attili (coord.), *30 años de cambios políticos en México*, op. cit.

<sup>23</sup> R.A. Dahl, “What Political Institutions does Large Scale Democracy Require?”, en *Political Science Quarterly*, vol. 120, núm. 2, Summer, 2005. El autor indica las siguientes instituciones para la democracia de masas: 1. representantes elegidos; 2. elecciones libres, equitativas y frecuentes; 3. libertad de expresión; 4. fuentes de información alternativa; 5. autonomía de asociación; 6. ciudadanía incluyente.

líticos de los ciudadanos, el pluralismo partidista y la alternancia<sup>24</sup> en todos los niveles de gobierno, así como los contrapesos apropiados al ejercicio del poder. Todo esto constituye las condiciones institucionales y normativas para la convivencia pacífica y civilizada de la sociedad mexicana e hizo posible el desarrollo de un sistema de partidos nacionales y la alternancia en el gobierno con estabilidad, así como la resolución normada de la lucha por el poder y de los conflictos sociales. En efecto, los diversos contenidos de la reforma en sentido democrático permitieron a la sociedad mexicana la *institucionalización* del conflicto: esto es, el desarrollo de la lucha por el poder a través de cauces jurídicos e institucionales; por ende, por vía pacífica y no violenta. En este sentido representó la normalización (aceptación y procesamiento) de la lucha política, alejándola de sus extremos violentos y autoritarios, propios de la concepción de este ámbito como hostilidad (enemistad y eliminación del enemigo), que históricamente puede encontrarse tanto en las fuerzas de derecha como de izquierda. También permitieron avanzar en la afirmación de los derechos políticos (a votar y a ser votados); de los civiles —si bien de manera parcial y desigual (ya que se garantizan las libertades de la persona, de opinión, de reunión, de asociación, de prensa, libertades relativas a los derechos políticos)— y de algunas políticas sociales. La estructura normativa e institucional del Estado de derecho actual dio cauce a la promoción misma de los proyectos políticos y programas de gobierno.<sup>25</sup> Los anteriores son todos elementos de una democratización efectiva<sup>26</sup> que han abierto el paso a la conformación política de la colectividad en un sentido democrático moderno, construyendo paulatinamente nuevas instituciones y una normatividad, la necesaria confianza y credibilidad en las reglas de la democracia.

El conjunto de tales factores ahora presentes en la vida del país es un instrumento propio del modelo (descriptivo y normativo) del Es-

<sup>24</sup> Véase M. Merino, “Una nueva forma de gobernar”, en *Nexos*, núm. 346, octubre de 2006, y autores varios en L. Salazar (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena, 2001.

<sup>25</sup> Véase el análisis crítico de los cambios en A. Attili (coord.), *30 años de cambios políticos en México*, *op. cit.*, y en J. A. Aguilar Rivera *et al.*, *Pensar en México*, México, FCE/Conaculta, 2006.

<sup>26</sup> No de una mera liberalización, la cual no produce modificaciones en el régimen político; véase A. Przeworski, “La democracia como resultado contingente de conflictos”, en J. Elster y R. Slagstad, *op. cit.*, p. 91.

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

tado de derecho, o de derecho en sentido profundo, esto es, constitucional democrático, que afirmó la primacía del derecho y de algunos principios superiores por encima del poder, vinculando con ello el poder del Estado.<sup>27</sup> En él se establecen a nivel prescriptivo o del *deber ser*, metas o proyectos en la constitución, que indican valores (derechos humanos, igualdad, sufragio universal, derechos sociales), afirmados como contenido sustancial y normativo del programa político por realizar. Son los principios irrenunciables y derechos inviolables, de objetivos y límites a la fuerza, fijados por la propia constitución.<sup>28</sup> De este modo, asume como su objetivo y fundamento la defensa de las prerrogativas civiles, políticas y sociales de los ciudadanos,<sup>29</sup> y con ello favorece la promoción de los derechos sociales en el marco democrático,<sup>30</sup> ahora sobre la base de garantías institucionales y legales; por ello es llamado también Estado social de derecho.<sup>31</sup> Este tipo de Estado, innovando el derecho interno de las democracias constitucionales, pone en el centro del ordenamiento jurídico el principio de tutela de los derechos y de tal modo da nuevos contenidos a la democracia y a su vinculación con la paz.<sup>32</sup> Para subrayar la importancia de este modelo de Estado como conquista política, histórica y cultural, cabe recordar que se difunde ampliamente sólo desde la segunda mitad del siglo pasado y, sobre todo, en sus últimas décadas en el ámbito mundial, dejando atrás tanto

<sup>27</sup> E.W. Böckenförde, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, p. 40. De ahí que la constitución se llame material o sustancial y su correlativo concepto de Estado de derecho sea el Estado material de derecho. Para una reconstrucción teórica general del modelo democrático en el Estado constitucional de derecho véase P. Salazar U., *La democracia constitucional*, México FCE/UNAM, 2006.

<sup>28</sup> En el Estado de derecho democrático las normas fungen como garantías de libertad y ejercicio legítimo del poder, en calidad de normas capacitadoras que refuerzan el ejercicio democrático; véase Stephen Holmes, “El precompromiso y la paradoja de la democracia”, en J. Elster y R. Slagstad, *op. cit.*, pp. 247-262. La soberanía popular se somete al imperio de la ley y a los límites constitucionales en el marco de una ley fundamental (o constitución), como también al control de constitucionalidad de las leyes por parte de los tribunales constitucionales (los cuales definen las coordenadas entre las que se ejerce dicho poder supremo). También se ponen límites a poderes y funciones del poder político estatal, que por medio de sus instituciones públicas ejerce dicha soberanía.

<sup>29</sup> M. Fioravanti, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001, cap. III.

<sup>30</sup> E.W. Böckenförde, *op. cit.*, pp. 34-45.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>32</sup> Véase T. Mazzarese, “¿Repensar la cultura de los derechos?”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 28, México/Madrid, UAM/UNED, 2006.

a las democracias autocráticas de diverso cuño e identidad ideológica (totalitarias, revolucionarias, fascistas, nazis, comunistas y sus combinaciones) como al Estado de derecho liberal pero no democrático. Es producto del complicado proceso de encuentro entre la tradición liberal constitucionalista y la parlamentaria,<sup>33</sup> y la democrática que, después de las confrontaciones ideológicas, políticas y bélicas de buena parte del “siglo breve”, se relacionan en la aceptación de normas y procedimientos vinculantes para todos.<sup>34</sup>

En las características propias del modelo o tipo del Estado democrático de derecho, podemos reconocer rasgos del Estado que en México se construye mediante los avances logrados en tal sentido, base indispensable y eficaz que, mediante su normativa legal, institucional y ética, dejando atrás el autoritarismo del régimen y gobierno priístas y la sociedad cerrada, hizo y sigue haciendo posible la convivencia plural de la sociedad mexicana.

## Lo viejo, lo nuevo, lo ausente

En un país con un Estado de derecho en formación, que sólo recientemente hace efectivos sus principios liberales y democráticos, todavía debilitado fuertemente por tradiciones patrimonialistas y clientelares, así como por la falta de eficacia en garantizar parte de los derechos, mucho queda por crear, reformar, profundizar y proyectar.

Si bien México fue de los primeros países en integrar en su constitución política (en continuidad con el marco del régimen constitucional liberal de 1857 y 1864) los contenidos democráticos y aquéllos programáticos de una justicia social (afirmando con ello un concepto material de Estado de derecho y una democracia sustancial), en realidad la organización corporativa y clientelar de tipo autoritaria, asumida por

<sup>33</sup> “El Estado de derecho formal de cuño liberal fue, no obstante, incapaz de resolver los grandes conflictos sociales y no pudo evitar —desvinculado de las fuerzas políticas y sociales— deslizarse de nuevo hacia el abuso del derecho y del poder estatal (nacionalsocialismo)”. K.H. Hillmann, “Estado de derecho”, en *Diccionario enciclopédico de sociología*, Barcelona, Herder, p. 303.

<sup>34</sup> Como señala Bobbio, el liberalismo aporta la participación política sin la cual las libertades no son seguras ni universales; la democracia aporta la defensa de la libertad individual sin la cual la igualdad podría convertirse en presión. N. Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989.



ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

el régimen nacionalista posrevolucionario, afirmaba sólo formalmente y en la retórica nacionalista los contenidos liberales, democráticos y sociales que lo definían. En su lugar favoreció la atribución patrimonialista y discrecional de concesiones, condicionada a pertenecer a alguna de las grandes corporaciones bajo control estatal y cooptación (un entramado de intercambios, privilegios de grupos y organizaciones sindicales, campesinas y populares). El Estado democrático y social de derecho siguió una pauta de otorgamiento de prebendas a cada organización social, para asegurar el consenso nacional populista sin cuestionamientos de las bases sociales (campesinas y populares integradas).<sup>35</sup> En aras de una ideología y de políticas autoritarias excluyentes y polarizadoras, los sectores sociales estaban sometidos por un vínculo de dependencia clientelar y la manipulación patente por parte del poder. Tal estructura nacionalista-revolucionaria realizaba, así, los derechos políticos y sociales de manera distorsionada, ya que implicaba el otorgamiento corporativo de éstos y el sacrificio de la autonomía política de sus bases sociales. En vez de hacer efectivos los derechos constitucionalmente previstos civiles, políticos y sociales de los individuos en condición de igualdad ante la ley, postergó la realización de los derechos de los *ciudadanos* (todos ellos, en cuanto individuos libres con plenos derechos) y del gobierno de las leyes (que vincula constitucionalmente al Estado mismo).

De esa manera promovió, y a la vez justificó, el incumplimiento de un efectivo Estado de derecho que, más allá de las variantes de significados asumidos por dicho concepto, es el que mantiene firme su contenido fundamental: el de “la libertad del individuo y realizar el derecho material”, “la garantía de la libertad personal y a la limitación del poder del Estado”, que este último se encuentre “referido y adecuado al derecho”;<sup>36</sup> esto es, el imperio de la ley y el respeto de los derechos. En suma, no encauzó el complejo proceso de construcción de la legalidad en su carácter universal (válido para todos los ciudadanos), en tanto instrumento de emancipación y progreso social, como tampoco promovió la correlativa de la cultura de los derechos y de la igualdad política. Fue en realidad un Estado *fuerte* por su ejercicio

<sup>35</sup> Véase C. Pereyra, “Estado y sociedad”, en P. González Casanova y E. Florescano (coords.), *México hoy, op. cit.*, p. 291. Asimismo L. Salazar, “Agotamiento de la ideología revolucionaria y transición política”, en J.J. Blanco y J. Woldenberg, *op. cit.*, pp. 351-352.

<sup>36</sup> E.W. Böckenförde, *op. cit.*, pp. 44-45.

autoritario del poder presidencial metaconstitucional en las manos de un solo partido; pero no lo fue por una fortaleza basada en el desarrollo de la eficacia en el cumplimiento de su función pública institucional, mediante una clara y probada separación entre Estado (poder soberano permanente) y gobierno(s), o entre la esfera de lo público nacional y la de los intereses de (un) partido (en el poder), o por la capacidad de hacer obedecer la ley y garantizar derechos básicos. La postergación del desarrollo de un efectivo Estado de derecho (como el que en el nivel jurídico formal estaba previsto) fue sin lugar a dudas el legado negativo para la historia del México de las décadas sucesivas.<sup>37</sup>

Ya desde mediados de la década de 1970 se perfilaba el problema de un Estado débil y debilitado, que cuando comenzó a perder su fuerza centrada en el autoritarismo presidencialista puso en evidencia su incapacidad de responder con eficacia a la crisis de legitimación.<sup>38</sup> Pero aun en las etapas finales del proceso de transición a la democracia (de 1994 a 2006), la acción política siguió descuidando el problema de la transformación del Estado en un eficaz y cabal Estado de derecho. Desdénó la construcción de un Estado de derecho institucional y legalmente fuerte, en el sentido de ser capaz de desempeñar su función primordial de creador de las condiciones necesarias para la vida pública democrática (a través del conjunto de las instituciones públicas de seguridad, justicia, educación, etc.) y en el que el hacer realidad los derechos no significase sacrificar unos (los sociales y/o civiles) ante el goce de otros (políticos y/o civiles). Dicho descuido, esta vez, se dio en aras de políticas neoliberales orientadas a la modernización y crecimiento económico, así como de estrategias de diverso cuño contrarias del “estadocentrismo” previo.<sup>39</sup> Sin embargo, éstas no dieron paso a la renovación y

<sup>37</sup> Como lo subraya S. Loeza en “La discontinuidad democrática”, en *Nexos*, núm. 328, México, abril de 2005, p. 37.

<sup>38</sup> Véase C. Pereyra, “Crisis y democracia”, en *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1990, y “Estado y sociedad”, en González Casanova y Florescano (coords.), *México hoy*, op. cit., pp. 298-299. Las raíces de dicha crisis han sido señaladas en el derrumbe del paradigma desarrollista en política económica, desatado por la crisis de la deuda; al respecto, S. Saab, *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, FCE, 2003, cap. V, destaca los efectos negativos de las políticas nacional-populistas de los años setenta para el desencadenamiento de las crisis económicas recurrentes. Sobre la debilidad estatal en la implementación de políticas públicas véase J.S. Migdal, *Strong Society and Weak States*, Princeton, Princeton University Press, 1988.

<sup>39</sup> N. Lechner, “La reforma del Estado entre modernización y democratización”, en *Un*

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

fortalecimiento estatal, a cuya normatividad jurídica e instituciones públicas faltaba dar eficacia, reformando lo no funcional y construyendo los mecanismos necesarios para dotar de gobernabilidad a la democracia.

Pese a ello, y afortunadamente para la sociedad mexicana de fin de siglo, detrás del monumental presidencialismo autoritario también se habían creado instituciones públicas con basamentos sólidos que permitieron las continuidades en el marco del régimen político y de la ley electoral (Cofipe), después de la alternancia en la presidencia. Ellas invalidaron los pronósticos vaticinadores de un “derrumbe del sistema político” en caso de alternancia en el poder<sup>40</sup> y más bien representaron las condiciones de estabilidad política mínima en las que se hizo posible el cambio pacífico y la acción reformista de instituciones y normas. La larga transición, con sus transformaciones significativas en materia de reforma política y del Estado, condujo a la democracia y a la alternancia; y si bien incipiente o inacabado, a un Estado de derecho democrático que ofrece parcial y desigualmente —en los márgenes creados por la transición reformista— el marco en el que se dio legalidad y legitimidad a los cambios políticos producidos. Asimismo, permitió un ejercicio del poder en diversos niveles que gradualmente asume prácticas, normas y valores democrático-liberales. La normatividad jurídica ha sido y ha probado ser el instrumento democrático-pluralista. Los poderes e instituciones estatales cumplieron con las funciones básicas del orden y la paz, del funcionamiento democrático de la sociedad. Mirando en perspectiva histórica las mencionadas transformaciones social y política, se reconocen las líneas definidas sobre las que ha evolucionado el país. Evolución por demás notable si tomamos en cuenta que el proceso de cambios se concentró en los últimos lustros del siglo xx, o si consideramos la realidad histórica previa a superar, o todavía más si atendemos a la dificultad implicada en que un proceso de democratización encuentre una solución institucional y reformista.<sup>41</sup>

---

*Estado para la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa/IETD/Friedrich Ebert Stiftung, 1997.

<sup>40</sup> C. Pereyra, “Estado y sociedad”, en González Casanova y Florescano, *op. cit.*

<sup>41</sup> A. Przeworski ayuda a comprender los factores que la hacen no siempre posible y poco probable, en un marco de los antecedentes históricos como el mexicano y la naturaleza cerrada del régimen posrevolucionario. A. Przeworski, “La democracia como resultado contingente de conflictos”, en J. Elster y R. Slagstad, *op. cit.*, apartado III.

No obstante lo anterior, la construcción ulterior y la profundización o consolidación del Estado de derecho es todavía, en lo esencial —decíamos—, una grave asignatura pendiente. Tenemos un Estado débil e ineficaz, incluso en sus funciones fundamentales de garante exclusivo de la seguridad en distintas vertientes. Es un Estado ineficiente en la administración pública, con instituciones (públicas) de diverso tipo marcadas por el anquilosamiento burocrático y la corrupción; ineficaz en el cumplimiento de sus funciones (seguridad, justicia, educación, salud) y, asimismo, en la afirmación de una política hacendaria (fiscal) nacional adecuada para el desempeño de sus políticas públicas. Tenemos un Estado de derecho todavía en ciernes y necesitado de las urgentes reformas políticas estructurales —llamadas de segunda y tercera generación—,<sup>42</sup> para que, junto con los derechos políticos vigentes, sea capaz de hacer efectivos también los derechos civiles (seguridad, justicia) y sociales (salud, educación). Esto es, derechos que se ven afectados por el débil desempeño de la función estatal y cuya no realización socava las bases mínimas para el funcionamiento de la democracia, que además debe ser una democracia estable y de calidad.<sup>43</sup>

Con lo alcanzado, entonces, igualmente indiscutible es la permanencia de transformaciones inconclusas y reformas urgentes. Junto al señalamiento de los logros y de sus alcances en los ámbitos del Estado, del régimen y del sistema político, es necesario llamar la atención sobre el problema de los cambios pendientes y la forma que la acción política debería asumir para la profundización de la democracia. Esto es, para seguir con la construcción del Estado de derecho democrático, en tanto institucionalidad capaz de asegurar que las *condiciones* democráticas existentes (las reglas del juego) funcionen y con ello asegure las *precondiciones* de la política democrática, relacionada con el respeto (no asimétrico) de los derechos fundamentales (que otorgan sentido, valor y sustancia a los procedimientos democráticos).<sup>44</sup> Estas impor-

<sup>42</sup>Tales reformas son la hacendaria, la judicial, la laboral, la de derechos sociales, la educativa, la indígena, la energética, la reforma electoral pendiente, avanzar en la profesionalización del servicio público, y la del Estado.

<sup>43</sup>L. Salazar, “El Estado y las precondiciones de la democracia”, en *Configuraciones*, núms. 10-11, México, Fundación Carlos Pereyra/IETD, 2002-2003, pp. 78-84; “Política y democracia en México”, en *Configuraciones*, núms. 12-13, México, Fundación Carlos Pereyra/IETD, 2003, pp. 5-11. Asimismo, C. Elizondo Mayer-Serra, “Democracia y gobernabilidad en México”, en J. A. Aguilar R., *Pensar en México*, op. cit.

<sup>44</sup>Sobre el tema véase M. Bovero, *Contra el gobierno de los peores. Una gramática de la*

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

tantes asignaturas pendientes indican lo que la democracia mexicana requiere para superar los límites actuales, seguir con los procesos todavía en curso así como con las transformaciones interrumpidas, y para poder convertirse en eficaz, con estabilidad y gobernabilidad política, cabalmente moderna y madura y, con ello, también de calidad satisfactoria. Aspectos que remiten al tema de la consolidación de la democracia,<sup>45</sup> esto es, a la fase relacionada con las transformaciones, ya no relativas principalmente al marco legal-electoral y a la representación partidista, sino a las reformas orientadas al rediseño y construcción de partes de la estructura institucional del Estado. De ellas se habla mucho en el país desde hace por lo menos una década, en tanto son los pasos necesarios para poder culminar la reforma política en el fortalecimiento del incipiente Estado de derecho. Constituyen las tareas necesarias para proseguir con los cambios inacabados en importantes aspectos de lo ya logrado.

Pese a las buenas noticias acerca de la básica y parcial solidez institucional y normativa, a la transformación significativa del Estado autoritario patrimonialista-corporativo en un Estado de derecho democrático y plural, así como de la normalidad alcanzada en la forma de gobierno democrática a finales del siglo xx, la gran carencia de este sistema político plural y competitivo sigue siendo la falta de compromiso serio de los actores políticos con la construcción acabada de un Estado de derecho. Labor ésta, capaz de superar la debilidad histórica en su función pública de asegurar las condiciones jurídico-institucionales y sociales necesarias para el ejercicio pleno de los derechos liberales y democráticos de todos los ciudadanos, así como para consolidar aquellas condiciones institucionales recién logradas para la resolución de la lucha política y social.

## El factor determinante

Aquellos avances democráticos conseguidos por la primera generación de las reformas políticas en México fueron el producto del esfuerzo

---

*democracia*, México, Trotta, 2004; L. Salazar, "Democracia y Estado en México", en *El diseño de la democracia*, México, IEDF, 2006.

<sup>45</sup>R. Cordera y A. Sánchez Rebolledo (coords.), *Por un acuerdo en lo fundamental*, op. cit., y M. Merino, *La democracia pendiente*, México, FCE, 1993.

de gobiernos, poderes públicos, partidos, fuerzas políticas y sociales, a través de negociaciones y pactos, acuerdos y alianzas. Fueron un conjunto de casos en los que el compromiso a la acción política sería obtiene frutos, poniendo en marcha los cambios necesarios. Del mismo modo que la vía electoral, con sus límites parciales, tuvo en el largo plazo (tres décadas) efectos de cambio radical, probando ser no “meramente electoral”, sino decisiva para la alcanzada transformación de Estado, régimen y sistema políticos; así, el Estado de derecho vigente (en los avances concretos que operan efectivamente) está lejos de ser un mero “instrumento de clase” y probó ser más bien una herramienta necesaria para la vida democrática.<sup>46</sup> Ha permitido sacar de las experiencias previas y de las necesidades de cambios, el aprendizaje social y político para acciones capaces de producir las condiciones requeridas para la democracia y su profundización. Lo alcanzado ofrece las herramientas oportunas para poder continuar construyendo y reformando el Estado de derecho, en sus instituciones y normatividad, para producir la democracia deseada.<sup>47</sup>

Esa labor, aun lejos de idealizaciones de la misma, fue artífice de la transformación del México contemporáneo, mediante la política productiva, reformista y progresista. Ésta fue resultado de acuerdos de relevancia pública en el marco de la norma establecida de manera legal y legítima, que contribuyeron a construir las reglas, instituciones y procedimientos de la democracia representativa y pluralista, así como un sistema de partidos nacionales. Es en el marco de esta política democrática que cada fuerza partidista y política promovió (y puede promover) las causas y objetivos que las definen en la búsqueda del poder. Los productos de dicha labor, sobre todo a partir del segundo ciclo de reformas de 1994<sup>48</sup> en adelante, hizo realidad la experiencia del pluralis-

<sup>46</sup> El “ejemplo predilecto” de Przeworski (*op. cit.*, nota 20, p. 100), citado para señalar como “lo que se puede garantizar sólo son probabilidades” pero comprobables, es el relativo a la elección de Salvador Allende en Chile: “Nadie esperaba que un presidente marxista fuera elegido por medio de un voto secreto, universal y burgués”, en *El Mercurio*, 5 de septiembre de 1970.

<sup>47</sup> Con base en tales condiciones o “formas” del ejercicio democrático se habla en teoría política y jurídica de “democracia formal”, que realiza los valores e ideales políticos implícitos en ella. Acerca de la presencia de valores en las reglas de la democracia, véase N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, pp. 47-48.

<sup>48</sup> Aun —y quizá, sobre todo— en ese momento dramático de la historia reciente de México, ante el contexto de 1994: sublevación guerrillera, amenaza de conflictos civiles, asesinatos, la capacidad de acuerdos y pactos mostró su productividad.

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

mo democrático en el país, dando forma a las estructuras públicas, las prácticas y la cultura de la convivencia y competencia democráticas.

Tales avances, sin embargo, se quedaron en el confín de lo necesario y conveniente a los intereses de la clase política partidista (concerniente a sus posiciones de poder en el marco de la lucha electoral). No pro-siguieron la construcción de las condiciones sociales y políticas requeridas para continuar la reforma del Estado, específicamente en lo relativo a las facultades de los poderes del Estado y la relación entre ellos, las reformas constitucionales para redefinir la repartición de las responsabilidades y los mecanismos de relación entre dichos poderes. Tampoco se abocaron a producir acuerdos para superar los efectos de la desregulación que representó la parcial o inicial ruptura de las relaciones corporativistas y clientelares propias de la sociedad autoritaria pos-revolucionaria. En efecto, ante la ruptura del sistema de relaciones que en el periodo posrevolucionario permitía la disciplina de la clase política, el recambio en el poder y el acatamiento de decisiones políticas y reglas (por medio respectivamente del presidencialismo sexenal y del sometimiento al caudillo institucional en turno), no se ha procurado reconstruir relaciones para la mediación política sobre nuevas bases auténticamente liberales y democráticas.<sup>49</sup> Este camino habría sentado las bases para el ejercicio de un pluralismo no viciado y, asimismo, para disponer de los elementos indispensables para una satisfactoria consolidación de la democracia.<sup>50</sup> Por el contrario, se cultivaron esquemas de mediación política basados en el clientelismo y el corporativismo, sustentados en el mantenimiento de la desigualdad y de las necesidades de los agremiados, que respondían a los intereses inmediatos de la

<sup>49</sup> “El efecto general del proceso (de modernización política) fue una fragmentación de los mecanismos de intermediación que sobre todo favoreció a los poderes locales y a las corporaciones más sólidas e hizo mucho más difícil la gestión política del gobierno federal”, Fernando Escalante, “México, fin de siglo”, en Ma. A. Casar e I. Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE/Taurus, 2006, p. 27; “[...] las reformas económicas debilitaron los aparatos corporativos de control político interno de los que se servían los gobiernos priístas, sin eliminar muchos de los privilegios que hacen muy oneroso el sector público y sin ofrecer a cambio una mayor garantía en la capacidad gubernamental de hacer valer los derechos civiles y sociales consagrados en la Constitución”, C. Elizondo Mayer-Serra, “Democracia y gobernabilidad en México”, *op. cit.*, p. 40.

<sup>50</sup> F. Toledo, E. Florescano y J. Woldenberg (coords.), *Los desafíos del presente mexicano*, México, Taurus, 2006; R. Cordera (coord.), *La globalización de México: opciones y contradicciones*, México, FE-UNAM, 2006.



clase política. Todo ello no ha sido objeto de la agenda de acuerdos de los políticos y, ante tales prácticas de intermediación, los entramados de la democracia vigente, por sí mismos, no son suficientes para promover nuevas fases para la consolidación de la democracia y ampliar la confianza en ella.

Todo esto apunta al problema central de una democracia pasmada en su labor constructora de acuerdos, debido al “cortoplacismo” (electoral o particularista) de los actores políticos, a las polarizaciones fácticas, a la estrategia de capitalización de la política de confrontación y del espectáculo. Tácticas que, aunque reditúan en el corto plazo, constituyen serios obstáculos para el progreso político y la consolidación de la democracia. Presenciamos, en efecto, el pobre desempeño de una clase política carente de horizontes de mediano y largo plazos, en muchos sectores corrompida, poco dada a la lógica de cooperación, construcción y formulación de acuerdos en lo fundamental,<sup>51</sup> carente de visión de Estado para dar paso a las reformas estructurales pendientes. El pluralismo partidista y de las fuerzas políticas carece de compromisos y responsabilidades claras con los principios democráticos y las causas político-sociales, primando todavía la tendencia a la lógica de la polarización y la exclusión. Ello impide enfrentar la debilidad de gobiernos divididos o sin mayoría y sus desafíos: la incapacidad de lograr acuerdos para las urgentes reformas estructurales y la ingobernabilidad.<sup>52</sup> Además, tenemos un sistema de partidos poco institucionalizados, herencia de la larga transición democrática, que mal puede desempeñar la función propia de los partidos en democracias competitivas, con una escasa capacidad de representación política,<sup>53</sup> propiamente ciudadana, de los intereses la sociedad y poco funcional para la consolidación de una democracia satisfactoria para la ciudadanía.

El nivel de la política se caracteriza, entonces, por ser de tipo pragmático-opportunista y autorreferencial: en lo que respecta a los partidos, está caracterizado por la carencia de programas, ideales, compromisos, proyectos concretos, serios, articulados, viables; en lo relativo a las fuerzas sociales, por la incapacidad de exigir una política constructiva de largo plazo y, más bien, seguir en el juego-necesidad del clientelis-

<sup>51</sup> R. Cordera y A. Sánchez Rebolledo, *Por un acuerdo en lo fundamental*, op. cit.

<sup>52</sup> Sobre el tema, Ma. A. Casar e I. Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, op. cit.

<sup>53</sup> Véase J. Reyes del Campillo y T. Hernández, “Partidos y sistema de partidos en México”, en *Treinta años de cambios políticos en México*, op. cit.

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

mo y el sectarismo. Es constante la escasa voluntad de negociación o de volátil compromiso con lo negociado, el enfrentamiento artificioso, la inmadurez y la falta de talento políticos. Pese a la caída de la confianza en los partidos;<sup>54</sup> a la gravedad de los problemas sociales y políticos; de los retos del crecimiento de la economía; a las críticas a la elite política y de poder sustentadas en argumentos contundentes; pese a la presencia de una larga lista de espera de reformas, a los problemas de ingobernabilidad y a la pérdida de confianza en la democracia, no obstante todo ello, la política sigue un camino aparte. Se impone el interés particular e inmediato de los políticos en el goce del poder para su grupo, desatiendiendo el cumplimiento de su función pública y la urgencia de producir las transformaciones pendientes, de enfrentar los problemas sociales nacionales; más bien los actores políticos ganan más del mantenimiento de la situación de impasse o de enfrentamientos ficticios<sup>55</sup> o, en el extremo, incluso apostando a la polarización y a la ingobernabilidad.

El difícil proceso de consolidación de la democracia mexicana debe hacer un ajuste de cuentas con: *a*) unas elites que desoyen las críticas a su actuar político y los reclamos de superar la política efectista y sensacionalista prevaleciente; *b*) la corrupción y la irresponsabilidad pública; *c*) muestras de supervivencia entre las diversas fuerzas políticas del autoritarismo, del caudillismo, así como con una política apoyada en el clientelismo; *d*) el clima hostil y de degradación política para la actuación de las nuevas instituciones del sistema político mexicano; *e*) la persistente cultura de la ilegalidad y la falta de cultura cívica; *f*) medios de comunicación irresponsables. En suma, la vida democrática no resulta ser fructífera ni socialmente satisfactoria. La actuación política de las elites del poder y los políticos (partidos y sus líderes, representantes en el poder legislativo y en el gobierno) en la negociación y acuerdos de reformas, en su momento creadora de los cambios políticos del proceso de transición, sigue siendo sin duda la variable decisiva que permitiría no sólo contrarrestar las imágenes superficiales e

<sup>54</sup> E. Palma, "La erosión de la confianza en los partidos", en *Nexos*, núm. 333, México, septiembre de 2005.

<sup>55</sup> R. Cordera: "[...] la reforma parece haber servido más para afirmar la autonomía de los grupos políticos dirigentes respecto de la base social nacional que para obligarlos a la deliberación que es propia de la política plural moderna [...]". *La globalización de México*, *op. cit.*, p. 24.

insustanciadas con respecto a la situación de la democracia efectiva, sino sobre todo que ésta se convirtiera en eficaz y de calidad. La acción de los políticos podría crear la posibilidad de consolidar y fortalecer las nuevas instituciones estatales y federales, de evitar su deterioro y su deformación; el poder trabajar —gobierno, partidos y fuerzas políticas— por la nueva gobernabilidad y para la productividad política y social. Esta labor política reformista y progresista es la que el contexto plural-conflictivo de la democracia exige y que podría contribuir tanto a la sedimentación de los cambios realizados, a su arraigo en la cultura y prácticas sociales, así como a la construcción de los andamiajes faltantes<sup>56</sup> para la consolidación del cambio político democrático.

El déficit mencionado de la acción política comprometida y productiva es, ciertamente, un fenómeno generalizado de la crisis epocal de la política o de las tendencias de las democracias de masas contemporáneas, de la desafección ciudadana por la posdemocracia<sup>57</sup> o por las tendencias de la ciudadanía “de baja intensidad”.<sup>58</sup> Pero lo anterior no debería hacer pasar desapercibido, ante los ojos de ciudadanos, políticos y analistas por igual, el hecho de que el cambio político y social en México se enfrenta en concreto a un problema central: el de la falta de perspectivas consistentemente comprometidas (por parte de los actores decisivos) con proyectos básicos de consolidación y construcción de la democracia. A saber, proyectos que, apoyándose en las condiciones estructurales (institucionales, normativas, así como sociales) construidas en los últimos lustros y en proceso de construcción, se propongan ir más allá del cálculo inmediato, en lugar de aprovechar las debilidades del diseño institucional de la democracia actual. Proyectos que siguieran con la creación de las condiciones de confianza y credibilidad (en contra de toda política del miedo, de la provocación, de la desestabilización), continuando con la determinante función productiva de la labor de los partidos y los actores políticos<sup>59</sup> en la producción

<sup>56</sup> A. Lujambio, en Casar y Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría*, op. cit., pp. 344-348, y L. Salazar, “Las lecciones del 2 de julio”, en *Nexos*, núm. 345, septiembre de 2006.

<sup>57</sup> C. Crouch señala como “posdemocracia” la política en las democracias desarrolladas, decidida entre gobiernos y elites que representan básicamente intereses económicos, con el rol pasivo de los ciudadanos y la correlativa insatisfacción por el nivel de participación y la relación con la clase política. *Postdemocrazia*, Bari, Editori Laterza, 2003.

<sup>58</sup> G. O’Donnell, “Notas sobre el estado de la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina*, Nueva York, PNUD, 2004.

<sup>59</sup> Las dificultades para ello son señaladas por C. Elizondo en “Democracia y goberna-

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

de un sistema capaz de procesar el conflicto y los cambios, consolidar una democracia y un Estado eficaces y sustentables.

## Necesidad del Estado democrático de derecho

El nudo problemático subrayado es, entonces, el de la acción política que decidan o no emprender quienes asumen la representación de los intereses sociales de los ciudadanos y los cargos de gobierno. ¿Cómo destrabar la situación de seria improductividad de la política partidista mexicana? ¿Qué factor promoverá la decisión por el acuerdo sobre los problemas fundamentales? ¿Cómo seguir la labor de edificar el Estado constitucional de derecho propio de la democracia contemporánea? Son, sin duda, preguntas obligadas (aunque sin respuestas) frente al mapa de la distribución fragmentada del poder<sup>60</sup> y, sobre todo, en la presente coyuntura, ante la postura que opta por no respetar el resultado electoral válido de elecciones limpias y deslegitimar el nuevo gobierno, así como frente a la nociva persistencia de la descalificación rotunda (cuanto insustanciada) de la democracia mexicana y sus instituciones.<sup>61</sup> El éxito, si bien parcial y en declinación,<sup>62</sup> de estas acciones

---

bilidad en México”, *op. cit.*: el diseño institucional vigente inadecuado para el contexto democrático, la improbabilidad a corto plazo de las reformas constitucionales, la parquedad legislativa del Ejecutivo y del Legislativo, la distribución de las fuerzas existente, los escasos instrumentos para incentivar la negociación, el “hacerlo desde instituciones no óptimas para esta nueva distribución del poder, con serios rezagos sociales en muchos ámbitos y con una clase política que tampoco parece saber cómo comportarse en este entorno inédito”, p. 90.

<sup>60</sup> Ma. A. Casar, “Nuevo mapa del poder político”, en *Nexos*, núm. 344, agosto de 2006.

<sup>61</sup> Para un documentado seguimiento y análisis al respecto, véase C. Murayama, “El fraude del fraude”, en *Nexos*, núm. 345, septiembre de 2006. Asistimos a una intencionada táctica de atacar *sin sustento válido* la credibilidad y confianza en las instituciones electorales, judiciales, federales de esta reciente democracia, acompañada por la doble postura con la que el Partido de la Revolución Democrática, un partido nacional (la segunda fuerza política del país) asume el compromiso con la normatividad y principios democráticos vigentes. Para un balance de las elecciones y sus resultados, véase J. Woldenberg, “Elecciones: lo bueno, lo malo, lo peor”, en *Nexos*, núm. 344, *op. cit.*, así como J.J. Romero, Sección “En defensa propia”, *idem*.

<sup>62</sup> Francisco Báez R., “AMLO, a la baja”, en *La Crónica de hoy*, lunes 11 de septiembre de 2006, y “Desaprueban gobierno legítimo de AMLO”, en *Excélsior*, 29 de noviembre de 2006.

políticas puso de relieve la facilidad con la que — pese a las transformaciones significativas— se mantienen la descalificación de los avances políticos alcanzados, la desconfianza epidérmica hacia la política, la legalidad, las instituciones, el Estado.<sup>63</sup>

La insatisfacción ciudadana en la relación Estado-sociedad es palpable y se traduce en la falta de confianza pública con costos elevados para las interacciones políticas y el incumplimiento de políticas legítimas.<sup>64</sup> El actual déficit de arraigo de la credibilidad institucional subraya las ingentes labores por realizar (desde el fortalecimiento institucional a las reformas oportunas, así como la labor informativa y formativa de los ciudadanos). También indica cómo se le puede utilizar para movilizar en sentido antidemocrático y antiinstitucional, aun evocando de manera retórica una política “auténticamente” democrática que “trasciende” (de la que hace caso omiso y desprecia, y no le interesa reformar) instituciones, normas y valores democráticos vigentes.<sup>65</sup> Este déficit constituye, en efecto, un material fácilmente capitalizable en general por las tácticas de polarización ficticia, del recurso a la abierta confrontación agresiva y al miedo, de violación de las leyes y oposición a instituciones democráticas, de negociación extralegal e ilegal de cargos de gobierno. En particular se abre a horizontes regresivos de no respeto a la voluntad ciudadana, de violación de derechos de los demás, el doble juego con la legalidad, la descalificación de la diversidad. Lo anterior apunta, claramente, a los costos graves para el país de mantener inconcluso el proceso de reforma política y social, sin aprender de los saldos negativos de la política irresponsable de los actores decisivos. La necesidad del Estado democrático de derecho, ha sido subrayado, atañe a diversos ámbitos de la transformación social en curso desde las últi-

<sup>63</sup> Véase el estudio de G. Guevara Niebla y F. Tirado Segura, “Actitudes cívicas en México y otras naciones”, en *Nexos*, núm. 345, septiembre de 2006. Habrá que ponderar los efectos regresivos del mencionado fenómeno de la autollamada “resistencia civil” liderada por AMLO, en el aspecto de la asunción del compromiso democrático fundamental. Al respeto, véase L. Salazar, “En defensa propia”, en *Nexos*, núm. 346, octubre de 2006, p. 5.

<sup>64</sup> J.A. Aguilar R., “El capital social y el Estado”, *op. cit.*, pp. 103-104, y J.A. Aguilar R. *et al.*, *Pensar en México*, *op. cit.*

<sup>65</sup> Rompiendo compromisos de partidos *ex profeso* tomados en y para el proceso electoral, aprovechando el desconocimiento por parte de los ciudadanos de tales acuerdos para levantar la sospecha del fraude electoral sin fundamentos, y usando errores (ciertamente que deben ser corregidos) como supuestas pruebas de la organización de fraude, manipulando así intencionalmente a la opinión pública y a los ciudadanos.

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

mas décadas, ciertamente al político pero igualmente a la esfera de lo social y lo económico.<sup>66</sup> Es el tema de la oportunidad de un Estado para que haya “sociedades democráticas, sociedades decentes, en virtud de que cuentan con instituciones estatales fuertes, eficientes, legitimadas”.<sup>67</sup>

La cuestión central del cambio político en México, que no habría que perder de vista en medio de la polvareda de la coyuntura, es la necesidad de asumir la perspectiva del fortalecimiento del Estado. Éste es el objetivo o fin por alcanzar. También es un criterio oportuno para orientarnos en la ponderación crítica de los sucesos y fenómenos políticos actuales.

Hace falta poner de relieve que el adjetivo “fuerte” no refiere a un poder “autoritario” e “iliberal”, corporativista y antidemocrático, sino por el contrario, comprometido con la necesidad de desarrollar (a partir de la productividad política seria) un Estado democrático de derecho profundo,<sup>68</sup> una institucionalidad pública eficaz, consciente de los intereses *de* y *como* Estado, del largo plazo (no del sexenio) del país, de su historia política. Esto es, un conjunto de instituciones estatales y poderes federales que, en el marco de la normatividad jurídica legítima, cumplan eficazmente con su función de asegurar las condiciones necesarias para la vida pública democrática: marquen el confín del interés público (en igualdad, seguridad, libertades y oportunidades, capacidades),<sup>69</sup> resguardándolo y afirmándolo como bien *de* y *para* todos los integrantes de la sociedad.

El entramado de las instituciones públicas y la normatividad legal tiene la función de asegurar las condiciones necesarias para el funcionamiento de la democracia y funge como herramienta de responsabilidad ante la sociedad de la actuación del gobierno, poderes públicos, partidos, fuerzas políticas y ciudadanos, por igual. Es el medio para garantizar las condiciones de gobernabilidad y reforma para una política

<sup>66</sup> Por ejemplo, R. Cordera (comp.), *1995: la economía mexicana en peligro*, México, Cal y Arena, 1997, “ofrece el marco de las relaciones sociales y políticas que permita calcular y prever y le dé a las expectativas de los agentes económicos un horizonte mínimamente coherente”, pp. 342-343. También véase Isaac Katz, “Un mundo globalizado”, en J.A. Aguilar R. *et al.*, *Pensar en México*, *op. cit.*

<sup>67</sup> L. Salazar (coord.), *México 2000*, *op. cit.*, p. 498.

<sup>68</sup> N. Bobbio, *Liberalismo y democracia*, *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>69</sup> Al respecto, G. O'Donnell, “Notas sobre el estado de la democracia en América Latina”, *op. cit.*, X y XI.2.

## DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

democrática y plural. En efecto, la normatividad jurídica democrática (a través de la cual se expresa la decisión de sus ciudadanos) ofrece las condiciones mínimas necesarias capaces de garantizar relaciones sociales apoyadas en la afirmación de los derechos *tanto* políticos *como* civiles y sociales de *todos* los ciudadanos, así como en la formación democrática de la voluntad política. La experiencia histórica muestra el carácter benéfico del vínculo que se ha desarrollado entre democracia contemporánea y Estado de derecho, esto es, cómo la democracia plural y sus condiciones institucionales públicas para la garantía de los derechos permiten procesar y resolver *democráticamente* (en el marco del Estado de derecho que la caracteriza) el conflicto (aun la lucha abierta) y encauzar los cambios mismos buscados por una colectividad. El Estado de derecho democrático (o constitucional o social) se ocupa de asegurar una vida digna e institucionalizar las garantías reconocidas (civiles, políticas y sociales) que son indispensables para la convivencia democrática.<sup>70</sup> Dicha experiencia forma parte del aprendizaje social ante las experiencias autoritarias de México, así como de aquellas negativas experiencias políticas democráticas del siglo xx que, al renunciar a hacer realidad el Estado de derecho democrático (plural y social), se anularon o se convirtieron en su opuesto (totalitario, autocrático, populista). De tal forma, el Estado democrático de derecho es el modo para evitar regresiones, volver a aceptar el arbitrio de particulares y la voluntad de personas por encima de las normas legales y en contra de los procedimientos e instituciones democráticas. Es el camino para evitar que se pisen los ideales y derechos que tales procedimientos y normas representan, cerrando las puertas a los eventuales abusos autoritarios (tanto de quienes se ponen por encima de la ley como de quienes la incumplen o usan de manera incorrecta). Elegir poner los intereses de todo grupo, programa partidista y/o el liderazgo personal de cualquier caudillo mesiánico por encima de y en contra la normatividad jurídica del Estado democrático, significa demoler (en el mejor de los casos, en aras de una irresponsable ética de la convicción, de la que hablaba Max Weber) las condiciones para garantizar los derechos de todos los ciudadanos. Dejaría paso a una política antidemocrática, esto es, contraria al respeto de los derechos y las libertades, de la di-

<sup>70</sup> Como señala A. Przeworski: “Lo que está en juego en cualquier proceso democratizador son las garantías, y las garantías sólo pueden ser institucionales”, *op. cit.*, p. 100.



ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

versidad y el pluralismo, así como a una política estructuralmente indefensa ante decisiones de parte y autocráticas, ante los liderazgos de personajes políticos de todo signo partidista, el respeto selectivo de los derechos o la imposición, la violencia. Un alejamiento, en suma, del objetivo de hacer viable una democracia a la vez estable y de calidad: arraigada, sustentable y eficaz. Para tal fin, la garantía de las libertades ante poderes fácticos de todo tipo es producto de la eficacia del Estado democrático. Por el contrario, la violación de tales derechos es producto de la debilidad de aquél, y no sólo de su opuesto: el autoritarismo estatal.

La labor política productiva mencionada, las prácticas y acciones correlativas (y la valoración que comunican), son el factor que determina la posibilidad de continuar responsablemente con la transformación *democrática* y proseguir la edificación del Estado de derecho. Con base en ella se puede iniciar un nuevo ciclo virtuoso de productividad política (entre decisiones y pactos, normas y procedimientos, cambios políticos relevantes, credibilidad y confianza), orientado a subsanar la falta de la transformación del Estado y desarrollar el Estado de derecho pleno.

## Compromiso y condiciones para la democracia

Tales cambios y reformas varias, sin embargo, implican una condición necesaria: el compromiso *inequívoco* con los principios y procedimientos democráticos. El paso a las transformaciones pendientes requiere de una política que actúe en el acatamiento del marco jurídico-político normativo de la democracia vigente, creado por acuerdos y de forma legal (de ahí recibe su legitimidad y legalidad) para la solución de diversos problemas. Como subraya Böckenförde,<sup>71</sup> “la votación como vía para la formación de la voluntad política y la creación del Derecho presupone un acuerdo en torno a algo sobre lo que no cabe votar”. Se trata del compromiso político y cultural con los principios y prácticas de la democracia, reconociendo como condición necesaria el respeto de

<sup>71</sup> E. W. Böckenförde, al citar la afirmación de Adolf Arndt arriba presentada, en *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, p. 43.

## DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

las leyes fundamentales que delinean el marco en el que funciona el Estado constitucional de derecho.

No asumir seriamente este compromiso básico implica anular las mencionadas estructuras y cauces de las garantías básicas para la práctica democrática plural. En el proceso de la transición a la democracia en México

[...] al no haber mediado un pacto que fuera más allá de las reglas y procedimientos electorales, nuestra incipiente democracia [...] padece las grandes incertidumbres acerca de lo que ganadores y perdedores se proponen y son capaces de hacer. El compromiso que los partidos y otros actores sociales y políticos tienen con el Estado, con sus leyes e instituciones, está lejos de ser explícito y firme.<sup>72</sup>

La ausencia de este pacto básico o su ruptura selectiva, conveniencia, no sólo tiene el efecto de mermar la confianza pública en el funcionamiento (y valores) de la democracia, sino además de bloquear, es más, de hacer retroceder el avance, en sentido democrático, logrado hasta el momento. En efecto, no contraer seriamente dicho compromiso fundamental implica no reconocer los principios básicos de la colectividad y mina la posibilidad de continuar la institucionalización de los cambios y con la construcción pendiente del Estado de derecho democrático; cierra las vías concretas para la política a la vez progresista y productiva, que ha probado (poder) ser creadora de los cambios democratizadores y capaz de promover su institucionalización.

Todo lo contrario a esto es lo que se necesita para acometer, de modo objetivo, la compleja tarea del fortalecimiento del Estado de derecho (transformando lo necesario, resguardando lo oportuno, creando lo deseable) en una institucionalidad capaz de desempeñar su función: asegurar el respeto de los derechos fundamentales (que otorgan sentido, valor y sustancia a los procedimientos democráticos) y las condiciones de funcionamiento eficaz y deseable, para una democracia funcional y para un desarrollo con equidad.<sup>73</sup> Para ello se requiere de un Estado

<sup>72</sup>L. Salazar (coord.), *México 2000, op. cit.*, y “Malestar en la democracia”, en *Nexos*, núm. 347, noviembre de 2006.

<sup>73</sup>Sobre el tema véase: R. Cordera, “El Estado: usos, abusos y desusos”, y L. Salazar, “Repensar el Estado”, ambos en R. Cordera (coord.), *La globalización de México, op. cit.*, También L. Salazar, “El Estado y las precondiciones de la democracia”, en *Configuracio-*

ANTONELLA ATTILI

POLIS 2007, vol. 3, núm. 1, pp. 21-53

que, afirmando la igualdad de las personas y el ejercicio de sus derechos democráticos (políticos), asegure que las condiciones democráticas existentes (a saber, las reglas del juego) funcionen, que tengan un contenido eficaz y sustancial. No parece haber otro camino razonablemente viable y deseable para superar la debilidad de las democracias recientes, como la mexicana o las de Latinoamérica. No hay atajos ni soluciones mágicas que garanticen superar el problema de la improductividad política, el desencanto y frustración que ella provoca, por encima o en contra del Estado de derecho (por la vía extrainstitucional), desquitándose, desmantelando las condiciones mínimas de las que disponemos para la construcción de una democracia representativa y plural.

Por imperfecta que sea esta incipiente democracia efectiva e inconcluso su Estado de derecho, ya existen, aunque sea de manera parcial, aquellos elementos básicos que ofrecen no sólo las condiciones para garantizar los derechos a los ciudadanos, sino los instrumentos y cauces para la transformación del mismo. Instrumentos para un cambio que sea *democrático* y cuyos alcances deriven en una transformación del régimen político y del Estado. Continuar con la vía reformista (normada) e institucional del Estado democrático y social de derecho (vía construida por las mismas fuerzas políticas) resulta ser un medio para que la formación de la voluntad política colectiva no se vea expropiada o acaparada por nadie (una fuerza partidista, un gobierno, un líder caudillista); para que no se cancelen los derechos de los demás ciudadanos y puedan promoverse los cambios que la sociedad decida *de manera democrática plural*. La transformación social democrática requiere proseguir con la labor de institucionalización de derechos y garantías: para afianzar el cambio político positivo precisamente en instituciones y prácticas (con los efectos culturales y pedagógicos que poseen); sobre todo, para hacer del Estado de derecho democrático y social el instrumento o aparato reformista, eficaz en su función de encargado de las condiciones de las relaciones sociales en igualdad y libertad. Seguir postergando su profundización y consolidación o, por otra parte, debili-

---

nes, núms. 10-11, México, Fundación Carlos Pereyra/IETD, 2002-2003, pp. 78-84; "Política y democracia en México", en *Configuraciones*, núms. 12-13, México, Fundación Carlos Pereyra/IETD, 2003, selección pp. 5-11. Asimismo, J. Silva-Herzog Márquez, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta/Joaquín Mortiz, 1999.

DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

tarlo, tendría costos muy graves para el frágil proceso de evolución social.

La mexicana, como toda democracia, es una forma de gobierno y un conjunto de normas para organizar la formación de la voluntad política de una sociedad; puede garantizarnos formas pluralistas incluyentes, pacíficas, así como que el ejercicio de poderes públicos se someta a controles y asuma responsabilidades legales y políticas. El que llegue a tener los contenidos y la calidad deseados depende, en primer lugar, de la acción de los políticos, de sus decisiones y de las políticas concretas que produzcan. También depende de que la sociedad (ciudadanos, instituciones públicas, medios de comunicación, intelectuales, elites de poder) sea capaz de exigirselo.

Artículo recibido el 29 de septiembre de 2006  
y aceptado el 26 de enero de 2007