

UN ESTUDIO DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

*Karolina Monika Gilas**

SUMARIO: Introducción. Transición hacia la democracia. La calidad de la democracia mexicana. Los fundamentos de la democracia. Estado de derecho. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN: El presente artículo busca realizar un modesto análisis de la calidad de la democracia mexicana. Para hacerlo, parte de un estudio de las principales corrientes de la teoría de la democracia, insertándose en el debate entre las corrientes procedimental y sustantiva. Con base en ese análisis, delimita las características fundamentales de una democracia y las traduce en dimensiones de la calidad de la misma. Como segundo paso, utiliza esas categorías para análisis del caso mexicano y, finalmente, ofrece unas breves conclusiones sobre el estado de desarrollo democrático en México, subrayando la importancia de los procesos electorales de 2012 para la consolidación del sistema democrático.

* Capacitadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. Es especialista en estudios de la democracia y procesos electorales. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Ciencia Política por la Universidad de Szczecin, Polonia.

Introducción

La democracia, su definición, historia, desarrollo y variantes son uno de los temas principales de la ciencia política moderna. La palabra “democracia” fue acuñada hace casi dos mil quinientos años. Desde entonces, ha obtenido diferentes significados y calificativos y ha representado diferentes valores. A pesar de su larga existencia y de lo familiarizados que nos sentimos con ella, su definición es altamente complicada y todavía no se ha creado una definición “unificada”. Incluso entre los académicos especialistas en el tema no existe ningún consenso de cómo definir la democracia: podemos distinguir claramente dos corrientes, dos visiones del concepto de la democracia: la minimalista y la maximalista.

La corriente minimalista –o procedimental– es representada por académicos como Schumpeter, Przeworski, Schmitter o Riker. Sin embargo, no se puede considerarlos un grupo uniforme, tampoco comparten una sola definición de la democracia. Las definiciones minimalistas se centran en las elecciones justas para las más importantes ramas del gobierno. Se refieren, aunque no siempre directamente, a los regímenes duraderos, donde las elecciones son periódicas. A menudo añaden algunas condiciones adyacentes, por las cuales entienden un rango limitado de las libertades o derechos que son considerados necesarios para que se puedan dar elecciones libres y justas.

La otra corriente de los conceptos de la democracia podríamos llamarla maximalista (sustantiva). Igual como en la corriente procedimental, sus representantes no forman una escuela y no comparten una definición singular. Lo que los distingue es sin embargo la visión de la democracia no solamente como un procedimiento electoral (aunque todos reconocen a las elecciones como uno de los fundamentos del sistema), sino adscribirle ciertos valores y fines que ella debe perseguir. Comparten la creencia de que “*democracia electoral no puede existir en países con importantes violaciones a los derechos humanos, corrupción masiva, y débil estado de derecho*”¹, y por eso buscan características que describen democracia más plenamente. Sostienen

¹ DIAMOND, Larry. “Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes”. *En: Journal of Democracy*. Vol. 13. (2) 2002.

que para entender lo que realmente es democracia, hay que regresar a las raíces del concepto, que incluyen los valores como libertad e igualdad. En los últimos años la idea de que “*las elecciones justas no son suficientes para caracterizar a un régimen democrático*”² está volviéndose cada vez más popular. Este hecho es de gran importancia para la ciencia política, ya que significa el retorno a los ideales y valores que la democracia persigue y, al mismo tiempo, nos permite diferenciar entre los distintos grados de desarrollo democrático existentes.

La democracia vista desde la corriente sustancial podría ser definida como de un sistema político en el cual: a) los funcionarios provienen de las elecciones libres, justas, competidas e institucionalizadas, basadas en el sufragio universal e inclusivo; b) el gobierno ejerce el poder de acuerdo con el concepto liberal del estado de derecho y está sujeto a un amplio control por parte del pueblo; c) los ciudadanos gozan de amplias oportunidades de participación, de representación efectiva, y de un amplio abanico de derechos y libertades, así como de una mayor igualdad real. Entendida así consiste de varias dimensiones, como: la procedimental (sufragio universal, elecciones libres, justas, competidas, representación efectiva, funcionarios electos, fuentes alternativas de información), gobierno democrático (aplicación de la justicia, alto nivel de *responsiveness* del gobierno, mayor descentralización, efectiva y amplia *accountability* horizontal), ciudadanía (un alto nivel de participación, efectiva y amplia *accountability* vertical, una mayor igualdad política, social y económica) y estado de derecho (estado de derecho, amplia protección de los derechos civiles y políticos y la libertad del individuo).

Tanto la democracia, como todas sus dimensiones, son cuestiones de grado: podemos imaginarnos un país en el cual la maquinaria electoral funciona muy bien, pero el estado de derecho no tanto; u otro, en el cual las desigualdades extremas impiden la existencia de la sociedad civil, a pesar del correcto funcionamiento de las instituciones democráticas; y otro más, en el cual todas las características funcionan razonablemente bien, o tal vez incluso mejor. Así tenemos democracias en

² O'DONNELL, Guillermo, VARGAS CULLELL, Jorge e IAZZETA, Osvaldo M., (Eds.) “*The Quality of Democracy: Theory and Applications*”. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004. p. 15

distintos grados de desarrollo democrático, diferentes entre ellas, aunque todos calificados como democracias. Y es aquí donde las dos corrientes democráticas se juntan: las definiciones procedimentales nos permiten establecer un umbral mínimo y distinguir entre los países democráticos y los que no lo son. Las definiciones sustanciales son una herramienta para analizar el desempeño de los estados democráticos y diferenciar entre los distintos grados de la calidad democrática.

El desarrollo democrático está muy estrechamente relacionado con la consolidación del sistema. Dentro de distintas maneras de definir la consolidación democrática, la más extendida relaciona la consolidación con la probabilidad de que el régimen perdure, y de que se convierta en el único juego aceptable – *the only game in town*³. Morlino⁴ ofrece una percepción más compleja, definiendo la consolidación como “*el proceso de definición-fijación en sus caracteres esenciales, y de adaptación en los secundarios, de las distintas estructuras y normas particulares del régimen democrático, promulgadas también en el transcurso del tiempo. Definición y adaptación no significan necesariamente la rigidez, sino únicamente fijación de institutos, procedimientos, prácticas, costumbres, rutinas particulares de un determinado régimen democrático. La consolidación comporta también la progresiva ampliación de la aceptación de las estructuras y las normas para la resolución pacífica de los conflictos; una conciencia siempre mayor de la aceptación y el apoyo hacia el compromiso institucional – la progresiva ampliación de la legitimación del régimen*”. Linz y Stepan⁵ por su lado mencionan tres aspectos de consolidación: “*conductualmente, una democracia está consolidada cuando ningún actor significativo de carácter nacional, social, económico, político o institucional gasta recursos importantes intentando conseguir sus objetivos para crear un régimen no democrático o separarse del estado. Respecto a la actitud, un régimen democrático está consolidado cuando una fuerte mayoría de la opinión pública, aún en me-*

³ SCHEDLER, Andreas. “What is Democratic Consolidation?”. *En: Journal of Democracy*. Vol. 9 (2) 1998; LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred. “Toward Consolidated Democracies”. *En: Journal of Democracy*. Vol. 7 (2) 1996.

⁴ MORLINO, Leonardo. “Democracias y democratizaciones”. México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.

⁵ LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred. “Toward Consolidated Democracies”. *En: Journal of Democracy*. Vol. 7 (2) 1996.

dio de una grave crisis económica y un profundo descontento con los gobernantes, mantiene la opinión de que los mecanismos e instituciones democráticos son la manera más adecuada de gobierno, y cuando el apoyo a las alternativas anti-sistémicas relativamente bajo o más o menos aislado de las fuerzas prodemocráticas. Constitucionalmente, un régimen democrático está consolidado cuando las fuerzas gubernamentales y no-gubernamentales al igual están sujetas y acostumbradas a la resolución de conflictos dentro de los límites de las leyes, procedimientos e instituciones sancionadas por el nuevo proceso democrático”.

Como podemos ver arriba, asentamiento de un régimen democrático (su consolidación) requiere tiempo, y sus elementos claves se sobrelapan con los mencionados como signos de desarrollo democrático más completo. El estado de derecho, respeto por las reglas del juego, una fuerte sociedad civil, elecciones libres y todas las libertades que éstas requieren, son claves para consolidación de un régimen democrático, y dan pie a su mejor desarrollo.

Transición hacia la democracia

La larga transición mexicana a la democracia fue transición por transacción, a pesar de la ausencia de un pacto fundacional⁶. La mayor parte de los cambios transicionales fueron graduales y ocurrieron en el ámbito de las leyes y organización electoral. La lenta apertura del régimen a la competencia política llevo a la oposición al poder, pero nunca destituyó completamente al antiguo partido hegemónico, el cual mantuvo importantes influencias en el legislativo y a nivel estatal.

La transición mexicana surgió en dos niveles principales que se retroalimentaban. El primero, fue la recuperación del orden constitucional. El sistema priista funcionaba en base de una constitución democrática, cuyos mandatos han sido continuamente violados. El presidente abusaba de sus poderes, de por sí mismos muy amplios, subordinándose al Congreso, al poder judicial y a los estados. Las libertades

⁶ SCHEDLER, Andreas. “Mexico’s Victory. The Democratic Revelation”. *En: Journal of Democracy*, volumen 11 (4) 1996; SIRVENT, Carlos, “Entender a México sin la transición”. *En: CADENA ROA, Jorge (coord.) Transiciones a la democracia: visiones críticas*. México, UNAM, 2004.

individuales no han sido respetadas, ya que entraban en conflicto con la supervivencia del régimen autoritario. El segundo, fue la aparición de nuevos actores políticos. El Congreso se liberó de la dominación del Ejecutivo recuperando su posición del legislador máximo. Los partidos políticos adquirieron la importancia que estos suelen tener en los sistemas democráticos. Los estados se independizaron de la supremacía del presidente –bajo el sistema priista México, a pesar de ser formalmente un país federal, fue altamente centralizado. Surgió la opinión pública, expresando la autonomía recuperada de la sociedad. El voto, su voz máxima, había sido un instrumento de subordinación y de legitimización del autoritarismo se convirtió en una expresión de la voluntad real del pueblo. Así, la transición mexicana consistió en una serie de recuperaciones: de la constitución, del voto, de las instituciones, del ámbito público y del federalismo. Debido a ésta vía del cambio, el grado de continuidad entre el antiguo régimen y la democracia en México es muy alto: no solamente los actores políticos siguen siendo los mismos, pero también las instituciones y algunas reglas del juego se han conservado.

La calidad de la democracia mexicana

Analizando la situación actual de México a la luz de las teorías presentadas arriba, podemos ver claramente los importantes avances y sesgos de su sistema democrático. Dentro de los primeros hay que mencionar las elecciones, que gozan de amplia confianza de los ciudadanos, y la ciudadanía misma, que está adquiriendo cada vez más capacidades de organización, expresión e influencia sobre las políticas públicas. Entre los sesgos se encuentran falta de respeto por las reglas del juego, débil funcionamiento del estado de derecho. Como notan Peschard y Selee⁷, la instauración de la democracia electoral *“ha introducido medidas de responsiveness y accountability al gobierno; creó un sistema de partidos que empezó a arraigarse en la sociedad mexicana; y consagró la libertad de prensa y de asociación a nivel inimaginable hace dos décadas. La nueva era de competición a su vez*

⁷ SELEE, Andrew y PESCHARD, Jacqueline (eds.) *“Mexico’s Democratic Challenges, Politics, Government, and Society”*. Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2010.

abrió nuevos debates acerca de la reforma del sistema judicial, del federalismo, de las relaciones cívico-militares, de las relaciones entre el estado y la iglesia, del lugar de los migrantes, y de las comunidades indígenas, aunque muchos de los cambios reales quedan pendientes. No obstante, la debilidad de las instituciones, y la inhabilidad de reforzarlas suficientemente, significó que la política informal continúa dominando la vida política y que los actores políticos siguen actuando de acuerdo con las reglas creadas para mantener el sistema autoritario”.

Los fundamentos de la democracia

De acuerdo con la mayoría de los teóricos de la democracia y con el análisis de los conceptos que hemos realizado al inicio de este artículo, la parte más básica y fundamental para su funcionamiento es la parte procedimental. La existencia de las elecciones libres, justas y competitivas, y de todas las instituciones y derechos que son necesarios para su funcionamiento, son el umbral mínimo de la democracia como la entendemos el día de hoy.

La base de la democracia es la selección de los gobernantes por la ciudadanía, realizada mediante el voto. Para que este mecanismo pueda funcionar, se requiere de sufragio universal, elecciones justas y un sistema competitivo de partidos políticos. Sin estos elementos es imposible trasladar la voluntad popular, expresada mediante el voto, y hacer funcional a la democracia representativa. No se puede sobrevalorar la importancia de estos factores en la vida de una democracia representativa.

El segundo “escalón” en nuestro análisis es la democracia civil y política. Ésta se refiere a la existencia de todos los mecanismos y reglas que dan a la ciudadanía posibilidades y herramientas indispensables para que pueda expresar sus necesidades, influir en la política y ejercer el control sobre los gobernantes.

La otra parte de la democracia civil y política tiene que ver con el diseño y funcionamiento de las relaciones entre distintas ramas de gobierno. En las modernas democracias constitucionales, además de los límites que a los gobernantes les imponen las leyes y el control ciuda-

dano, es importante el sistema de *checks and balances* entre las diferentes partes del gobierno. Gracias al sistema de pesos y contrapesos una de las ramas puede limitar a la otra, cuando considere su actuación contraria a la constitución o violatoria a los derechos y leyes.

La dimensión de la democracia civil y política tiene también que ver con las cuestiones prácticas de gobernabilidad, como la existencia de servicio civil y descentralización. La realización de las políticas públicas y la satisfacción de las necesidades ciudadanas requieren, por un lado, de gente preparada y capacitada para entender las complejidades del mundo de hoy y, por el otro, se beneficia con la cercanía de la ciudadanía y de la menor distancia entre los problemas y los que tienen que resolverlos.

Las reformas graduales al sistema electoral en México dieron su fruto generando una institución autónoma e imparcial, capaz de organizar elecciones competitivas, que obtuvo la confianza ciudadana y se convirtió en un modelo a seguir. Las reformas electorales que fueron pilar de la transición mexicana resultaron en creación del Instituto Federal Electoral (IFE), un órgano autónomo encargado de organizar las elecciones. El IFE está basado en corresponsabilidad de: los ciudadanos, partidos políticos, funcionarios del Instituto y el poder judicial. Los ciudadanos tienen papel doble: de consejeros que dirigen al IFE, y son ellos quienes toman papel de funcionarios electorales en las casillas. Los funcionarios del Instituto fueron los primeros en convertirse en un servicio profesional de carrera, y con un gran éxito. Los partidos políticos, mediante sus representantes con derecho de opinar (pero no de votar) en las sesiones del Consejo pueden expresar sus intereses. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vigila la validez de las elecciones y funge como árbitro en caso de las irregularidades, lo que aumentó la certeza y la legalidad del proceso electoral.

El IFE, con su buen funcionamiento ganó mucha confianza de los ciudadanos, que no fue minada sino hasta las elecciones presidenciales de 2006. La crisis electoral que las siguió, las acusaciones de la oposición de que se ha cometido un fraude, y su rechazo a la vía institucional, resultaron en una pérdida de confianza hacia las instituciones electorales. Un año después el Congreso decidió adoptar una reforma para recuperar la confianza perdida. Las reformas abarcaron “*asuntos con-*

siderados defectos de la ley electoral, especialmente en sus aspectos relacionados con la publicidad en la radio y televisión, financiamiento de los partidos, duración de campañas y el poder de las autoridades electorales para monitorear y auditar los gastos electorales (...). A los ciudadanos los partidos enviaron un mensaje que los problemas con las elecciones pasadas no fueron estructurales, sino que han sido culpa de algunos de los ciudadanos consejeros. A los futuros miembros de las autoridades electorales, el mensaje es que la autonomía institucional todavía depende de la buena voluntad de los partidos, y que esas instituciones estarán mejor si no los disgustaran”.⁸

La crisis de la confianza en el IFE fue superada por éste muy rápido, ya que ya meses después de las controvertidas elecciones el Instituto volvió a ser una de las instituciones más respetadas por la ciudadanía. Sin embargo, apenas hace unos meses acabó la segunda crisis importante en la historia del IFE, causada por un largo retraso en el nombramiento de tres nuevos consejeros del Instituto.

Aunque las instituciones son responsables de garantizar la libertad, certeza y equidad en los procesos electorales, éstos no resultan en un gobierno representativo. En México existe una fuerte subrepresentación de las minorías. En el congreso hay solamente 13 diputados indígenas, equivalentes a 2.6% del total de la Cámara, mientras en toda la sociedad hay alrededor de 11% de los indígenas (CND). Este nivel de representación está dramáticamente por debajo del umbral necesario para garantizar la influencia de los grupos minoritarios en las decisiones (que es de 30%) y no permiten de ninguna manera ejercer la voz e influir en las políticas a favor de esta minoría. Otro sesgo importante para el funcionamiento de la sociedad civil en los tres países es la escasez de las herramientas que permitan a la ciudadanía ejercer la rendición de cuentas vertical. En México no existe la herramienta más básica de la rendición de cuentas vertical –la reelección directa de los legisladores, lo que no le permite al ciudadano ejercer el voto de premio o castigo directamente sobre su representante.

⁸ PRUD’HOMME, Jean-François. “The Restructuring of the Mexican Party System in the Wake of Mexico’s 2006 Elections”. En: SELEE, Andrew y PESCHARD, Jacqueline (eds.). “Mexico’s Democratic Challenges, Politics, Government, and Society”. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2010.

Al mismo tiempo que se fueron desarrollando las instituciones propias de una democracia, la ciudadanía mexicana iba adquiriendo más libertad e independencia en sus acciones. Aunque el número de las organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en éstas es considerada baja, (en realidad no se distingue mucho de los niveles observados en democracias desarrolladas, con trayectoria democrática más larga y mayores niveles de calidad de vida: la participación ciudadana en las OSC en México es de 10.3%, mientras que en Polonia de 10.4% y en España de 14.8%), cada vez juegan un papel más importante en la vida política y social, a menudo actuando en áreas en las que el gobierno no logra cumplir con sus obligaciones. En México las OSC realizan acciones a favor de los pobres, indígenas, mujeres o mexicanos en el extranjero, lograron insertar esos temas en la discusión pública y hoy en día se convirtieron en un importante interlocutor del gobierno y en un canal de articulación de los problemas y demandas sociales.⁹

Entre las razones de esta situación pueden ser las fuertes convicciones de que los políticos son corruptos, subordinados a los grandes intereses económicos y partidarios, y de que el voto (y la acción) de cada individuo no tienen una influencia real sobre los resultados políticos. El hecho de que México pasó por largos periodos de sistemas autocráticos y paternalistas al menos parcialmente explica el rechazo de la participación política y falta de la tradición de asociarse. Posiblemente en el caso mexicano las profundas divisiones sociales aumentan la desconfianza en la sociedad y desalientan a muchos a involucrarse en algún tipo de acción colectiva. Dentro de los positivos hay que notar que las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil gozan de la libertad e independencia.

La ciudadanía fuerte e participativa necesita buenas fuentes de información. Los medios de comunicación, principalmente las televisoras, son su fuente principal. La calidad de estos medios, su pluralidad e independencia son uno de los aspectos claves para un buen funcionamiento de la democracia. En México el nivel de concentración de la

⁹ACOSTA, Mariclaire. "The Role of Civil Society". En: SELEE Andrew y PESCHARD, Jacqueline (eds.). *Mexico's Democratic Challenges, Politics, Government, and Society*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2010.

propiedad de los canales de televisión está muy alto. La televisión está concentrada en manos de dos empresas, Televisa y TV Azteca, las cuales realizan sus propias políticas de información dirigidas por sus intereses económicos. Aunque los encuestados consideran que los medios siguen controlados por el gobierno, parece que en realidad ésta relación está invertida: más bien son los medios que logran influir fuertemente en las políticas del gobierno y leyes adoptadas. Dependiendo de la cobertura que dan a sus mensajes los medios, los partidos políticos no se atreven a actuar en contra de poder fáctico del duopolio y promover la competición en este ámbito. Los efectos del duopolio de la televisión abierta están agudizados por los bajos niveles de acceso a la televisión restringida en México.¹⁰

Estado de derecho

Últimas corrientes en el análisis de la democracia subrayan la importancia del estado de derecho para su funcionamiento. Norberto Bobbio sostiene incluso que la democracia es “*el gobierno de las leyes por excelencia*”.¹¹ Para él mismo y para Kelsen, la democracia (como la paz) es el fruto del derecho.

La democracia es el gobierno de las leyes en los dos sentidos que esta expresión tiene. Es el gobierno *sub lege*, es decir, donde los gobernantes están limitados por el derecho entendido como la máxima expresión de la voluntad del soberano y, al mismo tiempo, como una norma general y abstracta, contraria a los mandatos dados. Es también el gobierno *per leges*, mediante leyes y no mediante mandatos individuales y concretos. Las ventajas del gobierno de las leyes son la protección que otorga a la ciudadanía en contra del abuso de poder y otorga igualdad a los ciudadanos en frente a la norma general, abstracta y universal.¹²

El gobierno de las leyes es el lado formal del estado de derecho: requiere únicamente de legitimación formal, resultante de la norma

¹⁰ SÁNCHEZ RUIZ, Enrique E. “*Los medios de comunicación masiva en México 1968-2000*”. En: BIZBERG, Ilán y MEYER, Lorenzo (eds). *Una historia contemporánea de México*. Tomo 2 Actores México: Océano, 2005, pp. 403-454,

¹¹ BOBBIO, Norberto. “*El futuro de la democracia*”. México, Fondo de Cultura Económica, 2008 [1984]. p. 189.

¹² *Ibid.* pp. 173-174.

legal. Sin embargo, algunos académicos, como Ferrajoli¹³ o Sartori¹⁴, consideran que se requiere también una legitimación sustancial, dependiente de los contenidos de las leyes y de limitaciones a éstas.

Las limitaciones al derecho son el contenido de las leyes y los derechos fundamentales. En un estado democrático de derecho el legislador está limitado por los principios constitucionales, que sujetan el contenido de las leyes y condicionan su validez a la protección de los derechos fundamentales.

Estas limitaciones son necesarias para una democracia. Por un lado, son necesarias para que una democracia consiga legitimación ante el pueblo. Por el otro, aseguran su perduración: *“en ausencia de límites de carácter sustancial, o sea, de límites a los contenidos de las decisiones legislativas una democracia no puede –o, al menos, puede no–sobrevivir: siempre es posible, en principio, que con métodos democráticos se supriman los mismos métodos democráticos”*.¹⁵

Otra función de las limitaciones al poder político descritas arriba es la de proteger los derechos y libertades de las personas, así como la de asegurar la igualdad de todos ante la ley. Cabe subrayar que en una democracia de calidad se espera que la igualdad resguardada por el estado no sea únicamente la igualdad ante la libertad y ante la ley, pero también la igualdad de posibilidades, bajo la cual cada individuo tiene mismas oportunidades de ejercer su derecho de autodeterminación.

De acuerdo con Raz¹⁶, el estado de derecho tiene numerosas características fundamentales que pueden variar de acuerdo a las circunstancias particulares de todas las sociedades. Sin embargo, se pueden enumerar las más importantes: a) todas las leyes deben ser prospectivas, abiertas y claras; b) las leyes deben ser relativamente estables; c) la formulación de leyes particulares debe ser guiada por reglas abiertas, estables, claras y generales; d) la independencia del poder judicial debe ser garantizada; e) los principios de justicia natural deben ser observados; f) los tribunales deben tener poder de revisión

¹³ FERRAJOLI, Luigi. *“Democracia y garantismo”*. Madrid, Trotta, 2008.

¹⁴ SARTORI, Giovanni. *“La política: Lógica y método en las ciencias sociales”*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

¹⁵ FERRAJOLI, Luigi. Op. Cit. Nota 13, p. 189.

¹⁶ RAZ, Joseph. *“Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina”*. México, Siglo XXI Editores, 2002. pp. 20-25.

de todos los actos de gobierno para garantizar la adecuación al estado de derecho; g) los tribunales deben ser fácilmente accesibles; y h) la discrecionalidad de las instituciones que tienen a su cargo prevenir la criminalidad nunca debe violar la ley. A esta lista podemos añadir todavía tres más: a) que el gobierno mantenga el monopolio del uso legítimo de la fuerza y control sobre su territorio; b) que las leyes sean aplicadas de manera uniforme en todo el territorio y entre todos los grupos sociales; y c) que los poderes fácticos estén bajo control estatal.

El funcionamiento del estado de derecho es un claro y clave sesgo en el desarrollo de la democracia mexicana, y en diferentes planos. Empezando por la constitución, la ley suprema de cada estado, aunque en su contenido es democrática, la facilidad y la frecuencia con la que llega a sufrir enmiendas no asegura la estabilidad de las reglas. En México existe una amplia brecha entre el orden legal formal y la realidad en la cual ésta ley opera: *“La ley está a su vez omnipresente y marginalizada, ya que existen demasiadas normas, pero su aplicación es incierta y desigual. Igualdad ante la ley es abstracción insignificante, ya que los poderosos no necesitan cumplir con la ley, la que está diseñada principalmente para controlar el comportamiento de las clases bajas”*.¹⁷ La fuerte presencia y profunda penetración en las estructuras estatales y en la sociedad de los cárteles de droga y las mafias limitan el poder del estado, que no está capaz de ejercer el control sobre la totalidad de su territorio. La omnipresencia de la corrupción, extendida desde los poderosos hasta las clases medias y bajas de la sociedad mina aún más el orden legal, genera altos costos sociales y económicos, y socava la confianza de los ciudadanos en su estado.

El problema de narcóticos (su producción y tráfico) datan a los principios del siglo XX, igual que los vínculos entre los narcotraficantes y los políticos. *“El negocio fue supervisado, administrado y controlado por el poder político, formando un campo especial en la economía ilegal, cuyos aspectos más rentables eran sujetos a la buena voluntad de la clase gobernante. Esa primera experiencia histórica de los principios de contrabando de opio a los Estados Unidos marcó una de las*

¹⁷ SCHOR, Miguel. *“The Rule of Law and Democratic Consolidation in Latin America”*. En: *Conferencia preparada para la reunión anual de Latin American Studies Association*, Dallas, Texas, 2003.

características de relación original entre las esferas de política y narcotráfico. Esa fue la subordinación de los últimos a los primeros, limitando a los traficantes a su actividad, y una prohibición tácita de su intervención en la arena política".¹⁸

El narcotráfico estuvo bajo control mientras duraba el sistema priista, cuyas atribuciones extralegales permitieron, al mismo tiempo, proteger y contener a los cárteles. La transición significó desmoronamiento de este sistema y, dado que los temas de narcotráfico y seguridad no fueron prioridad en los primeros años de este proceso, subsecuentes "*cambios de liderazgo, pérdida de posiciones claves y una disminuida capacidad de control político eficiente crearon oportunidades para mayor autonomía del aparato coercitivo-mediador y de las organizaciones de narcotraficantes. Uno de los resultados más visibles fue el más frecuente uso de violencia dentro de ambas esferas, así como entre ellas*". Hoy en día la violencia relacionada con el narcotráfico abarca prácticamente a todo el país y afecta virtualmente todas las esferas de la vida pública y privada de los ciudadanos.

Según Edgardo Buscaglia "uno de los pilares fundamentales de la expansión de los grupos criminales es la protección política (...). Los tres pilares fundamentales que les han permitido a varios países contener la delincuencia organizada están ausentes de México y de cualquier funcionario mexicano (...); no hay absolutamente nada hecho hasta hoy, en relación con esto. Hay un pacto político de impunidad y de corrupción que impide la implementación de estas medidas. No es por ignorancia, no es por falta de dinero, tampoco por falta del personal entrenado, es porque hay un pacto político de impunidad que permite que esta situación perdure".¹⁹

En México existe una de las modalidades de corrupción más sofisticadas y dañinas al estado: la "captura de políticas", que es "*el control por grandes grupos de interés de áreas de políticas dentro de un estado, de forma tal que los gobernantes no pueden –ni muchas veces quieren– formular políticas autónomamente en ese ámbito*".²⁰

¹⁸ ASTORGA, Luis. "The Field of Drug Trafficking in Mexico". *En: Globalisation, Drugs and Criminalization. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*. UNESCO, UNODCCP, Most, 2002, p. 75.

¹⁹ HERNÁNDEZ, Anabel. "Los señores del narco". México, Grijalbo, 2010, pp. 570-571.

²⁰ "Informe sobre la calidad de la democracia en España 2008. La estrategia de la crispación. Derrota, pero no fracaso". Fundación Alternativas. p. 103 [disponible en www.falternativas.org]

Los poderes fácticos pueden ser toda suerte de grupos privados (la Iglesia, los sindicatos, los medios, las corporaciones, incluso las mafias y cárteles de droga) con capacidad de gran presión para influir políticamente. Ejemplos de este fenómeno son: la influencia de las televisoras y el extraordinario poder de algunos sindicatos.

Los poderes fácticos no provienen de elecciones, no representan a la sociedad, no tienen ningún tipo de investidura, pero *“tienen poder de imponer o modificar decisiones que afectan el interés público”*.²¹ Siendo representantes de intereses particulares o de pequeños grupos (en relación a la sociedad) y enfocándose en la búsqueda o ampliación de sus privilegios, frecuentemente impiden las reformas estructurales necesarias y frenan el desarrollo. La incapacidad del gobierno para mantenerlos bajo control y para implementar medidas para prevenir la corrupción de los políticos y funcionarios públicos es una muestra de la debilidad de sus instituciones.

Los derechos y libertades, la igualdad y el compromiso del gobierno con la realización de las demandas ciudadanas son los aspectos sustantivos de la democracia. La tarea de proteger a los individuos, sus libertades y su integridad frente a la sociedad es la tarea principal del gobierno.

En México siguen siendo muy frecuentes los casos de discriminación por etnia, género u orientación sexual. La protección de los demás derechos (movimiento, expresión, asociación, asamblea, libertad de culto) puede ser considerada satisfactoria. Las áreas en las que los derechos de las personas son frecuentemente vulnerados son la libertad de la violencia física y opresión psicológica y del miedo a ellas, así como la libertad del arresto y detención arbitrarios y de la tortura. Con frecuencia se dan situaciones de abuso de fuerza por parte de los representantes del aparato de seguridad. El uso de la tortura por parte de los agentes de seguridad es bastante común, por lo que la libertad de tortura, detención arbitraria y miedo a la violencia están vulnerados tanto por el gobierno, como por los criminales.²²

²¹ CASAR, María Amparo. *“Executive-Legislative Relations: Continuity or Change?”*. En: SELEE Andrew y PESCHARD, Jacqueline (eds.). *Mexico’s Democratic Challenges, Politics, Government, and Society*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2010.

²² Human Rights Report 2009: Mexico [en línea] disponible en <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/index.htm>

En cuanto a las minorías y grupos vulnerables, éstos no tienen acceso equitativo al poder y a la influencia en las políticas públicas. Los grupos de minorías étnicas no tienen representación efectiva, mientras que las medidas de empoderamiento de las mujeres muestran sesgos importantes, especialmente respecto la participación política, económica y en la toma de decisiones y poder sobre recursos económicos. Las mujeres siguen ganando menos que los hombres que ocupan mismos puestos y tienen capacidades y educación similares.

Capacidad de respuesta, la capacidad del gobierno para responder a las demandas y necesidades de la sociedad, implica tomar la gran variedad de las opiniones y puntos de vista al momento de crear, implementar e evaluar los efectos de las leyes. Para poder reaccionar a las demandas ciudadanas, primero se requiere de un sistema de herramientas que permiten conocerlas. Una de estas herramientas puede ser la consulta ciudadana, en la cual el gobierno pide a la ciudadanía en general o a ciertos grupos evaluar políticas públicas o algunos servicios. Otras son la institución del referéndum, en el cual los ciudadanos opinan sobre proyectos de leyes o políticas, y la iniciativa legislativa popular, la cual permite a un grupo de ciudadanos preparar un proyecto de ley para que éste sea tomado en consideración por el legislativo. Sin embargo, en México no existen referéndum ni la iniciativa legislativa popular, lo que claramente limita las posibilidades de la ciudadanía de influir las políticas.

La pobreza y desigualdad son dos de los problemas más graves a los que se enfrenta la sociedad y el estado mexicano. Las divisiones sociales y económicas tan profundas (18.2% de la población vive en condiciones de pobreza extrema, CONEVAL; el coeficiente Gini es de 48.10, según las Naciones Unidas) influyen en el funcionamiento y en el proceso de consolidación democrática. *“Donde la desigualdad de ingresos es más grande, la gente es más dispuesta a aceptar gobiernos autoritarios, es más seguro que no esté satisfecha con la manera en la cual funciona la democracia, tenga menos confianza en sus instituciones políticas, y esté más propensa a violar los derechos humanos”*.²³ En México la pobreza y las desigualdades imposibilitan a gran-

²³ KARL, Terry Lynn. “Economic Inequality and Democratic Instability”. *En: Journal of Democracy*. Vol. 11 (1) 2000. pp. 149-156.

des partes de la sociedad para participar efectivamente en la vida política y económica del país, ya que “*por debajo de cierto nivel de bienestar material y social, y de adiestramiento y educación, las personas simplemente no pueden participar en la sociedad como ciudadanos, y mucho menos como ciudadanos en pie de igualdad*”.²⁴

Conclusiones

Apreciando los avances democráticos que México logró conseguir a lo largo de los últimos veinte años, no se puede desatender los problemas que aún tiene por resolver. Hoy en día México es una democracia electoral, y aunque cumple con algunos requisitos de consolidación, algunos sesgos importantes limitan su total establecimiento: México es un país en vías de consolidación y desarrollo democráticos.

No es de extrañar que México cumpla de manera cabal con la definición de la democracia electoral, presenciando al mismo tiempo sesgos tan importantes en otros aspectos de la vida democrática. Las cuestiones electorales constituyen el ámbito en el cuál inició (y se enfocó) su transición, son considerados los verdaderos cimientos y la condición sine qua non de una democracia. Las reglas de la competencia electoral suelen ser los más sencillos de introducir y aplicar. También todos los involucrados en los procesos de cambio –los políticos de *ancien régime* y de la oposición, los organismos internacionales y la sociedad civil– no solamente ponían énfasis en la introducción de la competencia electoral, sino equivalían la democracia a las elecciones. Por otro lado, las cuestiones relacionadas con funcionamiento del estado de derecho o combate a la pobreza son más complejos, requieren de más lentos cambios culturales y transformación económica. Por ello mismo la consolidación democrática, y aún más consolidación de una democracia de calidad, requieren de tiempos más largos.

La consolidación de la democracia mexicana requiere de fortalecimiento del estado de derecho, de anulación de la brecha entre la legalidad formal y real, de la recuperación del monopolio estatal en el uso de la fuerza, de limitación de la corrupción y, finalmente, de la anulación de la polarización socioeconómica de la sociedad. Esos son los problemas más importantes a resolver en los siguientes años.

²⁴ RAWLS, John. “*Liberalismo político*”. Barcelona, Crítica, 2004.

Sin embargo, el presente año también trae consigo un importante desafío que permitirá evaluar con mayor grado de certeza el nivel de consolidación democrática. Las elecciones presidenciales de 2012 son una prueba de fuego para las instituciones electorales y su capacidad de dar certeza a los comicios, pero también lo son para la clase política mexicana.

Uno de los fundamentos de la democracia es el respeto de las reglas de juego por parte de todos los actores de la escena política. En México, aunque ese respeto parece estable y firme en la política de cada día, llegó a ser peligrosamente desafiado después de las elecciones presidenciales de 2006, perdidas por López Obrador por un estrecho margen de 0.58%. Las acciones subsecuentes de López Obrador: el desacreditado total de las instituciones del país, autoproclamación como “presidente legítimo” y un intento fallido de bloquear la toma de posesión por el presidente electo fueron un claro acto del rechazo de las reglas del juego democrático. Este discurso “revolucionario”²⁵ y anti institucional, tan peligroso para una joven democracia, resultó en profundización de la crisis y desconfianza ciudadana en las instituciones, afortunadamente superada rápidamente, especialmente por las instituciones electorales.

La actuación de los ganadores y perdedores de las elecciones de este año, así como del gobierno saliente, podrán confirmar los avances en la consolidación democrática del país o arrojarlo en otra crisis de legitimidad y gobernabilidad, que implicaría otro retroceso en el largo camino hacia la democracia de calidad.

²⁵ SCHEDLER, Andreas. “*The Mobilization of Distrust*”. *En: Journal of Democracy*, Volume 18 (1) 2007.

Bibliografía

ACOSTA, Mariclaire. *"The Role of Civil Society"*. En: SELEE Andrew y PESCHARD, Jacqueline (eds.) *Mexico's Democratic Challenges, Politics, Government, and Society*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2010.

ASTORGA, Luis. *"The Field of Drug Trafficking in Mexico"*, En: *Globalisation, Drugs and Criminalization*. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico. UNESCO, UNODCCP, Most, 2002.

BOBBIO, Norberto. *"El futuro de la democracia"*. México, Fondo de Cultura Económica, 2008 [1984]

CASAR, María Amparo. *"Executive-Legislative Relations: Continuity or Change?"*. En: SELEE Andrew y PESCHARD, Jacqueline (eds.) *Mexico's Democratic Challenges, Politics, Government, and Society*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2010.

DIAMOND, Larry. *"Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes"*. En: *Journal of Democracy*. Vol. 13 . (No. 2) 2002.

DWORKIN, Ronald. *"Virtud soberana. La teoría y práctica de la igualdad"*. Madrid, Paidós, 2003.

FERRAJOLI, Luigi. *"Los fundamentos de los derechos fundamentales"*. Madrid, Trotta, 2005.

———. *"Democracia y garantismo"*. Madrid, Trotta, 2008.

HERNÁNDEZ, Anabel. *"Los señores del narco"*. México, Grijalbo, 2010.

Human Rights Report 2009: Mexico [en línea] disponible <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/index.htm>

Informe sobre la calidad de la democracia en España 2008. La estrategia de la crispación. Derrota, pero no fracaso, Fundación Alternativas, [en línea] disponible en www.falternativas.org

KARL, Terry Lynn. *"Economic Inequality and Democratic Instability"*. En: *Journal of Democracy*. Vol. 11 (1) 2000.

LINZ, Juan J. y STEPAN, Alfred. *"Toward Consolidated Democracies"*. En: *Journal of Democracy*. Vol. 7(2) 1996.

MORLINO, Leonardo. *"Democracias y democratizaciones"*. México, Centro de Estudios de Política Comparada, 2005.

O'DONNELL, Guillermo, VARGAS CULLELL, Jorge e IAZZETA, Osvaldo M., (Eds.) *"The Quality of Democracy: Theory and Applications"*. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.

PRUD'HOMME, Jean-François (2010). "The Restructuring of the Mexican Party System in the Wake of Mexico's 2006 Elections". En: SELEE, Andrew y PESCHARD, Jacqueline (eds.) *"Mexico's Democratic Challenges, Politics, Government, and Society"*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2010.

PRZEWORSKI, Adam y ÁLVAREZ, Michael M., CHEIBUB, José Antonio, LIMONGI, Fernando. "What makes democracies endure?". En: *Journal of Democracy*, Vol. 7 (1)1996.

RAWLS, John. "Liberalismo político." Barcelona, Critica, 2004.

RAZ, Joseph. "Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina". México, Siglo XXI Editores, 2002.

RIKER, William H. "Liberalism against Populism, A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice". San Francisco, W.H. Freeman and Company, 1982.

SÁNCHEZ RUIZ, Enrique E. "Los medios de comunicación masiva en México 1968-2000". En: BIZBERG, Ilán y MEYER, Lorenzo (eds.). Una historia contemporánea de México, T. 2 Actores, México: Océano, 2005.

SARTORI, Giovanni. "La política: Lógica y método en las ciencias sociales" México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

SCHEDLER, Andreas. "What is Democratic Consolidation?". En: *Journal of Democracy*, Vol. 9 (2) 1998.

----- . "Mexico's Victory. The Democratic Revelation", En: *Journal of Democracy*, Volume 11, (4) 2000.

----- . "The Mobilization of Distrust". En: *Journal of Democracy*, Volume 18, (1) 2007.

SCHMITTER, Philippe C. y KARL, Terry. "What Democracy Is... and Is Not". En: DIAMOND, Larry y PLATTNER, Mark. The Global Resurgence of Democracy, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993

SCHOR, Miguel, "The Rule of Law and Democratic Consolidation in Latin America". En: Conferencia preparada para la reunion annual de Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 2003.

SCHUMPETER, Joseph. "Capitalism, Socialism, and Democracy". New York, Harper, 1975 [1942].

SIRVENT, Carlos. "Entender a México sin la transición". En: CADENA ROA, Jorge, (coord.) Transiciones a la democracia: visiones críticas. México: UNAM, 2004.