

División de Ciencias Sociales y Humanidades

**CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO
EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO COMO PARADIGMA DEL SISTEMA
NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

Tesis Doctoral

para obtener el grado de

Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades

Presenta

Mario Cruz Chavarría Suárez

Director:

Dr. Gabriel Pérez Pérez

Asesores:

Dr. Leonardo Díaz Abraham

Dr. Miguel Rodrigo González Ibarra

Sinodales:

Dr. Miguel Rodrigo González Ibarra

Dr. Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Dr. Raúl Figueroa Romero

Octubre 2017

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 8 |
| CAPÍTULO I. EL CONCEPTO Y LOS MODELOS DE DEMOCRACIA | 23 |
| 1.1. Democracia ideal y democracia real | |
| 1.2. Definiciones de democracia | 27 |
| 1.2.1. Definiciones básicas | 29 |
| 1.2.2. Definición intermedia | 36 |
| 1.2.3. Definición operativa | 40 |
| 1.3. Modelos de democracia | 43 |
| 1.3.1. Los modelos clásicos y los modelos contemporáneos | 45 |
| 1.4. Igualdad y libertad como valores políticos de la democracia | 50 |
| 1.4.1. Ámbito Teórico-Filosófico | 52 |
| 1.4.2. Ámbito Político | 67 |
| 1.4.3. Ámbito Jurídico-Social | 70 |
| CAPÍTULO II. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: PARADIGMA PARA ENTENDER Y TRANSFORMAR AL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO | 74 |
| 2.1. Derechos mínimos exigibles | 75 |
| 2.2. Calidad de la democracia: contenidos, procedimientos y resultados | 78 |
| 2.3. Dimensiones procedimentales y sustantivas para evaluar la calidad de la democracia | 82 |

| | |
|--|------------|
| 2.4. Calidad como paradigma de las democracias actuales | 88 |
| 2.4.1. Modelo explicativo. Ciudadanía e instituciones democráticas | 90 |
| 2.4.2. Análisis cualitativo para medir y evaluar el desempeño de la democracia | 92 |
| 2.5. Calidad de la democracia: algunas críticas sobre su método y aplicación | 98 |
| 2.5.1. Problemas metodológicos | 99 |
| 2.5.2. Problemas en su aplicación empírica (el contexto internacional) | 103 |
| 2.6. Alcances y limitaciones de la democracia como forma de gobierno | 107 |
| 2.7. Dificultades y limitaciones de la democracia en América Latina | 116 |
| 2.8. Dificultades y limitaciones de la democracia en México | 120 |
| CAPÍTULO III. ORIGEN AUTORITARIO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN MÉXICO (1911-2014) | 126 |
| 3.1. Fin de la Dictadura, definición constitucional de democracia y surgimiento del partido hegemónico (1911-1929) | 127 |
| 3.2. Presidencialismo autoritario, corporativismo y movimientos sociales (1930-1976) | 131 |
| 3.3. De la liberalización política a la alternancia en el poder: democracia electoral (1977-2006) | 138 |
| 3.4. Fiscalización de recursos públicos y nuevo modelo de comunicación social para los partidos políticos (reforma electoral del 2007) | 147 |

| | |
|--|------------|
| 3.5. Reforma constitucional en materia político-electoral del 2014. Nuevo modelo institucional: régimen de gobierno, reelección, autoridades electorales, régimen de partidos políticos, fiscalización, medios masivos de comunicación e instrumentos de participación ciudadana | 152 |
| 3.6. Configuración del sistema político en México: disyuntiva entre la eficiencia electoral y la construcción de una democracia con calidad | 167 |
| CAPÍTULO IV. MÉXICO: ENTRE EL ESTADO DE DERECHO Y LA POSIBILIDAD DE CONSTRUIR UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO | 175 |
| 4.1. Aproximación teórica al debate sobre el Estado de Derecho y su vinculación con la sociedad | 177 |
| 4.2. Relación intrínseca entre Estado de Derecho y democracia | 181 |
| 4.3. Clasificación empírica del Estado de Derecho | 185 |
| 4.4. Construcción de un Estado Democrático de Derecho | 188 |
| 4.4.1. El Estado de Derecho como Imperio de la Ley | 191 |
| 4.5. El Estado de Derecho y la democracia en el nuevo orden global | 194 |
| 4.5.1. Influencia de organismos internacionales en la promoción e investigación del Estado Democrático de Derecho | 198 |
| 4.6. Corrupción, ilegalidad y abuso de poder en México. Problemas ignorados en su diseño institucional | 204 |

| | |
|---|------------|
| 4.6.1. Aproximación teórica al fenómeno de la corrupción política | 209 |
| A) Generalidades | 211 |
| B) Causas | 211 |
| C) Características | 212 |
| D) Definición | 213 |
| E) Consecuencias | 213 |
| 4.7. Aproximación empírica al fenómeno de la corrupción política | 215 |
| A) Informe Latinobarómetro 2016 | 218 |
| B) Transparencia Internacional 2016 | 219 |
| C) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015 – 2030 | 220 |
| D) Organismos Nacionales Anticorrupción | 222 |
| CAPÍTULO V. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA RECONFIGURAR AL ESTADO DE DERECHO | 226 |
| 5.1. Sistema de Justicia en México | 230 |
| A) Independencia del Poder Judicial | 230 |
| B) Protección de las libertades civiles y derechos políticos | 231 |
| C) Sistema de justicia moderno | 233 |
| 5.1.1. Protección de libertades civiles, derechos políticos e independencia del Sistema de Justicia. Preguntas sobre su calidad | 235 |

| | |
|---|------------|
| 5.2. Sistema Nacional de Seguridad Pública | 237 |
| A) Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley | 237 |
| B) Fuerzas de seguridad que respetan derechos humanos y están bajo control civil | 241 |
| 5.2.1. Capacidad para aplicar y hacer cumplir la ley. Fuerzas de seguridad que respetan derechos humanos y están bajo control civil. Preguntas sobre su calidad | 241 |
| 5.3. Sistema Nacional Anticorrupción | 242 |
| A) Eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado | 242 |
| 5.3.1. Proceso legislativo para la generación del SNA | 247 |
| 5.3.2. Implicaciones del SNA | 254 |
| 5.4. Eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado. Preguntas sobre su calidad | 256 |
| 5.5. Sistemas Locales Anticorrupción, punto débil del Sistema Nacional | 258 |
| 5.6. Legislación estatal para la creación de Sistemas Locales Anticorrupción | 265 |
| CONCLUSIONES | 271 |
| BIBLIOGRAFÍA | 279 |

INTRODUCCIÓN

La principal deficiencia de la democracia en México es la desigualdad; nuestra forma de gobierno se clasifica como *inequitativa* y surge en presencia de problemas económicos anclados en fundamentos del libre mercado, sin el acompañamiento de principios de solidaridad ni de justicia social. En este tipo de democracia, la brecha de desigualdad entre las clases sociales aumenta constantemente en lugar de declinar (Morlino, 2012).

El **problema de investigación** que se aborda en las siguientes páginas reside en que el debate que nutrió buena parte de las ciencias sociales durante el Siglo XX, ya no se encuentra en la dicotomía entre sistemas políticos, sino en el *grado* en que éstos cumplen o no, con los principios de igualdad y libertad de las personas como valores esenciales de las democracias contemporáneas. Y cuando se trata de *medir* su desempeño, se requieren métodos válidos para evaluar sus resultados en la práctica cotidiana.

El concepto que alude la calidad de la democracia nos remite a la búsqueda de la igualdad y libertad como sus valores esenciales; más allá de la representación política o del sufragio electoral, esta categoría de análisis incorpora una serie de atributos que nos dicen qué tan buena o mala es nuestra democracia como forma de gobierno; en qué medida cumple o deja de cumplir con las expectativas ciudadanas y en consecuencia, permite identificar los aspectos susceptibles de reformas para elevar su calidad.

En este sentido, las **preguntas** que guían la tesis doctoral cuestionan ¿Cómo se relaciona la calidad de la democracia con la observancia de un Estado de Derecho?

¿El Estado de Derecho permite mejorar la calidad de la democracia en México?

Ambas interrogantes generales se explican a través de la **hipótesis de investigación** al afirmar que: El Estado de Derecho es la base sobre la cual descansa la calidad de la democracia y debe garantizar un conjunto de derechos políticos y libertades civiles que fomentan la igualdad política de la ciudadanía y limita los abusos potenciales de poder del estado (O'Donnell, 2004).

Con base en lo anterior, el trabajo que aquí se presenta¹ tiene dos **objetivos**:

- a) Aportar a la agenda de investigación sobre la calidad de la democracia en México a través del estudio de un caso empírico –el Sistema Nacional Anticorrupción- que tuvo consecuencias en la configuración del Estado de Derecho; y
- b) Analizar sus posibles alcances y limitaciones en el mejoramiento de las actuales condiciones democráticas.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) por su parte, implica una lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado mexicano (Magen y Morlino, 2009).

En un contexto en donde la teoría y práctica de la democracia se encuentran desfasados, la investigación se propone analizar los fines que en la actualidad tiene

¹ En el año 2008, para obtener el grado de Maestro en Sociología, se presentó la tesis de investigación: “Teoría y Práctica de la Democracia. Reflexiones sobre nuevos aportes para su estudio”. Al tratarse de una investigación exploratoria –cualitativa e histórica-, se toma como referencia para esta tesis doctoral, principalmente lo que tiene que ver con las definiciones y modelos de democracia, la conformación del sistema político mexicano y el surgimiento del concepto sobre calidad de la democracia (Chavarría Suárez, 2008).

y debe de tener la democracia como forma de gobierno, así como estudiar la definición y contenidos que permitirían resolver con eficacia los problemas actuales que en el caso de México, están representados por la desigualdad y la pobreza. De ahí la importancia de preguntar de manera específica: ¿Cuáles han sido los cambios políticos más importantes que permitieron el establecimiento de la democracia en México? ¿Cómo se puede mejorar la calidad de la democracia en México? ¿De qué manera el Sistema Nacional Anticorrupción puede optimizar al Estado de Derecho en México? ¿Cuáles son los alcances y limitaciones del Sistema Nacional Anticorrupción para elevar la calidad de la democracia en el país?

Aunque elaboradas para el caso de México, las preguntas son parte de una agenda de investigación internacional que se aborda a partir de dos **líneas teóricas**. La primera de ellas, analiza la democracia en términos de su calidad a partir de la siguiente definición:

...una democracia con calidad es aquella que presenta una estructura institucional estable, que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo de sus instituciones. Satisface completamente a los ciudadanos (resultados). ...y existen condiciones de libertad e igualdad (contenido)...existen los mecanismos para evaluar si el gobierno trabaja con relación a las demandas expresadas por la sociedad civil (procedimiento) (Morlino, Calidad de la democracia. Notas para su discusión, 2005, pp. 38-39).

Sobre la base de este concepto, una buena democracia tiene al menos ocho dimensiones de variación², pero sólo se tomó como objeto de investigación la que

² Rendición de Cuentas Electoral e interinstitucional; Competencia entre partidos; Participación; Respeto pleno de derechos que tienen que ver con el principio de libertad; Igualdad política, social y económica; y Responsividad, es decir, satisfacción ciudadana con las respuestas de gobierno (Morlino, 2014).

se refiere al Estado de Derecho en razón de considerarse como imprescindible para la existencia de las demás (Morlino, 2014). El sistema democrático se fundamenta en el debido proceso para la generación de leyes, en la garantía de la norma constitucional y en mecanismos eficientes de participación y representación; la existencia de un marco jurídico legal y eficiente, constituye una de las primeras condiciones mínimas para el establecimiento de la democracia.

La segunda línea teórica debate sobre la definición más adecuada de Estado de Derecho en función de las democracias con calidad; argumenta que además de incluir la formalidad de la ley, el correcto funcionamiento del sistema de justicia y un conjunto mínimo de derechos, debe considerar mecanismos institucionales para hacerlos exigibles, así como instrumentos de rendición de cuentas que obliguen a todos los funcionarios públicos y privados en el ámbito gubernamental. El Estado de derecho se opone de origen a los sistemas de gobierno arbitrarios con amplios márgenes de poder y sin restricciones a través de cinco variables que deben garantizarse (Magen & Morlino, 2009): 1. Protección de las libertades civiles y derechos políticos; 2. Independencia del poder judicial y un sistema de justicia moderno; 3. Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley; 4. Eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado; y 5. Fuerzas de seguridad que son respetuosos de los derechos de los ciudadanos y están bajo control civil.

Por su parte, Guillermo O'Donnell explica que el estado de derecho no sólo debe relacionarse genéricamente con el cumplimiento de la ley y el correcto funcionamiento de los tribunales, sino principalmente:

...como el fundamento de la autoridad legalmente ejercida por un estado y un gobierno que coexisten con un régimen democrático. Esto significa que existe un sistema legal que es en sí mismo democrático en un triple sentido: 1) Sanciona y garantiza los derechos participatorios, las libertades políticas y las garantías del régimen democrático; 2) Sanciona y garantiza los derechos civiles de toda la población y 3) Establece redes de *accountability* que someten a control de legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluyendo a los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía... (O'Donnell, Democracia y Estado de Derecho, 2004, pp. 7-8).

El cumplimiento de esas tres condiciones es lo que en conjunto para O'Donnell, define al Estado de Derecho. Sin embargo, en términos de calidad de las democracias, este concepto es hasta cierto punto limitado. El mismo autor propone la necesidad de construir un *Estado Democrático de Derecho* que en suma, además de asumir las tareas anteriores, es comprometido con el cumplimiento de un conjunto de derechos políticos y libertades civiles que en México se consideran –a partir de una reforma constitucional en 2009- como derechos humanos.

En este sentido, analizar las condiciones actuales de la democracia en México nos permite comprender y explicar el tipo de sistema político que se ha desarrollado a lo largo de casi dos décadas, así como conocer sus principales fortalezas, e identificar mayores deficiencias respecto a la satisfacción de las demandas sociales.

Frente a la tendencia de resaltar y describir los procedimientos formales y reglas establecidas para el acceso y distribución del poder político, se ha dejado de lado el estudio de los contenidos y resultados de la democracia como forma de gobierno (Mazzuca, 2006). Cuando hablamos sobre la calidad de la democracia, se puede establecer una relación directa del sistema con un conjunto de derechos ciudadanos y diferenciar entre la normatividad procedimental para acceder al poder público por un lado, y por otro, el ejercicio real que la ciudadanía hace de sus derechos.

Bajo la utilización de esta categoría de análisis, se puede comprender que la calidad de la democracia va más allá de la instauración de un sistema con reglas claras y elecciones regulares, sino que tiene que ver más con la posibilidad de mejorar las condiciones de participación política de las y los ciudadanos; con hacer más competitivo nuestro sistema de partidos y primordialmente, conocer en qué medida nuestra democracia se acerca a la igualdad y libertad como valores esenciales. Es decir, nos ayuda a colocar el análisis de nuestra democracia en un nuevo marco conceptual a través de indicadores o dimensiones que reflejan directamente su impacto en la sociedad.

Un sistema político político puede acercarse o alejarse de los parámetros de una democracia con calidad, en la medida en que ofrezca condiciones amplias para fortalecer el *Estado Democrático de Derecho* con la mayor inclusión posible. A la evaluación de la democracia mexicana, es necesario incorporar distintas variedades e instrumentos que permiten ejercer de manera efectiva los derechos ciudadanos.

Es necesario conocer cómo surgen, cómo funcionan y qué consecuencias tienen los instrumentos de la democracia mexicana en la actualidad.

En función de la **estrategia metodológica**, se identificaron los aspectos relevantes para la investigación y el análisis empírico, que en conjunto constituyen una “buena democracia”. Se revisó de manera exhaustiva –desde la antigua Grecia hasta el siglo XX- la literatura relacionada con la definición, descripción y clasificación de la democracia como forma de gobierno a través del estudio y organización de la información sobre el tema, estableciendo como argumento general, que la democracia va mucho más allá de los mecanismos de acceso y distribución del poder, como del sistema electoral y de partidos, por ejemplo.

Se evaluaron los resultados de la democracia mexicana contra los parámetros internacionales de buen desempeño. Lo cual resaltó la necesidad de generar formas válidas y eficientes de medir y evaluar su desempeño conforme a sus características particulares. Y se examinó la manera en que la implementación de reformas legales y la creación de instituciones públicas en México han impactado en el desempeño de la democracia. Desde la conformación del sistema político mexicano –del autoritarismo a la democracia electoral- hasta la actualidad, se revisaron los cambios que históricamente modificaron la forma de organización jurídica y social del país, mostrando que en ninguna de sus etapas se concibió como una democracia con calidad, sino en términos de la formalidad de la ley, los intereses de los partidos políticos y de los procedimientos electorales.

Investigar la calidad de la democracia en México no es sencillo. No sólo porque persisten en el rezago argumentos sobre la característica anti-democrática del sistema político, sino por el reto que implica justificar un concepto de aplicación empírica con las teorías clásicas o contemporáneas de la democracia. De ahí la preocupación en primer lugar, de demostrar que sin importar el tipo de sistema – aunque no sea democrático-, la igualdad y la libertad es un valor universal reconocido desde el origen de las personas en sociedad; en segundo, que la democracia –en su concepción ideal y existencia real- ha demostrado la mayor compatibilidad posible para resguardar y garantizar dichos valores universales. Y que precisamente, el concepto sobre calidad de la democracia los asume como dimensiones sustantivas que deben concretarse en el ejercicio empírico de la ciudadanía contemporánea.

En su conjunto, el contenido de la tesis se desarrolla a través de cinco capítulos; los dos primeros corresponden al marco teórico de la investigación y se refieren al concepto y los modelos de democracia, así como al debate en torno a su conceptualización en términos de calidad; en el capítulo tres se describen las etapas históricas y reformas legislativas más importantes que configuraron al sistema político mexicano como actualmente se conoce; el capítulo cuatro se refiere al Estado de Derecho en México y a la justificación del combate a la corrupción como objeto de estudio y por último; en el capítulo cinco se aborda el Sistema Nacional Anticorrupción, sus alcances y limitaciones en contraste con otras dos variables complementarias del Estado de Derecho –el Sistema de Justicia y el Sistema

Nacional de Seguridad Pública-, así como la explicación de los hallazgos y posibles pendientes de la investigación.

Las definiciones tradicionales sobre democracia ya no corresponden a las realidades actuales de los sistemas políticos con ciudadanías cada vez más críticas y participativas en torno al cumplimiento de un conjunto de derechos fundamentales. Por tal motivo, para contextualizar el debate sobre la democracia, en el Capítulo I se abordan las diferencias entre democracia ideal y democracia real, se clasifican las distintas definiciones de democracia -definiciones básicas, intermedias y operativa- de acuerdo con la importancia que se le otorga a la ciudadanía en cada una de ellas y conforme a sus principios fundamentales. Se analizan los distintos modelos de democracia que empíricamente se han implementado: desde la democracia clásica en Atenas hasta la democracia participativa conforme a la propuesta de David Held (1991). Se explican las razones por las cuales la democracia es la mejor forma de gobierno y de organización social a partir de tres ámbitos de justificación: el teórico-filosófico, el ámbito político y el ámbito jurídico-social, no sin antes contrastar con algunas de sus dificultades y limitaciones. En este capítulo se logró establecer que la democracia se implementa a partir de condiciones mínimas o características básicas y que a partir de su existencia, se puede conocer en términos graduales qué tan buena o mala es una democracia en los hechos. La democracia existe y opera de manera concreta no en términos absolutos, sino en niveles específicos con escalas graduales de resultados.

Como una primera aproximación a las preguntas generales de investigación y la hipótesis de trabajo, la calidad de la democracia como categoría de análisis, permite identificar de manera empírica, el grado en que se garantiza o no, un conjunto mínimo de derechos que indican las condiciones de igualdad y libertad de la ciudadanía. Es por ello que en el Capítulo II se toma en cuenta el debate actual sobre la calidad de la democracia y las condiciones mínimas para evaluar qué tan buena o mala es a través del cumplimiento de un conjunto de derechos políticos y civiles que se pueden estudiar a partir de sus contenidos, procedimientos y resultados. Se describen las dimensiones sustantivas y procedimentales de una democracia con calidad a partir de la propuesta de Leonardo Morlino (2005, 2012, 2014), marcando una diferencia clara entre la forma tradicional de entender a la democracia y la que toma como punto de partida a la sociedad para su organización y funcionamiento. Se aborda la utilidad que tiene como modelo explicativo en términos de su relación con la ciudadanía y como categoría de análisis cualitativo para evaluar su desempeño, sin dejar de mencionar algunas de sus limitaciones metodológicas y de aplicación empírica. La principal aportación de este capítulo es demostrar que a partir de las condiciones democráticas deterioradas en América Latina y de manera particular en México, los métodos convencionales para analizar los problemas sociales en la región han rebasado por mucho, los alcances del marco jurídico y de las reglas para el acceso y distribución del poder; haciendo énfasis en la necesidad de medir y evaluar dimensiones sustantivas –no de procedimiento- de la democracia, como el cumplimiento de los principios de igualdad y libertad o en su caso, el cumplimiento de derechos políticos y libertades

civiles. La calidad democrática permite desagregar el estudio de los sistemas políticos dependiendo del tipo y magnitud de sus problemas y además, considera ámbitos de participación que en otras perspectivas parecen desvanecerse como por ejemplo, el espacio local o municipal como primer orden de gobierno en los sistemas federales.

A partir de la definición constitucional de democracia en México, se priorizaron los mecanismos electorales de acceso y distribución del poder, por encima del cumplimiento eficaz de los principios de igualdad y libertad en el contexto del incipiente sistema político democrático. Es por ello que el Capítulo III incorpora una breve revisión histórica sobre la conformación del sistema político mexicano -del autoritarismo a la democracia electoral- a partir de sus cambios más importantes: Fin de la Dictadura, Definición Constitucional de Democracia y Surgimiento del Partido Hegemónico (1911-1929); Presidencialismo Autoritario, Corporativismo y Movimientos Sociales (1930-1976); y Reformas Electorales (1977-2014), con la intención de demostrar que para su instauración como democracia, el sistema político mexicano privilegió las reglas e instituciones para el acceso y distribución del poder. Los cambios políticos que fundaron al México actual se concentraron en la formalidad de las leyes y en el sufragio universal, sin dar importancia al cumplimiento de un conjunto de derechos ciudadanos que de manera integral conllevan los principios de igualdad y libertad. La mexicana, es una democracia que se aleja de los estándares de calidad y por lo tanto, es necesario implementar

formas válidas y eficientes de medir sus resultados y generar recomendaciones para su mejoría.

De acuerdo con los conceptos y modelos de democracia explicados en el Capítulo I, la democracia mexicana encaja en la clasificación de definición básica, con normas vigentes para la protección de los derechos políticos y civiles, con competencia política y existencia de partidos de oposición, con formas amplias de participación, elecciones libres, competitivas y periódicas, con elegibilidad de las y los ciudadanos para cargos públicos, partidos políticos fuertes y fuentes de información diversas y alternativas; pero sin garantía real y cotidiana de su cumplimiento. La conformación del sistema político mexicano a partir de su independencia, se configuró en términos normativos, sin construir mecanismos eficientes para responder y/o canalizar las demandas sociales; sin colocar a la ciudadanía como centro de la definición constitucional de democracia ni la consideración de la igualdad y libertad como sus principios fundamentales.

En el Capítulo IV se hace énfasis sobre la importancia del Estado de Derecho para garantizar un conjunto de derechos políticos y libertades civiles que en conjunto, permiten el mejoramiento de la calidad en la democracia, vinculándose con el Capítulo II y de manera específica, con la eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado. Como característica de las democracias de reciente instauración, la corrupción política es la que tiene mayor impacto sobre la generación de desigualdad económica y social, pues las políticas e instituciones públicas que debían estar destinadas para su atención, son las más susceptibles a prácticas corruptas. Los dos mecanismos más

importantes para controlar el poder desmedido de la riqueza privada son: el gobierno de la ley y derechos civiles y políticos de la ciudadanía (Whithead, 2006).

Sin embargo, en el marco de las democracias con calidad, la sola existencia y cumplimiento del Estado de Derecho no es suficiente. Hace falta construir además de su base mínima, un *Estado Democrático de Derecho* comprometido con el cumplimiento de los estándares de calidad pero con respeto de los derechos humanos. Por eso el Capítulo IV también considera útil explicar la diferenciación entre Estado de Derecho e Imperio de la Ley, así como su inserción en el nuevo orden global a través de su investigación y promoción por parte de organismos internacionales con interés social, pero también con intereses económicos.

En este sentido, el Estado Democrático de Derecho se relaciona no sólo con la capacidad para cumplir y hacer cumplir la ley, sino con la autonomía y eficiencia del sistema de justicia, el cumplimiento de derechos políticos y libertades civiles, sin el abuso de corporaciones policiales o fuerzas armadas y de manera complementaria, pero muy importante, con el eficaz combate a la corrupción y límites al abuso potencial del poder gubernamental. Por eso, también se realiza una aproximación teórica al fenómeno de la corrupción política –generalidades, causas, características, definición y consecuencias- para delimitar el interés de la investigación al ámbito del estado y sus instituciones.

Asimismo, como aproximación empírica, se explican algunas de las mediciones y evaluaciones sobre la corrupción más confiables a nivel internacional, en el caso latinoamericano y en el país.

Como se explica en el capítulo tres, el régimen presidencialista autoritario permitió que México se insertara de manera tardía en el combate a la corrupción, que si bien es un avance, enfrenta retos que serán difíciles de cumplir sin el acompañamiento integral de la participación ciudadana desde los municipios, pasando por las entidades federativas y coordinándose con la federación.

El quinto y último capítulo tiene que ver con el estudio de caso. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) puede mejorar de manera potencial, el desempeño de la democracia mexicana a partir del fortalecimiento del Estado de Derecho. Por eso se explican sus características más importantes y se identificaron las etapas de su proceso legislativo. En términos generales, el SNA establece los principios, las bases y las políticas públicas para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos; es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en materia de combate a la corrupción con la participación ciudadana y a nivel nacional.

Sin embargo, de acuerdo con las cinco variables del Estado de Derecho enlistadas al inicio, el combate a la corrupción era la única que no estaba considerada como prioridad de la Agenda Política Nacional hasta julio del 2016; había sido delegado a instancias menores sin repercusión positiva frente a los altos índices de corrupción en México.

No obstante que el SNA incluye desde sus orígenes la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno, se detectó una seria debilidad del sistema en su conjunto: el interés por combatir a la corrupción en las entidades federativas no es el mismo que se logró imponer a nivel nacional. Por eso se realizó un breve análisis sobre el impacto de la corrupción en cada una de las entidades federativas y se relacionó con la legislación para la creación de los Sistemas Locales Anticorrupción. A pesar de ser un mandato constitucional, algunos de los estados con los más altos índices de corrupción, no tienen la legislación adecuada y gran parte de la eficiencia del SNA, depende de su vinculación con los gobiernos estatales y municipales.

Finalmente conforme al esquema de investigación, se integran las conclusiones que delimitan la relación entre Estado de Derecho, Calidad de la Democracia y el SNA con potencial para una lucha eficaz contra la corrupción política en México.

CAPÍTULO I. EL CONCEPTO Y LOS MODELOS DE DEMOCRACIA

1.1. Democracia ideal y democracia real

Las definiciones tradicionales sobre democracia ya no corresponden a las realidades actuales de los sistemas políticos con ciudadanía cada vez más críticas y participativas en torno al cumplimiento de un conjunto de derechos fundamentales. Lo cual se refleja en un déficit entre sus alcances teóricos, los resultados esperados y sus efectos reales en las formas de organización social. Este capítulo tiene como objetivo introducir el debate teórico sobre las definiciones tradicionales de democracia y la necesidad de repensarla no sólo a través de conceptos normativos, sino de sus resultados concretos.

La primera distinción fundamental que se hace de los regímenes, es entre los no democráticos y los democráticos. En la gama de regímenes no democráticos podemos encontrar a las Dictaduras, los Totalitarismos, las Oligarquías, los Caudillismos, el Caciquismo, los Sultanatos, los Regímenes Autoritarios como los burocráticos militares, el Estatalismo Orgánico, de Movilización post-democracia, de Movilización post-independencia, las Democracias Raciales, los Totalitarismos Imperfectos y los Regímenes post-totalitarios (Morlino, 1985), cuyas definiciones en particular no abordaremos porque no son objeto de nuestro estudio, pero que en general, implican la supresión de un conjunto de derechos políticos, económicos, sociales y civiles.

En lo que se refiere a los regímenes democráticos, tenemos que en toda democracia, existe un desfase sustancial entre democracia ideal y democracia real

que nos plantea un desafío: ¿podemos encontrar formas de hacer más democráticos a los países ya democráticos? (Dahl, 1999). Este contraste entre lo deseable y lo posible, tiene como base el ideal de lo que debe ser la democracia y cómo es que siempre es susceptible de mejorar.

El modelo de tipos ideales fue principalmente una aportación del sociólogo Max Weber (2004), como una metodología para explicar causalmente la “acción social”³ y hacerla comprensible, lo que se denomina como *sociología comprensiva*. De hecho, la *sociología política* es una de las ramas dedicadas a estudiar los distintos tipos de convivencia entre los seres humanos, no a partir de las instituciones, sino de las personas como sujetos sociales. Ésta es quizá una de sus principales aportaciones en la discusión actual sobre la democracia, sus condiciones y sus resultados, porque el punto de partida no son las leyes ni las instituciones, sino las personas como sujetos y actores de la democracia, y por lo tanto, cualquier tipo de cambio que se dé en el sistema político, debe ir encaminado hacia la atención y beneficio de las personas, más que de las instituciones.

De aquí que comencemos por discutir el aspecto ideal de la democracia que puede ser diferente conforme a la definición que se utilice, y en segundo lugar, analizaremos el tipo de democracia real, según la variante de la que se trate.

Para diferenciar la *democracia real* de la *democracia ideal*, Hans Kelsen pone como ejemplo:

³ En términos generales Weber distingue cuatro tipos de orientación del proceder social: 1. La acción racional con arreglo a fines; 2. La acción racional con arreglo a valores; 3. La acción afectiva; y 4. La acción tradicional.

...la democracia real supone la unidad del pueblo entendido como objeto de poder, como conjunto de los actos humanos regidos por la ordenación jurídica del Estado, mientras que la democracia ideal implica la unidad del pueblo entendido como sujeto de poder, como gobierno del pueblo por el pueblo. La democracia ideal, supone por tanto, identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado. Tal unidad del pueblo como sujeto (coincidencia de pensamiento, sentimientos y voluntades, solidaridad de intereses, el mito de la voluntad popular) no se dan la realidad nunca. Por ello la democracia ideal constituye un mero postulado ético político (Kelsen, 1974, pp.29-34).

Esta distinción es valiosa porque coloca en el centro de las definiciones, tanto de la democracia ideal, como de la democracia real, al pueblo; ya sea como objeto o como sujeto del poder. La relación y no sólo la diferencia entre ambas, establece de manera teórica, que el sistema político democrático debe encontrar en el pueblo o en la sociedad, el origen y el resultado de sus acciones de gobierno y del ejercicio del poder. Bajo esta perspectiva, la democracia ideal y la democracia real, deben tomar como punto de partida la relación con la sociedad, y no las instituciones o componentes del sistema.

La democracia real implica el conjunto de interacciones sociales regidas por las leyes y los mecanismos de la democracia, es decir, representa la aplicación práctica sobre el pueblo, de sus valores y principios. Mientras que la democracia ideal significa la relación inherente entre gobierno y gobernados, entre el pueblo y las instituciones de la democracia; implica la identificación plena de quienes dirigen y quienes son dirigidos. Pero como la democracia encuentra su origen en el pueblo, la democracia ideal es considerada por Kelsen (1974), como un postulado ético

político. Es decir, el pueblo se encuentra como origen y destino de la democracia. De aquí el surgimiento de una brecha aparentemente insalvable entre democracia ideal y democracia real, porque los problemas que se derivan de la definición ética de los principios y de los valores de la democracia, repercuten en la práctica y en el ejercicio de la democracia. Al respecto, Gurutz Jáuregui explica:

...la constatación de esa distancia insalvable entre la democracia ideal y las democracias reales, ha llevado a un importante sector de la ciencia política a la conclusión de que la teoría de la democracia debe quedar circunscrita de modo exclusivo a los aspectos empíricos de la democracia, con renuncia a toda pretensión ideal (Jáuregui, 1994, p. 20).

Sin embargo, en contra de esa opinión, el autor argumenta que es indispensable fortalecer el concepto de democracia ideal para un adecuado desarrollo tanto de la teoría como de la práctica democrática. Su función no es convertirse literalmente en hechos, sino representar una guía o un punto de referencia para cuestionar y mejorar la práctica real de la democracia. El objetivo esencial de la democracia ideal es convertirse en un parámetro que permita identificar cómo es que operan las democracias reales y en ese sentido, cómo es posible mejorar la democracia en los hechos; cómo es posible colocar a los ciudadanos como sujetos de derechos políticos; y cómo se pueden identificar la voluntad del pueblo con la voluntad del gobernante.

Por lo tanto, es imprescindible contar con la definición específica de democracia que se requiere, la que más se acerque al ideal democrático y la que más se acerque a las necesidades y demandas de la sociedad.

1.2. Definiciones de democracia

Este apartado tiene la función de discernir entre los distintos conceptos de democracia concentrados en tres grupos: las definiciones básicas, llamadas así porque en el contexto de la relación entre las sociedades actuales y los sistemas políticos democráticos, contienen un piso mínimo sobre el cual se construye dicha relación, y se refiere principalmente, a los procedimientos y normas que regulan en estos sistemas, el acceso y la distribución de los puestos de gobierno y de representación. Estas definiciones aportan la base de una democracia de mayor amplitud y alcance como por ejemplo, en torno a principios como los de igualdad y libertad de las personas.

Se consideran las definiciones de Norberto Bobbio (1986), de Giovanni Sartori (1965), Joseph A. Schumpeter (1942) y de Lipset Seymour M. (1963), como las más representativas de lo que aquí se propone como definiciones básicas. Haciendo énfasis en que el carácter fundamental de cada una de ellas, es la relación entre gobernados y gobernantes, así como los mecanismos institucionales necesarios tanto para su elección, como para su relevo.

El segundo tipo de definiciones que aquí se agrupa proponiendo una nueva clasificación, se refiere a un estado intermedio en la forma de entender y de asumir la democracia, porque incluye al aspecto formal de los conceptos tradicionales, los principios de igualdad y de libertad como parte sustantiva de la definición de democracia; aunque enfocados de manera parcial, al ámbito de lo político-electoral.

En este estado intermedio, se introduce la igualdad y la libertad de las personas para elegir a quienes deben gobernar, mediante la asignación de un conjunto de derechos como la libre expresión y la libre asociación, entre otros, con el fin de garantizar la realización de elecciones libres, competitivas y legales, pero sobre todo, para evitar la violencia entre quienes se disputan el poder, para evitar la exclusión de determinados grupos sociales que son electores potenciales y para hacer eficientes los mecanismos institucionales de elección y de relevo de los gobernantes.

La igualdad y la libertad en este tipo de definiciones se constriñen todavía al ámbito de la política y de las elecciones, pero aún así, implica un avance en cuanto a la consideración de ambos principios como parte fundamental de la definición del sistema político democrático y en consecuencia, como parte de un conjunto de derechos para resguardar y garantizar.

En el último segmento de definiciones, encontramos la de Robert Dahl (1992), considerada aquí como del tipo operativa, porque su propuesta cierra toda una etapa en las discusiones sobre el concepto tradicional de democracia, en virtud de que el centro de su definición gira en torno de la igualdad y de la libertad de las personas, no para elegir a sus gobernantes, sino para exigir de ellos, respuestas satisfactorias y eficientes a sus demandas.

La relación que se plantea a partir de esta definición, ya no es entre electores y gobernantes, sino entre sociedad y derechos, que se deben hacer efectivos mediante las funciones asignadas a los gobernantes.

Además, la propuesta de Robert Dahl considera la idea de democracia ideal y de democracia real como un método práctico de conocer el grado en que el sistema político cumple o no con garantizar la igualdad y la libertad de las y los ciudadanos, y con base en ello, abre la puerta para la utilización del concepto sobre la calidad de la democracia, que se refiere precisamente, al grado o al nivel en el que la democracia garantiza o perjudica, los principios de igualdad y de libertad de las personas.

1.2.1. Definiciones Básicas

En el marco de un conjunto de definiciones básicas, son democráticos todos los regímenes cuyas normas vigentes prevén la protección de los derechos políticos y civiles de los miembros de la comunidad política. Por ejemplo, se garantizan efectivamente los derechos de reunión y de asociación, la libertad de pensamiento, palabra y prensa y el sufragio universal; implica competencia política y existencia de oposición, formas amplias de participación, elecciones libres, competitivas y periódicas, elegibilidad de todos los ciudadanos para los cargos públicos, partidos políticos fuertes y fuentes de información diversas y alternativas (Morlino, 1985).

Norberto Bobbio, uno de los teóricos más reconocidos por sus aportaciones intelectuales en el ámbito de la democracia moderna como método y como forma de organización política, define cuatro de sus criterios procedimentales (no sustantivos): 1) el sufragio adulto igual y universal; 2) derechos cívicos que aseguran la expresión libre de opiniones y la organización libre de corrientes de opinión; 3) decisiones tomadas por mayoría numérica; y 4) garantías de los

derechos de las minorías contra cualquier abuso por parte de las mayorías (Anderson, 1988). La definición bobbiana de democracia se compone de tres elementos: la definición formal o procedimental, la tradición liberal de los derechos del hombre, y la concepción también tradicional del Estado de derecho (González García, 1988). Fue tanto el auge de tal definición⁴, que al término de la segunda guerra mundial, los países de la zona del capitalismo avanzado comenzaron a instrumentar éstos criterios mínimos bajo la figura de democracia representativa⁵.

Otra de las definiciones más precisas de la democracia entendida como mero procedimiento de organización política, es la que formuló Joseph A. Schumpeter:

...la democracia es un método político, un cierto tipo de concierto institucional para llegar a las decisiones políticas –legislativas y administrativas- y por ello no puede constituir un fin en sí misma, independientemente de las decisiones a que dé lugar en condiciones históricas dadas. ...se trata de una democracia procedimental sustentada en una serie de universalidades procesales, como las elecciones competitivas, partidos políticos en libre competencia, libertad del electorado y aplicación del juego de las mayorías y minorías. De este modo queda excluido de la democracia cualquier contenido valorativo o finalista, no caben compromisos con referencia a valores o fines (Jáuregui, 1994, p. 25).

⁴ “Sobre la marcha de los últimos doscientos años y montada en las “tres olas” que ha recontado Samuel P. Huntington, la democracia se fue extendiendo y asentando en cada vez más territorios y poblaciones; tanto que, a la caída seriada de las dictaduras del sur de Europa y de América Latina, y la del comunismo en la Unión Soviética y los países del este europeo, hacia el fin del siglo se le ha considerado como mundial e históricamente triunfante” (Strasser, 2000, p. 52).

⁵ Bobbio enumera algunos procesos que tienden a disminuir la democracia representativa: 1) el tamaño y la complejidad de las sociedades industriales modernas; 2) la participación masiva a través del sufragio universal; 3) el avance tecnológico de las economías occidentales; 4) la ignorancia y apatía ciudadanas inducida por la industria cultural y la simulación política; y 5) la combinación de múltiples presiones corporativas, el crecimiento de la burocracia, el aislamiento de tecnócratas y masificación de la ciudadanía, saboteando la eficiencia del sistema político para tomar decisiones (Anderson, 1988).

Giovanni Sartori (1965) por su parte, propone la definición estricta de democracia como aquella en la que se cuenta con derecho universal al sufragio, en donde existe convocatoria periódica y regular a elecciones, se garantiza la libertad de asociación para presentar candidatos, el acceso a los medios de comunicación, la neutralidad del gobierno en la organización de elecciones, en donde se proporcionan garantías para una libre emisión del voto, para el recuento público de los votos, la aplicación de las reglas preestablecidas para adjudicar escaños y/o curules, así como una instancia independiente para dirimir conflictos electorales.

Como se puede desprender de la definición, tanto el sistema electoral como el sistema de partidos, se consideran como esenciales en la democracia; lo cual se traduce en que el contenido de su definición se inclina hacia los procedimientos y mecanismos para determinar quién puede contender por el poder y cómo es que se puede acceder a éste.

En este sentido, los sistemas electorales sólo determinan cómo los votos del pueblo se transforman en escaños parlamentarios e influyen sobre si el electorado vota por un partido o por una persona⁶. La importancia de los sistemas electorales recae en

⁶ De acuerdo con Giovanni Sartori, existen dos tipos de sistemas electorales: los sistemas de representación proporcional (SRP) y los de mayoría (SM). Los primeros, son organismos representativos que buscan reflejar las proporciones en que se distribuyen los votos. El triunfo electoral se comparte con otros partidos de acuerdo con el porcentaje total de votación obtenido. Un SRP se da cuando la votación se realiza en distritos con dos o más representantes, y en donde hay dos o más triunfadores en la elección. El inconveniente de este tipo de sistema, es que se presta para la existencia de muchos partidos pequeños. Mientras que en los SM, no se procura reflejar la distribución de las votaciones, sino de obtener un vencedor indiscutible, no se trata de elegir un cuerpo legislativo, sino un tipo de gobierno. Por tal motivo, el ganador de la elección se queda con todo, la votación es canalizada hacia una persona y una sola alternativa; se proponen candidatos individuales; una mayoría absoluta se gana cuando el ganador obtiene el 50.01% de los votos de la elección, mientras que la mayoría relativa se obtiene cuando al ganador reúne un porcentaje menor al 50.01. Por lo que un sistema es mayoritario si la votación se realiza en distritos con un solo representante y el ganador se lleva todo. Su inconveniente es que la elección es más susceptible de ser manipulada (Sartori, 1965).

el tipo de interacción que mantenga con el sistema de partidos, y por consecuencia en la forma en que se da el proceso de cambio social. Tal importancia se debe a los efectos que surten en dos distintos ámbitos. Por un lado afecta en los votantes y por otro, sobre el número de partidos. Sobre los votantes, el efecto puede ser limitante, manipulador y represor, según sea el caso; y sobre el número de partidos, tiene un efecto reductor, pues si el sistema electoral no disminuye el número de partidos, estaremos hablando de un sistema no eficiente (Sartori, 1994, p. 46).

En cuanto al sistema de partidos, se puede considerar como un sistema de canalización de la sociedad política, y cuando el electorado da por obvias el conjunto de reglas y alternativas políticas como forma de expresión, entonces el sistema de partidos ha llegado a una etapa de consolidación estructural. Sin embargo, la definición propuesta por Sartori y fundamentada tanto en el sistema electoral como en el sistema de partidos, encuentra su valor esencial en los procedimientos institucionales y legales para acceder al poder, más que para otro objetivo.

Por otra parte, Seymour Martin Lipset define a la democracia en sociedades complejas como:

Un sistema político que suministra oportunidades constitucionales regulares para el cambio de los dirigentes gobernantes, y un mecanismo social que permite a la parte más grande posible de la población influir sobre las decisiones más importantes, mediante la elección entre contendientes para los cargos públicos (Lipset, 1963, p. 25).

Tal definición no se aleja demasiado de la de Sartori y esencialmente, también se basa en los mecanismos electorales y en la postulación de candidatos para ocupar cargos públicos.

Así, podríamos mencionar un sin número de definiciones que intentan explicar tanto el marco normativo como los procedimientos formales y/o institucionales que se consideran necesarios para distinguir entre los sistemas democráticos de los no democráticos. Sin embargo, ninguna de las que se encuentran en el segmento de las definiciones básicas, ahonda en la complejidad que guarda la relación de la democracia con el entramado social: entre las instituciones que emanan del sistema político y la sociedad; entre las leyes y sus instrumentos, con el ejercicio social de la democracia.

Uno de los principales problemas que gira en torno a las definiciones de democracia, es que en su gran mayoría, se limitan a cumplir con los requerimientos básicos de una definición teórica que en algún momento, permiten verificar o descartar la existencia de indicadores que determinan el carácter democrático o antidemocrático de un sistema político, pero sin tomar en cuenta la esfera social como parte importante de su construcción. La consecuencia de esta limitación se refleja principalmente, en el establecimiento de sistemas políticos que en el ámbito de las formalidades y en el mundo de las leyes son democráticos, pero que en la realidad concreta, sólo se circunscriben a las reglas y a los procedimientos, sin considerar el resto de las demandas y exigencias de las sociedades; situación no menor si consideramos que conforme al marco conceptual que se explica, un

sistema político democrático se desarrolla e incrementa su grado de institucionalización cuando responde con éxito a los retos y desafíos sociales.

Asimismo, las definiciones básicas se constriñen al ámbito de lo teórico, de lo legal o de lo político, sin considerar de manera fundamental en su contenido, a la sociedad en su conjunto o a los grupos sociales que la conforman como receptores de sus resultados. Esto tiene que ver con el agotamiento de las perspectivas teóricas tradicionales en el estudio de los sistemas políticos, y las cuáles se concentran sólo en principios de verificación y de falsificación de criterios para la asignación del carácter democrático o no democrático a los sistemas, tales como la existencia de mecanismos institucionales de acceso y distribución de los puestos de gobierno, pero sin tomar en cuenta el cumplimiento de un conjunto de derechos de la ciudadanía; la operación de marcos constitucionales o de un índice de leyes, pero sin considerar la garantía de dimensiones sustantivas de la democracia, como por ejemplo, la igualdad y la libertad de las y los ciudadanos.

Este tipo de definiciones teóricas apegadas a la formalidad y a los procedimientos, son utilizadas para referirse parcialmente a mecanismos que si bien son democráticos, influyen de manera muy reducida y limitada al intentar aplicar un concepto mucho más amplio e integral de democracia. De aquí que se puede argüir en algunos casos, como en países en vías de desarrollo, que se ejerce una democracia electoral para la selección de gobernantes; que se cuenta con una democracia procedimental para la protección de derechos políticos, o que se poseen instituciones democráticas para la participación y representación política de

las personas, pero con escasos índices de acceso igualitario a la justicia, sin mecanismos de pleno acceso a un conjunto más amplio de derechos, o sin instrumentos para garantizar la igualdad y la libertad de las personas.

El mundo tiene ahora más regímenes que formalmente son democráticos que nunca antes. Y detrás de ello, nunca habían existido tantas reglamentaciones que proclaman que sus regímenes son democráticos. Ser democrático, o proclamar ser democrático reditúa en capital político. La última proclama de un régimen político para ganar legitimidad, es la existencia de elecciones libres. Hoy como nunca antes, observamos gobiernos autoritarios haciendo algunas veces asombrosas contorciones para persuadir al mundo que su derecho a gobernar se debe a las elecciones libres (O'Donnell, 2007, pp. 5-11).

Por ello, se reitera la necesidad de una nueva perspectiva teórica que explique ese desfase entre el contenido de las definiciones teóricas de democracia y los resultados concretos de los sistemas democráticos, para lo cual se propone el concepto que se refiere a la *calidad de la democracia*.

En las sociedades contemporáneas con mayor grado de complejidad, y cada vez más exigentes de derechos, ya no es válido ni suficiente recurrir sólo al marco conceptual que define de manera teórica a las democracias, sino que es necesario en casos específicos, verificar y analizar el cumplimiento de todos y cada uno de los componentes y elementos que conforman a la democracia como sistema político; no sólo los que se refieren al marco legal, institucional y/o procedimental, sino principalmente, los que atañen al ejercicio y al cumplimiento de derechos que tienen por supuesto que ver con la igualdad y la libertad, pero también con la aplicación

efectiva y equitativa de la ley entre las personas y con el llamado a cuentas de los gobernantes con respecto al ejercicio de funciones públicas.

En este sentido, tratando de responder a ese gran reto, se ha dado una especie de *transición teórica* en las definiciones sobre la democracia, que va desde la conceptualización meramente legal, constitucional y/o institucional, hasta la inclusión paulatina de un conjunto de derechos políticos, económicos y sociales que encuentran como fondo, la igualdad y la libertad de las personas. Definiciones como las de Norberto Bobbio, Schumpeter, Giovanni Sartori o de Lipset, son una muestra de esta primera generación de conceptos, en los que se privilegian los mecanismos procedimentales para la elección y sustitución de los líderes políticos en el ejercicio del gobierno, así como los procedimientos para transferir pacíficamente el poder, mediante instituciones como los partidos políticos y los sistemas electorales como instrumentos.

1.2.2. Definición intermedia

La mayor implicación del conjunto de definiciones básicas sobre la democracia, es que proporcionan como ya lo vimos, un *piso mínimo* para establecer una nueva relación entre las sociedades actuales y los sistemas políticos democráticos. El sentido de la definición intermedia que en este apartado se atiende, es la inclusión paulatina, aunque limitada, de los principios de igualdad y de libertad en ciertas funciones de la democracia. Se le asigna el carácter de *intermedio* porque se ubica justo entre las definiciones de primera generación que clasificamos como básicas y la que se denomina como definición operativa.

En este sentido, Juan Linz (1979) define a la democracia como:

...el sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas, en una sociedad en donde se garantizan libertades como la de asociación y expresión y algunas otras libertades básicas de los individuos que hacen posible una competencia libre y no violenta entre los líderes o los grupos que aspiran justamente a gobernar con una revalidación periódica del derecho a gobernar, es decir, elecciones constantes, cíclicas, con la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuese su preferencia, siempre y cuando esta preferencia se exprese en una arena política...” (Linz, 1979, p. 17).

Como definición intermedia, la democracia se plantea sólo como un método para gobernar; a través de la libertad de asociación y de expresión, entre otras libertades, se hace posible la competencia electoral pacífica y regular, en un espacio delimitado que se denomina como político y mediante la participación de quienes forman parte del sistema político democrático. La diferencia principal de esta definición con respecto a las definiciones básicas, es que éstas últimas no consideran en su enunciación los principios de igualdad y de libertad, mientras que la definición intermedia, sí los considera, aún de manera limitada al ámbito de lo político-electoral.

En esta definición, al concentrarse específicamente en las funciones de gobierno, nos encontramos nuevamente frente a la problemática que implica el predominio de los procedimientos y de los mecanismos de acceso y distribución del poder, por encima de la atención y solución satisfactoria a la mayor parte posible de las demandas de la sociedad. No obstante que se limita al ámbito de lo político y de los

procesos electorales, la inclusión de la libertad en ésta definición intermedia, representa un avance con diferencia en las que aquí se agrupan como básicas.

La segunda parte de la definición propuesta por Linz consiste en que:

...la democracia demanda justamente, la libertad amplia y plena para crear partidos; la libertad para realizar elecciones libres sin limitaciones para el sufragio –es decir, un sufragio amplio, incluyente y universal-, en donde no se excluyan a determinados grupos sociales en razón de su raza, religión o preferencias. Asume la existencia de una comunidad política, dado que eligen de manera libre a sus representantes, a quienes van a gobernar y a quienes van a ejecutar las leyes. Implica una competencia plural, honesta y libre. Dado que el poder no puede ser ejercido por todos, es necesario participar en elecciones, a efecto de designar a los gobernantes (Linz, 1979, p. 17).

Al plantearse la democracia como método de gobierno, se hace necesario un conjunto de medios que permitan su aplicación y ejercicio. Dichos medios están representados por los partidos políticos, mediante los cuales se puede contender por el gobierno; por las elecciones y la participación, que permitirán definir a quienes deben ocupar los puestos de gobierno; por el sufragio amplio, incluyente y universal, que implícitamente considera el principio de igualdad y de la no discriminación en razón de la raza, religión o preferencias; y por la representación, como un derecho de la comunidad política ante los gobernantes.

De esta manera, la definición de democracia que aquí se clasifica como de tipo intermedio, se dirige hacia el establecimiento de un método de gobierno, que se puede ejercer mediante la existencia de partidos políticos, de procesos electorales regulares, de la participación a manera de expresión de preferencias, del derecho

al voto y de la representación política, que en su conjunto, implican los principios de igualdad y de libertad, pero limitados y enfocados al ámbito de lo político por encima de lo social.

En el contexto y circunstancias de los sistemas políticos actuales, se tiene que tomar en cuenta la necesidad de una nueva perspectiva teórica que permita no sólo explicar, sino ayudar a reducir la distancia o el desfase entre las definiciones teóricas de la democracia y los resultados que están obteniendo. Si bien la definición de Juan Linz representa un avance significativo en cuanto a la consideración de los principios de igualdad y de libertad en la democracia, todavía no llegamos a un nivel en el que ambos principios se consideren como valores esenciales de los sistemas democráticos. Es decir, como el origen y sustento de la democracia.

En este sentido, la definición que aquí discutimos aún como método y como medio para ejercer la democracia, a través de la igualdad y la libertad estrictamente políticas, se encuentra todavía lejos de ponderar en su justa dimensión, la relación entre la sociedad, sus demandas y el sistema político democrático.

En el siguiente apartado, se explica justo la definición que cumple con tal requisito.

1.2.3. Definición operativa

Como definición operativa, puesto que concluye con una etapa teórica de las definiciones sobre la democracia para pasar a su instrumentación práctica, tenemos la que propone Robert Dahl (1993), la cual define a un régimen democrático como el más apto para:

...responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. ...La democracia es el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, y es hipotéticamente posible en la realidad, si todos los ciudadanos poseen por igual, un conjunto de libertades consistentes en la capacidad de: I. Formular sus preferencias; II. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; y III. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias (Dahl, La Poliarquía. Participación y oposición, 1993, p.17).

Para ello, se requiere de un mecanismo institucional que no solamente opere, sino que garantice el cumplimiento de esas libertades a todos y cada uno de los ciudadanos por igual y sin distinguos. Por lo que las instituciones del estado deben garantizar cuando menos ocho tipo de libertades: 1. Libertad de asociación; 2. Libertad de expresión; 3. Libertad de voto; 4. Libertad y derecho para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo; 5. Diversidad de fuentes de información; 6. Elegibilidad para el servicio público; 7. Elecciones libres e imparciales; y 8. La dependencia directa de la política del gobierno a los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Sin embargo, aun cuando las instituciones cumplan con esas ocho funciones, la democracia no se garantiza en su totalidad, pues siempre existe la posibilidad de fallas que vulneren los derechos; lo realmente posible, es el cumplimiento gradual de tales obligaciones institucionales, y por lo tanto, como un modelo democrático ideal por perseguir de manera constante, Dahl (1993) considera al régimen democrático como una “*poliarquía*”, es decir, el grado (mínimo o máximo) en que las instituciones del estado garantizan ese conjunto de libertades, y en consecuencia, permiten el acercamiento gradual a los ideales de la democracia.

La definición de *poliarquía*, nos remite directamente a las funciones del sistema democrático para responder y/o canalizar las demandas sociales, lo cual supone no solo mecanismos institucionales adecuados, ni la garantía de participación activa en las elecciones mediante el sufragio, sino un *conjunto de libertades políticas y sociales*, que a su vez, implican condiciones de igualdad entre las personas. La igualdad no es considerada por Dahl como un fin, sino como un medio para lograr una distribución equitativa de la libertad (Dahl, La Democracia y sus Críticos, 1992).

Respecto a la posibilidad de que los regímenes políticos puedan ser evaluados en función del *grado* en el que cumplen o no con la garantía de derechos tanto políticos como civiles, hay quienes la consideran como un instrumento adecuado y viable para mejorar de manera progresiva a las democracias actuales.

Leonardo Morlino (1985, p. 88) por ejemplo, explica que se pueden utilizar indicadores que señalen el *grado de democracia* que contienen los regímenes. Un

régimen es tanto más democrático, cuanto más altos sean los índices de respeto y de garantía de los derechos políticos y civiles.

En resumen, la definición propuesta por Robert Dahl marca una diferencia radical con el resto de las definiciones teóricas sobre la democracia, su importancia radica en cuatro aspectos fundamentales:

1. Coloca a los ciudadanos como centro de la definición de democracia, en términos de la satisfacción parcial o total de los requerimientos sociales. En este punto, el arribar a un marco legal e institucional para reglamentar la actuación de los partidos políticos, así como para normar los procedimientos electorales, no se plantea como el fin último de la democracia, sino como un objetivo parcial que debe servir como instrumento de atención y solución a las demandas de las y los ciudadanos;

2. Se introduce el principio de igualdad en un sentido amplio, que abarca además de la igualdad política, la igualdad de derechos. En tanto que las personas gocen por igual de los mismos derechos, se desencadena un conjunto de libertades que repercuten más allá de las libertades políticas;

3. Abre la puerta para analizar en términos graduales, el cumplimiento de los principios de igualdad y de libertad como dimensiones sustantivas de la democracia. Esto permite eliminar toda posibilidad de desvirtuar sus objetivos esenciales. Al margen de la existencia de la democracia electoral, formal y/o procedimental, la

evaluación del sistema político debe girar invariablemente, en torno a la medida o el grado en que se garantizan la igualdad y la libertad de las y los ciudadanos; y

4. Se considera como parte importante de la definición, el *ideal democrático* como instrumento para mantener una tendencia a mejorar los componentes de la democracia y a ofrecer cada vez mejores condiciones de igualdad y de libertad para la ciudadanía. El *ideal democrático* se toma como punto de referencia o como un horizonte, que promueve la renovación y/o adecuación paulatina de los derechos ofrecidos por la democracia.

De esta manera, hemos podido distinguir las implicaciones que tiene el intentar definir o el intentar utilizar una u otra definición de democracia, así como el tipo de *transición teórica* por la que han atravesado tales definiciones, retomando algunos ejemplos de los más significativos.

1.3. Modelos de democracia

Los modelos de democracia que han tenido lugar en diversos países del mundo y a través de la historia, de alguna manera han correspondido al contenido de las definiciones tanto básicas como intermedia de la democracia, y se han utilizado como referentes empíricos. Por esa razón, adolecen de las mismas limitaciones en cuanto al lugar e importancia que se le otorgan a la igualdad y a la libertad de las personas, así como al conjunto de demandas y de expectativas sociales.

Básicamente, se dividen entre los que pertenecen a los modelos clásicos y los que se establecieron en las sociedades contemporáneas. Cada uno de ellos, cuenta con

un *principio justificativo* que se refiere a la parte sustantiva y que da contenido a la variante de la democracia. A la democracia en cualquiera de sus modelos, se le ha relacionado de una o de otra manera con la igualdad y con la libertad como principios que la justifican; pero el hecho es que ambos principios tienen como objetivo y destino, el ámbito político-electoral.

De aquí se deriva la importancia de iniciar una nueva discusión sobre el tipo y funcionamiento de la democracia que se requiere en la actualidad, así como de los principios y valores sobre los que se debe sedimentar. Si el aspecto formal o legal de las democracias actuales no satisface del todo a las demandas sociales, es necesario conocer cuáles son los componentes del sistema político que no están funcionando, cómo se pueden mejorar y de qué manera se pueden replantear para colocarlos al nivel de los problemas y de las demandas.

Se requiere plantear una discusión sobre la democracia moderna, que vaya de los aspectos teóricos, institucionales y político-electorales, a los aspectos de atención a las demandas y a la salvaguarda de la igualdad y de la libertad. Se requiere pasar del análisis de la democracia en términos de procedimientos, al análisis de la democracia en términos de sus resultados.

La descripción tanto de las definiciones como de los modelos de democracia, es sólo la antesala de la discusión sobre el tipo de democracia que tenemos y sobre el tipo de democracia que queremos.

Por otra parte, en este apartado sobre los modelos de democracia, podemos ver reflejadas de manera empírica, la mayor parte de las implicaciones del marco teórico sobre los sistemas políticos, sobre los tipos de cambio que han sufrido y sobre las modalidades de cambio que han imperado. Basta con observar los principios justificativos de cada modelo, para conocer los componentes de los sistemas a los que siempre se les ha dado prioridad.

1.3.1. Los modelos clásicos y los modelos contemporáneos

Una de las clasificaciones más explícitas sobre la democracia, ha podido identificar dos modelos: los modelos clásicos y los modelos contemporáneos que en conjunto, suman nueve tipos distintos (Held, 1991).

Los modelos clásicos, incluyen como principios básicos los de la igualdad, la protección, la participación y la libertad, y se dirigen principalmente a los ciudadanos. Abarcan el periodo desde la antigua Atenas, hasta la implementación de los primeros sistemas políticos socialistas.

En segundo lugar, los modelos contemporáneos abanderan principios como los del gobierno legítimo, la libertad política, el gobierno de las mayorías y la participación política, y consideran como principales destinatarios a las elites gobernantes, en cuanto al derecho adquirido sobre los ciudadanos.

El cuadro siguiente muestra de manera esquemática los tipos y el contenido esencial de cada uno de ellos.

MODELOS DE DEMOCRACIA

MODELOS CLÁSICOS

Principio Justificativo

1. La democracia clásica:
Atenas
Los ciudadanos deben disfrutar de igualdad política para que puedan ser libres, gobernar y ser gobernados.
2. Democracia protectora
Los ciudadanos exigen protección frente a sus gobernantes, así como a sus semejantes, para asegurarse de que los gobiernos lleven a cabo políticas que correspondan a sus intereses.
3. Modelo radical de la democracia desarrollista
Los ciudadanos deben disfrutar de la igualdad política y económica para que nadie pueda ser amo de nadie y para que disfruten de libertad e independencia en el desarrollo colectivo.
4. Democracia desarrollista
La participación en la vida política es necesaria no sólo para la protección de los intereses individuales, sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo. La participación política es esencial para la expansión armoniosa de las capacidades individuales.
5. Democracia directa y el fin de la política Socialismo
El libre desarrollo de todos, sólo puede alcanzarse con el libre desarrollo de cada uno. La libertad exige el fin de la explotación y la igualdad política y económica; sólo la igualdad garantiza la realización potencial de los seres humanos, para que cada uno pueda dar según su capacidad y recibir según su necesidad.

MODELOS CONTEMPORÁNEOS

Principio Justificativo

6. Democracia elitista competitiva
Método de selección de una élite política cualificada e imaginativa, capaz de adoptar las decisiones legislativas y administrativas necesarias.
7. Pluralismo
Garantiza el gobierno de las minorías, y por lo tanto, la libertad política.
8. Democracia legal
El principio de la mayoría es una forma efectiva de proteger a los individuos del gobierno arbitrario y por lo tanto, de mantener la libertad. Para que la vida política, al igual que la vida económica, sea una cuestión de libertad e iniciativa individual, el gobierno de la mayoría debe apegarse al imperio de la ley.
9. Democracia participativa
El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa, que fomente la eficacia política, que nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía capaz de interesarse permanentemente por el proceso de gobierno.
10. Autonomía democrática
Los individuos deben ser libres e iguales para la determinación de las condiciones de su propia vida; es decir, deben disfrutar de los mismos derechos y obligaciones para especificar el marco que genera y limita las oportunidades a su disposición, siempre y cuando no empleen este marco para negar a los demás sus derechos.

Fuente: Elaboración propia, con información de (Held, 1991).

El modelo número diez, es lo que David Held propone como lo que debiera ser la democracia en la actualidad y lo que él denomina como *autonomía democrática*.

Sin llegar a proponer toda una definición, la diferencia con respecto a los otros nueve modelos, es que considera como principios justificativos a la libertad y la igualdad de los individuos como condición para ejercer su propia vida, así como para el acceso a un conjunto de derechos, que deben ser los mismos, para todas las personas.

En este sentido, lo que marca una diferencia radical tanto en las definiciones como en las clasificaciones de democracia, es la inclusión o exclusión de la igualdad y de la libertad, ya sea como principios o como dimensiones sustantivas; pero ¿De qué manera se relacionan ambas con el sistema político bajo la forma de democracia? ¿Por qué la igualdad y la libertad deben considerarse como valores políticos de la democracia? Y ¿por qué la igualdad y la libertad sientan las bases para el establecimiento de un conjunto de derechos?

A continuación se enlistan diez razones por las cuáles Robert Dahl (1999, p. 72) considera a la democracia como el sistema político más adecuado para propiciar y albergar la igualdad y la libertad de las y los ciudadanos mediante la disposición de un conjunto de derechos:

1. La democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados;

2. La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar;
3. La democracia asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier alternativa factible de la misma;
4. La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales;
5. Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de auto determinarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su propia elección;
6. Solamente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral;
7. La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible;
8. Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política;
9. Las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí; y
10. Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos.

El estudio de los sistemas políticos y del marco teórico sobre sus cambios, nos lleva inevitablemente al estudio de las democracias, de sus definiciones y de sus modelos. En el mundo contemporáneo, ha tenido lugar una tendencia generalizada

de los sistemas hacia su democratización o hacia la mejora de sus condiciones democráticas.

Es por ello que la discusión sobre la democracia como sistema político, se relaciona con el establecimiento y protección de la igualdad y de la libertad de las personas mediante la disposición de un conjunto de derechos. Tal relación no ha sido fácil de plantear; antes se ha tenido que establecer de manera adecuada la relación entre democracia ideal y democracia real, se realizó una nueva clasificación de las definiciones de democracia con respecto a los principios de igualdad y de libertad; se explicaron los distintos modelos de democracia y los principios justificativos que dieron sustancia a cada uno de ellos y se enumeraron diez razones por las cuáles la democracia es propicia para garantizar la igualdad y la libertad de las personas.

Sin embargo, lo anterior nos plantea como consecuencia un reto más, que se refiere al tipo de democracia que se requiere para las sociedades actuales; nos plantea la discusión sobre el contenido que la democracia debe tener para responder satisfactoriamente a las demandas de la sociedad; sobre la percepción que la ciudadanía tiene de los resultados de la democracia y en ese sentido, la discusión sobre cómo y hacia dónde hay que dirigir a la democracia.

En los apartados siguientes se aborda de manera específica la relación de la democracia con la igualdad y la libertad como valores políticos, y por lo tanto, como valores que deben dar contenido a las democracias actuales.

1.4. Igualdad y libertad como valores políticos de la democracia

Como se menciona en apartados anteriores, los principios justificativos de la democracia son los que otorgan sentido y contenido al sistema político; son la base su organización y de sus resultados.

Sin embargo, como se desprende del análisis sobre sus definiciones y variantes, no existe sólo una tendencia que determine el contenido y el carácter de la democracia, sino diferentes objetivos e intereses que prevalecen y que conforme a ellos, se dirige a la democracia; ya sea para perfeccionar los mecanismos de elección y de relevo de los gobernantes, o para ampliar el espectro de derechos políticos que al final, pueden mejorar o hacer más eficientes los procesos de elección y de decisión; lo cual no constituye otra cosa más que un círculo en el proceso de cambio de los sistemas políticos que va de las reformas legales y/o institucionales, a las reformas de los mecanismos y de los procedimientos.

No obstante, es necesario explicar que si bien no hay sólo una tendencia que determine el carácter y el contenido de la democracia, lo que sí existe, son criterios y argumentos que han relacionado históricamente a la democracia con la igualdad y la libertad como sus valores sustantivos, y que por lo tanto, debieran ser los principios rectores de los sistemas democráticos actuales, porque implican de lleno, el mejoramiento tanto de sus condiciones como de sus resultados.

Por ello, de aquí en adelante entenderemos a la igualdad y a la libertad como “*valores políticos*” de la democracia, bajo la advertencia de que no se constriñen al

ámbito de lo político o de los procesos de elección ni de decisión, sino como parte fundamental y normativa del sistema político que abarca por supuesto, los aspectos culturales, económicos y sociales. Es decir, todos los ámbitos de la vida de las personas. El concepto de “*valor político*”, cobra un sentido mucho más amplio y genérico que constituye a la democracia como sistema.

Los criterios que han vinculado de manera directa a la igualdad y la libertad con la democracia se agrupan en tres ámbitos: el Teórico-Filosófico, que se remonta incluso al estado natural del hombre antes de conformarse en sociedad y cuya corriente de pensamiento fundadora es la iusnaturalista; el ámbito Político, que tiene que ver con el establecimiento de los sistemas políticos actuales; y el ámbito Jurídico-Social, que tiene influencia en la configuración jurídica y normativa de las democracias modernas.

Lo que se puede desprender de este análisis, es que si la igualdad y la libertad como valores políticos de la democracia tienen una vinculación directa, independientemente de los argumentos teórico-prácticos que se puedan esgrimir, ya sean filosóficos, políticos o sociales, lo consecuente y lo congruente sería que las democracias actuales se rigieran y se normaran con esos valores y con esas prioridades; los mecanismos electorales, constitucionales, institucionales o de administración, no deberían ser un fin, sino un medio para garantizar de manera progresiva, la igualdad y la libertad de las personas.

Si bien los sistemas políticos democráticos estipulan en sus cartas constitucionales o de derechos que la igualdad y la libertad son valores que rigen sus acciones y

objetivos, los resultados que se pueden encontrar en la cotidianidad son muy distintos.

De hecho, la utilidad que se puede encontrar en el concepto de calidad de la democracia, radica en que posibilita el conocimiento sobre el grado o el nivel en que los sistemas políticos democráticos se acercan o se alejan de la igualdad y de la libertad; ofrece toda una metodología para determinar si ambos principios forman parte sustantiva del sistema o si se contemplan sólo de manera declarativa, limitada y/o parcial, ya sea en sus documentos constitutivos o en algunos de los procedimientos institucionales como las elecciones.

1.4.1. Ámbito Teórico-Filosófico. Entendemos este ámbito a partir de considerar que la igualdad y la libertad de las personas se definen como *valores políticos* y como *cualidades esenciales* de las personas.

La discusión sobre la mejor forma de convivencia entre los seres humanos es bastante antigua. Desde la tipología aristotélica⁷, hasta la teoría del materialismo histórico⁸, se ha discutido sobre la conveniencia o inconveniencia de las distintas formas de gobierno.

Dentro de una concepción moderna, es la sociología, a partir de diversas corrientes de pensamiento propias de la teoría política y desde el punto de vista de la sociedad, la que se ha encargado de retomar tan dificultosa discusión, y se ha planteado como

⁷ En la que se distinguen sólo tres tipos de regímenes puros: la Monarquía, la Aristocracia y la República, con sus tres respectivas desviaciones: la Tiranía, la Oligarquía y la Democracia.

⁸ Teoría marxista en la que se distingue a los tipos de regímenes políticos de acuerdo al modo de producción que prevalezca.

uno de sus principales objetivos, definir las características del mejor tipo de gobierno para las sociedades actuales.

Paradójicamente, hablamos de un tema que autores clásicos como Thomas Hobbes (1980), John Locke (1998) y Juan Jacobo Rousseau (2000) abordaron hace cientos de años y que de alguna manera permanecen vigentes en la medida en que justifican o critican a la democracia como forma de organización social, y argumentan cómo de acuerdo a valores y principios como la igualdad, la libertad, la representación, la legitimidad, la soberanía, el pacto social y los derechos del hombre, deben ser constitutivos de las instituciones políticas.

En este apartado comenzamos por definir los valores éticos que dieron origen a las primeras sociedades y en consecuencia a las primeras desigualdades.

Abordaremos una especie de estado intermedio entre el estado natural de los hombres y las sociedades denominado pacto social y por último, explicaremos las características generales que según cada uno de los autores debe tener un estado civil o político.

La igualdad y la libertad como *valores políticos* tienen una relación históricamente recíproca con el establecimiento de los sistemas políticos: desde la perspectiva teórico-filosófica, la igualdad y la libertad de las personas se definen como *valores políticos*, en cuanto forman parte constitutiva de cualquier sistema como forma de gobierno.

La teoría iusnaturalista principalmente, es la que defiende la idea de que los seres humanos nacen siendo iguales, y que dicha igualdad consiste en la capacidad de decidir cómo y quién los debe gobernar. La igualdad existe por naturaleza y persiste independientemente de las perspectivas teóricas que se utilicen para su estudio.

Thomas Hobbes, John Locke y Juan Jacobo Rousseau, son tres representantes de la filosofía política clásica, exponentes de la teoría iusnaturalista⁹, misma que tuvo como objetivo resolver tres cuestiones importantes: 1. Si el estado de naturaleza del ser humano (antes de haberse conformado en sociedad) fue histórico o imaginario; 2. Si dentro de ese estado natural el hombre fue pacífico o violento; y 3. Si el hombre es un ser aislado o social por naturaleza.

Los tres filósofos compartieron el mismo esquema de referencia que les permitió fundamentar su teoría acerca del carácter natural del hombre. La primera parte consiste en describir cuáles fueron las *cualidades esenciales*¹⁰ del hombre en su estado natural, es decir, antes de haberse conformado en sociedad. La segunda parte se basa en descifrar por qué, cómo y bajo qué condiciones el hombre sale de su estado natural mediante la realización de un contrato social que le garantice la vida, su desarrollo y/o conservación. Por último, la forma en que se desarrollen las

⁹ Teoría del derecho natural de los hombres que surge en contra del antiguo régimen feudal. Postula la idea de que Dios no creó a los hombres desiguales, y que por lo tanto no es designio de Dios que unos gobiernen sobre otros por mandato divino, sino que todos los hombres son iguales por naturaleza. Dicha igualdad consiste en que los hombres tienen la misma capacidad de decidir quién los gobierna.

¹⁰ Cualidad Esencial se entiende como la característica fundamental que le da al hombre su razón de ser y por la cual debe luchar por conservar a pesar de lo que fuere, de lo contrario dejaría de ser humano.

dos etapas anteriores da como resultado la instauración de un nuevo estado (que ya no es natural sino artificial), denominado estado civil o político.

Sin embargo, lo que particularmente nos interesa analizar, es la importancia que cada uno de los autores otorga a los *valores políticos*¹¹, y que según su perspectiva, deben fundar las formas de organización social.

Thomas Hobbes (1980) por ejemplo, consideró que el estado natural de los humanos es un estado en donde todos los hombres son libres y han nacido iguales. Su libertad, consiste en la no-existencia de impedimentos externos que lo despojen de su poder de hacer lo que quisiera. Su igualdad, reside en que todos tienen la misma capacidad de sobrevivencia. Según Hobbes, el hombre posee un derecho natural, que consiste en la libertad de utilizar su propio poder según le plazca, con el objetivo de preservar su propia naturaleza, es decir, de su vida.

Consecuentemente, puede hacer cualquier cosa que, conforme a su juicio y razón, se conciba como la más adecuada para lograr sus fines; estamos hablando de la libertad de elegir cualquier medio necesario para preservar su propia vida.

En este sentido, la ley que rige en este estado obliga al hombre a hacer lo que por responsabilidad propia tiene que hacer. Y la única responsabilidad que tiene en este estado, se determina por una *ley natural*, la cual es un precepto o regla general que

¹¹ Valor Político se entiende como el fundamento en el que se basa y sobre el que construye cualquier tipo de régimen: ya sea el orden, la libertad o la igualdad.

se descubre mediante el uso de la razón¹², y que le prohíbe al hombre hacer aquello destructivo para su propia vida o elimine los medios para conservarla; es una obligación que indica al hombre utilizar todos los medios que estén a su alcance para preservar su vida.

Si bien Hobbes habla de una igualdad natural entre los hombres, existe un inconveniente en este estado. Estando el hombre en igualdad de condiciones, y partiendo de que el hombre es agresivo desde su origen porque se deja llevar por sus pasiones, tales como el deseo de sobrevivencia y el deseo de cosas para hacer de su vida más cómoda, se deriva una desconfianza con respecto a los demás individuos, pues el hombre, al conocer lo malo y violento que puede ser para lograr sus fines, sospecha que cada uno de los que lo rodean es capaz de atacarlo. De esta desconfianza se deriva una anticipación a las acciones que puedan tener los demás en contra de uno mismo, pues el hombre antes de sufrir algún daño, prefiere anticiparse a la agresión de la que podría ser objeto y atacar él primero. De esta anticipación a las acciones violentas de los demás se deriva la guerra, pues al estar todos los hombres a la expectativa de que pueden ser atacados, se agreden unos a otros en forma constante, por lo que la preservación de la vida del mismo género humano, corre peligro en este estado de naturaleza; además, se deriva la anarquía.

¹² La razón tiene una regla general para Hobbes: cada hombre debe buscar la paz hasta conseguirla, y si no puede lograrla por medios pacíficos, puede utilizar la guerra para establecerla (Hobbes, 1980).

La idea de Hobbes respecto a la conformación del primer estado consiste en el siguiente principio: si el valor esencial del hombre es la preservación de la propia vida, y en el estado de naturaleza corre peligro esta cualidad fundamental por las razones anteriormente explicadas, la razón del hombre le indica que lo mejor para la conservación de su vida, es salir de ese estado primitivo y salvaje, por lo que se ven interesados en buscar alternativas; de lo que se deriva el *contrato social* como un acuerdo racional entre todos los individuos que ceden su derecho natural a un poder soberano. El *poder soberano* sólo existe si se realiza el pacto, y puede ser integrado por una o más personas. Es un poder absoluto que posee y por consecuencia regula los derechos de cada uno de los contratantes.

Como resultado de la realización de este pacto racional entre los hombres, se conforma la etapa final de la conformación del nuevo estado y se llama *estado civil*. Éste es un estado artificial construido por los hombres, con un orden político que rige las acciones de los hombres, y en donde por consecuencia prevalece una desigualdad artificial (política) entre los que mandan y los que obedecen. Esta desigualdad la entiende Hobbes como legítima, pues se estableció por mutuo consentimiento a través del contrato social, el cual se realiza para cumplir con el fin último de la existencia del hombre: preservar su vida. El estado civil rompe con el estado de naturaleza pero lo precede porque obedece los preceptos de la ley natural, la cual indica la igualdad, la libertad y la preservación de la vida de todos los hombres por igual.

De esa manera, Hobbes (1980, pp. 142-150) distingue dos tipos de estado: el estado instituido (político y establecido por medio de pactos) y el estado adquirido (establecido por medio de la guerra).

El *Estado Instituido* es el que se conforma mediante pactos y acuerdos, en donde se cede el derecho de auto gobernarse de muchos a una persona o a una asamblea de personas. Por lo que la legitimidad del estado implica su validez ética y moral (la cual permite al cuerpo político como un ente no natural y preserva los principios indicados por la ley natural): la pervivencia pacífica de la comunidad es buena porque se busca el bien común.

El *Estado Adquirido* es el que, una vez agotado los medios pacíficos para instaurarlo, se procede a utilizar la guerra con el fin de establecer un orden que permita a los hombres vivir en paz.

Es así como el estado civil rompe con el estado de naturaleza pero lo trasciende, porque obedece los preceptos de la ley natural, la cual indica la igualdad, la libertad y la preservación de la vida de todos los hombres por igual.

John Locke (1998) por su parte, es otro de los iusnaturalistas que propone la conformación de un nuevo estado a partir de la identificación de un valor esencial del hombre. Al igual que Hobbes, Locke argumenta que el estado político es creado por la razón humana, y niega el principio de dominación de hombres sobre hombres en nombre de alguna ley o mandato divinos.

El valor esencial del hombre para Locke es la propiedad. Y no sólo la que uno posee, sino la de los demás también; principal diferencia teórica con Hobbes, pues mientras éste concibe al hombre como un ser aislado y solitario, Locke lo concibe como un ser naturalmente social.

Con respecto al estado de naturaleza en que se encuentra el hombre antes de conformar el estado civil, Locke argumenta que al hombre no le convenía vivir aislado, sino en sociedad. El estado natural del hombre es aquel en donde los hombres tienen el poder no solo de defender su propiedad, su vida y su libertad (derechos naturales), sino que pueden castigar y juzgar los atentados que se realicen en contra de la ley natural, pues no existe un orden político establecido para cumplir dicha función. Los hombres se encuentran en perfecta libertad para dirigir sus acciones, pueden disponer de sus vidas y propiedades como les plazca sin tener que pedir autorización a algún otro hombre. El hombre para Locke, posee una *igualdad natural*, que consiste en la igualdad de las personas para gobernarse a sí mismos, así como en la autonomía y en la autarquía para elegir sus propios fines.

Pero dentro de este estado natural, Locke explica que hay algo que el hombre no puede hacer a pesar de su perfecta libertad; ese algo es destruirse a sí mismo. Y está obligado a cumplirlo por medio de una ley que rige al hombre en su estado natural. La cual consiste en que cada individuo tiene la obligación de preservar su propia vida y su propiedad, así como la de los demás.

Por otro lado, también habla de la “*ley de la razón*” (Locke, 1998, p. 33) y en la cual reside la *libertad* de los hombres. Explica que la libertad no consiste en que cada cual haga lo que le plazca, sino que se basa en la dirección racional de las acciones de los hombres apegadas siempre a una ley positiva, lo cual le garantizará su preservación y desarrollo. En otras palabras, Locke se refiere a que el apego y el conocimiento de la ley mediante el uso de la razón, es lo que hace a los hombres libres.

Aunque el hombre en estado natural posee *igualdad y libertad*, Locke distingue un inconveniente de este estado: la condición de libertad del hombre es propicia para que cada hombre sea juez de su propia causa, es decir, que cada hombre posee un tipo de poder para castigar y juzgar los delitos que se cometan en contra de la ley natural. En este sentido, al no existir un poder político que se encargue de cumplir dicha función, los hombres intentarán castigarse unos a otros si consideran que se ha cometido una falta. Por lo que el estado natural según Locke, también es un estado de guerra de todos contra todos porque la razón nos indica que dejarnos someter por otros, es atentar en contra de nuestra vida y libertad y que no hay forma de protegerse cuando alguien atenta contra nuestra propiedad, situaciones que van en contra de la ley natural y las cuales nos obligan a utilizar la guerra con el fin de obtener la paz.

En ese sentido, el valor político que defiende Locke es el de la *libertad*, y explica que la libertad del hombre en sociedad consiste en no estar sometido a ninguna ley que no fuera establecida por mutuo consentimiento y en el cual no se confiara (he

aquí el origen de la construcción del poder legislativo). Por lo que la libertad del hombre bajo un gobierno civil, consiste en la existencia de una ley permanente que rija la vida de los hombres sociales y la cual fue promulgada por aquel o aquellos que fueron elegidos para tal efecto. Así, el poder político¹³ para Locke:

...consiste en el derecho de hacer leyes, con penas de muerte, y por ende todas las penas menores, para la regulación y preservación de la propiedad; y de emplear la fuerza común en la ejecución de tales leyes, y en la defensa de la Nación contra el agravio extranjero (Locke, 1998, pp. 15-16).

El poder político surge a partir del derecho de decidir sobre la vida y muerte de los demás, y tiene la función de proteger y preservar la propiedad y la salvaguarda del bien común. A su vez, el fundamento de la sociedad política es que todos los hombres que van a conformar la asociación ceden su poder natural a la misma comunidad.

De esta manera, mediante la realización de leyes comprensivas e imparciales, y mediante hombres autorizados por la comunidad se podría castigar a los que hayan atentado contra la propiedad y libertad de los hombres por medio de una autoridad en común. En este sentido, la sociedad civil es aquella en donde los hombres pueden apelar a una autoridad permanente para castigar las ofensas en contra de la misma sociedad con el fin de preservar la cualidad esencial del hombre que es la propiedad.

¹³ A diferencia del poder que tiene el padre sobre sus hijos, el esposo sobre su esposa y el amo sobre su esclavo, según (Locke, 1998).

Sin embargo, uno de los inconvenientes de la teoría de Locke, es que sólo se consideran con la calidad de *hombres* a aquellos que poseen propiedad, ya sea tierras, bienes o medios de producción, y sólo estos intereses son los que se van a ver reflejados en la ley, excluyendo así al resto de los hombres, niños y mujeres.

Una vez que se han descrito las condiciones del hombre en estado natural según Locke, resta explicar cómo es que se pasa de este estado a una sociedad civil o política. Si el hombre no es un ser aislado, sino social por naturaleza, ¿Cuál es el primer tipo de sociedad que distingue Locke? La unión de un hombre y una mujer en matrimonio, es la respuesta a esta pregunta. La principal razón por la que un hombre y una mujer deciden estar juntos, es la necesidad de guiar el camino de sus hijos hasta que ellos sean capaces de guiarse por sí mismos a través de la razón.

Aquí cabe mencionar que como el hombre y la mujer poseen la misma capacidad de entendimiento, en algún momento podrán diferir en opiniones en cuanto a la dirección de sus hijos. Es aquí en donde la ley positiva tiene la función de hacer cumplir los pactos que se realizaron entre el hombre y la mujer.

La sociedad civil o política surge cuando los hombres ceden su poder natural (ser juez de sus propias causas) a una sociedad con el fin de conformar un cuerpo político bajo un gobierno supremo. Su primer objetivo es el de establecer una autoridad común a la cual se pueda apelar en caso de que la propiedad de los hombres se vea dañada o perjudicada. Según Locke, esto se puede lograr en la medida en que todos los hombres cedan su derecho natural de ser jueces de sus propias causas.

De esta manera, la sociedad política tiene su origen cuando un número de personas consienten en formar una comunidad o gobierno, por lo que surge una sociedad, y se forma lo que es el cuerpo político, en donde la mayoría tendrá el derecho de imponerse sobre los demás. La estructura del gobierno civil consiste en la división de poderes (régimen anti-absolutista que propone la construcción de un poder Legislativo y un Ejecutivo), el cual garantiza la distribución homogénea del poder, y por lo tanto garantizará la conservación de la autarquía.

El poder legislativo tiene la función de hacer la ley (función de gobierno), y de representar a los ciudadanos. Los hombres no pierden su valor natural, pues su voluntad se ve reflejada en este poder y se siguen gobernando así mismos, es decir, que no se pierde la autarquía.

Por su parte, Jean Jacques Rousseau (2000) explica que sólo se puede llegar a conocer la ley natural (y por consecuencia el estado de naturaleza) a través de la razón y el conocimiento, mismos que a través de su desarrollo, han llevado al hombre a conformarse en sociedad. Su punto de partida es que la ley natural sólo se aplica al ser razonable: al hombre, pero ante el problema de que el hombre la interpreta según le indican distintos principios, lo primero que hay que hacer es buscar un conjunto de reglas y normas acordadas entre sí. Forzosamente, el cumplimiento de dichas reglas debe buscar el bien común, y así, a este conjunto de reglas se le puede llamar ley natural.

Existen dos principios iniciales que Rousseau (2000, p. 108) distingue en el estado natural del hombre: 1. La búsqueda de nuestro bien y conservación; y 2. El temor a la muerte y al sufrimiento (buen salvaje), no sólo de uno mismo sino de los demás.

La única pasión del hombre en estado de naturaleza es la piedad, lo cual contribuye a la preservación de su especie. En este principio, si uno mismo está obligado a no hacer daño a ninguno de mis semejantes, es porque se es un ser sensible y bueno por naturaleza.

Estos dos principios son anteriores a la socialización del hombre, y de ellos emanan todas las reglas del derecho natural según Rousseau¹⁴. El autor resuelve el problema de la definición del estado natural del hombre retomando cuatro de sus aspectos fundamentales: 1. Que el hombre ha nacido igual por naturaleza; 2. Descifrando los principios que regían al hombre antes de ser guiados por la razón; 3. La diferenciación de la especie humana con respecto al resto de los animales y 4. La descripción de los primeros tipos de desigualdad entre los hombres, las cuales sólo se hacen notar cuando el hombre comienza a vivir en sociedad.

Por esta razón, el filósofo considera que la sociedad tiene un carácter negativo, causante de todas las desgracias de los hombres, y concibe al estado de naturaleza como un estado bueno y armónico. Por otro lado, la cualidad esencial del hombre para Rousseau en su estado natural, a diferencia de Hobbes y Locke es la libertad, en un sentido volitivo: basada en los impulsos que nos llevan a hacer una cosa u otra, a partir de la capacidad de decisión y de elección en las acciones que rigen la vida. La libertad se considera como algo impuesto al hombre, pues tiene la

¹⁴Rousseau (2000) distingue dos tipos de desigualdad en ese estado: 1.- La natural o física, establecida por la naturaleza, tales como la diferencia de edades, fuerza física, salud y cualidades del espíritu o del alma; y 2.- La moral o política, que es autorizada y consentida por los hombres, y se da en perjuicio de los demás; se refiere a los privilegios que gozan unos sobre otros: unos más ricos que otros, más respetados, más poderosos, etc. La causa de esta desigualdad es el deseo de superación y perfeccionamiento del hombre, que lo lleva a querer destacar sobre sus semejantes.

obligación de tomar decisiones y de hacerse responsable de sus acciones. Esta característica diferencia al hombre del animal pues, mientras que el animal actúa por instintos, el hombre tiene la capacidad de elegir sus medios para lograr sus fines.

Rousseau defiende el valor político del hombre proponiendo la realización de un contrato social entre los hombres que les permita vivir en sociedad sin tener que perder su igualdad. El contrato social es una asociación en la que cada uno de sus integrantes se defiende y protegen a sí mismos, así como a sus bienes, mediante la cesión de los derechos de *todos* a una fuerza común. Los asociados adquieren el nombre de *Pueblo*, en donde las mismas personas pueden jugar los mismos roles: como ciudadanos por ser partícipes de la autoridad; y como súbditos, por someterse a las leyes del estado instituido. No se delega voluntad porque el pueblo es el soberano.

La siguiente cuestión a resolver es ¿Cómo establecer el cuerpo político? Y al respecto, Rousseau propone que el individuo ceda todos sus derechos, con la única condición de que absolutamente todos, sin excepción de nadie, cedan todo; cediendo todos, todos sus derechos, es como si nadie cediera nada, y así todos conservan en sociedad su igualdad y libertad.

Con respecto al valor político de Rousseau y para el establecimiento de determinado tipo de régimen, argumenta que entre más repartido esté el poder entre los hombres, hay mayor posibilidad de conservar tanto el valor esencial como el valor político del hombre; en tanto mayor concentración de poder, menor libertad individual existirá. Por lo que el objetivo principal del establecimiento de un régimen

político deberá ser la defensa del interés común mediante la representación de la voluntad general de la sociedad. Siendo estos dos los principios que legitiman al estado; no obstante el mejor estado del hombre para los iusnaturalistas es el estado natural del hombre.

En resumen, los tres autores más representativos de esta corriente explicativa, Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau, coincidieron en que una vez que los seres humanos decidieron salir de su estado de naturaleza y se establecieron en un estado civil o político mediante una serie de pactos, acuerdos, contratos u obligaciones, la igualdad fue común para todos, y que de esta condición de igualdad, se desprende el segundo valor: los seres humanos por naturaleza, nacieron libres; la libertad es un derecho natural y por lo tanto, es irrenunciable.

Independientemente de las modalidades que puede tener este proceso para cada uno de los autores, el hecho relevante es que los seres humanos son capaces de elegir el tipo de convivencia más adecuada para proteger su *cualidad esencial*, entendida como la característica fundamental que le da al hombre su razón de ser y la cual debe conservar, porque de lo contrario, dejaría de ser persona. En el momento en el cual ejercen esta capacidad, atienden y protegen la igualdad y la libertad entre todos y cada uno de los miembros del estado civil o de los que forman parte del contrato social. De esta manera, es como surgieron las primeras sociedades en el mundo, con la complejidad y la amplitud de toda forma de organización social.

En conclusión, podemos decir que la relación en el ámbito teórico-filosófico es un tipo de relación que podríamos llamar como de *origen*. Una vez que se definieron y acordaron tanto los valores políticos como las cualidades esenciales del ser humano en *estado de naturaleza*, todo tipo de organización que se derive en el *estado social*, debe llevar consigo la igualdad y la libertad como valores inherentes, es decir, como los valores que le dan origen y que propician su surgimiento.

1.4.2. Ámbito Político. En este tipo de relación se vincula la igualdad y la libertad con el establecimiento de los sistemas políticos plenamente identificados, y que tiene que ver con una discusión mucho más reciente respecto al carácter de las sociedades actuales y con la defensa que hacen tanto de las cualidades esenciales como de los valores políticos de los seres humanos.

En un contexto mucho más actual, las distorsiones que sufrieron los sistemas políticos subsecuentes, como los feudos, las monarquías, los totalitarismos y/o el fascismo, permitieron que la esclavitud, la discriminación y el genocidio, encontraran espacios propicios para su desenvolvimiento. De aquí que el segundo sentido en el que se relaciona la igualdad y la libertad con el establecimiento de los sistemas políticos, tiene que ver con una discusión mucho más reciente respecto al carácter de las sociedades y la defensa que hacen tanto de las cualidades esenciales como de los valores políticos de los seres humanos.

Entrado ya el siglo XX, los sistemas políticos iniciaron un proceso de reacomodo y de definición que propició prácticamente una división mundial en cuanto a las ventajas y desventajas que ofrecían los regímenes que se consideran como

liberales, como republicanos o como democráticos. Esta es la razón por la que el mundo muestra distintas variedades de democracias, algunas basadas en concepciones individualizadas y otras más colectivas o comunales, así como de que sus principios rectores actúen en función de contextos inducidos por diferentes tradiciones culturales, económicas o hasta religiosas (O'Donnell, *Horizontal Accountability in New Democracies*, 1998). El hecho es que a partir de esta distinción mucho más clara, ya sea bajo la forma de liberalismo, republicanismo o de democracia, en términos no comparativos, sino complementarios, la discusión de fondo sigue siendo la misma en ese sentido. El liberalismo por ejemplo, surge bajo la idea principal de que existen derechos inherentes a los seres humanos que cualquier sistema está obligado a no vulnerar; considera un conjunto de libertades que el estado debe garantizar para favorecer el desarrollo humano, con ciertas limitaciones para precisamente, no invadir desmesuradamente derechos ciudadanos.

El republicanismo por su parte, promueve un estricto apego a lo establecido en las leyes del sistema político, y requiere un compromiso total de las instituciones para lo que se considera como el bien público; no obstante que defiende también las limitaciones del estado para asumir responsabilidades sociales.

La democracia enarbola esencialmente el derecho de todas y cada una de las personas que forman parte de la comunidad política, para tomar decisiones e integrarse al grupo de gobernantes, tomando en cuenta por supuesto la decisión de la mayoría.

Sin ser todavía un debate concluido, el liberalismo, el republicanismo y la democracia como regímenes prevaletentes, a pesar de sus divergencias, tienen algo en común: la democracia tiende hacia la igualdad; el liberalismo hacia un conjunto de libertades; y el republicanismo, hacia el estricto apego a la ley establecida. Todos los ciudadanos en cualquiera de estos sistemas son iguales y libres para participar en las decisiones colectivas bajo el marco institucional establecido. Todavía más, son complementarios porque la democracia sin liberalismo y republicanismo, se convertiría en la tiranía de la mayoría; liberalismo sin democracia y republicanismo, se tornaría en una plutocracia; republicanismo sin liberalismo y democracia, degeneraría en una paternalista elite gobernante (O'Donnell, 1998, p. 114).

La posibilidad de este tipo de combinaciones permite de cualquier manera, generar pesos y contrapesos en contra del abuso del poder, y a favor de la igualdad y la libertad de la ciudadanía, mediante la protección y la ampliación de un conjunto de derechos.

Lo cierto es que la tendencia de los sistemas políticos actuales, ha sido la incorporación de la igualdad y la libertad de las personas como valores que hay que estipular, promover y garantizar. La igualdad por ejemplo, en términos de igualdad jurídica, igualdad social, igualdad de oportunidades e igualdad económica (Sartori, 1989, pp. 373-435); mientras que la libertad, en términos de libertad política que permite al individuo elegir; la libertad como intimidad, que permite escoger sin presiones; y la libertad de capacidad, que supone la existencia de varias opciones.

Es decir, el sentido político de la relación entre igualdad, libertad y democracia, radica en que gran parte de los componentes liberales y republicanos, junto con el legado de la democracia clásica, configuran la compleja combinación de ideas y de objetivos que caracterizan a las democracias contemporáneas.

La relación en el ámbito político la podríamos llamar como *sucesiva*, puesto que en el marco de una sociedad mucho más compleja y diversa en cuanto a su integración, la discusión respecto a la igualdad y la libertad de las personas sobreviene al debate clásico sobre la democracia, pero se orienta de distinta manera, no sobre valores o cualidades esenciales, sino según prioridades en torno a derechos –individuales y/o colectivos–, intereses, ideologías o creencias.

1.4.3. Ámbito Jurídico-Social. La particularidad de esta relación es que se da en términos de la configuración jurídica y normativa de las democracias modernas para responder al requerimiento social de igualdad y que tiene su origen a partir de la Declaración de Derechos de 1789, cuya aportación fue haber hecho del principio de igualdad -como se planteaba en la tradición clásica de Aristóteles a Hobbes y de Locke a gran parte del pensamiento ilustrado-, una norma jurídica (Ferrajoli, 2002, p. 78). Es decir, fue la primera carta constitucional en el mundo que convirtió la igualdad de hecho, a la igualdad de derecho; la igualdad implícita, a la igualdad explícita; la igualdad pasó de ser una característica a un valor jurídico reconocido.

Este principio normativo se basa no solo en el reconocimiento legal de la igualdad y por lo tanto en el reconocimiento de derechos fundamentales de las personas, sino también, en la necesidad de contar con un sistema de garantías que asegure

su cumplimiento y efectividad, mediante la libre afirmación y desarrollo de las y los ciudadanos, sin abandonarlos al libre juego de la ley, sino haciéndolos sujetos de la ley.

En este sentido, la igualdad en término normativo, quiere decir que los diferentes deben ser respetados y tratados como iguales; y que, siendo ésta una norma, no basta enunciarla sino que es necesario observarla y sancionarla. La igualdad jurídica es entonces, un principio regulado sobre la forma universal de los derechos que se ha convenido sean fundamentales: del derecho a la vida a los derechos de libertad, de los derechos políticos a los sociales, hasta el tratamiento igual ante la ley (Ferrajoli, 2002, p. 79).

Prácticamente no existe ningún sistema político democrático en el mundo que no posea una carta constitucional de derechos en la que se incluya la igualdad jurídica como valor fundamental de las personas, y por lo tanto, que no disponga de una estructura administrativa que se encargue por lo menos, de atender los asuntos legales relacionados con ese valor.

La definición en términos jurídicos de igualdad, obliga a los regímenes a reconocer la existencia de desigualdades, que ya sean económicas o sociales, se consideran como disparidades entre sujetos producidas por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como de sus posiciones de poder y sujeción, y que por lo tanto, corresponde atenderlas a las distintas esferas jurídicas del estado (Ferrajoli, 2002, p. 82). Se reconoce la obligación de las instituciones democráticas no solo para atender, sino para reducir las desigualdades.

De esta manera, la igualdad está conectada tanto a los derechos fundamentales: como los de libertad y de respeto a las diferencias; como a los derechos sociales: la reducción de las desigualdades mediante la estructura administrativa.

Así, este es un tipo de relación que podemos llamar como garantista. Porque los países catalogados o que se asumen como democráticos cuentan con una carta de derechos o constitución política en las que se establece la obligación de las instituciones del estado para garantizar la igualdad y la libertad de las personas mediante un conjunto de derechos.

En la medida en que las democracias atiendan y resuelvan de manera efectiva las demandas sociales en esta materia, se considerarán como de buena o de mala calidad.

Se puede decir que la igualdad y la libertad como valores políticos de la democracia, hacen conexión en ámbitos como el teórico-filosófico, el político y/o el jurídico-social, mediante relaciones tanto de origen, como de tipo sucesivo o garantista y es claro que deben relacionarse de manera directa con las estructuras institucionales. La igualdad por ejemplo, en términos de igualdad jurídica, social, de oportunidades y económica; mientras que la libertad, en términos de libertad política que permite al individuo elegir y la libertad de capacidad, que supone la existencia de varias opciones (Bilbeny, 1999).

En la actualidad, la democracia como forma de gobierno para la gran mayoría de los países del mundo, se identifica con el establecimiento, la protección y el ejercicio de los derechos fundamentales del hombre como lo son la igualdad y la libertad.

Sin embargo, la manera de identificar si la democracia como forma de gobierno preponderante, cumple o no, con la protección de esos derechos fundamentales, no es del todo clara. Uno de los grandes retos de las democracias contemporáneas es traducir la igualdad y la libertad de las personas en prácticas cotidianas de interacción entre sociedad y gobierno. En el siguiente capítulo, se aborda el concepto de calidad de la democracia como categoría de análisis cualitativo y cuantitativo para conocer el grado en que se cumplen o dejan de cumplirse, ambos principios.

CAPÍTULO II. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: PARADIGMA PARA ENTENDER Y TRANSFORMAR AL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

De acuerdo como se plantea en las preguntas generales de investigación y en la hipótesis de trabajo, la calidad de la democracia como categoría de análisis, permite identificar de manera empírica, el grado en que se garantiza o no, un conjunto mínimo de derechos que indican las condiciones de igualdad y libertad de la ciudadanía.

Como se explicó en el capítulo anterior, el ser y el deber ser del sistema político democrático (a partir de los tipos ideales) conlleva una amplia discusión sobre los principios fundamentales que dan contenido a las democracias contemporáneas. Las diferencias entre democracia ideal y democracia real varían según la definición de democracia que se adopte –básica, intermedia u operativa- y del modelo democrático que en la práctica se implemente.

Sin embargo, los principios de igualdad y libertad parecen ser una constante en la relación de la democracia con sus sociedades. Ya sea desde la perspectiva teórico-filosófica, la política o la jurídico-social, ambos son considerados como sus valores esenciales y en mayor o menor medida, determinan las características de la organización política y social. De ahí que es pertinente preguntar ¿Realmente existe vinculación entre los principios de igualdad/libertad con las estructuras institucionales de las democracias? ¿Las democracias actuales garantizan la igualdad y libertad de las personas? ¿En la práctica, cuáles son los derechos necesarios para el ejercicio pleno de la igualdad y de la libertad?

No son preguntas fáciles de contestar. Para ello, es necesario introducir una nueva metodología que rompa con la tendencia de estudiar y analizar las democracias en términos de su legislación o de los procedimientos de acceso y distribución del poder. Conforme a lo descrito en el Capítulo I -democracia ideal y real, definición, modelos y valores esenciales-, el objetivo de este apartado es introducir el concepto sobre *calidad de la democracia* como categoría de análisis que sirve en primer lugar, para estudiar a las democracias contemporáneas no sólo en materia normativa o de procedimientos legales, sino en términos de sus contenidos y resultados. Y en segundo, para medir y evaluar el grado con el que cumplen o no, con los principios de igualdad y libertad a través de un conjunto mínimo de derechos ciudadanos.

Antes de analizar el concepto en sí, es necesario explicar que dicha categoría de análisis implica una base sólida para poder extenderse.

2.1. Derechos mínimos exigibles

Para poder aplicar el concepto sobre calidad de la democracia se requiere la existencia de un *conjunto de condiciones mínimas en presencia de las cuales es posible evaluar qué tan buena es una democracia en los hechos* (Morlino, 2005).

Para hacerlo, se requiere de indicadores que median la relación de las estructuras institucionales con el cumplimiento o no, de un vasto conjunto de derechos ciudadanos, que a su vez, se relacionan con los principios de igualdad y libertad como valores fundamentales del sistema democrático. Su importancia radica no sólo en la posibilidad de medir su desempeño, sino en la transición de su estudio

teórico hacia el análisis empírico ¿Cuáles son las condiciones mínimas? ¿A partir de qué o cuándo se puede hablar de la existencia de una democracia?

Con base en la definición de poliarquía que propone Robert Dahl (1993, p. 13) y que se explicó en el capítulo anterior, el sistema político democrático implica por lo menos, tres condiciones mínimas¹⁵:

1. Que la ciudadanía pueda formular libremente sus preferencias;
2. Que pueda manifestarlas públicamente, ya sea en la sociedad o ante el gobierno, e individual y colectivamente; y
3. Recibir por parte del gobierno, igualdad de trato, es decir, que éste último no debe discriminar de ninguna manera el contenido o el origen de tales preferencias.

La idea fundamental de las democracias contemporáneas es que el poder político proviene de la ciudadanía y por lo tanto, requieren un mínimo de derechos que sean razonablemente efectivos como condición necesaria del poder político democrático y de su autoridad para gobernar (O'Donnell, 2001). Sin derechos no hay democracia y mucho menos de calidad.

Las tres condiciones anteriores se reflejan en un conjunto de derechos políticos, civiles y sociales que se pueden ejercer a través de la estructura institucional de los

¹⁵ El hecho de que se consideren como condiciones mínimas, no quiere decir que sean condiciones fáciles de establecer. En el caso de México, se llevó todo un proceso histórico y de reformas institucionales complejas, acompañadas de grandes movimientos sociales de presión y de protesta. Lo cual se abordará en el Capítulo III.

sistemas democráticos y se agrupan en derechos políticos, derechos civiles y derechos sociales:

1. Derechos Políticos: se integran por el derecho al voto, el derecho a que los líderes políticos puedan competir por el apoyo electoral y el derecho a ser electo a un cargo público;

2. Derechos Civiles: contemplan la libertad personal, el derecho a una defensa legal, el derecho a la privacidad, la libertad de elegir el lugar de residencia, la libertad de movimiento, el derecho de emigrar, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho a la información, y una prensa libre, y la libertad de asamblea, asociación y organización, incluyendo organizaciones políticas sin vínculo alguno con sindicatos, así como los derechos civiles-económicos que incluyen los derechos a la propiedad privada y la empresa, el derecho al empleo, a un salario justo y al descanso, así como el derecho de reunión. A su vez, los derechos civiles tienen dos dimensiones: a) La capacidad de enriquecer la legalidad de los derechos y las libertades disfrutadas por los ciudadanos, sin limitar o dañar a otros; y b) Los procedimientos actuales a través de los cuales estos derechos son garantizados a todos los residentes; y

3. Derechos Sociales. Que incluyen el derecho a la salud o al bienestar físico y mental, el derecho a la asistencia y la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho a la dignidad humana, el derecho a huelga, el derecho al estudio y la educación, así como el derecho a entornos saludables, la protección del ambiente y el derecho a la vivienda.

Es a través de este conjunto de derechos, mediante el cual el concepto de calidad de la democracia puede facilitar el conocimiento sobre el desempeño del sistema político, dependiendo del tipo de información que se requiera, el concepto se puede aplicar en todos o en cada uno de ellos.

Una vez descritas las condiciones mínimas de la democracia para poder estudiarla en términos de su calidad, corresponde definir su concepto.

2.2. Calidad democrática en términos de contenidos, procedimientos y resultados

Una democracia con calidad, es aquella:

...que presenta una estructura institucional estable, que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos. Una buena democracia es por tanto y ante todo un régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos (calidad en términos de resultados).
...una democracia con calidad, es aquella en la que los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenido)...en una buena democracia los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo al gobierno de ley y la rendición de cuentas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil –calidad en términos de procedimiento- (Morlino, 2005, pp. 38-39).

Esta definición permite discernir claramente entre las democracias genéricas derivadas de normas constitucionales y en términos de la formalidad de la ley, respecto de aquellas que incluyen contenidos mínimos para la protección de derechos, como el conjunto de instituciones y mecanismos que hacen posible la

igualdad y libertad de la ciudadanía, la satisfacción amplia de sus necesidades e instrumentos que obligan al cumplimiento de la ley y a la rendición de cuentas.

Respecto al conjunto de definiciones y modelos de democracia que se explicaron en el capítulo anterior, una democracia con calidad permite no sólo desplazar al marco jurídico como eje cardinal del sistema político y colocar al centro, las demandas de la ciudadanía, sino que hace posible la medición y evaluación de la democracia desde su desempeño y eficacia.

Una definición con tales características, permite superar el debate desgastado sobre las interminables etapas para la consolidación de la democracia con características universales u homogéneas sin importar el país o la región en donde tenga lugar; y en contraparte, permite analizar las características propias de la democracia de acuerdo con problemáticas particulares, niveles de desempeño diferenciado entre regiones o incluso al interior de un mismo país. Reconociendo que los mismos instrumentos democráticos generan resultados diferentes en países distintos, de acuerdo con sus contextos y características individuales.

De manera que la calidad de la democracia no es una categoría de análisis que requiera de abstracciones para su aplicación, sino una herramienta metodológica que se puede implementar para conocer el grado en que se cumplen o no las condiciones de igualdad y de libertad, según las necesidades de información sobre la organización y funcionamiento de los sistema políticos democráticos. Con base en esta definición, se puede analizar a las democracias en tres aspectos:

- Respecto a sus resultados. Una demanda creciente de las sociedades actuales, a partir de los altos niveles de insatisfacción de la ciudadanía respecto a su desempeño;
- Respecto a sus contenidos. Es decir, para conocer si en los sistemas políticos democráticos se ejerce en realidad la igualdad y la libertad de las personas, o si se relegan a un nivel declarativo y/o normativo; y
- Respecto a sus procedimientos. En caso de que se requiera conocer de manera específica si alguno o todos los componentes del sistema funcionan de manera adecuada o con fallas. Para verificar si las funciones de la democracia están concretamente dedicadas a cumplir con los principios de igualdad y de libertad, o si se distorsionan con otros objetivos que no son propiamente de la democracia.

En este sentido, la importancia de esta definición y la utilidad que representa para el análisis de las democracias actuales, consiste en por lo menos tres aportaciones:

1. Es aplicable a cualquier país cuyo régimen político se defina como una democracia; la diferencia entre los países con larga trayectoria democrática como en Europa y Norteamérica con respecto a las incipientes democracias en África, Asia o Latinoamérica, radica en el grado o la medida en que la libertad y la igualdad de los ciudadanos se hace posible, de acuerdo con las condiciones históricas, económicas, políticas y sociales de cada país;

2. La definición permite mantenerse al margen de posturas ideológicas y/o políticas que podrían obligar por un lado, a asignar el carácter democrático a los sistemas políticos conforme a las reglas procedimentales establecidas; y por otro, que impulsan la idea del predominio de sistemas antidemocráticos, basados fundamentalmente en exigencias y demandas de diversos grupos o sectores sociales; y

3. Nos obliga a pensar el sistema político en términos de *contenido*, *valores* y *origen* de la democracia; propicia la discusión no solo sobre el trabajo de las instituciones como *punto* de comunicación entre el gobierno y la sociedad, sino sobre sus aportaciones y alcances para lograr la igualdad y la libertad de las y los ciudadanos, mediante el ejercicio pleno de derechos que tienen que ver con la aplicación igualitaria de la ley, así como la obligación de los gobernantes para rendir cuentas sobre sus actos y/u omisiones en cuanto a sus funciones públicas.

Ahora bien, para la implementación del concepto sobre calidad de la democracia se requiere de un conjunto mínimo de derechos con razonable y eficaz cumplimiento; a partir de la definición propuesta por Leonardo Morlino (2005) se pueden desagregar las características de la democracia para analizarlas en términos de sus contenidos, procedimientos y resultados; y se puede aplicar de acuerdo con las problemáticas particulares de cada caso de estudio pero ¿Empíricamente cómo se aplica?

Si los niveles de rendimiento democrático son distintos entre regiones, países o entidades locales ¿Cómo se desagregan sus características? ¿Cuáles son sus indicadores?

Preguntas que conforman el objetivo del siguiente apartado y que introducen a la discusión sobre la configuración de las instituciones democráticas, la protección de derechos y el método para medir y evaluar su desempeño a través de ocho indicadores o dimensiones.

Después de que en el capítulo anterior se estableció la relación inherente de los principios de igualdad y libertad con la democracia como forma de gobierno, la calidad depende de su incorporación como dimensiones sustantivas. El resto tiene que ver con la manera en que dichas dimensiones se reflejan en los procedimientos y mecanismos institucionales para hacerlos realidad y además, exigibles.

2.3. Dimensiones Procedimentales y Sustantivas para evaluar de la Calidad de la Democracia

Una buena democracia tiene al menos ocho dimensiones de variación que deben colocarse en el centro de su análisis empírico (Morlino, 2012).

Las primeras cinco son dimensiones procedimentales porque se atienen principalmente a las reglas y sólo indirectamente a los contenidos de la democracia:

1. Estado de Derecho; 2. Rendición de Cuentas Electoral; 3. Rendición de Cuentas entre instituciones o interinstitucional; 4. Competencia entre partidos; y 5. Participación de diferentes actores, ciudadanos incluidos.

Las tres dimensiones sustantivas son: 6. Respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades; 7. Progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica; y 8. Responsividad, es decir, la

satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general derivada de la capacidad de respuesta del gobierno y sus instituciones.

Cada una de esas ocho dimensiones contiene un conjunto de derechos legislados generalmente desde cartas constitucionales, tratados internacionales o leyes secundarias que regulan cotidianamente la interacción entre sociedad y gobierno democrático. A continuación se explicarán de manera breve sus principales características, pero se llama la atención sobre la que se refiere al Estado de Derecho, en virtud de que constituye el objeto de estudio para el Capítulo IV, no sólo por ser la dimensión procedimental más importante –y necesaria para el éxito de las demás- sino por tratarse en el caso de México, en donde se encuentran las fallas más graves del desempeño institucional.

ESTADO DE DERECHO

Se refiere a los pilares sobre los cuales descansa la calidad de la democracia y consiste en garantizar el conjunto de derechos políticos y libertades civiles que reafirman la igualdad política de todos los ciudadanos y que constriñe los abusos potenciales del poder del estado, mediante tres elementos (O'Donnell, 2004):

- A) El establecimiento de reglas legales que son válidas, en las que se consideran sanciones y procedimientos previa y cuidadosamente establecidos y que están reguladas por normas constitucionales;
- B) Los derechos y las obligaciones especificadas son universales. Lo cual implica que cada uno de los individuos es considerado como una persona

legal, sin importar su posición social, con el único requerimiento de haber alcanzado la mayoría de edad, *igualdad antes que ley*, es la expectativa implícita en este tipo de estado; y

- C) Los derechos y las obligaciones inherentes a la ciudadanía política, tienen un subconjunto de derechos civiles del que las personas no se pueden deshacer.

Por otra parte, cuando se discute el término de estado democrático de derecho, se debe concebir no solo como característica general del sistema legal, sino también, y principalmente, como responsable de los derechos políticos, las libertades y las garantías del régimen democrático; como promotor de los derechos civiles de toda la población, así como de la rendición de cuentas. En el Capítulo IV se analizará con mayor amplitud, sobre todo, lo que tiene que ver con la generación de reglas. Mismas que pueden ser legales –al cumplir con el procedimiento legislativo en tiempo y forma- pero que no siempre son válidas o legítimas para atender problemas específicos, como el combate a la corrupción por ejemplo. Y que tampoco generan los mismos resultados cuando se integra o no, la participación ciudadana en los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal- como factor importante en el desempeño institucional.

RENDICIÓN DE CUENTAS

Se entiende que todos los agentes, públicos y privados, incluyendo los del más alto nivel, son sujetos de una apropiada legalidad establecida, con controles que aplican todo el peso de la ley sobre sus actos.

De aquí que cada ciudadano es sujeto de la autoridad legal de una o de más instituciones, y que nadie se debe encontrar por encima o por debajo de la ley.

En este sentido, se definen dos tipos de rendición de cuentas:

1. **Rendición de cuentas electoral:** a través de instituciones electorales, mediante las cuales los ciudadanos pueden cambiar de partido o de personas en el gobierno, y/o ante organizaciones y grupos sociales que demandan del estado la sanción o el castigo para funcionarios que violaron la ley; y
2. **Rendición de cuentas interinstitucional:** frente a instituciones del estado que previenen, canalizan o castigan las acciones presumiblemente ilegales de los servidores públicos.

De esta manera, el establecimiento de un estado democrático de derecho con rendición de cuentas, implica que los ciudadanos no son sólo sujetos de la democracia, sino agentes del sistema político. Por lo que nunca debieran ser vistos como suplicantes de la bondad del gobierno o del estado. Los ciudadanos –como agentes y portadores de un conjunto de derechos civiles y eventualmente también de derechos sociales- tienen el derecho de ser tratados con total consideración y respeto, en condiciones de igualdad.

PARTICIPACIÓN Y COMPETENCIA

Para el caso de esta investigación, debemos considerar que el Estado de Derecho y la participación son las dos dimensiones procedimentales que articulan los contenidos de un régimen democrático y que son traducidos en decisiones y

políticas públicas específicas (Morlino, Observando las diferentes calidades de la democracia, 2012).

La participación ciudadana puede mejorar tanto la rendición de cuentas interinstitucional y la electoral; fortalecer la posibilidad de monitorear las élites políticas mediante las elecciones así como a través de los pesos y contrapesos constitucionales. Es posible que pueda incrementar la responsividad mediante el mecanismo de “reacciones anticipadas” que orilla a las autoridades electas a ser relativamente más receptivas a las necesidades manifiestas de los ciudadanos y grupos. Además, entre mayor sea la efectividad de la rendición de cuentas electoral, mayor será el crecimiento de la percepción de eficacia política entre los ciudadanos –quienes entonces estarán más dispuestos a participar- , y mayor el grado de competencia en el sistema de partidos (Morlino, 2012, p. 11).

RESPONSIVIDAD

Se entiende como una capacidad del sistema para satisfacer los demandas de la sociedad y para su cumplimiento requiere de cuatro condiciones:

1. Que las políticas instrumentadas por el sistema se encuentren en el centro del interés público;
2. La distribución de bienes materiales a sus electores a través de la administración pública;
3. Los servicios públicos deben ser garantizados; y
4. La extensión de bienes simbólicos que crean, refuerzan o reproducen un sentido de lealtad y apoyo al gobierno.

IGUALDAD Y LIBERTAD

Por último, cabe decir que la igualdad y la libertad como valores políticos de la democracia, deben relacionarse de manera directa con las estructuras institucionales de las democracias. La igualdad por ejemplo, en términos de igualdad jurídica, social, de oportunidades y económica; mientras que la libertad, en términos de libertad política que permite al individuo elegir y la libertad de capacidad, que supone la existencia de varias opciones (Bilbeny, 1999).

En la actualidad, la democracia como forma de gobierno para la gran mayoría de los países del mundo, se identifica con el establecimiento, la protección y el ejercicio de los derechos fundamentales del hombre como lo son la igualdad y la libertad.

En el caso de México, no solo en el marco jurídico contemplado en la Constitución Política, sino en todas las leyes secundarias relacionadas con los derechos civiles, políticos y sociales de las personas, se considera que nuestro país se constituye en una República representativa, democrática y federal en la que se consagran la libertad y la igualdad de mujeres y hombres como garantías individuales.

Pero al margen de las discusiones parciales y sesgadas sobre las *democracias electorales* y/o las *democracias procedimentales*, los criterios de análisis y los indicadores que informan verazmente sobre la *democratización* de los sistemas políticos, son ahora distintos.

Por ejemplo, al centro de la legitimidad democrática, o al menos, de la amplia aceptación de las instituciones democráticas, se encuentra la idea que la democracia es y será tal si proporciona en grados diferentes aspectos tangibles de uno o los dos valores democráticos: la libertad y la igualdad.

Se puede incluso señalar que el futuro de la democracia parece descansar en el grado y en las formas en que las instituciones democráticas son capaces de proveer esos bienes públicos. Si se prefiere una democracia con fuertes valores liberales, entonces el Estado de derecho y la libertad son las dos dimensiones en las que hay que concentrarse y perseguir; si se prefiere una democracia igualitaria, es necesario implementar políticas públicas que disminuyan las desigualdades sociales, de género y/o económicas, por ejemplo (Morlino, 2012, pp. 28-31).

2.4. Calidad como paradigma de las democracias actuales

La aportación del concepto sobre la calidad de la democracia en el estudio de los sistemas políticos actuales, con relación a los valores de igualdad y de libertad, se fundamenta principalmente en dos aplicaciones:

1. Como modelo explicativo no solo de las relaciones sino del *ejercicio del poder* en las democracias modernas, con especial atención en los resultados generados y en la diferenciación de los mecanismos y procedimientos de **acceso** al poder, respecto a las orientaciones y tendencias del **ejercicio** del poder.

Esta aplicación encuentra su origen en la relación conceptual entre cambio y democratización de los sistemas políticos. Cambio respecto a los objetivos de las

instituciones, a sus funciones, a sus procedimientos y a sus resultados, con referencia a la satisfacción de las demandas de la sociedad, así como a los criterios que pueden identificar a los buenos gobiernos y diferenciarlos de los malos gobiernos. Y democratización, en cuanto a la verificación de la existencia de mecanismos de control ciudadano sobre las políticas, la distribución equitativa del poder y de la participación, así como de las prácticas que otorgan al sistema su estabilidad.

En este sentido, las dimensiones procedimentales que se abordaron en el apartado anterior, tales como el estado democrático de derecho y la rendición de cuentas en sus dos variantes, encuentran una de sus aplicaciones empíricas.

2. En segundo lugar, el concepto se puede aplicar como categoría de análisis cualitativo respecto al grado en que las instituciones políticas se acercan o se alejan de la expectativa social en materia de libertad y de igualdad como valores inherentes a la democracia; es decir, como un tipo de diagnóstico que permite identificar aquellos aspectos susceptibles de mejoría en cuanto a la relación de la sociedad con los regímenes democráticos y examinar qué tan buena es la democracia como forma de gobierno y de convivencia en las sociedades actuales; en qué medida las instituciones responden a las demandas de su ciudadanía; y cómo se garantizan o no valores democráticos como la libertad y la igualdad, a partir de la medición de ciertas condiciones mínimas.

La utilidad de este concepto en términos cualitativos tiene que ver con la definición de democracia que se adopta en los sistemas políticos actuales; con la relación y el

acercamiento gradual entre la democracia ideal y la democracia real que se explicó en el Capítulo I; con el modelo de democracia que se practica y conforme el cuál se dirigen los objetivos y los principios justificativos del sistema democrático; así como el lugar que se le otorga a la igualdad y a la libertad como valores políticos y/o dimensiones sustantivas de la democracia.

2.4.1. Modelo Explicativo. Ciudadanía e instituciones democráticas

Sebastián Mazzuca (2006, pp. 279-308) señala que la percepción predominante respecto al carácter de los regímenes políticos en Europa y más recientemente en América Latina, es la que describe, analiza y califica los procedimientos y las reglas para el acceso al poder político, y menciona que se ha dejado de lado el estudio tanto de los procedimientos como de las instituciones que ostentan el *ejercicio del poder estatal*. El concepto de calidad de la democracia se relaciona directamente con el régimen político de la mayoría de los países latinoamericanos durante la década de los ochenta y noventa, sin que dicha relación fuera reforzada por una mayor progresión de derechos civiles. Hablar de calidad de la democracia cobra sentido justo cuando nos encontramos frente a la normatividad procedimental para acceder a ciertos derechos por un lado, y por otro, el ejercicio real que las y los ciudadanos hacen de esos derechos.

Si se aplican estrictamente los criterios y parámetros institucionales para calificar el tipo de nuestro régimen político, y que de hecho así se hace a nivel nacional e internacional desde hace ya algunos años, poseemos un tipo de régimen democrático. Pero si incluimos la categoría de calidad de la democracia como

modelo explicativo, tenemos que no obstante la existencia de un régimen institucional consolidado, en términos de proceso, contenido y resultado, son evidentes las deficiencias en aspectos como los de la competitividad, equidad, transparencia, participación y representación de la sociedad.

Un caso ejemplar es nuestro sistema de justicia. No obstante el reconocimiento tácito de la igualdad de todas las personas ante la ley, y de la existencia de diversos organismos para impartir justicia, desde la perspectiva de la calidad de la democracia, son evidentes los bajos índices de acceso a la justicia pronta, expedita e imparcial, así como el predominio de climas de impunidad en la mayor parte de una extensa lista de delitos que no son perseguidos ni castigados.

Sin la perspectiva del concepto de calidad de la democracia, dimensiones como el Estado de Derecho y rendición de cuentas, se limitarían al ámbito institucional sin posibilidad de evaluar su impacto sobre la sociedad; las transformaciones respecto a la forma de ejercicio del poder político, particularmente las relacionadas con la erradicación de las prácticas autoritarias, quedarían en una cuestión de dosificación y administración del poder más que de democratización; el concepto *calidad de la democracia*, nos ayuda a colocar el análisis de dicha transformación en un nuevo marco conceptual.

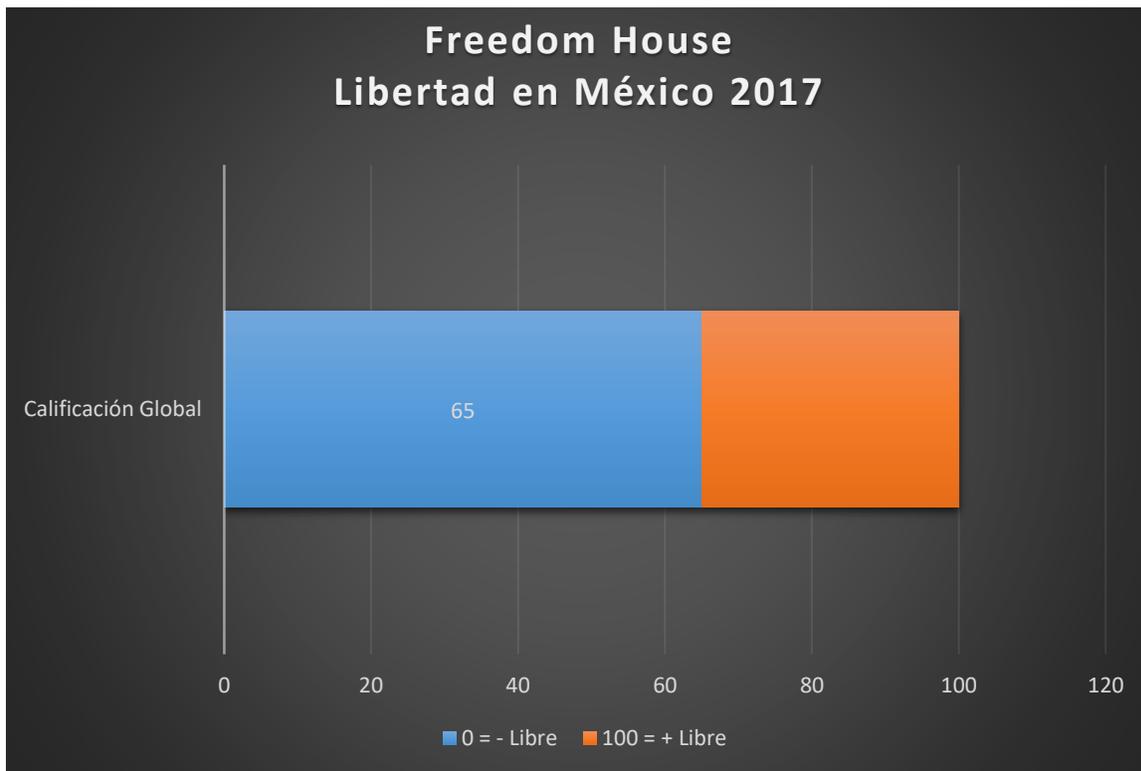
2.4.2 Análisis Cualitativo para medir y evaluar el desempeño de la democracia

Por otra parte, la segunda aplicación del concepto *calidad de la democracia* como categoría de análisis cualitativo, si bien se distingue de la primera, es complementaria porque alude no solo a los procedimientos de las democracias que incluyen tanto el acceso como el ejercicio del poder, sino a los resultados concretos que la ciudadanía obtiene de su régimen democrático.

Si nos referimos en sentido amplio al contenido de la democracia, encontramos que los principios de igualdad y de libertad son *dimensiones sustantivas* sobre las cuales debe girar el quehacer institucional de los regímenes democráticos. En la medida en que las instituciones se acerquen o se alejen de la expectativa social, se puede calificar si la democracia de tal o cual país es de buena o de mala calidad. Lo que implica la definición de calidad en estos términos, es la posibilidad de evaluar y medir el desempeño del sistema político. Por ejemplo, en el contexto internacional existen varias organizaciones no gubernamentales que han implementado desde hace varios años, distintas metodologías para estudiar los resultados de la democracia; dependiendo de los indicadores y variables que toman como referencia, arrojan diferentes mediciones sobre el cumplimiento o no de un conjunto de derechos ciudadanos.

Freedom House (2017) en su caso, reporta durante este año, que México tiene graves déficits en el cumplimiento del Estado de Derecho que limitan seriamente los derechos políticos y civiles. La violencia perpetrada por organizaciones criminales, la corrupción política, la violación de los derechos humanos tanto por instituciones

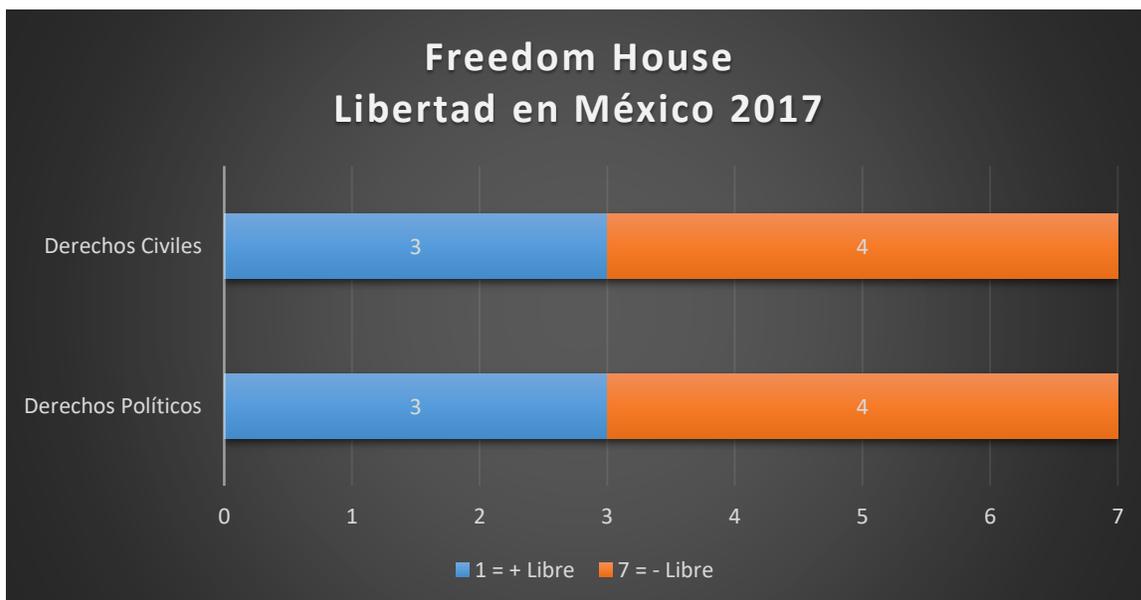
de gobierno, como por actores no gubernamentales, y un clima generalizado de impunidad, son los principales problemas del país. Según este informe, México es un país parcialmente libre y en materia de libertad de prensa, nuestro país no es libre¹⁶. La Gráfica 1 muestra que en una escala en donde (0) es menos libre y (100) más libre, México tiene una clasificación global de libertad de 65; sólo quince puntos más de lo que representaría una evaluación reprobatoria en materia de derechos políticos y civiles que repercuten en las condiciones de libertad de las y los ciudadanos.



Gráfica 1. Fuente: elaboración propia con datos de (Freedom House, 2017).

¹⁶ El informe toma en cuenta que a pesar de tratarse de una democracia electoral a partir del año 2000, México tiene serios problemas en el cumplimiento del Estado de Derecho, principalmente, por el gran número de asesinatos de periodistas en los últimos años, la desaparición de 43 estudiantes en el Estado de Guerrero, los casos de corrupción política de gobernadores prófugos de la justicia y la violencia derivada del narcotráfico (Freedom House, 2017)

Para llegar a esa calificación global, Freedom House analizó el conjunto de derechos políticos y civiles por separado (Gráfica 2). En una escala en donde (1) es más libre y (7) menos libre, la calificación alcanzada por el país durante el 2017 es apenas de (3) puntos; muy cerca también de reprobado en cuanto al cumplimiento de mínimas condiciones democráticas en términos de calidad.



Gráfica 2. Fuente: elaboración propia con datos de (Freedom House, 2017).

El marco jurídico nacional, desde la constitución, hasta las leyes generales y secundarias en las entidades federativas, puede ser uno de los más completos de América Latina en cuanto a la protección de derechos, pero cuando se implementa la metodología propuesta por el concepto de la calidad democrática, los resultados son apenas de una democracia ineficiente con graves problemas en materia de pobreza y desigualdad.

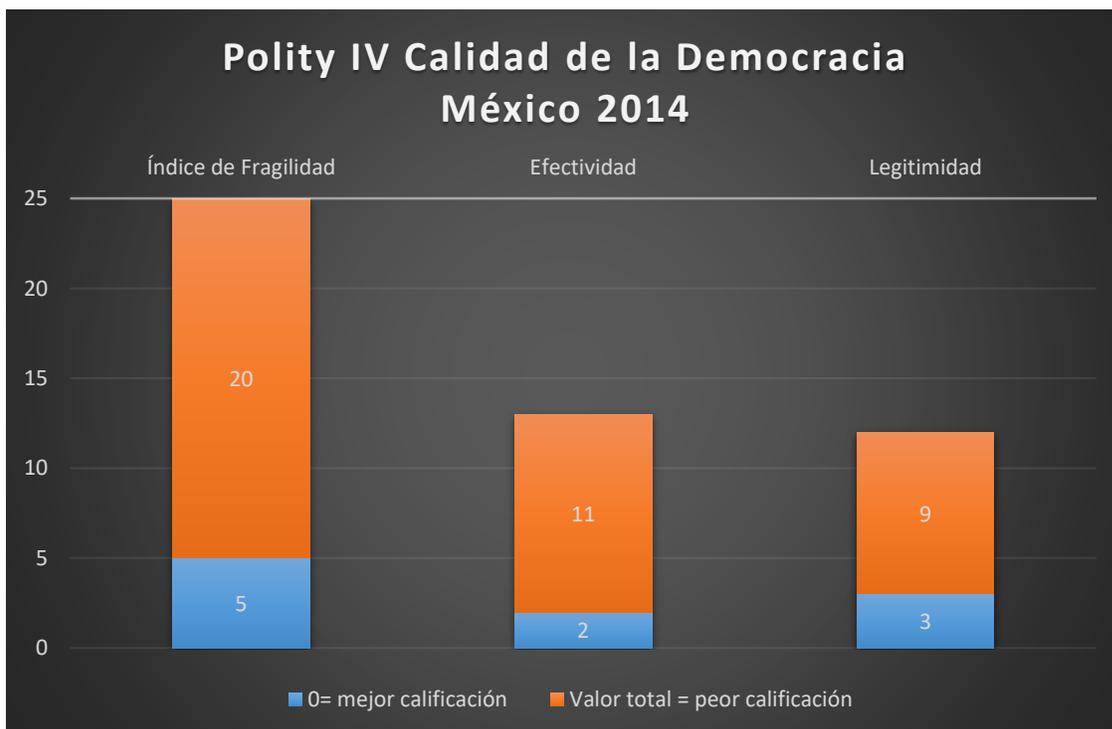
De acuerdo con el mismo informe de referencia, Freedom House ubica a países latinoamericanos como Perú, Chile, Brasil, Argentina y Uruguay como naciones libres y con mejor desempeño institucional para la protección de derechos fundamentales. Lo cual pone énfasis en un problema de investigación: los mismos procedimientos e instituciones democráticas, no generan los mismo resultados en todos los países. Para llegar a esos resultados, Freedom House desagregó el conjunto de derechos políticos y civiles como se muestra en la Tabla 1.



Tabla 1. Fuente: elaboración propia con datos de (Freedom House, 2017)

Otra de las instituciones que implementa evaluaciones de la calidad democrática alrededor del mundo es Polity IV (2017). Dicha organización mide los niveles en los cuales se encuentra una democracia según los criterios de funcionamiento de sus instituciones, los partidos políticos y los conceptos de libertades políticas según los postulados de la democracia representativa.

La Gráfica 3 es sólo una muestra de tres indicadores que Polity IV (2017) utilizó en su último reporte titulado: Índice de Fragilidad del Estado –refiriéndose al estado democrático- para evaluar la fragilidad de las democracias actuales en términos de su efectividad y legitimidad. En una escala en donde (25) una democracia es “extremadamente frágil” y (0) en donde “no hay fragilidad”; México obtuvo una calificación de (5). En materia de efectividad, el rango es diferente. México obtuvo (2) puntos en donde (0) representa el mayor grado de efectividad y (13) el menor grado posible de efectividad. Y también asigna un rango diferente para evaluar la legitimidad de la democracia: (0) es la mayor legitimidad y (12) la menor legitimidad posible; obteniendo México (3) puntos en este indicador.



Gráfica 3. Fuente: elaboración propia con datos de (Polity IV, 2017).

Aunque la evaluación parece arrojar no tan malos resultados para los indicadores analizados, México se ubicó en este mismo informe por debajo de países como República Dominicana y El Salvador en el contexto latinoamericano (Polity IV, 2017).

De acuerdo con ese mismo índice, Polity IV desagregó los indicadores de la siguiente manera:



Tabla 2. Fuente: elaboración propia con datos de (Polity IV, 2017)

Los dos ejemplos anteriores muestran la posibilidad de construir indicadores específicos que muestran el desempeño de la democracia en áreas de interés. Parte de lo que propone esta investigación, es construir los indicadores propios que respondan a la realidad mexicana, a partir de la dimensión del Estado de Derecho y específicamente, del combate a la corrupción política.

Existen otras organizaciones no gubernamentales que realizan evaluaciones en diferentes áreas, como por ejemplo, protección de derechos humanos, participación ciudadanía, acceso a la información pública gubernamental y de rendición de cuentas, entre otras. Amnistía Internacional, Transparencia Internacional, Latinobarómetro y el Índice de Desarrollo Democrático, son algunos organismos sobre los cuales se hará referencia en éste y el Capítulo IV para contextualizar los problemas más importantes que enfrentan la región latinoamericana y en especial México. Pero antes, es necesario abordar algunas de las críticas más importantes sobre los alcances y limitaciones tanto de la metodología, como de la aplicación empírica de la calidad de la democracia.

2.5. Calidad de la Democracia: algunas críticas sobre sus alcances y limitaciones

Una vez que la democracia se ha extendido en gran parte de la región latinoamericana, el paradigma que representa la calidad de la democracia para estudiar y comprender su dinámica, ya no gira en torno al proceso de cambio ni a las distintas etapas de los sistemas políticos, sino alrededor de sus cualidades y desempeño cotidiano. De ahí la necesidad de encontrar formas válidas y eficientes

de medir y evaluar el funcionamiento institucional conforme a las necesidades de información.

Como nuevo tema de interés, la calidad democrática no está exenta de algunos problemas que van desde la metodología para su implementación, hasta críticas sobre su posible manipulación y escasa objetividad científica cuando se involucran intereses político-económicos y fuentes de financiamiento para los proyectos de investigación. En este apartado se agrupan dos de los principales cuestionamientos: Problemas metodológicos y Limitaciones empíricas.

2.5.1. Problemas metodológicos

Los cuestionamientos más severos provienen en buena medida, de la Ciencia Política, disciplina dedicada a la búsqueda de datos empíricos, realistas y no subjetivos para explicar los regímenes de convivencia entre los seres humanos a través de la historia, y se centran de manera específica, en que los criterios para hablar de la calidad de una democracia son totalmente *normativos y prescriptivos*, y se interpretan como una contradicción de la ciencia política al afirmar:

...la imposibilidad de evaluar a las democracias realmente existentes si no es adoptando criterios de deber ser que la politología siempre miró con desdén. Dicho de otra manera, lo que el debate sobre la calidad de la democracia revela es que hoy no se puede decir nada interesante y sugerente sobre la realidad de las democracias si no es recurriendo a una definición ideal de la democracia que oriente nuestras búsquedas e interrogantes sobre el fenómeno democrático (Cansino, Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas, 2005, pp. 100-101).

La tesis principal de César Cansino es que

...al estar atrapado en una búsqueda fundamentalmente empírica, el modelo de calidad democrática pierde buena parte de su capacidad explicativa. El verdadero desafío para quien piensa sobre la democracia hoy, no es medir a las democracias realmente existentes para ver cuál es la mejor o la más buena de entre ellas, sino establecer criterios para definir qué tan democráticas pueden llegar a ser en el futuro. ...Con la definición de calidad que estos politólogos aportan, la democracia termina por ser evaluada igual que si se evaluara una mercancía o un servicio, es decir, por la satisfacción que reporta el cliente hacia el mismo (Cansino, Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas, 2005, pp. 101-102).

Como se explicó en el Capítulo I, la utilización de los modelos ideales como referentes para mejorar las condiciones democráticas es válido y pertinente, en virtud de que constituyen un parámetro para cuestionar los hechos que configuran la democracia real. Los ideales, y entre ellos el ideal democrático, no se construyen para ser literalmente convertidos en hechos, sino para cuestionar de manera permanente la realidad y transformarla. Los ideales no pueden ser realizados totalmente pero sí pueden ser satisfechos parcialmente (Jáuregui, 1994, p. 20).

La calidad democrática como modelo explicativo no sugiere la necesidad de comparar los sistemas políticos para saber cuál es mejor, sino que agrupa los resultados empíricos frente a criterios universales sobre el desempeño democrático; las condiciones mínimas necesarias para su aplicación, aportan una base común sobre la que inician todas las democracias, el desempeño diferenciado es precisamente lo que se mide y evalúa para identificar posibilidades de mejora.

En cuanto al concepto de calidad, la propuesta involucra por lo menos tres dimensiones en materia de *procesamiento, contenido y resultados*, que suponen no solo la relación producto-cliente, sino la relación de las y los ciudadanos con respecto a su forma de gobierno en todos sus procesos, desde la creación de leyes, implementación de políticas públicas, hasta la protección de garantías individuales, por ejemplo. Cuando se habla del nivel de “*satisfacción del cliente*”, cabe recordar que la gobernabilidad –como concepto de la Ciencia Política- o la Responsividad como dimensión de calidad, están estrechamente vinculados con la capacidad del gobierno para responder entera o casi enteramente, a las demandas de la sociedad.

Cuando esta crítica señala que no se debería estar midiendo las democracias existentes, sino que se debe establecer criterios para definir qué tan democráticas pueden llegar a ser en el futuro, cae en el mismo problema de origen que la Ciencia Política no ha podido resolver: el estudio permanente de las distintas etapas de los sistemas políticos –alternancia, transición, consolidación-, sin poner atención en la sociedad civil como parte esencial de su configuración y bajo la promesa eterna de que en algún momento, las democracias podrían funcionar mejor a partir de cambios institucionales. Desde la sociología por ejemplo, la sociedad es fundamental para la organización de las democracias y su correcto funcionamiento, de manera independiente a cualquiera de sus etapas de desarrollo institucional.

Más que un problema en la metodología, parece ser una diferencia de criterios entre disciplinas académicas. Así lo reconoce el mismo autor al afirmar que el éxito de la calidad democrática como categoría de análisis, se debe más a las limitaciones

actuales de la ciencia política para producir conocimiento relevante, que por los propios méritos del concepto (Cansino, La muerte de la ciencia política, 2008).

Por otra parte, cuando César Cansino habla de calidad de la democracia en comparación con otros modelos explicativos, afirma que:

...la principal aportación del modelo de calidad de la democracia es ofrecer una serie de criterios normativos mínimos indispensables para hablar de una democracia efectiva a saber: gobierno de la ley, rendición de cuentas, reciprocidad, libertad e igualdad. ...como modelo normativo, el de la calidad democrática nos permite ganar en claridad acerca de las condiciones mínimas de carácter legal centradas en el ciudadano, indispensables para calificar de democrático a un determinado régimen. Desde este punto de vista, tiene mucho sentido asumir, que solo puede hablarse de democracia donde las desigualdades extremas o la concentración inequitativa de la riqueza han disminuido de manera efectiva. Tiene sentido porque la lógica sugiere que una democracia efectiva no puede más que atender las necesidades y demandas de las mayorías a las que se deben los gobernantes en turno, por lo que en presencia de necesidades oprobiosas hay algo que simplemente no está funcionando (Cansino, Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas, 2005, pp. 103-104).

El fondo de los cuestionamientos se aclara un poco más cuando el autor se refiere al caso latinoamericano. La calidad de la democracia carece de todo valor interpretativo cuando no se cumple alguna de las condiciones mínimas –reflejadas en derechos- o se cumple de manera parcial. Ningún país de la región cumple con las características necesarias para su aplicación y por lo contrario, padecen los más altos índices de pobreza, desigualdad, de violación a derechos humanos y en general, no hay una sola dimensión sustantiva o procedimental que se cumpla de

manera eficaz (Cansino, *Calidad democrática en América Latina: ¿Proyecto o utopía?*, 2013).

Sin embargo, este modelo es igualmente útil para mejorar las reglas e instituciones políticas, para fortalecer la participación ciudadana y señalar deficiencias que pueden subsanarse. Frente al interés de las élites políticas para perpetuarse en el poder – especialmente en América Latina-, la calidad de la democracia es un instrumento que opera en la realidad para exigir mejores condiciones que progresen de manera gradual.

2.5.2. Problemas en su aplicación empírica (el contexto internacional)

Por tratarse relativamente de un concepto nuevo que ha cobrado importancia durante la última década, la calidad democrática como objeto de investigación es y ha sido financiada por diferentes instituciones, desde universidades, organismos no gubernamentales, hasta entidades de gobierno con intereses económicos. Como por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Instituto Internacional para la Democracia Electoral (IDEA) de Suecia; la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) de la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional; la Red Interamericana para la Democracia (RID); el Democracy Coalition Project; la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); la Fundación Friedrich Ebert de Alemania; el Banco Mundial (BM); la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); la Organización de Estados Americanos (OEA); y el Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por mencionar los más importantes y con mayor influencia (Murillo Castaño & Osorio, 2007).

La crítica que se atiende en este apartado tiene que ver con las mediciones que recogen información regional a través de diferentes enfoques para evaluar el estado en que se encuentra el desarrollo de la democracia en los países latinoamericanos y su posible manipulación con intereses ajenos a la investigación social. La relación de subordinación que implica el financiamiento internacional supone una limitación empírica en la aplicación del concepto sobre calidad.

Los enfoques teóricos, descriptivos y comparativos que presentan dichas organizaciones como informes sobre la calidad democrática en América Latina:

...conducen a captar ingenuamente cómo América Latina se constituye en una preocupación amorfa y global. Las entidades que se interesan por esta región ven la necesidad de estudiarla y apoyarla para su desarrollo, de acuerdo con sus intereses y sus preferencias ideológicas y políticas. La democracia en sí misma, como centro de la medición para un análisis riguroso y a fondo, queda entonces omitida (Murillo Castaño & Osorio, 2007, p. 6).

Respecto a la anterior –la de la ciencia política–, esta crítica se fundamenta mucho mejor a través de tres argumentos: 1. La influencia que pudieran tener las instituciones financiadoras –de gobierno o no gubernamentales– en la implementación de la metodología y por ende, en la generación de resultados conforme a sus intereses particulares; 2. La homogeneización de la región latinoamericana a pesar de sus marcadas diferencias en cuanto al origen y desarrollo de los sistemas políticos en cada país; y 3. El peso que tiene la actividad

institucional de las democracias evaluadas frente al activismo social y participación ciudadana que en cada país ha sido diferente.

El paradigma bajo el cual se explicaba la relación entre democracia y desempeño económico ha cambiado. La calidad democrática busca explicar la disparidad en los niveles de vida entre países del primer mundo y países en vías de desarrollo. Todos capitalistas, con gobiernos democráticos, pero con distintos grados de riqueza y a su vez de pobreza: ¿Cómo se puede explicar tal iniquidad? No obstante que las grandes corporaciones internacionales buscan incidir en la región latinoamericana con fuertes inversiones de capital global, el surgimiento de nuevos actores sociales ha obstaculizado de alguna manera, la preponderancia total de la economía sobre los estados, o de los estados sobre la sociedad. Bajo la categoría de gobernanza, sostenibilidad o transformación cultural, es la reconfiguración de la sociedad civil organizada, la que ha permitido contener las peores condiciones de un capitalismo rapaz (Laval & Pierre, 2013).

A raíz de la intervención de organismos supranacionales, la gobernanza se entiende como un mecanismo de organización social frente a la ausencia de equilibrios en la democracia como forma de gobierno; explica que la concentración de poder y de riqueza en muy pocas manos ha llegado a límites excesivos y que precisamente, el concepto se debe aplicar como un factor fundamental para comprender la conducta humana colectiva (VVAA, 2014).

Por otra parte, la crítica sobre la homogeneización de la región latinoamericana es acertada. Los sistemas políticos han tenido historias diferentes para su

conformación y se han configurado de manera distinta a pesar de la universalidad de las normas democráticas. México es la gran excepción de la mayoría de transiciones hacia la democracia en la región que se dieron a través de golpes de estado o de guerras civiles; en nuestro caso, se trató de una transición pactada.

La participación ciudadana y el activismo social tampoco han sido iguales en todos los países y han repercutido de manera diferenciada. Sin embargo, tienen un elemento en común: a partir de una ciudadanía informada, crítica y participativa, se podrían mejorar las condiciones de las democracias latinoamericanas con justicia social, equidad, igualdad y protección de derechos humanos.

Es parte de la agenda de las ciencias sociales y objetivo de esta tesis doctoral, proponer la construcción de metodologías, indicadores y variables que respondan de manera específica a las necesidades de cada país y localidad; y sobre todo, promover nuevos mecanismos de participación social que incidan de manera efectiva y eficiente en el desempeño institucional. La medición y evaluación de nuestras democracias, es apenas el comienzo de una tarea con mucho mayor alcance. Sin embargo, la democracia como forma de gobierno también tiene ciertos alcances y limitaciones que impiden los resultados esperados. Conocer esos límites permitirá métodos más adecuados para su estudio y evaluación.

2.6 Alcances y limitaciones de la democracia como forma de gobierno

Un conjunto de datos estadísticos señalan que más del sesenta por ciento de los países del mundo tienen alguna forma mínima de instituciones y procedimientos democráticos. *Community of Democracies*, enumera más de 100 países; *International Conference on New or Restored Democracies* se ha fortalecido desde su creación en 1998 para el desarrollo global de la democracia; cada vez más, las organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales enfatizan que la democracia es tanto un fin en sí mismo como un medio importante para lograr desarrollo económico, reducción de la pobreza y una mayor protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente (Beetham, Carvalho, & Weir, 2009).

Por un lado, tenemos la tendencia casi permanente y generalizada de la instauración de la democracia como forma de gobierno, y por otro, el crecimiento sostenido de la desigualdad y pobreza en todas sus dimensiones y en gran parte de los países catalogados como democráticos. Tratándose de un mismo régimen político, la democracia ha alcanzado distintos niveles o grados de desarrollo. Los modelos teóricos o clasificaciones que estudian la democracia desde la antigua Atenas hasta la historia contemporánea no han podido consensuar respecto a los alcances y límites del régimen democrático para regular la convivencia humana en las mejores condiciones posibles.

Existen acuerdos generales por ejemplo, en cuanto a la libertad e igualdad como valores esenciales de las personas y por lo tanto, en que deberían reflejarse en las

distintas formas de organización social y en las condiciones mínimas de los gobiernos democráticos. Sin embargo, el hecho de que la democracia genere resultados diferentes en distintos lugares con los mismos principios, no se ha estudiado de manera suficiente; por lo que cabe hacer dos preguntas: ¿Qué implicaciones tiene o debería tener el régimen político con respecto a la pobreza y/o desigualdad? ¿Cuáles son los alcances y limitaciones del régimen político en esta materia?

Este apartado tiene el propósito de aproximar el debate sobre las características de la democracia contemporánea, así como sus alcances y limitaciones en materia de derechos políticos y sociales (desigualdad y pobreza) a partir de la propuesta de Adam Przeworski (2010), quien toma como base al régimen democrático como el ideal del autogobierno.

En el marco de la agenda internacional de investigación social, es un hecho que se necesita replantear, enriquecer y/o actualizar los modelos teóricos a través de los cuales se aborda el estudio de los sistemas políticos en todo el mundo con el objetivo de explicar los niveles o grados distintos tanto en el desarrollo, como en los resultados de las democracias actuales.

Después de un análisis de los conceptos y principios que justifican a la democracia como la mejor forma de gobierno, así como de una revisión histórica de los regímenes democráticos más representativos del siglo XIX (Grecia, Inglaterra, Estados Unidos y Francia), Adam Przeworski (2010) establece que la democracia hoy, es el único principio de legitimidad disponible. Una vez logrados los procesos

de liberalización, de transición y consolidación de las democracias en todo el mundo, aún hay mucho por mejorar: la democracia en términos de su calidad ofrece un conjunto de derechos positivos, pero no genera automáticamente las condiciones para ejercerlos (p. 28).

Metodológicamente, los modelos teóricos mediante los cuales se evalúa a las democracias actuales se basan en los ideales fundadores. En la mayoría de los casos, algunos de esos ideales son ahora incoherentes o imposibles para cumplirse, es por ello que siempre hace falta algo para vivir al cien por ciento en condiciones democráticas.

Ese horizonte inalcanzable tiene que ver según el autor, con los principales desafíos de las democracias contemporáneas: I. La incapacidad de generar igualdad socioeconómica; II. La falta de convencimiento en la gente respecto a que su participación política es efectiva; III. La omisión en garantizar el ejercicio de gobierno de manera eficiente y limitada; y IV. La ineficacia para lograr equilibrio entre mantener el orden social sin exceder la intervención gubernamental (Przeworski, 2010, p. 33).

En este sentido, cuando Przeworski habla sobre los ideales fundadores de la democracia se refiere específicamente (retomando a Immanuel Kant, 1891), a la antigua Grecia, en donde la idea de autogobierno se basaba en: 1. La libertad (como personas) y la igualdad (como súbdito de las leyes), así como en la autodeterminación de cada miembro de la sociedad en cuanto a ciudadano. El pueblo debía ser el único soberano; debía gobernarse a sí mismo; todas las

personas debían ser tratadas como iguales, y sus vidas libres de interferencias indebidas de otros, incluido el gobierno.

De modo que la tesis central del autor se basa en que dichos ideales que justificaron la fundación de las instituciones representativas y su gradual evolución hacia la democracia se tornó lógicamente incoherente y prácticamente irrealizable por dos razones (2010, pp. 43-52):

- La igualdad que planteaban era una igualdad política, con procedimientos que dieran a todos la misma oportunidad de influir en los resultados colectivos y también en la igualdad ante la ley. No era igualdad social ni económica. No obstante, la desigualdad económica obstaculiza la igualdad política y al mismo tiempo, la igualdad política es una amenaza para la propiedad. La incógnita sin resolver para el autor y como se describe en la introducción es ¿Por qué la democracia no ha logrado generar más igualdad económica?
- El principio de que el pueblo es libre cuando se gobierna a sí mismo también es complicado. Para los fundadores, quería decir que el gobierno debía permitir a los ciudadanos cooperar manteniendo el orden, aunque sin violar arbitraria o innecesariamente la libertad individual.

Es así como Przeworski establece que la democracia tiene límites con relación a la igualdad económica, la participación efectiva y la libertad. La igualdad política perfecta no es posible en sociedades económicamente desiguales. Es por ello que

formar gobiernos por personas seleccionadas en elecciones periódicas se transformó en la segunda mejor opción, en el mecanismo idóneo para reflejar la voluntad del pueblo a través del procedimiento electoral si se cumplen cuatro condiciones: 1. Los participantes ejercen la misma influencia en la toma de decisiones; 2. Cada uno de los participantes influye de manera efectiva; 3. Las decisiones colectivas son implementadas por las personas elegidas para ello; y 4. El orden legal permite la cooperación segura sin interferencias indebidas.

En la medida que se pretenda estudiar sobre los límites de la democracia, es necesario investigar si es posible satisfacer estas condiciones en forma individual y/o en conjunto, así como definir las instituciones más adecuadas para ello. Y lo que es mejor, Przeworski (2010, p. 34) propone algunas preguntas que metodológicamente nos ayudarían a entender mejor no sólo los desafíos, sino las soluciones que han ofrecido las democracias contemporáneas: ¿Cuánta igualdad económica y social puede generar la democracia? ¿Cuán eficaces puede hacer los distintos tipos de participación? ¿Cuán efectivamente puede equipar a los gobiernos para que actúen según los mejores intereses de los ciudadanos, y a los ciudadanos para que controlen a los gobiernos? ¿Hasta dónde puede proteger a todos al mismo tiempo, a unos de otros y del gobierno? ¿Qué debemos esperar de la democracia? ¿Qué sueños son realistas y cuáles son fútiles?

Con base en lo anterior, lo que vale la pena resaltar es que con todo y sus límites y desafíos:

- ✓ La democracia se ha probado a lo largo de la historia como el único principio vigente de legitimidad disponible para la organización política de las sociedades;
- ✓ Que no obstante los principios fundadores de igualdad y libertad que originaron los primeros autogobiernos en la antigua Grecia, ahora son en la práctica, imposibles de cumplir;
- ✓ La democracia a través de sus mecanismos de representación, se convirtió en la segunda mejor opción después del autogobierno;
- ✓ El diseño y operación de las instituciones democráticas deben cumplir con un mínimo de condiciones y mecanismos de representación, y por lo tanto, contamos con la posibilidad de desechar las que no funcionen y mejorar aquellas que funcionen bien; y
- ✓ En el marco de la agenda de investigación social, la problemática de los regímenes democráticos nos refiere de manera ineludible al tema de las cantidades, grados, niveles, distancias, expectativas y prácticas que plantean de fondo, la necesidad de medir y evaluar sus contenidos, procedimientos y resultados.

Las dificultades y limitaciones de la democracia que en este apartado se explican, tienen una doble función: primero, establecer que la democracia como sistema político es siempre perfectible y que por lo tanto, es necesario contar con instrumentos teórico-metodológicos que permitan explicar y conocer el grado, el nivel o en general la medida en que las democracias cumplen o no con sus objetivos; y en segundo lugar, establecer uno de los primeros vínculos entre el ejercicio de la democracia y los resultados de la democracia, para identificar qué parte de la democracia no funciona como debería, y cómo se podría cambiar para corregir el problema y brindar mejores resultados.

Ambos aspectos tienen que ver con las expectativas políticas, sociales y económicas generadas por la democracia y por lo tanto, con el manejo, el control y las respuestas que se han otorgado a las demandas sociales.

Gran parte de los problemas y retos que enfrentan las democracias actuales, se debe al cúmulo de promesas imposibles de cumplir a la ciudadanía o a un conjunto de expectativas sociales insatisfechas, que encuentran su origen en ciertas distorsiones o ciertos vicios a los que es propensa la democracia. Si bien se consideran como problemas inherentes a los sistemas políticos democráticos por su propia naturaleza, no se trata de dificultades insalvables o de limitaciones imposibles de superar, por el contrario, se muestran como “*focos rojos*” en los que hay que poner especial atención cuando nos referimos a las promesas incumplidas de la democracia:

1. No todo lo que se hace democráticamente es bueno. Puede que la democracia no sea, a veces, ni eficaz, ni efectiva¹⁷. La mayoría no siempre tiene la razón. En nombre de los valores democráticos la mayoría puede despreciar a la minoría, o incluso atentar contra sí misma, si opta por recortar o desaparecer la libertad y la igualdad que le han servido para expresarse como mayoría (Billbeny, 1999, p. 21);

2. Individualismo versus pluralidad de grupos de poder. Los grupos de poder económicos, las grandes asociaciones, organizaciones de la más diversa índole, sindicatos de la más variada naturaleza y partidos de las más diferentes ideologías, se han convertido en sujetos políticamente relevantes, mientras que los individuos lo son cada vez menos;

3. En razón del punto anterior, la democracia no puede perseguir los intereses particulares de sus representados, sino los intereses generales de la nación;

4. El poder invisible. Frente a la promesa de la democracia como transparencia del poder, eliminación del secreto y control del poder por los ciudadanos, en la mayoría de los casos, nos encontramos con una tendencia contraria; y

5. El aprendizaje de la ciudadanía. Nos encontramos con una apatía política generalizada, además de una cultura de súbditos (orientada hacia los beneficios que el elector piensa obtener del sistema político) que una cultura participante,

¹⁷ Es preciso no confundir la eficacia con efectividad. La eficacia hace referencia a la capacidad para satisfacer una serie de objetivos al margen de los resultados obtenidos. La efectividad implica la obtención de resultados (Jáuregui, 1994, p. 33).

propia de electores comprometidos en la articulación de las demandas y en la formación de las decisiones.

Sin embargo, éstas dificultades y limitaciones de la democracia, son resultado de obstáculos no previstos, ligados a las transformaciones de la sociedad y principalmente, a los efectos de la democracia real; los cuáles consisten en lo siguiente: 1. El desarrollo de la tecnocracia como solución al incremento de los problemas técnicos de la sociedad; 2. El aumento de la burocracia; 3. La ingobernabilidad de la democracia, entendiéndola como la desproporción entre las demandas que provienen en número cada vez mayor de la sociedad civil y la capacidad que tiene el sistema político para responder a ellas; y 4. El contraste entre proceso democrático y sociedad de masas (González García, Quesada Castro, & Anderson, 1988, p. 48).

Por ello, las democracias actuales se encuentran frente a un doble reto:

...por una parte, deben actualizar y profundizar el contenido de sus fines, adecuándolos a los valores sociales, éticos y culturales vigentes. Y por otra, deben llevar a cabo una profunda transformación de las bases institucionales en las que se asientan los vigentes sistemas democráticos (Jáuregui, 1994, p. 268).

En este sentido, es importante revalorar no solo la definición, sino los objetivos y los resultados de la democracia para que se expresen con dos directrices: 1) Como un conjunto de ideales o valores que expresan las aspiraciones de libertad e igualdad del ser humano. En este caso, la democracia constituiría una actitud o forma de vida que impregna no sólo la actividad pública, sino también las relaciones privadas,

familiares, sociales, entre los seres humanos; y 2) Como forma de gobierno, como un determinado modelo de regulación de la convivencia política de una sociedad concreta, que se manifiesta en una serie de normas, instituciones y actividades políticas (Jáuregui, 1994).

Estas dos directrices que se proponen para el análisis de la democracia de manera integral (definición, objetivos y resultados), al igual que el concepto de “*poliarquía*” de Robert Dahl, sientan las bases teórico-metodológicas para el estudio de la democracia en términos de su *calidad*.

2.7. Dificultades y limitaciones de la democracia en América Latina

Las democracias del siglo XXI no han conseguido satisfacer las expectativas ciudadanas sobre algunos de los procedimientos, contenidos y resultados de la democracia (Martínez González, 2009).

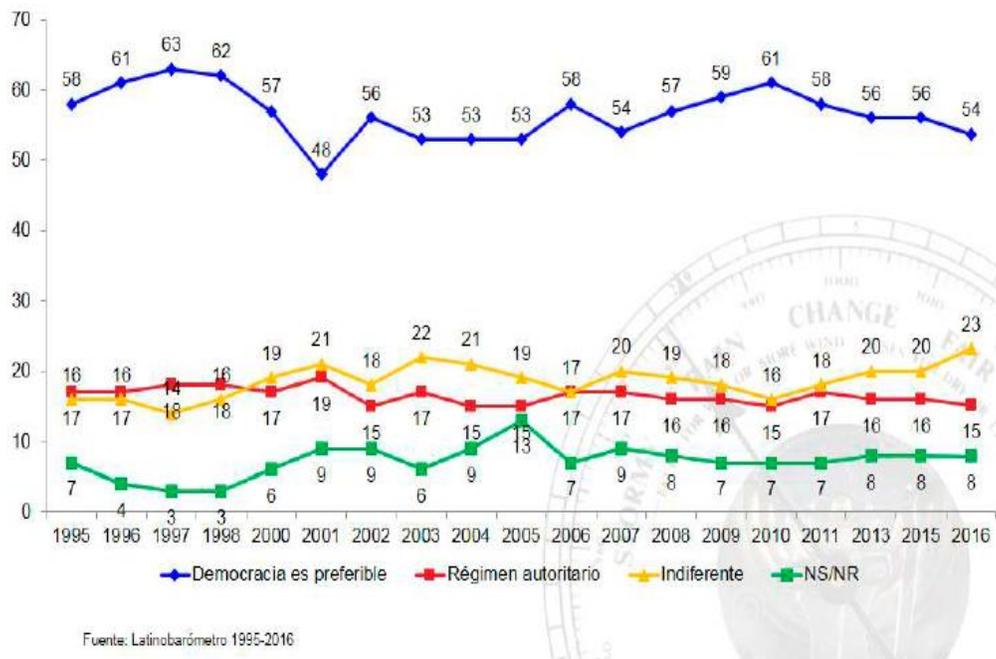
En el caso de América Latina, los ciudadanos parecen estar insatisfechos con los resultados de la democracia, a la que no atribuyen impacto positivo en sus condiciones de vida, de trabajo, ni en sus perspectivas de futuro personal y familiar. Aunque la mayoría de los ciudadanos siguen considerando a la democracia como el mejor sistema político, un segmento significativo estaría dispuesto a sacrificar las libertades políticas a cambio de mejores resultados económicos.

A lo anterior, hay que agregar la generalizada decepción, cuando no abierto rechazo, a los partidos políticos y a sus legisladores, por los pobres resultados alcanzados por sus gobiernos surgidos de procesos de alternancia.

Si bien es cierto que en casi todos los países de América Latina existen elecciones razonablemente competitivas, esos regímenes conviven y suelen apoyarse en Estados de baja eficacia, efectividad y credibilidad. Las deficiencias de los Estados latinoamericanos en cuanto a su capacidad y legitimidad tienen efectos negativos o nulos en el desarrollo de la ciudadanía plena, en la inclusión social y en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática (Prud'homme, 2008).

El último informe de Latinobarómetro (2016) revela que el apoyo a la democracia en América Latina disminuyó dos puntos porcentuales respecto al 2015 (56%), ubicándose en 54%; profundizando las demandas de más democracia de los ciudadanos en la región en materia de combate a la corrupción, erradicación de la violencia, de mayor inclusión y disminución de las brechas de desigualdad. El declive en el apoyo a la democracia ha continuado desde el año 2010, cuando se encontraba en 61% de apoyo general y nunca se ha podido revasar el 63% de aceptación que tenía en 1997.

En el mismo informe se pregunta ¿Por qué las democracias de la tercera ola tienen tan bajo desempeño? Se ha estancado el proceso de consolidación de estas democracias o hay un retroceso de estas? (p. 4); la Gráfica 4 representa esa caída constante (Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana, 2016, p. 9).



Al mismo tiempo, quienes se declaran indiferentes al tipo de régimen han aumentado desde 1995, llegando al 23%, con tres puntos porcentuales de aumento desde 2015; quienes apoyan el autoritarismo alcanzan al 15%, un punto porcentual menos que en 2015. Asimismo, se descarta que el desencanto con la democracia se relacione con el desempeño económico, pues las crisis económicas de 2008 y 2009 coinciden con el máximo apoyo que la democracia ha obtenido en el último lustro.

Otro dato importante, es que a poco más de una década, el cúmulo de mediciones realizadas por Latinobarómetro no arroja resultados positivos sobre la construcción de ciudadanía en la región. Es decir, el diseño institucional de las democracias no ha incorporado programas o mecanismos que promuevan la ciudadanía informada

y participativa; el indicador del apoyo en los últimos años da cuenta de ello. El relevo generacional no se ve reflejado en el aumento del apoyo a la democracia.

En términos generales, la situación actual de gran parte de los países latinoamericanos se puede resumir de la siguiente manera:

1. En América Latina existe una grave inconformidad de las y los ciudadanos respecto a sus instituciones democráticas;

2. Tal nivel de desconfianza se genera en gran parte, por condiciones exacerbadas de desigualdad económica, política y social; y

3. Una vez alcanzada la democracia electoral y la garantía de libertades básicas, es necesario avanzar hacia una democracia de ciudadanos, entendida como aquella en la que hay un goce pleno de los derechos civiles, sociales, económicos y culturales, que conduzca a reducir los altos niveles de pobreza y desigualdad (Ramírez Ocampo, 2005, p. 53).

El debate ya no parece girar en torno al surgimiento, la transición o la consolidación de la democracia, sino alrededor de ¿Qué tan buenas pueden ser las democracias?

Y ¿Cómo se puede mejorar su desempeño?

2.8. Dificultades y Limitaciones de la Democracia en México

En el caso de México, encontramos que en pleno siglo XXI, al igual que en el resto de América Latina, el principal problema de la democracia es la desigualdad e inequidad (Morlino, 2012. p. 44); con problemas económicos profundos, anclados en concepciones fuertes de mercado y competencia, pero sin la presencia de solidaridad ni de justicia social. En este tipo de democracia, las distancias sociales y económicas entre sectores de la población aumentan constantemente en lugar de declinar¹⁸.

De acuerdo con el informe Latinobarómetro (2016), algunos de los principales problemas que enfrenta México, consisten en la falta de libertad en todas sus expresiones; el incumplimiento de la ley; la corrupción; la falta de medios de comunicación independientes; el desempleo; el insuficiente desempeño económico; la evasión fiscal de capital privado; la delincuencia organizada; la impunidad y la violencia en todas sus dimensiones. Lo cual se refleja en el escaso apoyo a la democracia mexicana de apenas el 48%, cuando el promedio latinoamericano es del 54%. El índice de aprobación del gobierno federal en 2016 es de 25%, también por debajo del promedio en la región que es de 38%. El porcentaje de apoyo más alto a la democracia en México se dio en el 2002, justo después del proceso de alternancia en la Presidencia de la República, con el 63%; a partir de esa fecha, con

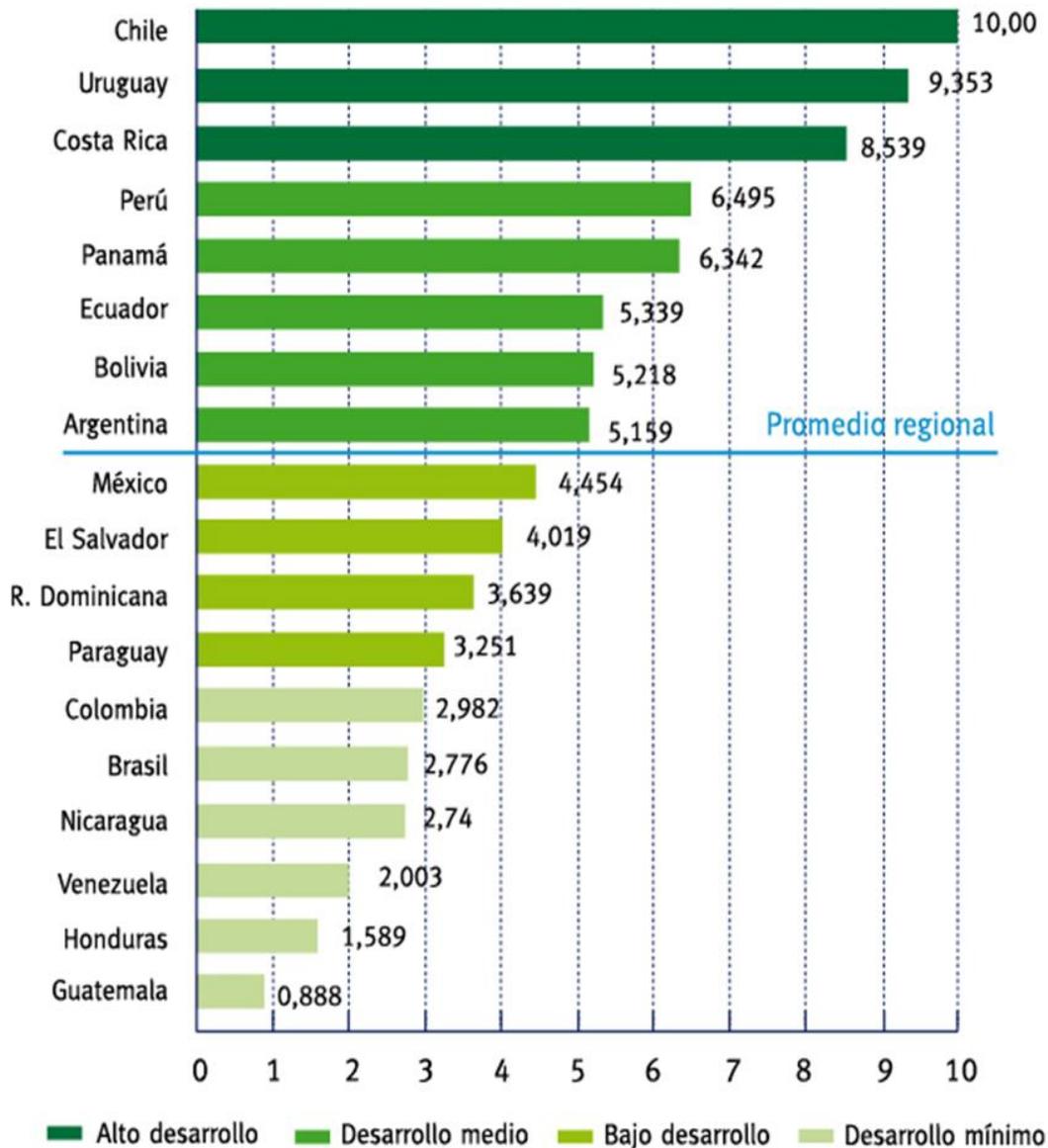
¹⁸ En el mismo artículo, Leonardo Morlino define ocho tipos de democracia sin calidad: Ineficiente, Irresponsable, Pasiva, Bloqueada, Ilegítima, Reducida, Inequitativa y Mínima. Para efecto de la argumentación, se retoma la definición de democracia inequitativa, sin excluir por supuesto, algunas otras características de la democracia mexicana que pueden estar contenidas en las otras definiciones (Morlino, 2012, pp. 38-41).

pequeños altibajos, la aceptación de la democracia mexicana ha declinado gradualmente en quince puntos porcentuales.

Otro informe que refleja insatisfacción con la democracia en México, es el Índice de Desarrollo Democrático en América Latina (IDD-Mex, 2016), dejando ver que la nación se encuentra en el grupo de países con bajo desarrollo democrático, junto con El Salvador, República Dominicana y Paraguay.

En ese año, se mantuvo cerca del límite del mínimo desarrollo democrático evaluado, con problemas en el cumplimiento de derechos y libertades; con mínima participación ciudadana; altos niveles de corrupción; escasa participación de las mujeres en el gobierno; altas tasas de homicidios, desempleo y débil capacidad para generar políticas públicas que aseguren eficiencia económica. Lo que en conjunto, según la metodología del informe, generó ciertos niveles de desestabilización de la democracia en la dimensión de calidad institucional y eficiencia política. Aunque también mostrando una ligera mejoría en cuanto a la prestación de servicios sociales en salud y educación.

En términos generales, México se encuentra apenas por debajo del promedio en materia de desarrollo democrático; de dieciocho países que integran la región latinoamericana, en el año 2016, se ubicó en el lugar número nueve (Gráfica 5).



Gráfica 5. Fuente: Índice de Desarrollo Democrático en América Latina, 2016

En este sentido y conforme lo plantean sus principales teóricos, el concepto de calidad de la democracia, nos remite de manera obligatoria a la búsqueda de la igualdad y libertad como valores esenciales de los regímenes democráticos; más allá de los mecanismos procedimentales o formales que se utilicen para garantizar

la representación política a través del sufragio electoral, o de las estructuras institucionales sólidas, este concepto nos ayuda a incorporar de manera integral, una serie de características o atributos que nos permiten identificar de manera gradual qué tan buena o mala es nuestra democracia como forma de gobierno.

En nuestro país, diferentes corrientes explicativas sobre el desarrollo socio-histórico tanto del régimen, como del sistema político mexicanos, han dado cuenta de diversos momentos o acciones que se consideran en la historia como *etapas* de la democracia en México: el movimiento social (no solamente estudiantil) de 1968; la primera de una serie de reformas electorales en 1977; el resultado y consecuencias de las elecciones federales de 1988; la pérdida de la mayoría absoluta del partido hegemónico al interior de la Cámara de Diputados en 1997; hasta el resultado del proceso electoral federal del año 2000, son hechos que propiciaron el surgimiento y posterior utilidad de conceptos como el de *transición, liberalización, alternancia o instauración*, para referirse a la fase de desarrollo de la democracia mexicana.

Sin embargo, hasta el momento no existe una clara relación entre los resultados de esas etapas y conceptos, con respecto a la libertad e igualdad como valores esenciales de la democracia mexicana; mucho menos si consideramos que las mediciones internacionales nos ubican como una de las democracias más desiguales del mundo.

De hecho, algunos autores que se han dedicado al estudio de la democracia y su calidad, se han planteado las siguientes preguntas para el caso de México: ¿Estamos en México, después de la alternancia política conquistada en el 2000, en

condiciones de plantearnos en prospectiva la cuestión de una democracia de calidad? ¿No será prematuro preguntarnos ahora por una democracia de calidad para México cuando aún no hemos terminado de construir el entramado institucional y normativo mínimo que nos permita con todo derecho calificar a nuestro régimen como una democracia? ¿Hasta qué punto resulta baladí aspirar ahora a los máximos de una democracia sin antes haber completado los mínimos mediante una reforma integral del Estado que actualice en clave democrática nuestro ordenamiento constitucional? (Cansino & Covarrubias, Por una democracia de calidad. México después de la transición, 2007). Los mismos autores inducen la respuesta:

Vislumbrar desde ahora los máximos a los que se puede aspirar legítimamente en la construcción de un régimen democrático puede orientar las tareas precedentes en las que parece nos hemos estacionado los últimos años después de la alternancia del 2000 (Cansino & Covarrubias, Por una democracia de calidad. México después de la transición, 2007, p.3).

Sin embargo, las preguntas anteriores representan un gran reto para la investigación que aquí se propone. Antes de llegar al análisis del Estado de Derecho en el Capítulo IV, es indispensable explicar y comprender la forma en que se dio la transición en México, los actores que participaron y el papel que jugaron; si se trató de una transición vertiginosa o gradualmente pactada; es importante conocer los grupos que posibilitaron el cambio y las condiciones específicas que tuvieron lugar para la configuración del sistema político. Lo cual permitirá realizar algunas distinciones analíticas respecto a la calidad de la democracia en México y a los procesos históricos que le dieron origen (Murillo Castaño & Osorio, 2007).

El Capítulo III es importante porque explica la evolución del sistema político mexicano a través de etapas históricas que conformaron a la democracia actual sin la existencia de conflictos armados o guerras civiles.

En función de evitar la homogeneización de la región latinoamericana y de sortear la estandarización de las mediciones en la calidad democrática -como se explicó en el apartado 2.5.2-, en el capítulo siguiente se describen los hechos históricos y reformas legislativas más importantes hasta el año 2014, para entender en sus particularidades a la democracia mexicana.

CAPÍTULO III. ORIGEN AUTORITARIO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN MÉXICO (1911-2014)

rente a la gran mayoría de los países latinoamericanos, México es uno de los más representativos en lo que se refiere al desarrollo institucional de la democracia –sin golpes de estado o guerras civiles-, pero con avances limitados en materia de libertad y de igualdad. Ninguna de las etapas históricas más importantes del país concluyó en el establecimiento de un régimen plenamente democrático. A partir de la definición constitucional de democracia en México, se priorizaron los mecanismos electorales de acceso y distribución del poder, por encima del cumplimiento eficaz de los principios de igualdad y libertad en el contexto del incipiente sistema político democrático.

El conjunto de reformas más importante para la configuración de la democracia actual, se describen en dos grupos: 1. Cambios profundos, que implicaron el cambio del sistema mediante el fin de la dictadura, la definición constitucional de democracia y el surgimiento del partido hegemónico (1911-1929); así como el fin del presidencialismo autoritario y el surgimiento de movimientos sociales (1930-1976); y 2. Cambios fundamentales, en el sistema, que una vez definido como democrático, fueron perfeccionando paulatinamente el marco jurídico mediante reformas de ley y electorales durante el periodo de 1977 a 2014. Lo cual demuestra que la conformación y los subsecuentes cambios del sistema político mexicano, no estuvieron acompañados de los principios de igualdad y libertad de las y los

ciudadanos como prioridades, sino que se concentraron en gran parte, a los mecanismos de acceso y de distribución del poder.

3.1. Fin de la Dictadura, Definición Constitucional de Democracia y Surgimiento del Partido Hegemónico (1911-1929)

El término del periodo conocido en la historia mexicana como *Porfiriato* (1876-1911), y definido como un régimen totalitario o dictatorial, se logró gracias a un movimiento político-social, encabezado por Francisco I. Madero, cuyos principios fundamentales fueron el “*Sufragio Efectivo y la No Reelección*”, que se opusieron a las seis reelecciones en la Presidencia de la República de Porfirio Díaz, que en conjunto, significaron treinta años de dictadura. El *Plan de San Luis* (1910), publicado en el exilio por Francisco I. Madero, fue la convocatoria para la revolución y el inicio del destierro de Porfirio Díaz. El 10 de octubre de 1911 se celebraron las primeras elecciones directas y libres en la historia de México; el triunfo lo obtuvo Francisco I. Madero, a través del *Partido Nacional Anti reeleccionista*. No obstante, dos años después, Madero fue asesinado por Victoriano Huerta (1913), y su proyecto democrático-liberal para garantizar el sufragio como método de elección de los gobernantes, fue interrumpido. Otros líderes militares como Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Francisco Villa y Emiliano Zapata, continuaron con la Revolución Mexicana (y en algunos casos combatieron el intervencionismo norteamericano) bajo principios político-constitucionales (Plan de Guadalupe); de paz y desarrollo institucional pero bajo las armas (Plan de Aguaprieta); de la

propiedad rural para los revolucionarios; y de la tenencia de la tierra para los más pobres y desposeídos (Plan de Ayala), respectivamente (Escobedo, 2000).

No obstante que los brotes de violencia se prolongaran hasta cerca de 1920, el gran resultado de la Revolución Mexicana bajo el gobierno de Venustiano Carranza fue la Constitución de 1917, cuyos principales efectos impactaron en los círculos obreros y agrarios, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de ese año, como resumen y reflejo de la *“Ideología de la Revolución Democrática”*, reconoció un conjunto de derechos fundamentales y de garantías sociales, y definió por primera vez al estado mexicano como democrático. Sin embargo, los principios de la constitución, entendidos como los *principios de la ideología de los vencedores*, subordinaron el concepto de democracia como mero procedimiento legal para legitimar al poder en turno a partir de la competencia política entre partidos. La élite política se negó a reconocer la pluralidad política aunque en el discurso aceptara su importancia (Escobedo, 2000, p. 32).

Las alusiones de la Constitución a las elecciones, no fueron lo suficientemente explícitas y comprometidas con la orientación democrática que caracteriza a las elecciones competitivas. Aludieron a los requisitos formales de los candidatos, pero sin referirse a los partidos y sin definir principios generales para regular los procedimientos electorales. Pese a todo, el formalismo se ha cumplido hasta la actualidad; desde la promulgación de la Constitución mexicana se han celebrado elecciones sin interrupción.

El proyecto político de Venustiano Carranza, fue uno de los que marcó la diferencia respecto a países latinoamericanos que apenas se acercaban a su proceso de independencia o de conformación como Nación; la idea de que el aseguramiento de la paz y desarrollo sociales sólo sería posible bajo el mandato de un presidente civil y la limitación del ejército a tareas específicas, era demasiado adelantada para su época¹⁹. Militares que lo ayudaron para conseguir la Presidencia de la República como Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, vieron amenazado su poder y lo traicionaron. En 1920 Carranza fue asesinado por Adolfo de la Huerta, quien asumió la presidencia de manera interina por cinco meses, tiempo suficiente para convocar a elecciones y legitimar el arribo de Álvaro Obregón como Presidente de la República (1920-1924). De 1924 a 1928, Plutarco Elías Calles fungió como titular del Poder Ejecutivo, quien por encargo de Álvaro Obregón y como muestra de agradecimiento y lealtad, promovió una reforma constitucional para permitir la reelección presidencial en periodo no inmediato.

En detrimento del legado maderista, una vez con el derecho que la constitución le permitía, en 1928 Álvaro Obregón resultó ganador de la elección federal y por consiguiente de su segundo periodo de gobierno, pero no pudo tomar posesión del cargo, pues fue asesinado por José de León Toral. Emilio Portes Gil fue designado como presidente provisional durante los dos años siguientes (1928-1930).

¹⁹ Bajo su gobierno, en 1918 se aprobó la primera ley electoral del país. Sin embargo, la organización y orientación de las elecciones quedaron siempre determinadas por las relaciones e intereses políticos de caciques, caudillos y jefes militares. A pesar de la ley electoral, los resultados quedaban en manos de la discrecionalidad de las autoridades federales o locales con un absoluto poder de manipulación (Escobedo, 2000).

En el ámbito social, el cierre de esta etapa histórica tuvo como consecuencias principales la pacificación del país mediante la disolución del movimiento zapatista, con motivo del asesinato de su líder -1919-, el derrocamiento del ejército de Francisco Villa -asesinado en 1923- y el proceso de la reforma agraria mediante la expropiación de latifundios. Se consolidaron los sindicatos y diversas organizaciones populares, se reanudaron relaciones diplomáticas con Estados Unidos, se reestructuró el ejército, se lograron avances importantes en cuanto a la libertad de culto y la separación de la Iglesia y el Estado en 1926.

El año 1929 marcó el inicio de otra etapa en México, la del *Maximato* (1930-1936). En marzo de ese año, Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), con la unión de varios partidos políticos regionales, grupos sociales y generales. Su objetivo principal fue aglutinar las últimas fuerzas militares de la revolución y líderes sociales, a fin de controlar la sucesión presidencial en México mediante la vía institucional y garantizar espacios de poder. El periodo comprendió las presidencias de Emilio Portes Gil (1928-1930), de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) y los dos primeros años de la Lázaro Cárdenas (1934-1940).

De acuerdo con Juan Francisco Escobedo (2000), el PNR se fundó 12 años después de la promulgación de la Constitución de 1917 y a diecinueve años de distancia del movimiento maderista; los proyectos políticos y consignas ideológicas difundidas entre 1910 y 1929, no dispusieron de un aparato político capaz de centralizar la dirección política y el potencial de movilización que alimentaron.

Esta función habría de cumplirla de alguna manera el PNR, que desarrolló diversos mecanismos de persuasión y de control que comenzaron a someter a buena parte de las organizaciones políticas nacionales, regionales, estatales y municipales a fin de lograr tres objetivos: 1. La consolidación de un ejército federal leal al presidente; 2. El desarme de los campesinos revolucionarios que exigían el reparto de la tierra; y 3. La desaparición de los partidos que implicaran cualquier oposición (Garrido, 1982, p. 173). Desde su fundación, se convirtió en el eje fundamental del *corporativismo* en México, a través del cual se coartaban los derechos de libertad de asociación y de expresión. El régimen mexicano era teóricamente pluralista, pero en el curso del *maximato*, estuvo realmente conformado por un partido único, por un partido de estado que a través de un gobierno que se autoproclamaba como democrático, combatió hasta destruirlos, los dos principales partidos de oposición subsistentes, el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Laborista Mexicano (PLM)²⁰.

3.2. Presidencialismo Autoritario, Corporativismo y Movimientos Sociales (1930-1976)

Durante la primera mitad del sexenio del general Lázaro Cárdenas (1934-1940)²¹, el régimen mexicano se consolidó sobre dos instituciones fundamentales: un

²⁰ El PCM se fundó en marzo de 1919, influenciado por el Partido Comunista en Moscú, y dirigido por José C. Valdéz, José Allen y Felipe Carrillo Puerto. El PLM, como una prolongación de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), surgió en diciembre de 1919, bajo la dirección de Luis N. Morones, ejerciendo una influencia decisiva durante el gobierno de Calles, hasta la ruptura con Cárdenas en 1935 (Escobedo, 2000, p. 55).

²¹ Lázaro Cárdenas fue el primer Presidente de la República en ocupar el cargo durante seis años. La facultad para hacerlo se fundamentaba en el denominado *Plan Sexenal*.

presidente de la República fuerte y un Partido oficial que pretendía incorporar en su totalidad las masas obreras y campesinas organizadas. El PNR se convirtió en una institución estatal bajo el control del Poder Ejecutivo.

En esta etapa, el sistema político mexicano se fincó sobre un presidente de la República cuyos poderes reales rebasaban sus facultades constitucionales y sobre un partido hegemónico sin competencia alguna. No obstante, el PNR tenía una imagen popular bastante deteriorada y para la mayoría de la población no era más que el partido de los caciques, de los políticos corruptos, de los capitalistas y de los terratenientes. Aún con la incorporación de nuevas organizaciones de clase obrera y campesina, como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936 y la Confederación Nacional Campesina (CNC) en 1938, se había convertido en un aparato poco efectivo frente a la complejidad de la sociedad mexicana, carecía de debates democráticos en sus diversas instancias y prevalecía la tendencia de una centralización burocrática de la toma de decisiones.

El problema electoral era probablemente el más inmediato que se presentaba a la dirección del PNR. Se debían encontrar mecanismos que permitiesen la participación de los dirigentes sindicales –obreros, campesinos, burócratas o magisteriales- en la vida del partido. Las elecciones primarias se caracterizaban por la aprobación plebiscitaria de los candidatos seleccionados, lo que daba cierta legitimidad popular a las candidaturas, pero no existía en realidad ningún procedimiento democrático. Las elecciones constitucionales, a pesar de la débil oposición existente y de la casi nula participación popular, seguían caracterizadas

por actos de violencia que enfrentaban a candidatos oficiales con los disidentes, tanto las autoridades como los dirigentes partidarios, en vez de promover la participación electoral de la ciudadanía, procuraban alejar a los votantes de las casillas. La participación electoral era mínima y la hegemonía del partido venía tanto del manejo ilegal que se hacía de los comicios por parte de los grupos oficiales como de la ausencia de fuerzas políticas organizadas de oposición.

En consecuencia, en 1938, por iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas, el PNR se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Dicho cambio, generó un efecto de ruptura y continuidad. Según Luis Javier Garrido (1982, p. 297), el PNR había tenido por objetivo primordial el de terminar con la multiplicidad de núcleos de poder constituidos por los grupos sociales regionales y locales organizados en torno a caciques revolucionarios y el PRM, nueve años después, representó una tentativa para concluir la participación de los militares en la política y para subordinar las organizaciones sindicales y las ligas campesinas al nuevo estado. No obstante, continuó siendo el órgano electoral oficial, encargado tanto de preparar las elecciones como de seleccionar a los candidatos a los puestos de elección popular; el cambio de nombre sólo significó una extensión del régimen autoritario y corporativista.

A partir de 1938, el régimen mexicano se definió aún más como del tipo de partido hegemónico. Gracias a la integración de los principales sectores político-sociales – campesinos, obreros, popular y militar-, el PRM adquirió un carácter corporativo que no había logrado antes. Aglutinó al mayor número de organizaciones populares,

ligas campesinas, sindicatos obreros, sindicatos de empleados públicos (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, FSTSE, 1938) y finalmente, las fuerzas armadas. Los principios e ideales de la democracia, quedaron nuevamente rezagados de la agenda política.

En 1940, el gobierno de Manuel Ávila Camacho, sin dejar de buscar la consolidación del sector público y de promover la necesidad de la intervención del Estado en la economía, tendió prioritariamente a crear estímulos a la empresa privada, limitó la reforma agraria, dejó de aplicar la *educación socialista* (iniciada por Lázaro Cárdenas) y llevó a cabo una política de oposición sistemática a las demandas de los trabajadores. Hechos que propiciaron la inconformidad de los sectores que hasta ese momento habían sido leales al PRM y que ocasionaron una nueva crisis dentro del partido. Casi al final de la Segunda Guerra Mundial y como resultado de sus múltiples efectos, en 1945 la dirección nacional propuso cambiar el nombre a Partido Revolucionario Institucional (PRI); para ese entonces las fuerzas campesinas y obreras habían perdido el potencial revolucionario, se sometieron a la eficiencia del aparato burocrático y ante la amenaza y el chantaje de los militares, se resignaron al silencio en aras de la llamada “unidad nacional”.

Con excepción de la capacidad de adaptación del partido hegemónico, nada cambió en México, en materia de instauración de la democracia no se logró ningún avance.

Ya para el año de 1968, el movimiento estudiantil en México

...irrumpió en un entorno político estructurado con base en relaciones personales, mediaciones reconocidas, e incentivos previamente establecidos entre actores de conductas

previsibles y en espacios formalmente delimitados, donde no cabían disonancias, ni críticas, ni oposiciones, menos si éstas adquirían forma de partidos políticos y además tenían la osadía de pretender competir por el poder del PRI. Se trataba de un contexto de relaciones tradicionales, corporativas, patrimonialistas, clientelistas y centralistas de la política mexicana (Escobedo, 2000, p. 104).

La de 1968 fue una movilización que quería cambiar las condiciones generales de la política:

...fue una defensa en los hechos de la posibilidad de practicar una disidencia franca, para crear un ambiente nuevo de libertad. Se planteó la necesidad de cambiar la vida política; se advirtió que el formato, los usos y las costumbres del Estado debían transformarse, atenerse a la mayor complejidad y a la nueva pluralidad de la sociedad y la cultura mexicanas. El entramado legal en ese entonces, no recogía ni reflejaba la política real, no existían verdaderos partidos políticos nacionales (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2000, pp. 16-19).

Hasta ese punto y de acuerdo con José Woldenberg (2002), el régimen mexicano se definió como presidencialista, con un Poder Ejecutivo que excede sus facultades constitucionales y ejerce algunas meta-constitucionales, con subordinación de poderes al Ejecutivo Federal, toma de decisiones centralizada, con organizaciones sociales, sindicales y empresariales corporativizadas y clientelares; así como con partido hegemónico, elecciones sin competencia real, sin partidos de oposición y leyes electorales restrictivas (p. 29).

Algunas de esas facultades constitucionales y meta-constitucionales del presidente, son las siguientes: 1. Designación del candidato presidencial del partido único (PRI), quien se consideraba el virtual ganador de la contienda; 2. Es jefe de Estado y de

las fuerzas armadas, lo que le permite el control militar; 3. Es líder máximo del partido hegemónico, lo que convierte al partido en propiedad del Estado, no se distingue *al partido en el gobierno del partido del gobierno*; 4. Es negociador e interlocutor con las organizaciones sociales y grupos de interés, corporativista y clientelar; 5. Designa a los candidatos del partido hegemónico a las gubernaturas de las entidades federativas, lo que fortalece los cacicazgos locales; 6. Designa a los candidatos del partido hegemónico para la Cámara de Diputados y el Senado de la República; 7. Es líder incuestionable de las políticas gubernamentales; y 8. Mantiene la iniciativa y el control de las reformas políticas y electorales (Escobedo, 2000, 120-127).

La sucesión presidencial de 1970 ocurrió sin contratiempos. La regla de oro del régimen se cumplió sin dificultades. Gustavo Díaz Ordaz, presidente saliente (1964-1970) ejerció su poder discrecional e instruyó a los dirigentes del PRI y de los sectores campesino, obrero y popular, que el candidato para la contienda presidencial debía ser su secretario de Gobernación, Luis Echeverría Álvarez. Pero la sucesión de 1976 fue diferente. Luis Echeverría embistió con la candidatura presidencial a José López Portillo, pero la credibilidad del proceso sufrió una grave crisis; a manera de protesta social, ningún candidato de oposición al PRI se registró para la contienda.

Tal circunstancia interrumpió dos líneas de continuidad del régimen: a) desde 1930, a partir de la existencia del PNR, el régimen toleró e impulsó la existencia de oposición al candidato presidencial en turno, que no implicaba reconocimiento a la

fuerza electoral real de la oposición, y b) hasta antes de 1976 en la biografía de la elite presidencial se encontraban huellas de un pasado militar, participación en procesos electorales, cargos partidistas y responsabilidades públicas asociadas con el control político. José López Portillo no contaba con ninguna de esas huellas, pero contaba con otras: inexperiencia política, experiencia burocrática en áreas técnicas del gobierno y formación profesional en el extranjero, en Estados Unidos (Escobedo, 2000, p. 139).

En cuanto a los procedimientos democráticos, en 1970 seguía vigente la Ley Electoral de 1946, que otorgaba amplias facultades al Poder Ejecutivo Federal para centralizar los procesos políticos y electorales y controlar por medio de la Secretaría de Gobernación, los órganos e instituciones que organizaban y dirigían las elecciones, como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Registro Nacional de Electores. Desde 1963 se reformó la Constitución Política para abrir espacios en la Cámara de Diputados a los partidos oficialmente reconocidos, que no podían derrotar al PRI en los distritos electorales, se creó la figura de diputados de partido, siempre y cuando obtuvieran el 2.5% de la votación nacional, y por cada medio punto porcentual se le otorgaba un diputado más, hasta un máximo de 20 por partido, incluyendo los de mayoría relativa; se reconoció constitucionalmente a los partidos, pero se rechazaban sistemáticamente las solicitudes de quienes no contaban con el aval del PRI. En ese mismo año, se definió el conjunto de partidos que permanecería inalterado por 14 años, durante los cuales se celebraron cinco comicios federales: PRI, PAN, Partido Popular Socialista (PPS, y Partido Auténtico

de la Revolución Mexicana (PARM). Como ejemplo de que aun así no existía competencia real alguna, no fue hasta el año 2000, cuando un candidato presidencial de oposición ganó las elecciones (Escobedo, 2000, p. 140).

3.3. De la liberalización política a la alternancia en el poder: democracia electoral (1977-2006)

En 1977, el presidente José López Portillo decretó la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), y es considerada por algunos teóricos como el inicio del proceso de *liberalización democrática* del régimen mexicano. De acuerdo con José Woldenberg, sin poner en riesgo alguno la hegemonía del partido de Estado, la reforma:

...declaró a los partidos políticos como “entidades de interés público y dio paso a su reconocimiento constitucional; abrió la puerta de la competencia electoral, mediante el registro condicionado a las fuerzas políticas más significativas de la izquierda mexicana hasta entonces marginadas (con la obligación de obtener el 1.5% de la votación nacional durante dos procesos electorales consecutivos), en especial al Partido Comunista; concretó la ampliación del Congreso y la introducción de los diputados plurinominales (300 de mayoría y 100 de representación proporcional); propició que el Estado asumiera la obligación de otorgar recursos para la subsistencia de todos los partidos, otorgó prerrogativas en los medios de comunicación y en dinero público; abrió la posibilidad de los partidos políticos con registro para participar en las elecciones en los estados y municipios bajo la figura de fusión o frentes; y estableció un sistema impugnación electoral que contaba con instrumentos legales para solicitar una inconformidad, protesta, queja, revocación y/o revisión (Woldenberg, La Transición Democrática Mexicana: seis tesis, 2003, p. 49).

A su vez, la reforma electoral apuntó a la solución de tres grandes problemas (Middlebrook, 1988): a) Crisis de legitimidad a principios de la década de 1970, provocada por la violenta represión del movimiento estudiantil de 1968, así como por la precaria situación económica de la población en general; b) La emergencia de nuevos partidos de oposición fuera del sistema oficial²²; y c) El debilitamiento gradual de la capacidad competitiva de las fuerzas del PRI y por consecuencia de su organización interna.

La legislación electoral emanada de la reforma de 1977, sirvió para regular las elecciones federales de 1979, 1982 y 1985. A partir de entonces, las reformas más significativas del régimen mexicano se dieron en el terreno electoral, a la par de las que se dieron en los ámbitos social y cultural que en conjunto, propiciaron la transición mexicana y el establecimiento de condiciones mínimas democráticas. La reforma otorgó las características necesarias para considerar el cambio de sistema de partido hegemónico a un sistema pluripartidista.

En 1986, debido a la presión política de algunos partidos de oposición por los resultados de las elecciones intermedias de 1985, el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) emitió la consecuente reforma electoral, la cual sustituyó a la anterior LFOPPE por el Código Federal Electoral; suprimió el registro condicionado y permitió las coaliciones y los frentes electorales; precisó el acceso

²² Partido Democrático Mexicano (PDM 1971), Partido Socialista de los Trabajadores (PST 1973), Unidad de Izquierda Comunista (UIC 1973), Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS 1973), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT 1974), Partido Popular Mexicano (PPM 1975), Partido Socialista Revolucionario (PSR 1976), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT 1976); todos aliados al Partido Comunista Mexicano (1919).

de los partidos a los medios de comunicación y a los recursos económicos; incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200; dispuso la renovación del Senado de la República cada tres años; permitió a diferencia de la ley anterior, que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados de representación proporcional en la Cámara de Diputados, aunque con la limitación de no pasar de 350 curules en total, lo que equivalía a 70% de los asientos de la Cámara Baja (llamada cláusula de gobernabilidad); fijó 15 minutos mensuales para los partidos en tiempo de transmisiones, incrementándose en periodos electorales, así como la realización de programas especiales para la divulgación de sus propuestas; y contempló la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las facultades de la Suprema Corte de Justicia adquiridas mediante la ley de 1977.

Después de las elecciones federales de 1988²³, cuyos resultados fueron fuertemente criticados por un movimiento social en crecimiento, Carlos Salinas de Gortari instrumentó la siguiente reforma electoral (1989-1994), mediante la cual se sustituyó al Código Federal Electoral por el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), y se crearon cuatro nuevas instituciones: a)

²³ Los resultados electorales de 1988 exhibieron el fenómeno que venía gestándose desde hacía buen tiempo en el país: el desgaste y la quiebra del modelo de dominación a partir del control y la gestión corporativa. El fin del partido "prácticamente único" implicó para el PRI no sólo entender y aceptar que el pluralismo político consolidaba a otras opciones, sino también que esta misma diversidad tenía que ampliarse y extenderse al interior de su propio partido. Además, la lección de 1988 para el PRI fue que había llegado la hora de ajustar cuentas con los sectores corporativos ante su autoritarismo y descomposición, así como por su incapacidad para ampliar su base social y penetrar en otros espacios, particularmente en aquellos núcleos ciudadanos que se habían ampliado con el desarrollo y la modernización del país. Abrir nuevos espacios a la participación y, desde luego a la representación, implicaba restarle posiciones a sus organizaciones corporativas (Reyes del Campillo, 1997)

el Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en el que se deposita la función estatal de organizar las elecciones; b) el Registro Federal de Electores; c) el Servicio Profesional Electoral; y d) el Tribunal Federal Electoral.

Con respecto a los partidos políticos, se recobró la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones; se suprimió la figura de la candidatura común y se regularon de manera más precisa las coaliciones electorales; se suprimieron las asociaciones políticas y se mantuvo la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatos; se amplió sobre nuevas bases el financiamiento a los partidos y se introdujeron disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral.

En lo que se refiere a la integración del Consejo General del IFE, los consejeros ciudadanos tendrían a su cargo la organización y vigilancia de los procesos electorales; así los partidos con voz pero sin voto, dejarían de ser juez y parte, lo cual brindó un mayor índice de credibilidad a este organismo y a las elecciones en general.

En materia de competencia electoral, se establecieron principios que buscaban mejores condiciones de equidad en el acceso a los medios de comunicación, mayor equilibrio en el financiamiento; establecimiento de topes a los gastos de campaña; acceso a las listas nominales de electores; y se modificaron los requisitos para el registro de nuevos partidos.

Durante esta etapa en México y como consecuencia de la aplicación de las reformas anteriores, el desarrollo de la democracia institucional tuvo su mayor avance en el terreno de los procesos electorales de las entidades federativas, tanto para gobernadores, presidentes municipales y congresos locales, que permitieron además del establecimiento y funcionamiento de las instituciones locales, equidad y limpieza en contiendas electorales reñidas, partidos políticos fuertes, votación libre, plural y diversa, cauces legales para solucionar conflictos, gobiernos divididos y alternancia en los municipios y estados (Becerra, Salazar, & Woldenberg, 2000, pp. 486-487).

Un ejemplo de ello, es que en 1988, no más del 3% de la población mexicana vivía en municipios gobernados por partidos distintos al PRI. En 1990, la cifra llegó al 10.45%; en 1992, al 14.4%; en 1995, al 24.3%; en 1996, al 37.5% y en 1997 al 44.2%. Por otro lado, en 1988 solamente el 26.8% de los escaños en la totalidad de los Congresos Locales eran ocupados por partidos distintos al PRI. En 1990 la cifra llegó al 31.22%; en 1992, al 32.49%; en 1995, al 38.63% y en 1997, al 49.45%. Adicionalmente, desde 1989, año en el cual el Partido Acción Nacional ganó oficialmente su primera gubernatura en la historia pos revolucionaria mexicana (Baja California), a partir de entonces, nuevos estados se sumaron la lista: Chihuahua (1992), Guanajuato (1995), nuevamente Baja California (1995), Jalisco (1995), Querétaro (1997), Nuevo León (1997) y Aguascalientes (1998). El Partido de la Revolución Democrática, ganó la elección de jefe de gobierno en el Distrito Federal (1997), en coalición con el Partido del Trabajo y el Verde Ecologista de México ganó

Tlaxcala (1998) y en coalición con el PT, Baja California Sur (1999). Así, de las treinta y dos entidades federativas en que se divide el país, once ya habían sido gobernadas por partidos distintos al PRI, lo cual significa que el 35.51% de la población vivió en ese lapso la experiencia de ser gobernados por partidos de oposición (Lujambio, 2002).

En el ámbito federal, no obstante el avance de los partidos de oposición y la mayor participación ciudadana en las elecciones, la estabilidad política del país tuvo algunas sacudidas en 1994: el levantamiento armado de Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio (candidato del PRI a la Presidencia de la República) y el asesinato del Secretario General del Partido Revolucionario Institucional, José Francisco Ruiz Massieu; hechos que pusieron al descubierto por una parte la situación de marginación y exclusión de los pueblos y comunidades indígenas en el país, y por otra, la crisis de una clase política que perdía espacios de poder y privilegios propios de un régimen de partido hegemónico.

En 1996 tuvo lugar otra reforma electoral, misma que culminó con un nuevo marco jurídico electoral y con el avance de la democracia en México (Woldenberg, 1999). Concretó la autonomía total de los órganos electorales, es decir, su plena independencia con relación al gobierno y a los partidos políticos. Los ocho Consejeros Electorales y el Presidente del Consejo, los únicos miembros con voto en el máximo órgano del Instituto Federal Electoral, son elegidos en la Cámara de Diputados por el consenso de los partidos políticos, en virtud de que el gobierno debía abandonar la organización electoral, y esta tenía que pasar a manos de

personas que gozaran de la confianza de los partidos políticos; en cuanto al Tribunal Electoral, la designación de los magistrados que lo componen ya no corre a cargo de la Cámara de Senadores a propuesta del Presidente de la República, sino que son votados en la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

Así, fue instaurado el control de legalidad y de constitucionalidad, el Tribunal ya no está limitado a atender los problemas de índole federal, ahora puede conocer y resolver conflictos locales; se modificó el régimen legal de los partidos políticos, exigiendo nuevamente el umbral del 2% de la votación nacional y se creó una figura nueva para la organización de opciones distintas: las Agrupaciones Políticas; las condiciones de la competencia mejoraron, los recursos financieros públicos de los partidos aumentaron, lo mismo que el acceso a los medios electrónicos.

La autoridad electoral contó con mejores instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos; se ajustaron las fórmulas de representación en el Congreso, de modo tal que la relación entre votos y escaños quedó mejor equilibrada; y se restaron los márgenes de sobre-representación de los partidos en la Cámara de Diputados.

Asimismo, se inyectó mayor pluralismo a la Cámara Alta mediante la elección de 32 senadores en una lista nacional de representación proporcional; y por último, se abrió la competencia electoral en la Ciudad de México, mediante la elección directa de su Jefe de Gobierno y de sus 16 delegaciones, y se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En general, con esta reforma se atendieron seis grandes temas: 1. El régimen de partidos; 2. La nueva conformación del Poder Legislativo Federal; 3. Los órganos electorales; 4. La justicia electoral; 5. Condiciones de competencia más equitativas e igualitarias; y 6. Reforma política del Distrito Federal (Woldenberg, Después de la transición, 2002).

Según el tipo de reformas descritas hasta el momento, se pueden distinguir al menos tres impactos en la construcción de una democracia electoral:

- La restricción-apertura a la participación de las primeras negociaciones transicionales (1977-1986);
- b) La definición de las condiciones de la competencia, cuyos ejes fundamentales fueron la limpieza y la transparencia de los procesos electorales (1990-1994); y
- c) Los ajustes institucionales para la consolidación de la democracia procedimental (1994-1996).

En 1997, con la realización de elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal, los competidores fueron *aceptables*, no hubo denuncia alguna de fraude y se colocó en la Cámara de Diputados una mayoría de legisladores de oposición. Se abonó a la transparencia electoral, a la descentralización política, al fortalecimiento de *contrapesos*, al fin del corporativismo y el apego a la ley.

En el año 2000, los resultados de las elecciones federales para presidente, e intermedias para la Cámara de Diputados, otorgaron el triunfo a un partido de

oposición como el de Acción Nacional²⁴ (PAN). La importancia del hecho radicó en que finalmente en México, se pudo transferir el poder del gobierno federal de un partido a otro, mediante elecciones libres, limpias y competitivas. La alternancia en el poder lograda en ese año, no significó el inicio de algo nuevo, sino la conclusión de un proceso de reformas electorales, en el que los cambios políticos sustituyeron las relaciones políticas autoritarias por partidos consolidados, con aumento de su competitividad y la alternancia en los niveles municipal y estatal.

Sin embargo, es importante señalar otra de las reformas electorales: en junio de 2002, a raíz del interés de organizaciones sociales de mujeres y de los partidos políticos por incorporar acciones afirmativas de dieran equilibrio en la participación política entre hombres y mujeres, se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), para intentar garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre los géneros; para tener acceso a cargos de elección popular, asegurando para las mujeres por lo menos, el 30% de las candidaturas para diputadas federales y senadoras de la república, tanto de representación proporcional como de mayoría relativa. Es decir, que ningún partido político podía exceder del 70% de candidaturas de un solo género para ambos cargos, mediante la incorporación de dicha disposición a sus estatutos respectivos. De la misma manera, se incluyeron disposiciones legales para cancelar o rechazar

²⁴ El porcentaje de la votación fue el siguiente: Alianza por el Cambio: 42.52%; PRI: 36.10%; Alianza por México: 16.64%; PCD: .55%; PARM: .42% y DS: 1.57%. Fuente: Instituto Federal Electoral, año 2000.

por parte del Instituto Federal Electoral, las listas partidistas de candidaturas que incumplan con dicha norma.

3.4. Fiscalización de recursos públicos y nuevo modelo de comunicación social para los partidos políticos (Reforma electoral del 2007)

Las elecciones intermedias de 2003, sólo después del proceso de alternancia en el poder, se realizaron en un contexto muy diferente respecto a las condiciones de competitividad en el sistema de partidos. Ninguna fuerza política logró por sí misma, la mayoría absoluta en alguno de los órganos de representación federal y/o locales.

Las elecciones federales del 2006 por su parte, significaron un nuevo parteaguas en cuanto al diseño institucional del sistema electoral en su conjunto. El resultado tan cerrado en la elección para presidente de la República (0.58% de diferencia entre el primero y segundo lugar, Partido Acción Nacional y la Coalición por el Bien de Todos, integrada principalmente por el Partido de la Revolución Democrática, respectivamente), llevó por un lado, hacia el desconocimiento del resultado oficial emitido por el entonces Instituto Federal Electoral, por parte de los partidos de izquierda coaligados; y por otro, hacia la movilización política y social llevando como consignas principales las de “fraude electoral” y “recuento de los votos”, que en conjunto, afectaron ampliamente la credibilidad ciudadana frente al proceso y resultados electorales, cuestionando la eficiencia y calidad de las instituciones electorales, políticas y de impartición de justicia en México, propiciando en el mediano plazo la profundización de una grave crisis de participación y

representación políticas que colocaron en tela de juicio la legitimidad del sistema político democrático.

Después de las altas expectativas generadas a partir de la alternancia lograda en el año 2000, la desconfianza ciudadana sobre los sistemas de partidos y electoral, se reflejaron en un mayor desgaste institucional y en una grave caída en cuanto al índice de desarrollo democrático en el país.

En el marco de ese contexto, en el año 2007 se discutió y aprobó un nuevo conjunto de reformas constitucionales en materia electoral que consistió esencialmente en atender reclamos sobre las elecciones presidenciales del año anterior: 1. Fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales (Instituto Federal Electoral, Unidad de Fiscalización, Comité de Radio y Televisión, Contraloría General, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); 2. Disminución en forma significativa el gasto de campañas electorales y 3. Diseño de un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos.

a) Se redujo el financiamiento público, destinado al gasto en campañas electorales;

b) Se estipuló una nueva forma de cálculo del financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos;

c) Se establecieron límites menores a los hoy vigentes para el financiamiento privado que pueden obtener los partidos políticos;

d) Se redujeron los tiempos de campañas electorales y se regularon las precampañas;

e) Se perfeccionaron las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución; declarar la nulidad de la elección presidencial; conocer sobre recursos de apelación y juicios de revisión constitucional federales y locales;

f) Se renovaron de manera escalonada a los consejeros electorales cada tres años y se eligen: Consejeros Electorales cada 9 años y Consejero Presidente cada 6 años;

g) Se prohibió que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados; y

h) Se prohibió a los partidos políticos contratar propaganda en radio y televisión.

En materia de acciones afirmativas (después de haberse legislado el 30-70 cinco años atrás), gracias a la participación de organizaciones políticas y sociales de mujeres en todo el país, se estableció en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cuota de género para que los partidos políticos postularan como máximo, 60% de candidaturas de un mismo género e incluyeran en sus listas de representación proporcional, al menos dos mujeres por cada segmento de cinco.

Asimismo, se estableció que al menos el 2% del gasto ordinario de los partidos debía destinarse a la capacitación y formación de liderazgo de las mujeres (COFIPE arts. 219 y 220).

A treinta y cinco años a partir de la reforma electoral de 1977 y de trece procesos electorales federales, el desarrollo del sistema electoral y de partidos en México no ha sido el esperado. Sonnleitner, Alvarado y Sánchez (2013), explican que después de un largo proceso de especialización técnica no sólo de la organización de comicios, sino de la emisión de resultados y mecanismos de inconformidad, el sistema político enfrenta una paradoja: se ha logrado una alta calidad técnica de las elecciones frente a una gran crisis de legitimidad ciudadana que cuestiona numerosas limitaciones y dificultades que obstaculizan mayores avances sobre la calidad de la democracia, evidenciando que algunos de los grandes problemas sin solución desde el régimen autoritario siguen siendo, además de las prácticas clientelares, la inequidad en la competencia electoral que limita la participación libre, igualitaria y abierta de la ciudadanía.

Hoy en día, en el contexto de la pluralidad política y de los gobiernos divididos, el problema fundamental consiste en regular a la multiplicidad de actores que, en su búsqueda por el poder, están dispuestos a infringir la normatividad electoral e incluso a romper con los esquemas elementales de una contienda democrática (Sonnleitner, Alvarado, & Sánchez, 2013, pp. 390-391).

Es decir, a cuarenta años de reformas electorales que muestran el desarrollo institucional de los mecanismos de acceso y distribución del poder, no se ha podido incidir de manera significativa en el mejoramiento de las condiciones democráticas

del país; por lo contrario, se cuenta con uno de los índices más altos de desconfianza ciudadana y con una de las crisis más graves de legitimidad democrática.

La elección de presidente de la República de 2012 dio cuenta de ello. No obstante que la diferencia entre el primero y segundo lugar fue de más de seis puntos porcentuales (6.62%), la de ese año ha sido de las elecciones más impugnadas, principalmente, en razón de los principios constitucionales que garantizan la celebración de comicios libres, auténticos y democráticos. La dinámica de las impugnaciones se fundamentó en lo siguiente:

- 1) El tribunal tenía atribuciones suficientes para declarar la nulidad de la elección, lo cual no era el caso; 2) La equidad de la contienda se había violado por la interferencia de los medios de comunicación en distintas partes del proceso electoral, incluso en la construcción de la candidatura del candidato ganador; 3) La inequidad también se había manifestado en la adquisición y en el uso de recursos económicos, mediante mecanismos que presuntamente violaron la ley; y 4) La libertad del sufragio se había violentado mediante la compra y la coacción de los ciudadanos a votar por el candidato del PRI y del PVEM (Sonnleitner, Alvarado, & Sánchez, 2013, p. 387).

Con base en lo anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sentó con su resolución, el precedente para la siguiente reforma electoral del 2014, llamando la atención que se pudo comprobar el mal uso de recursos económicos de dudosa procedencia y la incidencia de algunos medios de comunicación a favor del candidato ganador, pero no al grado de que se pudiera modificar el resultado final de la elección. Lo anterior, sin dejar de mencionar el contexto nacional de

violencia, desigualdad e inseguridad en el que se llevó a cabo dicha elección, frente a los principios de libertad e igualdad que debieron imperar en la vida democrática del país.

3.5. Reforma constitucional en materia político-electoral del 2014. Nuevo modelo institucional: régimen de gobierno, reelección, autoridades electorales, régimen de partidos políticos, fiscalización, medios masivos de comunicación e instrumentos de participación ciudadana

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 se dio en un contexto similar al de las elecciones federales del 2006, tratando de responder a problemáticas específicas de coyuntura electoral e intentando resolver crisis de participación y representación políticas en constante crecimiento durante las últimas décadas.

Sin embargo, también representó un parteaguas en la configuración del sistema político mexicano porque modificó algunos de sus pilares construidos a partir del movimiento revolucionario de 1910, como por ejemplo, el principio de la no reelección de legisladores y autoridades locales; así como el reconocimiento de instrumentos de participación ciudadana que aunque limitados, permiten la ampliación gradual de la influencia ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

Algunos de los aspectos más relevantes de la reforma constitucional del 2014 se agrupan en siete apartados: régimen de gobierno, reelección, autoridades

electorales, régimen de partidos políticos, fiscalización, medios masivos de comunicación e instrumentos de participación ciudadana²⁵.

I. Régimen de gobierno

Se aprobó el establecimiento de gobierno de coalición a nivel federal. El presidente puede optar por establecer un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos a través de un convenio que deberá ser aprobado por la mayoría de la Cámara de Senadores. El gabinete del Presidente de la República queda sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados, la cual tiene la facultad exclusiva de ratificar a los empleados mayores y al Secretario de Hacienda. El Senado de la República deberá ratificar a los empleados superiores de Relaciones Exteriores y se le atribuye la facultad de integrar la lista de candidatos a Fiscal General de la República, de nombrarlo y de hacer observaciones a su remoción que puede hacer el presidente.

La reforma cambió la denominación de la Procuraduría General de la República a Fiscalía General y modificó el mecanismo del nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), quien será nombrado por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores; el nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República.

²⁵ Los artículos constitucionales que se reformaron en 2014 fueron los siguientes: 6, 35, 41, 59, 76, 99, 102, 115, y 116, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión, 2017).

II. Reelección de Diputados Federales y Senadores electos en 2018

Los senadores podrán ser reelectos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados federales hasta por cuatro. Deberán ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato. Las entidades federativas deberán regular la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, quienes podrán ser reelectos por un periodo consecutivo, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea mayor a tres años. También deberán permitir la reelección de diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por hasta cuatro periodos consecutivos. Igual que a nivel federal, su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que no haya renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.

III. Autoridades electorales

La reforma constitucional desapareció al Instituto Federal Electoral (IFE) y en su lugar, creó al Instituto Nacional Electoral (INE) como institución de carácter nacional. Se homologaron los estándares con los que se organizan los comicios electorales a nivel federal y local para fortalecer la democracia electoral y garantizar el ejercicio de los derechos político - electorales de la ciudadanía, bajo los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad, independencia y máxima publicidad.

A partir de entonces, el Consejo General del INE es el órgano superior de dirección, compuesto por diez consejeros electorales y un Consejero Presidente. El procedimiento de nombramiento prevé una evaluación a cargo de un comité técnico,

aunque será por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Los consejeros durarán en su función nueve años y no podrán ser reelectos.

Con el objetivo de lograr cierta imparcialidad en la designación de quien dirige al sistema electoral, se modificó sustancialmente el proceso para su nombramiento²⁶:

1. La Cámara de Diputados emitirá una convocatoria pública, que contenga las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límite, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación (7 miembros: 3 nombrados por la Junta de Coordinación Política; 2 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y 2 por el Instituto Federal de Acceso a la Información);

2. El comité recibirá la lista completa de aspirantes, evaluará el cumplimiento de los requisitos, así como su idoneidad para el cargo. Como resultado, seleccionará a los mejores candidatos en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante y remitirá la relación correspondiente a la Junta de Coordinación Política;

3. La Junta de Coordinación Política impulsará la construcción de acuerdos para la elección del Consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que la propuesta se remita al Pleno de la Cámara de Diputados;

²⁶ Integración actual del Instituto Nacional Electoral: Lorenzo Córdova Vianello, Consejero Presidente; Adriana Margarita Fabela Herrera, José Roberto Ruiz Saldaña y Ciro Murayama Rendón por nueve años; Marco Antonio Baños Martínez, Enrique Andrade González, Alejandra Pamela San Martín Ríos y Benito Nacif Hernández, por seis años; Beatriz Eugencia Galindo Centeno, Arturo Sánchez Gutiérrez y Javier Santiago Castillo, por tres años.

4. Cuando venza el plazo sin que la Cámara logre una decisión, en el Pleno de la Cámara de Diputados se procederá a realizar la elección mediante la insaculación de la lista entregada por el comité técnico de evaluación;

5. En el caso de que el Pleno de la Cámara de Diputados no realice el nombramiento, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una sesión pública, realizará la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

Una de las facultades innovadoras del INE, es la atracción de los procesos electorales en las entidades federativas. Para los procesos tanto federales como locales, es el encargado de: a) La capacitación electoral; b) La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; c) El padrón y a lista de electores; d) La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de las mesas directivas; e) Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales; y f) La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Para los procesos federales, el INE se encarga de: a) Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; b) La preparación de la jornada electoral; c) La impresión de documentos y la producción de materiales electorales; d) Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; e) La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de

diputados y senadores; f) El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales; g) El INE tendrá a su cargo la verificación del requisito necesario para realizar las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las mismas, en el ámbito federal; h) Podrá celebrar convenios con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, para organizar sus procesos electorales locales; i) Podrá organizar las elecciones de los dirigentes de los partidos políticos a petición de los mismos y j) La fiscalización de las finanzas de partidos y de las campañas queda a cargo del INE, ya que el Consejo General tendrá que realizar esta tarea tanto en el ámbito federal, como local.

El Consejo General el INE podrá realizar, en los supuestos previstos por la ley y por el voto de al menos ocho consejeros: a) asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales; b) Delegar en los órganos electorales locales, las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento; y c) Atraer para su conocimiento, cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación.

El INE queda encargado de investigar las infracciones por presuntas violaciones a la normativa relativa al acceso a los medios de comunicación y de propaganda, para integrar el expediente y someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El INE podrá imponer, entre otras medidas

cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.

El Servicio Profesional Electoral Nacional es regulado por el INE para definir las reglas de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos tanto del INE, como de los organismos públicos locales.

Las Autoridades Administrativas Locales tienen las siguientes funciones: a) Proteger los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; b) la educación cívica; c) la preparación de la jornada electoral; d) la impresión de documentos y producción de materiales electorales; e) los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; f) la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; g) el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo; h) la emisión de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos conforme a los lineamientos establecidos por el INE; i) la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.

Todos los consejeros generales de los institutos locales se integran por seis consejeros y un Consejero Presidente. Su designación y remoción estará a cargo del Consejo General del INE.

Asimismo, la reforma constitucional mantuvo todas las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y agregó la de resolver los asuntos que el INE someta a su conocimiento para la imposición de sanciones por violaciones relacionadas con la propaganda política, electoral y gubernamental, la realización de actos anticipados de campaña y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.

A su vez, los tribunales electorales locales se integran por un número impar de magistrados, electos por las dos terceras partes de los miembros del Senado de la República, previa convocatoria.

IV. Régimen de partidos

Se elevó a rango constitucional el requisito para los partidos políticos nacionales de obtener al menos el 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión para mantener el registro y acceder a las prerrogativas. Todo partido político que alcance al menos el 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

En materia de rendición de cuentas, la reforma constitucional del 2014 reconoce por primera vez, a los partidos políticos como sujetos responsables en materia de transparencia y estipula que la información que posean será pública y sólo será reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Los partidos políticos podrán realizar convenios de coaliciones en tres modalidades diferentes: a) Flexibles, para postular al menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral; b) Parciales, para postular al menos, el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, también bajo una misma plataforma; y c) Totales, para postular la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral.

Con la reforma del 2014 se incluyeron acciones afirmativas. Se impuso a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren las listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales, no obstante, no se consideró a las elecciones municipales ni a las autoridades electorales locales²⁷.

V. Fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña

Una demanda importante de partidos de oposición a partir de los conflictos electorales en la elección federal del 2006, era definir criterios y facultades para declarar la nulidad de una elección en caso de encontrar elementos suficientes. A partir del 2014, se estableció como causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o el haber recibido o utilizado recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. Las violaciones a los principios de equidad y transparencia, tienen que acreditarse de

²⁷ Como un recuento progresivo, en el año 2002 se legisló sobre la relación de paridad en proporción del 30% - 70%; en 2007, en razón del 40% - 60% y en 2014, 50% - 50% para candidaturas entre hombres y mujeres.

manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. Se considerarán determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primero y segundo lugar sea menor al 5%.

En caso de declararse la nulidad de una elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar el candidato sancionado, pero sí el partido que lo postuló.

VI. Comunicación política

También debido a experiencias previas con el uso excesivo de publicidad contratada en medios masivos de comunicación, la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos, deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas a través de una ley de propaganda gubernamental que establece las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otra institución de los tres órdenes de gobierno, y que garantiza que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos. Es decir, para evitar el uso de recursos destinados al gasto social en las campañas y procesos electorales.

VII. Instrumentos de participación ciudadana

Otro aspecto importante, es la inclusión de mecanismos que contemplan la participación ciudadana en áreas o temas en donde no se consideraba, como por ejemplo, el derecho a iniciar, rechazar o aprobar leyes –facultad antes exclusiva de legisladores- y postularse a cargos de elección popular de manera independiente, monopolio que antes de la reforma pertenecía de manera exclusiva a los partidos políticos.

El derecho a la Consulta popular establece que son derechos ciudadanos iniciar leyes y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Podrán ser convocadas por el Presidente de la República, el 33% de los integrantes del Senado de la República o de la Cámara de Diputados (con aprobación de ambas cámaras), o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

La organización de las consultas está a cargo del INE y se deben llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. Los resultados de las consultas populares son vinculantes –obligatorios para la autoridad- cuando la participación ciudadana sea mayor al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Algunos temas que no pueden ser objeto de consulta popular son los derechos humanos, los principios democráticos, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), será la

encargada de determinar si un tema en particular puede ser sometido o no a consulta popular.

Con el objetivo de fomentar la participación ciudadana en la consulta, la ley prevé su difusión nacional a cargo del INE y a través de los tiempos del Estado en radio y televisión. Como en el caso de la propaganda electoral, ninguna persona física o moral puede contratar propaganda en radio y televisión para influir en la opinión ciudadana sobre la consulta popular.

Las candidaturas independientes por su parte, quedaron reglamentadas a nivel federal, estableciendo requisitos, plazos, fórmulas y mecanismos de acceso a tiempos de radio y televisión, financiamiento público y cumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización, entre otros aspectos. Esta reglamentación hizo aplicable el derecho a las candidaturas independientes consagradas en la Constitución desde la reforma de 2012²⁸ y consiste en que cada elección, puede haber tantos candidatos independientes como los que cumplan con los requisitos de registro. Las fórmulas de candidaturas independientes, propietario y suplente, deben ser del mismo género. Luego de emitida la convocatoria respectiva, los ciudadanos interesados deben manifestar su intención de ser candidato independiente y entregar la documentación requerida. Pasada esta etapa, inicia el proceso de obtención del apoyo ciudadano por medio de firmas y si se logra la obtención del

²⁸ La base constitucional de las candidaturas independientes está asentada en el artículo 35, que se refiere a los derechos de los ciudadanos. Reformado en 2012, el artículo 35 quedó de la siguiente forma: “Son derechos del ciudadano: [...] II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación (Congreso de la Unión, 2017).

número de firmas requeridas por ley, el aspirante se convierte en candidato independiente y puede participar en la campaña electoral.

Para ser candidato independiente se debe crear una asociación civil y darse de alta en el Sistema de Administración Tributaria (SAT), con el mismo régimen fiscal que el de los partidos políticos, con el fin de administrar el financiamiento (público y privado) para la campaña electoral; también deberá abrirse una cuenta bancaria a nombre del candidato o candidata, según el caso. Los porcentajes de apoyo ciudadano necesarios para obtener el registro de una candidatura independiente y los plazos para obtener dicho apoyo difieren según el cargo de que se trate:

- Presidencia: 1% de los electores de al menos 17 entidades federativas que sumen al menos 1% de la lista nominal de electores en cada entidad (120 días para recabar las firmas).
- Senadurías (solo mayoría relativa): 2% de los electores de al menos la mitad de los distritos electorales de la entidad federativa, que sumen como mínimo 1% de ciudadanos en cada uno de dichos distritos (90 días).
- Diputados (mayoría relativa solamente): 2% de los electores del distrito electoral correspondiente, integrado por al menos la mitad de las secciones electorales y como mínimo el 1% de ciudadanos en cada una de dichas secciones (60 días).

Los aspirantes deben entregar en su solicitud de inscripción como candidato independiente, la copia de credencial para votar de la ciudadanía que expresó su respaldo en la etapa de apoyo ciudadano.

Para la obtención del apoyo ciudadano –firmas-, los candidatos podrán obtener financiamiento privado bajo las reglas, restricciones y topes que establece la ley para este tipo de financiamiento²⁹, en razón de que no hay financiamiento público para esas actividades. En las campañas electorales, los candidatos independientes registrados tendrán derecho a financiamiento público y también podrán recibir financiamiento privado. Para la distribución del financiamiento público los candidatos independientes se consideran, en su conjunto, como un partido político de nuevo registro. El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro, se distribuye entre todos los candidatos independientes de la manera siguiente: 33.3% de forma igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de presidente; 33.3% distribuido de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de senador, y 33.3% de forma igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputado federal³⁰. Si sólo un candidato independiente obtiene registro para cualquiera de estos cargos, no podrá recibir financiamiento público que exceda el 50% de los montos

²⁹ En los criterios para el registro de candidaturas independientes a diputados federales, publicado en el DOF el 13 de febrero de 2015, el INE determinó que los aspirantes a candidaturas independientes de diputado federal podrían recibir, para las actividades de obtención de firmas de apoyo ciudadano, un máximo de financiamiento privado de 112,037.36 pesos (Instituto Nacional Electoral, 2015)

³⁰ Para la elección de 2015, el INE aprobó, según el acuerdo INE/CG88/2015 del 11 de marzo, un monto de financiamiento público para todos los candidatos independientes a diputado federal por 23 millones 457 mil 274 pesos (Instituto Nacional Electoral, 2015).

mencionados. Respecto del financiamiento privado a las candidaturas independientes, la restricción es que este no podrá rebasar en ningún caso, 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.

Si se omite informar y comprobar los gastos hechos en la etapa de obtención de apoyo ciudadano o en la campaña electoral, el candidato o candidata no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes.

Las y los candidatos independientes tendrán acceso a radio y televisión únicamente durante las campañas electorales, no durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano. Del tiempo total de difusión en radio y televisión que establece la Constitución para el periodo de campañas electorales, los candidatos independientes solo pueden tener acceso al 30% de ese tiempo. Ese tiempo se distribuye de forma igualitaria entre todos los partidos y los candidatos independientes que, para este efecto, se considerarán en su conjunto como un partido de nuevo registro.

Los candidatos independientes solo podrán tener apoyo de financiamiento público y utilizar tiempos de radio y televisión durante las campañas electorales, no durante el tiempo en que sean aspirantes a candidatos (luego de haber manifestado su intención de ser candidatos independientes) ni durante la obtención del apoyo ciudadano. Para ser candidato independiente está prohibido ocupar los cargos de presidente de comité ejecutivo nacional, estatal o municipal de algún partido político, o ser dirigente, militante o afiliado de un partido. Se aplican también las restricciones a candidatos de partido establecidas en la ley.

Cada entidad federativa regulará el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de las candidaturas independientes, y en las constituciones y leyes locales se deberá garantizar su derecho al financiamiento público y el acceso a tiempos de radio y televisión en los términos establecidos por la legislación federal.

3.6. Configuración del Sistema Político en México: disyuntiva entre la eficiencia electoral y la construcción de una democracia con calidad

El conjunto de etapas históricas y de reformas electorales que se explican en este capítulo a partir de 1911, establece los antecedentes socio-históricos de la actual estructura institucional; los actores, agentes de cambio y orígenes de nuestro marco jurídico permiten entender los procesos de transición e instauración de la democracia en México. La identidad del sistema político mexicano se encuentra en una disyuntiva entre el perfeccionamiento de los mecanismos de acceso y distribución del poder –que no han generado niveles óptimos de satisfacción con el desempeño democrático- y la construcción de una democracia de calidad a partir de la reforma constitucional del año 2014.

Durante la primera etapa de cambio (1911-1929), se transitó de un sistema dictatorial hacia el establecimiento de una democracia constitucional con partido hegemónico; en la segunda etapa que va de 1930 a 1976, se transitó de un sistema político con partido hegemónico hacia la conclusión del presidencialismo autoritario, con movimientos sociales de protesta y en demanda de canales de participación.

Las reformas legales en el periodo comprendido del año 1977 a 1996, y los resultados de la Elección Presidencial del año 2000, en el que por primera vez en la historia, un partido distinto al oficial, ganó mediante el voto directo de la mayoría de las y los ciudadanos, el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, propiciaron la etapa de transición³¹, entendida como “el intervalo que se extiende entre un régimen y otro” (O'Donnel & Schmitter, 1994, p. 19).

La existencia de un líder o de un pequeño grupo de personas que ejercían el poder sin límites formales bien definidos, con un limitado pluralismo político, sin movilización política de masas, ni con ideología oficial, con algunas ideas dominantes, con un sistema de partido hegemónico, representado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), incrustado en poder por más de setenta años, transitó hacia el establecimiento de un régimen multipartidista con elecciones libres y recurrentes, lo que se conoció como la disolución del régimen autoritario (Linz, 1964).

Así, la transición mexicana consistió en pasar de un régimen con una elite gobernante omnipotente, con capacidad de reproducción y permanencia en el gobierno, sin equilibrio entre poderes, sumamente centralista y personalista, con apertura limitada y controlada del ámbito electoral y con restricción a un conjunto de libertades como las de expresión, de elección y de manifestación; al establecimiento

³¹ En México no existe consenso en cuanto al inicio del proceso de transición: algunos consideran al movimiento político-social de 1968; otros, al conjunto de reformas electorales que tuvieron lugar de 1977 a 1996, así como los resultados de las elecciones federales de 1988 y de 1997; y otros más, a la alternancia en el poder presidencial del año 2000, como resultado también de un proceso electoral.

de un sistema multipartidista, con elecciones libres y periódicas, con alternancia política en los poderes federales, así como con participación y representación paulatinas de la oposición en los puestos de gobierno estatales y municipales. Abriendo el debate respecto al tipo de cambios que se requerían, sobre cómo instrumentarlos y hacia dónde dirigirlos.

Una vez desvanecido el régimen autoritario, se evidenció la disyuntiva entre mejorar los procedimientos e instituciones de *acceso* al poder, y la construcción de una democracia con calidad para restringir los abusos del *ejercicio* del poder. La definición en sí del proceso de *instauración* de la democracia, da cuenta de lo que se consideró como prioridad: la derogación de las estructuras y los comportamientos que caracterizaron al régimen autoritario precedente y su gradual deslegitimación, así como el rediseño institucional y normativo, que privilegió el proceso de definición, aprobación y puesta en práctica de las nuevas reglas del juego (Cansino, 2004, pp. 37-39).

Esta serie de reformas constitucionales y legales que se mantuvieron por un largo periodo en México, mostraron esta tendencia de rediseño y fortalecimiento institucional, que si bien podemos referirnos a ellas sin demérito, no repercutieron de manera importante en las dimensiones sustantivas de la democracia: la igualdad y libertad de las y los ciudadanos.

La tesis principal de este capítulo es que los periodos tanto de transición como de instauración de la democracia en México, se limitaron a los aspectos formales que definen a ambos procesos, sin considerar dimensiones sustantivas de calidad

democrática. Tal como lo indica su definición, cumplieron con el objetivo de pasar de un sistema autoritario a un sistema democrático-electoral, hasta evolucionar a un sistema de partidos plural y competitivo, enmarcado por un sistema electoral complejo y más o menos eficiente.

El periodo de instauración de la democracia consistió en la definición de nuevas reglas del juego, en creación de nuevas estructuras institucionales y la implementación del marco jurídico que regula la competencia por el acceso a cargos de elección popular. Hemos arribado a un tipo de democracia electoral, que es importante pero no suficiente para el avance de las dimensiones sustantivas de la democracia, y tampoco para lograr un estado democrático de derecho con rendición de cuentas efectiva.

Sin embargo, se han sentado las bases mínimas para ubicar a los ciudadanos como actores principales de la democracia y como eje de las acciones institucionales. Un ejemplo de ello, es que a diferencia de las reformas anteriores, la constitucional del año 2014 tiene mayores alcances y se podría calificar como de avanzada en materia de participación ciudadana. Contrario a los principios anti-reeleccionistas heredados de la revolución, los legisladores federales, estatales y cargos de elección popular locales, se pueden reelegir en el marco de un sistema de rendición de cuentas basado en el castigo-recompensa para quien ejerza con pulcritud el servicio público. El sistema electoral se actualizó y asumió el carácter de nacional para en cierta medida, controlar el crecimiento de los cacicazgos locales; con mejores mecanismos de fiscalización y vigilancia para el ejercicio de recursos públicos y

detectar el uso de dinero de procedencia ilícita en campañas electorales; el uso de medios de impugnación ágiles y menos burocráticos para dotar de transparencia y legalidad al resultado de los comicios y el establecimiento de sanciones propias de delitos electorales y que pueden ser causales de nulidad de la elección.

La organización interna de los partidos políticos que durante el régimen autoritario se consideraba impenetrable, ahora es susceptible de modificarse a través del Instituto Nacional Electoral; los partidos nacionales y locales son sujetos de controles fiscales más estrictos y se encuentran obligados a los lineamientos en materia de transparencia y acceso a la información pública. Con el objetivo de mejorar la pluralidad y el sistema de representatividad, no sólo se aprobaron tres tipos de coaliciones entre partidos, sino que se estableció la pérdida de registro para aquellos que obtengan menos del tres por ciento de la votación válida emitida. Se reguló el gasto público en propaganda gubernamental y se mejoró el acceso a tiempos del Estado para publicidad de actividades partidistas.

En cuanto a acciones afirmativas, se incluyó en la norma constitución la paridad de género entre mujeres y hombres en todos los cargos de elección popular, de todos los niveles de gobierno, incluso en los cargos de dirección nacional de los partidos políticos. Asimismo, incluyeron instrumentos de participación ciudadana de manera restrictiva y con requisitos difíciles de cumplir, pero que han fijado un precedente para su gradual perfeccionamiento y amplitud. La Consulta Popular –que incluye el derecho ciudadano para iniciar leyes- y las Candidaturas Independientes, ampliaron el espectro de representación. Frente a las graves crisis de legitimidad institucional,

personas sin militancia partidista se han convertido en legisladores que impulsan temas de la agenda política ciudadana, aportando nuevas dinámicas que alientan la participación y competencia en el terreno electoral.

A tres años de su implementación, aún es difícil vislumbrar sus resultados inmediatos, pero a corto y mediano plazos, podrían impactar de manera considerable en las condiciones democráticas del país. No obstante, el problema actual de la democracia en México es que a pesar de contar con una compleja estructura institucional y un ambicioso marco legal para la protección de derechos políticos, civiles y sociales, se padecen graves condiciones de pobreza y desigualdad, sin el rendimiento esperado en cuanto al desempeño democrático. Se garantiza de manera parcial y limitada la igualdad y la libertad, porque se circunscriben al ámbito de la formalidad de las leyes y a la facultad ciudadana para elegir a quienes ejercerán el gobierno. Lo cual nos lleva a preguntar ¿De acuerdo con las etapas históricas específicas que dieron origen al sistema político mexicano, qué hace falta para mejorar su desempeño democrático? ¿Si México tiene una fuerte estructura institucional, qué es lo que se ha debilitado? ¿En el marco del concepto sobre calidad, cuáles dimensiones son las que se han descuidado?

De acuerdo con los apartados anteriores y con el contenido del Capítulo II –subtítulo 2.3- al tipo de democracia que hoy tenemos en México se le han agregado los siguientes contenidos (Tabla 3):

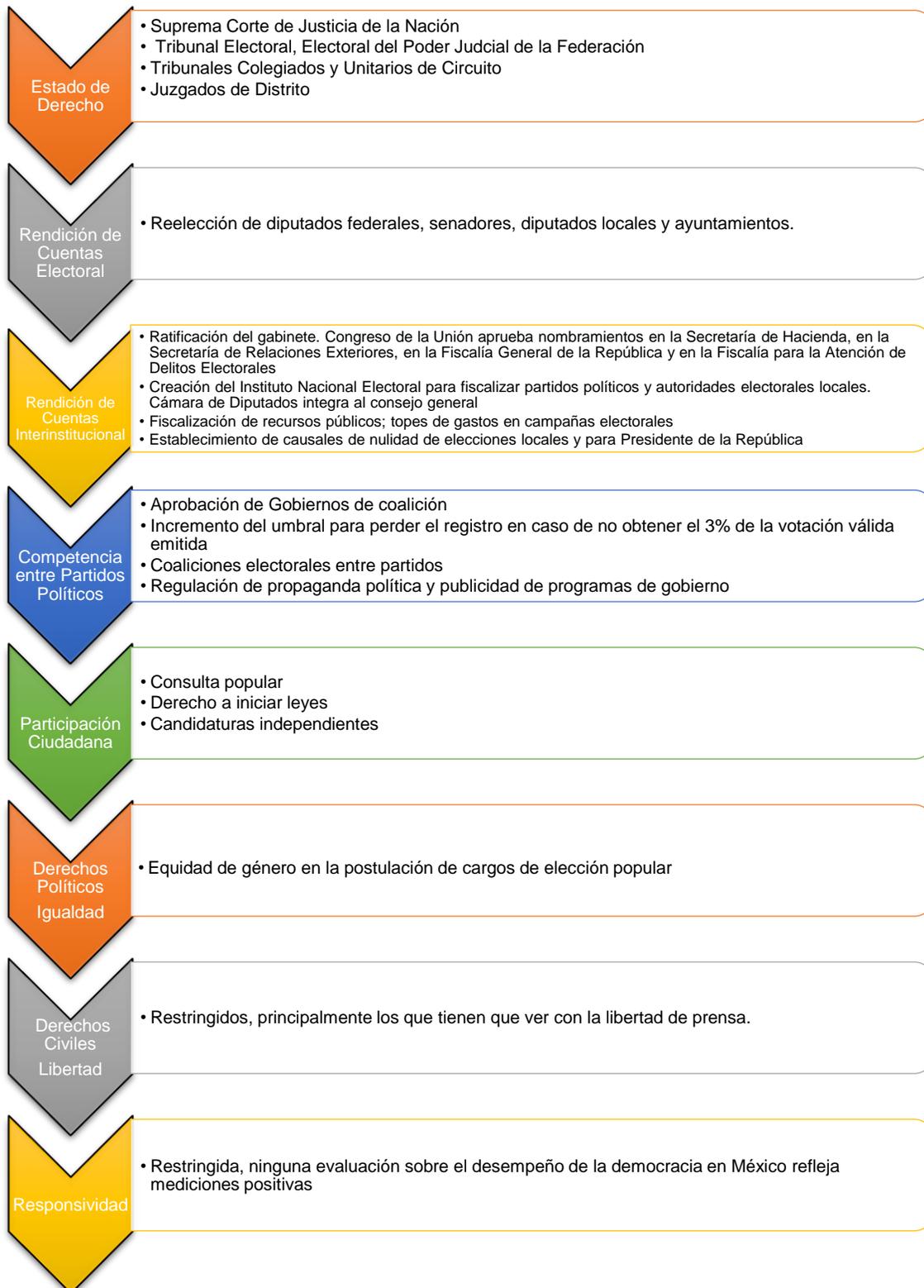


Tabla 3. Fuente: elaboración propia con datos de la Reforma Constitucional del 2014 (Congreso de la Unión, 2017).

En términos de calidad democrática y conforme a la última reforma constitucional del 2014, la Tabla 3 muestra nuevamente la mayor atención hacia las dimensiones procedimentales para fortalecer el entramado institucional. Las dimensiones sustantivas en materia de igualdad, libertad y responsividad, tienen graves problemas de desempeño.

No obstante la configuración tan compleja de la democracia heredada por un régimen presidencialista y autoritario, así como del marco normativo tan completo en México, el Estado de Derecho es una dimensión clave para el éxito de todas las demás y es justamente la que no se cumple.

El Estado de Derecho es fundamental para las democracias de calidad, pero como ya se ha explicado, es una característica que se construye no sólo a partir de etiquetas nominativas, sino a partir de los contenidos, procedimientos y resultados de cada dimensión. Para que la democracia mexicana se mejore de manera integral, hace falta poner atención en el cumplimiento de la ley y en sus articulaciones con el resto de las dimensiones democráticas. El engranaje institucional se sincroniza a partir de que el Estado de Derecho comienza a funcionar.

CAPÍTULO IV. MÉXICO: ENTRE EL ESTADO DE DERECHO Y LA POSIBILIDAD DE CONSTRUIR UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El Estado de Derecho garantiza un conjunto de derechos políticos y libertades civiles que en conjunto, permiten el mejoramiento de la calidad en la democracia.

A más de cien años de la definición constitucional de la democracia en México, sigue siendo el reto más difícil del país porque bajo esta forma de gobierno, se insertan altos índices de pobreza y desigualdad. Se padecen graves condiciones de inseguridad por la comisión de delitos de bajo y alto impacto en la sociedad; el acceso a la justicia es tortuoso y complicado de alcanzar; las libertades civiles son restringidas y su incumplimiento ha sido motivo de señalamientos en el contexto internacional; la corrupción política llegó a niveles difíciles de controlar y las opciones de que todo eso pueda mejorar son muy limitadas por el grado de impunidad e ineficacia institucional. Después de la alternancia política en el año 2000, los derechos políticos, el sistema de partidos y el sistema electoral recién se acaban de ajustar para resolver conflictos derivados de la última elección presidencial del 2012.

A pesar de los cambios políticos y del gran cúmulo de reformas legislativas que se enlistaron en el Capítulo III a partir de la Revolución Mexicana en 1910, los resultados de la democracia se encuentran siempre por debajo del promedio internacional con el que se desempeñan países no sólo del primer mundo, sino de Latinoamérica que surgieron después de guerras civiles o golpes de Estado. En el

contexto de este largo periodo de gobernabilidad o de por lo menos, cierta estabilidad institucional ¿Cómo se explican las deficiencias de la democracia en México? ¿Qué es lo que se está haciendo o dejando de hacer en materia de consolidación democrática? ¿Hacen falta más reformas?

De acuerdo con el marco teórico sobre calidad explicado en el Capítulo II, las mediciones y evaluaciones de las prácticas institucionales consideran el trabajo conjunto de ocho dimensiones –cinco procedimentales y tres sustantivas– democráticas. Las prioridades del sistema político mexicano después de su proceso revolucionario como se describió en el Capítulo III, se concentraron de manera sesgada hacia los mecanismos de acceso y distribución del poder; el origen autoritario del presidencialismo en México con facultades supra y meta-constitucionales, propició que el cumplimiento de la ley pasara siempre a segundo término. La transición pactada hacia la democracia en México, subordinó el imperio de la ley a los acuerdos políticos producto de negociaciones nada transparentes y relegó el interés por generar mecanismos de rendición de cuentas.

Respuesta parcial a las preguntas anteriores, es que la ausencia del Estado de Derecho constituye democracias defectuosas. El proceso histórico en referencia muestra que frente a la posibilidad de construir un sistema para garantizar libertades, se optó por imponer la efectividad del poder político con mecanismos fuertes de control que limitan la participación ciudadana.

En las siguientes páginas se explican las razones por las cuales el Estado de Derecho en México no encaja en los parámetros establecidos de calidad y por lo

tanto, no termina de vincularse con el resto de las dimensiones democráticas; se consideran algunas justificaciones teóricas que lo colocan en primer lugar de importancia y se analiza su relación con la democracia como forma de gobierno en un contexto global. Una democracia de calidad en México, sólo será posible a través de la construcción de un Estado Democrático de Derecho.

4.1. Aproximación Teórica al debate sobre el Estado de derecho y su vinculación con la sociedad

Los modelos teóricos que vinculan al Estado con la igualdad y la libertad como características esenciales de las personas se pueden agrupar, como se describe en el Capítulo I, en por lo menos tres campos de investigación: a partir de la teoría filosófica y el pensamiento iusnaturalista; la teoría político-institucional, desde la organización y estructura de los actuales sistemas políticos; y de la teoría jurídico-social, con la configuración jurídica de los marcos normativos en las democracias del siglo XXI.

En su conjunto, permiten entender que los principios de igualdad y libertad fueron esenciales para el establecimiento de los primeros Estados nación, y la configuración de los diferentes sistemas políticos colocó a la democracia como la mejor forma de gobierno para protegerlos a través de procedimientos y estructuras institucionales. Pero ¿Cómo se define al Estado de Derecho? ¿El Estado de Derecho es privativo de la democracia?

En sentido estricto, el Estado de Derecho

Consiste en que toda ley debe haber sido redactada y promulgada públicamente por autoridad competente antes de que se susciten los hechos que pretende regular, y que dicha ley se aplica equitativamente por las instituciones relevantes, incluyendo, pero no sólo, al Poder Judicial (O'Donnell, 2004, p. 2).

Esta definición mínima hace referencia al orden sucesivo que debe de cumplir el órgano legislativo para emitir leyes; a la no retroactividad de la ley; y al ámbito general de su aplicación que se delimita en el territorio nacional y como se desprende, es aplicable para gobiernos que no son democráticos, como las monarquías o las dictaduras. En ausencia de un íntegro Estado de Derecho apoyado por un poder judicial independiente, la libertad e igualdad como valores de la ciudadanía no se garantizan.

Con la aplicación de esos contenidos mínimos los sistemas políticos presentan serios problemas que desvirtúan la primera intención de normar el ejercicio del poder, como por ejemplo, las deficiencias en sí de la legislación –que no cumpla los objetivos que le dieron origen-; la aplicación selectiva de la ley, rompiendo con el criterio de equidad; el trato despótico del gobierno hacia la ciudadanía por considerarse por encima de la ley; condiciones de injusticia e impunidad por un sistema judicial ineficiente y burocrático; y la simple y flagrante ilegalidad cuando la ley se aplica de manera intermitente y discrecional (O'Donnell, 2004). Lo anterior, sustenta la afirmación de que en México no se cumple con el Estado de Derecho o

en este caso, de que se aplica una definición mínima que propicia condiciones como las que se describieron al inicio.

Por otra parte, cuando se relaciona el Estado de Derecho con la democracia, hace falta más que una definición mínima para equipararlo; es necesario complementarlo con atributos que mejoren sus alcances; debe relacionarse de manera empírica con la protección de un conjunto de derechos políticos y civiles; así como establecer mecanismos de control al abuso potencial del poder del estado a partir de tres principios (O'Donnell, 2004):

a) El establecimiento de reglas legales que son válidas, en las que se consideran sanciones y procedimientos previa y cuidadosamente establecidos y que están reguladas por normas constitucionales;

b) Los derechos y las obligaciones especificadas son universales. Ello implica que cada uno de los individuos es considerado como una persona legal, sin importar su posición social, con el único requerimiento de haber alcanzado la mayoría de edad, *igualdad antes que ley*, es la expectativa implícita en este tipo de estado; y

c) Los derechos y las obligaciones inherentes a la ciudadanía política, tienen un subconjunto de derechos civiles del que las personas no se pueden deshacer.

En este sentido, una definición amplia sobre el Estado de Derecho y con relación a la democracia como forma de gobierno, no sólo debe relacionarse genéricamente con el cumplimiento de la ley y del correcto funcionamiento de los tribunales, sino principalmente:

...como el fundamento de la autoridad legalmente ejercida por un estado y un gobierno que coexisten con un régimen democrático. Esto significa que existe un sistema legal que es en sí mismo democrático en un triple sentido: 1) Sanciona y garantiza los derechos participatorios, las libertades políticas y las garantías del régimen democrático; 2) Sanciona y garantiza los derechos civiles de toda la población y 3) Establece redes de *accountability* que someten a control de legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluyendo a los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía... (O'Donnell, Democracia y Estado de Derecho, 2004, pp. 7-8).

El cumplimiento de esas tres condiciones constituye para O'Donnell, una definición desarrollada del Estado de Derecho y se vincula al concepto de calidad a partir de seis indicadores:

1. Homogeneidad del sistema legal;
2. Control efectivo y legalmente sustentado sobre la totalidad del territorio;
3. Independencia del poder judicial;
4. Grado en que las dependencias estatales tratan con equidad, consideración y respeto a la ciudadanía;
5. Cumplimiento de derechos civiles; y
6. Cumplimiento de derechos humanos (2004, p. 18).

En el caso de México, la implementación del Estado de Derecho como hasta ahora, no es suficiente, hace falta construir en el marco del concepto sobre calidad, un

Estado Democrático de Derecho pero antes, en razón de que el Estado de Derecho no es privativo de la democracia, se explicará con mayor detenimiento la manera en que se han relacionado.

4.2. Relación intrínseca entre Estado de Derecho y Democracia

El Estado como forma de organización social tuvo un origen distinto al que tuvo la democracia como forma de gobierno. Ambas categorías de análisis involucran cualidades esenciales de los seres humanos como los principios de igualdad y libertad que se pueden proteger con mayor o menor énfasis, pero con alcances y limitaciones diferentes.

La democratización de los primeros Estados ha sido estudiada por Samuel P. Huntington (1994) a través de olas (transiciones de un régimen no democrático a uno que sí lo es) y contra-olas (como procesos inversos: transiciones de regímenes democráticos hacia regímenes no democráticos).

Según el autor, la primera ola de democratización tuvo lugar en Estados Unidos, Francia, Argentina, Chile, Suiza y Gran Bretaña, durante los años de 1828 a 1926. La contra ola que corresponde a éste periodo tuvo lugar entre 1922 y 1942, en Italia, Alemania, Lituania, Letonia, Polonia y Estonia. La segunda ola llegó de 1943 a 1962, con la descolonización de la India por parte del gobierno inglés y la ocupación aliada de Alemania, Italia y Austria. La contra ola respectiva fue de 1958 a 1975, con una serie de golpes militares en países de América Latina, como Perú, Chile y Uruguay.

Y finalmente, la tercera ola de democratizaciones a partir de 1976, en el Sur de Europa, América Latina, Sudáfrica, Europa del Este, Rusia y Rumania.

Algunos de los criterios utilizados por Huntington (1994) para diferenciar los Estados que adoptaron la democracia como régimen político de aquellos que no lo hicieron se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Definir la democracia únicamente en términos de elecciones es una definición mínima. La democracia real implica un efectivo control ciudadano sobre las políticas, un gobierno responsable, honestidad y apertura política, deliberación informada y racional, distribución equitativa del poder y de la participación;

2. Es posible que una sociedad pueda elegir a sus gobernantes a través de mecanismos democráticos, pero si esos gobernantes electos no son en realidad los que detentan el poder, y en realidad es un grupo más poderoso que ellos el que los maneja y los controla, entonces se trata de un sistema no democrático;

3. La existencia o no de la democracia, depende también del grado de fragilidad o estabilidad del sistema político. Es decir, la fuente de consolidación y permanente estabilidad de los sistemas, determinan si tiene lugar o no la democracia;

4. A partir del punto anterior, se puede saber si un sistema es democrático o no, mediante el estudio de la democracia ya sea como una dicotomía o como indicador continuo.

Como dicotomía, el estudio de la democracia es un método descriptivo, que toma en cuenta lo que hay y lo que no hay en los sistemas políticos, para determinar si son democráticos o no.

Mientras que como indicador continuo, se pueden observar medidas o grados en los que un sistema es antidemocrático; se pueden observar gradualmente variables de imparcialidad en las elecciones, de restricciones a los partidos políticos, en la libertad de expresión y en la igualdad ante la ley, entre otras que abordaremos en el siguiente apartado; y

5. Los sistemas no democráticos no contienen competencia electoral, ni amplia participación de la sociedad. La participación tiene que ver con el derecho a elegir y la competencia con el derecho a contender por el poder mediante reglas legales y leyes establecidas para ello.

De esta manera, Huntington utilizó un conjunto de instrumentos teóricos para observar, entender y explicar los cambios que tuvieron lugar en los Estados durante el periodo de 1828 hasta inicio del siglo XX (para abarcar en su conjunto las tres olas de democratización), y a los cuáles, según los cinco criterios anteriores, corresponde una directriz:

- a) Aplicación de una definición de democracia;
- b) Ubicación real de donde se ejerce la representatividad de la democracia, ya sea en las personas electas para gobernar, o en grupos alternos de poder;

c) Distinción del tipo de sistema político en donde tiene lugar la democracia, ya sea frágil o estable;

d) Definición de variables o de indicadores para determinar la existencia o no de la democracia; y

e) Establecimiento de principios que determinan el carácter democrático o no democrático de los sistemas políticos, que en el caso de Huntington, son representados por la competencia electoral y la participación social.

En la actualidad, la evidencia empírica muestra que más del 60% de todos los países posee al menos alguna forma mínima de instituciones y procedimientos democráticos. La Comunidad de Democracias (*Community of Democracies, CD*), enumera más de 100 países. La Conferencia Internacional sobre Democracias Nuevas o Reinstauradas de Naciones Unidas (*International Conference on New or Restored Democracies, ICNRD*) se ha fortalecido a partir de su creación en 1998 para el desarrollo global de la democracia en virtud de su idoneidad para promover entre otros objetivos, el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y la protección de los derechos humanos (Beetham, Carvalho, & Weir, 2009, p 7.). Freedom House por ejemplo, ha registrado que mientras en 1974 el número de estados democráticos ascendía sólo al número de 39, hacia finales del año 2006, de 193 países independientes, 123 de ellos clasifican por lo menos, como democracias electorales. La democracia se ha convertido en la forma de gobierno predominante en el mundo no sólo por gozar de legitimidad internacional, sino por

garantizar un conjunto mínimo de derechos y libertades inherentes a las personas (Magen & Morlino, 2009).

No obstante, en la medida en que la democracia se ha extendido como la mejor forma de gobierno, también ha crecido la necesidad de encontrar formas válidas, significativas y confiables de medir y evaluar sus alcances y limitaciones; de explicar y fomentar sus valores esenciales.

De manera que nos encontramos frente a una paradoja representada en primer lugar, por la extensión global de la democracia como forma de gobierno y en segundo, por un déficit en cuanto al cumplimiento o satisfacción de expectativas generadas en materia de Estado de Derecho.

4.3. Clasificación Empírica del Estado de Derecho

Algunas de las definiciones más importantes sobre *Estado de derecho* y su relación con el sistema político se han clasificado en formales, sustantivas y operativas (Aguilar, Estado de Derecho y Régimen Político, 2013). Dicha clasificación permite identificar qué tipo de estructura institucional se ha diseñado según el *Estado de derecho* del que hablemos: de corte universal para la creación de leyes que limiten el poder del gobierno; formal para la generación de leyes claras, prospectivas, generales, promulgadas públicamente y defendidas en tribunales independientes; de contenido sustantivo para que además de lo anterior, se garanticen derechos como el bien común, la igualdad, la libertad y/o la justicia; o de confección operativa

para implementar instituciones de justicia profesionales, independientes e imparciales que garanticen los derechos fundamentales (p. 277).

De manera que se hace posible la implementación práctica de tres indicadores:

1. La estructura institucional establecida conforme a los Estados nación;
2. Los sistemas políticos que han incorporado mecanismos para garantizar derechos fundamentales y que por lo tanto, pueden ser considerados como democracias; y
3. La medición y evaluación sobre el desempeño del *Estado de derecho*, así como el grado de consolidación que han alcanzado.

Las definiciones universales y formales como su nombre lo indica, refieren a un Estado de derecho basado en la generalidad y formalidad de las leyes. A partir de principios propios de la técnica jurídica –como el debido proceso para su promulgación o la no retroactividad de la ley, entre otros-, el resultado esperado es la observación u obediencia de la ley³². Marcando una clara diferencia entre sistema legal y Estado de derecho, en virtud de la discrepancia entre la existencia de un marco jurídico a seguir y el efectivo cumplimiento de la ley.

El Estado de derecho a partir de una definición sustantiva incorpora además de los principios de formalidad y generalidad de la ley, los conceptos de igualdad, libertad o bienestar social. Se atribuye la obligación para tutelar los derechos fundamentales

³²Aquí se agrupan las definiciones de Lon Fuller, Joseph Raz y una propuesta por el World Justice Project para ejemplificar los dos primeros tipos de Estado de derecho: universales y formales (Aguilar, 2013, pp. 272-273).

de las personas bajo un marco legal instituido para ello. Se reconoce la facultad no sólo para la expedición de leyes que cumplan con el proceso legislativo, sino su obligación para garantizar un conjunto mínimo de derechos³³.

En cambio, el Estado de derecho que se ubica en las definiciones operativas incluye además de la formalidad de la ley y la enunciación mínima de derechos, los mecanismos institucionales para hacerlos efectivos; se interrelacionan el derecho objetivo (marco jurídico y sistema legal) con el derecho subjetivo (facultad individual de las personas para hacer valer sus derechos); además de los fines, establecen los medios para alcanzar las cualidades esenciales de las personas que se discutieron previamente para el establecimiento de los Estados y de sus sistemas políticos.

Un Estado de derecho con contenido sustantivo no se limita al control del poder estatal ni a la vigilancia en el ejercicio de gobierno, sino que asume la tutela de derechos fundamentales que deben cumplirse a través del correcto funcionamiento de su estructura institucional. Así, en contextos de crisis que aluden a la falta de autoridad o nula democracia, se cuenta con instrumentos que permiten identificar específicamente qué parte del sistema político no está cumpliendo con su función, acercando al grupo o sector social del que se trate a una mejor respuesta a sus demandas.

³³Se incluyen las definiciones propuestas por Ronald Dworkin, Friedrich von Hayek y T.R.S Allan, bajo la clasificación de sustantivas (Aguiar, Estado de Derecho y Régimen Político, 2013).

4.4. Construcción de un Estado Democrático de Derecho

Por su parte, Magen y Morlino (2009) explican que el estado de derecho puede ser la base sobre la cual descansan las otras siete dimensiones de las democracias con calidad, en virtud de que se contraponen a los sistemas de gobierno arbitrarios o discrecionales con amplios márgenes de poder y sin restricciones. El estado de derecho no puede desvincularse de los elementos fundamentales de la moralidad política y viabilidad institucional. Las leyes consagran y protegen las libertades políticas y civiles, así como a las garantías procesales; todos los poderes públicos son limitados por el mismo marco jurídico y los individuos pueden hacer valer sus derechos frente al estado en su conjunto, puesto que el propio gobierno se rige por la ley, la corrupción política y otras formas de ilegalidad están prohibidos.

El requisito de que los derechos deben ser realmente defendibles significa que las instituciones centrales del sistema de justicia, incluyendo abogados, tribunales, la policía y las fiscalías son al menos, razonablemente justos, competentes y eficientes. Esto supone una estructura razonablemente eficaz de las instituciones del estado, con un grado de capacidad administrativa adecuada para llevar a cabo las funciones del estado. Significa que los jueces deben ser imparciales e independientes del resto del aparato del estado, de lo contrario, la capacidad de los individuos para defender sus derechos corren peligro por los riesgos de manipulación y dependencia política.

Una democracia en términos de contenido, procedimientos y resultados, por consiguiente, se caracteriza por la presencia de un Estado democrático de derecho, que a sí mismo incorpora cinco dimensiones principales:

1. Protección de las libertades civiles y derechos políticos;
2. Independencia del poder judicial y un sistema de justicia moderno;
3. Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley;
4. Eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado; y
5. Fuerzas de seguridad que son respetuosos de los derechos de los ciudadanos y están bajo control civil.

Estas cinco dimensiones, en consecuencia, son los principales indicadores de los cambios en la calidad democrática tomando como base por su puesto, al Estado de Derecho.

Aunque erróneamente pueden ser entendidos como sinónimos, el estado democrático de derecho y la democracia como forma de gobierno no son lo mismo. Sin embargo, la afinidad entre ambos conceptos es profunda y multidimensional. Incluso, una democracia electoral mínima no puede existir a menos que los gobernantes cumplan con al menos una regla: la que regula quien puede ocupar la posición como resultado de un procedimiento electoral.

En términos más generales, las virtudes del estado de derecho son sustancialmente las mismas que las del proceso democrático en tres aspectos claves (Magen & Morlino, 2009):

a) El imperio de la ley defiende los derechos políticos de un régimen democrático;

b) Protege las libertades y derechos de toda la población (incluyendo minorías y otros grupos desfavorecidos); y

c) Establece la rendición de cuentas horizontal (redes de responsabilidad que implican que todos los agentes públicos y privados, incluyendo los más altos funcionarios del estado, están sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos.

De hecho, correctamente concebida la interrelación entre el estado de derecho y democracia, ésta va más allá de los procesos democráticos que deben permear sobre las instituciones y ámbitos de la sociedad: el estado de derecho hace posible derechos individuales, que son la base de la democracia. El respeto a la autoridad soberana del pueblo y a su Constitución depende de su aceptación de la ley; la democracia por su parte, incluye instituciones y procesos que, si bien más allá del dominio inmediato del ordenamiento jurídico, están arraigados en ella.

El Estado de Derecho se conceptualiza como una dimensión clave de la calidad democrática (Magen & Morlino, 2009) y no sólo como característica general del sistema legal, sino también, y principalmente, como responsable de los derechos

políticos, las libertades y las garantías del régimen democrático; como promotor de los derechos civiles de toda la población y de la rendición de cuentas.

La aplicación y análisis de los tres indicadores enlistados en párrafos anteriores para medir y evaluar el desempeño del Estado de derecho en las democracias actuales ya se está llevando a cabo:

Los académicos del World Justice Project buscan operacionalizar una definición sustantiva de Estado de derecho mediante leyes claras, generales y estables combinadas con un gobierno que rinde cuentas y con acceso a la justicia en tribunales independientes. Consideran aspectos como controles institucionales para limitar el poder del gobierno, que los funcionarios públicos se desempeñe sin influencias indebidas, que el crimen esté efectivamente controlado, que al acusado le sean garantizados sus derechos y un debido proceso, que exista transparencia en el manejo de la información gubernamental, que no se realicen expropiaciones sin la debida compensación, que la justicia civil sea razonablemente expedita, que el sistema de investigación penal sea efectivo, entre otros (Aguilar, 2013, p. 275).

4.4.1. El Estado de Derecho como Imperio de la Ley

En el contexto de las condiciones de la democracia en México vale la pena preguntar si ¿La idea de Estado de Derecho es compatible con el compromiso de la justicia social? Al respecto, Guianluigi Palombella (2010) explica que el significado del Estado de Derecho y su relación con la justicia social se puede entender conforme a tres criterios:

a) De acuerdo con sus condiciones históricas, no sólo sobre la base de generalidades y de una definición abstracta;

b) De manera crítica, sobre las transformaciones institucionales contemporáneas, incluso más allá del Estado; y

c) Conceptualmente sobre la base de un plano teórico-filosófico y jurídico.

De manera concreta, se refiere el autor, el Estado de Derecho tiene que ver con la idoneidad de las instituciones jurídicas para impedir que la ley se convierta en un simple instrumento de dominación, una herramienta del monopolio del poder con intereses individuales.

Por lo tanto, el estado de derecho debe descansar en una estructura normativa que va más allá del imperio de la ley como facultad para aplicar cualquier decisión discrecional en la vida de los ciudadanos, y que en cambio, postula el principio de que nadie se encuentra por encima de la ley, incluido el gobierno y sus instituciones.

Bajo esta perspectiva, el imperio de la ley consiste en una serie de convenciones institucionales, costumbres y prácticas sociales donde el derecho está interconectado con un sistema particular de poder. Ningún hombre puede ser castigado por lo que la ley no prohíbe. Los derechos legales son determinados por los tribunales ordinarios, mientras que los derechos individuales son resultado de las normas constitucionales.

El imperio de la ley incorpora las libertades sustantivas y proporciona garantías para su cumplimiento y la organización de poderes no debe corresponder sólo con la ley, sino con el contexto específico de sus estructuras, prácticas e ideas fundamentales; mientras el "imperio de la ley" sea un concepto con significado institucional, histórico

y normativo, designará una referencia cultural al derecho, pero también en un sentido normativo que podría extenderse.

El Estado de Derecho es, por lo tanto, un asunto relativo a las fuentes del derecho, su diversidad y su equilibrio, con la capacidad de reprimir en un plano jurídico. Asimismo, también depende de condiciones sustantivos, como la protección de los derechos fundamentales y las condiciones necesarias para una democracia plena. El imperio de la ley, como se ha visto, sólo puede tener un significado relacionado con el marco jurídico institucional, donde requiere la no monopolización de las fuentes legales y la salvaguarda de la gobernabilidad.

Sin embargo, el imperio de la ley es conceptualmente independiente de la democracia, ya que su razón de ser pretende enfrentar al poder independientemente de su forma, de cualquier forma de gobierno, independientemente de su naturaleza autocrática o democrática. Puesto que el poder "democrático" puede ser ilimitado y desenfrenado, sería irrazonable considerar el imperio de la ley como un problema innecesario en un régimen democrático.

En cierto sentido, aunque como un ideal normativo el Estado de Derecho no es en absoluto neutro, es un concepto políticamente transversal, precisamente porque pide que la ley gobierne.

Por otra parte, el Estado de Derecho ha ganado un papel relevante en el debate sobre el derecho internacional y supranacional: en estos ámbitos su potencial aún

debe ser cuidadosamente analizado. La perspectiva del estado de derecho como un ideal que descansa en la dualidad, el equilibrio y la no dominación, puede tener un impacto significativo cuando se aplica a nivel internacional. Su objetivo no tiene que ver con los propósitos de una democracia cosmopolita ni con las aspiraciones sistemáticas de un constitucionalismo mundial, sino con la reivindicación de principios jurídicos ampliamente practicados, que condicionan la viabilidad de las relaciones jurídicas y que pueden desarrollarse a través de leyes.

De acuerdo con Palombella (2010), pensando el Estado de Derecho como Imperio de la Ley bajo los tres principios enlistados, tiene sentido pensar que en el caso de México, el Estado de Derecho es producto de sus condiciones históricas basadas en el presidencialismo autoritario, en donde se privilegiaron los mecanismos de control del poder político por encima de los derechos políticos y civiles; sus transformaciones institucionales, conforme al corporativismo, el clientelismo electoral y la represión violenta sobre sus opositores. Cuando los cambios se dan de manera gradual, es muy difícil dar paso a nuevas reglas democráticas, sin que las autoritarias se hayan extinguido por completo.

4.5. El Estado de Derecho y la Democracia en el Nuevo Orden Global

La relación entre democracia y Estado de derecho en países en vías de desarrollo como el nuestro, tiene un contexto global que se identifica más claramente a partir de la década de los ochenta y de los noventa, en el marco de un nuevo orden mundial y mercado internacional que afectan la vinculación entre estado y sociedad,

en buena medida por el esfuerzo de organizaciones internacionales para promover y dar seguimiento a los resultados del desempeño institucional.

Con la llegada del neoliberalismo como nueva doctrina económica del capitalismo, se implementó un cambio radical en cuanto a la función y tareas de los estados nacionales, reduciendo al máximo su intervención no sólo como reguladores de sus mercados y sectores productivos internos, sino como últimos responsables de la formulación e implementación de políticas económicas, relegando el control del capital a la llamada “*mano invisible*” del neoliberalismo económico cuyo postulado fundamental se basó en la oferta y la demanda de bienes y servicios como moderadores de las relaciones de capital. La rectoría que tenían los estados nacionales de su economía se trasladó hacia las grandes empresas multinacionales (Borja, Jordi; Castells, Manuel, 1997, p. 424).

En este contexto, las democracias del siglo XXI no han conseguido satisfacer las expectativas ciudadanas sobre algunos de los procedimientos, contenidos y resultados del sistema político (Martínez González, 2009). En el caso de América Latina, los ciudadanos parecen estar insatisfechos con sus resultados; no atribuyen impacto positivo en sus condiciones de vida, de trabajo, ni en sus perspectivas de futuro personal y familiar. Aunque la mayoría de los ciudadanos siguen considerando a la democracia como el mejor sistema político, un segmento significativo estaría dispuesto a sacrificar las libertades políticas a cambio de mejores resultados económicos. A lo que se agrega la generalizada decepción, cuando no abierto rechazo, a los partidos políticos y legisladores por los pobres

resultados de sus gobiernos surgidos de procesos de alternancia (Alcocer, 2009, p 84.).

En ese contexto, el interés de una parte de organizaciones internacionales gira en torno al combate a la corrupción –como dimensión del Estado de Derecho-, en razón de que tiene implicaciones importantes sobre la relación entre estado, democracia y sociedad, en tres aspectos:

- La economía global, basada en el capitalismo como régimen de producción, limita la soberanía de los estados a través de organizaciones supranacionales en función de una división internacional del trabajo, que a su vez, demanda altos índices de obediencia y conformidad de sus respectivas sociedades;
- Un margen de acción limitado de los estados para generar instituciones y/o políticas públicas, ha generado una tensión permanente entre capitalismo y democracia, reflejada esencialmente, en los efectos negativos de la economía global y el surgimiento de grupos sociales que se oponen a ésta mediante nuevas formas de protesta y mecanismos de participación;
- La democracia como forma de gobierno, es el eje que regula y norma la relación entre estado y sociedad, abriendo o cerrando la posibilidad de modificar la acción del estado a través de instrumentos de representación, de tutela de derechos y satisfacción de demandas, primordialmente (Santos, 2007, pp. 7-28.).

Ya sea para insertarse en la economía global, para lograr la transformación económica, o para limitar o modificar las acciones de los estados nacionales, la sociedad debe ser considerada como la pieza fundamental que determina el tipo de relación entre estado, democracia y estado de derecho.

En el caso de México, encontramos que en pleno siglo XXI, al igual que en el resto de América Latina, el principal problema de la democracia es la desigualdad (Morlino, 2014) que va creciendo a la par de problemas económicos generados por políticas económicas que están ancladas en principios de libre mercado y libre competencia, pero sin promover lazos de solidaridad ni justicia social. En este tipo de democracia inequitativa³⁴, como la mexicana, las brechas de desigualdad entre las clases sociales aumentan constantemente en lugar de declinar.

En segundo lugar, en una sociedad cuyo principal problema es la desigualdad, se observan nuevas formas de participación y de protesta social que buscan, en algunos casos con éxito, limitar o modificar las acciones de gobierno en sus estados.

Ya sea con objetivos bien delimitados o agendas temáticas: grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de la sociedad civil o ciudadanos organizados de manera espontánea, se manifiestan en torno a las deficiencias de la democracia o en coyunturas electorales; denuncian actos de

³⁴ Leonardo Morlino define ocho tipos de democracia sin calidad: Ineficiente, Irresponsable, Pasiva, Bloqueada, Ilegítima, Reducida, Inequitativa y Mínima. Para efecto de la argumentación, se retoma la definición de democracia inequitativa, sin excluir por supuesto, algunas otras características de la democracia mexicana que pueden estar contenidas en las otras definiciones (Morlino, La Calidad de las Democracias en América Latina, 2014, pp. 38-41).

corrupción, de violencia o ineptitud de sus gobernantes, e incluso, utilizan los instrumentos jurídicos internacionales disponibles para llegar hasta las últimas instancias internacionales con las cuales los gobiernos adquirieron compromisos y obligaciones a través de convenios.

El estado de derecho en los gobiernos democráticos ha cobrado tal importancia a nivel global, que organismos internacionales y Organizaciones No Gubernamentales, se han dado a la tarea de promover y fomentar al estado de derecho como catalizador de la calidad democrática, no sólo a través de asistencia técnica, mecanismos diplomáticos o asesoría legal, sino incluso con financiamientos económicos para ese fin en específico que de acuerdo con el Banco Mundial, tan solo de 1991 al año 2000, el incremento anual de ese presupuesto ha crecido en alrededor de tres billones de dólares; lo cual representa entre el 40 y 45 por ciento del presupuesto asignado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (Magen & Morlino, 2009).

4.5.1 Influencia de Organismos Internacionales en la Promoción e Investigación del Estado Democrático de Derecho

Magen y Morlino tienen una hipótesis interesante sobre la influencia externa en el cambio interno de los países en desarrollo. Explican que junto con el inicio del siglo XXI, se han dado dos fenómenos que desafían la comprensión de la democracia y de la democratización:

a) la transición de los regímenes autoritarios a alguna forma de democracia ya no se entiende como el cambio más frecuente o importante en los procesos de democratización mundial; y

b) el proceso contemporáneo de cambio político interno se está desarrollando dentro de un entorno internacional radicalmente diferente en comparación de veinte años atrás.

Frente a la solidez mundial que ha mostrado la democracia alrededor del mundo, la preocupación de ambos autores es que los regímenes abiertamente autoritarios se han ido reemplazando por regímenes híbridos, que combinan elementos democráticos y autoritarios. Una relación que genera tensión por los procedimientos democráticos por un lado, y por otro, el abuso de los derechos civiles y políticos, los altos niveles de criminalidad y violencia, la corrupción endémica y niveles altos de pobreza y desigualdad. De ahí el interés de organismos internacionales en promover la consolidación de gobiernos libres y eficaces en países con procesos de transición; por dirigir el interés de las dimensiones electorales de la democracia hacia las dimensiones sustantivas.

Las nuevas preguntas se centran en el contenido de un gobierno democrático, la comprensión de la naturaleza de los regímenes híbridos, la dinámica de su resistencia o cambio y, desde un punto de vista más práctico, las condiciones y dinámicas que podrían alentar la transformación de los regímenes híbridos en sustantivas democracias de calidad razonablemente alta (Diamond y Morlino 2005).

A la par de la importancia del contexto internacional en los proceso de democratización, también ha crecido la inquietud sobre la pregunta ¿Factores internacionales están influyendo en los sistemas nacionales? ¿Cuándo y cómo influyen? ¿Cómo se puede conceptualizar y evaluar la influencia de los actores externos? ¿Qué combinación de condiciones internas e “intervenciones” extranjeras es más probable que conduzca a la transformación de las democracias ineficaces y corruptas? (Diamond & Morlino, 2005, p. 3).

Los autores se basan en la idea que tenía Guillermo O'Donnell: un factor importante que falta en las democracias defectuosas es el Estado Democrático de Derecho (O'Donnell, 1998, 2005).

Primera entre pares, el Estado de Derecho es fundamental. El grado en que existe el Estado de Derecho en un sistema de gobierno, refleja toda la calidad democrática de ese sistema (Linz & Stepan, 1996). Por lo tanto, el estudio del desarrollo democrático interno y la investigación de la influencia de los actores internacionales sobre los cambios en la calidad del Estado de Derecho, mueven la agenda de investigación más allá del nexo de investigación procesal. (Magen & Morlino, 2009, p. 7).

Mientras que algunas investigaciones siguen examinando los procesos de reforma política, institucional y legal en el nivel nacional y sub-nacional, aisladas del ambiente internacional, las necesidades de investigación sobre la identificación, conceptualización y evaluación del papel de los factores externos en los procesos de democratización interna, van en aumento. Después de los ataques terroristas del

11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y posteriores, en buena parte de Europa, el interés por la promoción de la democracia en el extranjero, también ha crecidos.

Sin llegar todavía a una conclusión por la novedad del tema, los autores sugieren cuatro líneas de investigación sobre la intervención externa en procesos de democratización interna o de promoción del Estado de Derecho como dimensión de calidad democrática:

1. El estudio de la promoción de la democracia internacional requiere desarrollar conocimientos teóricos y empíricos sobre los vínculos externos-internos de la democratización. En la práctica, sin embargo, por diversas razones históricas, intelectuales, metodológicas e institucionales, las teorías de la política comparada, las de relaciones internacionales, el institucionalismo y el derecho internacional, han construido esferas de investigación separadas, independientes y autónomas, con distintos actores y preguntas de investigación;

2. La literatura existente sobre la promoción de la democracia internacional tiende a ser descriptiva, centrada en los motivos, estrategias e instrumentos de los países promotores –en primer lugar, Estados Unidos-, en lugar de intentar obtener la experiencia de los países objetivo del cambio;

3. Al igual que los promotores de la democracia han tendido a adoptar plantillas o patrones únicos para su trabajo, los evaluadores del cambio democrático interno tienden implícitamente a homogeneizar la influencia externa en los procesos

de reforma internos. Sin embargo, los factores que causan un avance electoral pueden ser de poca relevancia en transiciones pactadas, pero esenciales y de primera necesidad para transiciones después de una guerra; y

4. Atender las dificultades menos visibles y más desordenadas de los esfuerzos por mejorar la calidad democrática en las democracias defectuosas. Estudiar los procesos de múltiples capas, de largo y abierto plazo. La democratización debe ser entendida como un proceso multifacético, potencialmente reversible, que dura décadas en lugar de años. En consecuencia, se requieren nuevos modelos analíticos para conceptualizar la influencia de los actores internacionales en el desarrollo del régimen, en las esferas que se extienden después de la brecha electoral, hasta el atrincheramiento de una democracia de alta calidad.

En términos generales, Magen y Morlino identifican seis categorías diferentes de influencia externa que la Unión Europea ha utilizado en procesos de democratización nacionales o sub-nacionales:

a) Un modo de participación de arriba hacia abajo, centrado en la negociación intergubernamental y el intercambio burocrático en lugar de un apoyo más difuso y de abajo hacia arriba para la sociedad civil;

b) Un enfoque legalista, tecnocrático para reformar-promover a través del marco jurídico nacional e internacional;

c) El asesoramiento o apoyo según el tipo de recompensa, el uso de la condicionalidad;

d) Monitoreo regular e informes sobre los avances en el cumplimiento de los parámetros de referencia de las reformas;

e) Asistencia financiera y técnica para ayudar a financiar las reformas; y

f) El establecimiento y desarrollo de foros de socialización, la adscripción de funcionarios en programas de vinculación y la participación selectiva de un tercer país.

En general, los autores se pronuncian por implementar una agenda de investigación que atienda esas y otras preguntas sobre la intervención extranjera en las mediciones y evaluaciones de la democracia en otros países y por generar evidencia de sus resultados. Se interesan por diferenciar la participación y resultados de actores como la OTAN, el Consejo de Europa, la USAID o el Banco Mundial, en materia de políticas de seguridad, de desarrollo democrático bienestar económico y de promoción del Estado de Derecho.

En conclusión, se puede afirmar que en principio, la intervención externa para promover el Estado de Derecho no es negativa, siempre y cuando la agenda política internacional no sea unilateral respecto a los intereses de los organismos internacionales (O'Donnell, Democracia y Estado de Derecho, 2004).

En este sentido, México no es la excepción y dentro de esa misma agenda del estado de derecho, existe la necesidad de contar con mecanismos de control

institucionales que atiendan, prevengan y sancionen los altos niveles de corrupción en el país que presuponen un obstáculo para mejorar la calidad democrática.

4.6. Corrupción, Ilegalidad y Abuso de Poder en México. Problemas Ignorados en su Diseño Institucional

De las cinco variables propuestas por Magen y Morlino (2009) para el estudio del Estado Democrático de Derecho³⁵ y enlistadas en páginas anteriores, se encontró que una de ellas, la marcada con el número (4) y que se refiere a la eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado, no se encontraba incluida en el diseño institucional del país posterior al proceso de revolución, como interés de la élite política durante más de setenta años del régimen presidencialista autoritario, ni como parte de la gran cantidad de reformas legislativas posteriores que con alcance nacional, buscaron articular facultades legales, niveles de gobierno y participación ciudadana que se materializaron por ejemplo, en la reconfiguración del sistema electoral, del sistema de partidos, del sistema de justicia y del sistema de seguridad pública, como asideros de control político.

Es posible, sin haber puesto en marcha una medición y evaluación de la eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado, que en esta variable se encuentren distintas explicaciones del bajo

³⁵ A saber: 1. Protección de las libertades civiles y derechos políticos; 2. Independencia del poder judicial y un sistema de justicia moderno; 3. Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley; 4. Eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado; y 5. Fuerzas de seguridad que son respetuosos de los derechos de los ciudadanos y están bajo control civil (Magen & Morlino, 2009).

desempeño del Estado de Derecho en México, y como lo supone su análisis integral, del resto de las dimensiones democráticas.

Como se argumenta en este capítulo, el Estado de Derecho es clave para el mejoramiento general del desempeño democrático y hasta hace pocos años, la variable en referencia no era prioridad en el sistema político mexicano a pesar los esfuerzos por fortalecer otras dimensiones procedimentales.

Con base en el concepto sobre la calidad de la democracia y en la evolución del sistema político mexicano a través de la historia –Capítulos II y III-, se puede explicar que las otras cuatro variables del Estado de Derecho sí han sido atendidas de alguna manera por la inherente importancia que tienen para el establecimiento de la democracia como forma de gobierno.

La protección de las libertades civiles y derechos políticos por ejemplo, es parte de las condiciones mínimas que se tienen que cumplir, y a pesar de las pésimas calificaciones obtenidas por México en la materia –considerando incluso que la libertad es parcial y que la libertad de prensa es un derecho restringido- se encuentran tutelados por los primeros veintinueve artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y disponen de todo un entramado institucional –desde instrumentos de legislación internacional, hasta organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas- para garantizarlos o en su defecto, con mecanismos administrativos y/o judiciales para hacerlos valer. Lo cual implica correlativamente, el cumplimiento de la variable número dos, relativa a la independencia del poder judicial y un sistema de justicia

moderno, que se constituye con la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito.

La restricción de libertades, la violación de derechos humanos, el incumplimiento de garantías individuales, el difícil acceso a la justicia pronta y expedita, son considerados como problemas graves del país, la realidad cotidiana las señala como omisiones peligrosas del gobierno en materia de demandas sociales, pero lo que se intenta resaltar, es que ya han sido objeto de reformas constitucionales e incluso de sanciones internacionales por su incumplimiento.

Algo parecido sucede con las otras dos variables del Estado de Derecho, la capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley; y el mando civil en las fuerzas de seguridad con respeto a los derechos ciudadanos. Se trata de características que la margen de su escaso desempeño, han pasado por largos procesos de reformas y adecuaciones institucionales. Por ejemplo, en el año 2009, se implementó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya función quedó a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios; tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado. Y además, establece que las instituciones involucradas deben ser de carácter civil, bajo los principios de legalidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos.

En términos generales, han sido parte de los cambios políticos del país y de reformas legales que buscan mejorar de manera gradual las condiciones democráticas en México; se encuentran tutelados por la norma constitucional, leyes secundarias; bajo el escrutinio público y de la vigilancia de organismos – gubernamentales y ciudadanos- que dan cuenta de su desempeño cotidiano y faltas más graves. Motivando al engranaje institucional para funcionar y dirigir sus objetivos a la satisfacción de las principales demandas sociales en la materia. La protección a los derechos humanos, la seguridad pública y la impartición de justicia en México siguen representando algunos de los retos más importantes de nuestra democracia, pero gracias a la organización y participación ciudadanas, al trabajo conjunto entre los tres órdenes de gobierno y a la respuesta institucional, se logró el diseño e implementación de un sistema nacional que en el mediano y largo plazo, se espera que mejore su desempeño.

Con la variable número (4) no ha sucedido lo mismo, el combate a la corrupción, la ilegalidad y los abusos de poder no contaban -hasta hace pocos días-, con ningún instrumento legal y con carácter nacional que buscara limitarlos. Lo que sí existía en cambio, eran disposiciones legales aisladas, conforme a la facultad de cada gobierno en las entidades federativas y con pocas instituciones encargadas de su atención.

Frente a la atención que han recibido las libertades civiles y derechos políticos; la independencia y modernidad del sistema de justicia; y las instituciones en materia

de impartición y procuración de justicia, la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder en México se habían dejado de atender.

Sin embargo, su repentina atención no es casual. El combate a la corrupción y el abuso de poder de organismos del estado es parte de la agenda global por la calidad de la democracia. En el contexto internacional, esta variable del Estado de Democrático de Derecho es clave para organizaciones no gubernamentales y/o en materia de política económica como por ejemplo: Transparencia Internacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, o en su caso, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial respectivamente. Pero por alguna razón, no se había considerado como prioridad de la agenda política nacional.

Por tal motivo, en el siguiente capítulo se dará cuenta del proceso legislativo que dio forma al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que inició en noviembre del 2012 y concluyó en julio del 2016 con su promulgación y consecuente entrada en vigor. Antes de este sistema, sólo se dieron esfuerzos limitados, simulando la intención de disminuir los altos niveles de corrupción política pero sin ningún impacto real e incluso, con situaciones de conflictos de interés en las instituciones creadas para el efecto. La coordinación institucional entre la federación, los estados y los municipios no estaba legislada ni considerada como mandato constitucional.

Sin embargo, antes es necesario explicar los elementos teóricos que nos permitirán entender a la corrupción como un fenómeno permanente, de carácter universal y propio de todos los sistemas políticos, no sólo de los democráticos.

En el marco del concepto sobre calidad, el combate a la corrupción es propia no sólo del Estado de Derecho como se dijo, sino de la construcción de un Estado Democrático de Derecho con mayores alcances y mejores resultados si se aplica de la manera adecuada.

4.6.1. Aproximación teórica al fenómeno de la corrupción política

La corrupción es fenómeno complejo, con múltiples causas y diversas consecuencias; los ámbitos de análisis atraviesan prácticamente la totalidad de la actividad humana y para los objetivos de esta investigación, sólo se ocupara de sus generalidades, definición y clasificación más apropiada para vislumbrar que la corrupción política, en el ámbito gubernamental, es la que nos interesa.

A) Generalidades

De acuerdo con Francisco Laporta (2010), algunas generalidades de la corrupción son las siguientes:

a) Es permanente. Ha existido siempre, desde las sociedades más antiguas hasta la actualidad y ha atravesado todos los tipos de sistemas políticos que se puedan pensar, no es privativa sólo de las dictaduras o de las democracias, por ejemplo;

b) Es universal. Tiene lugar en el ámbito público –sociedad e instituciones de gobierno- y en el ámbito privado –actividades profesionales o relaciones de familia-

c) La corrupción siempre implica la violación de un deber. Ya sea en la antigüedad o en la actualidad, en lo público o en lo privado, por acción u omisión, la corrupción consiste en el incumplimiento de un deber, facultad o atribución; y

c) El comportamiento corrupto –de quien corrompe y de quien es corrompido– lleva implícita la búsqueda de un beneficio colectivo o individual.

Si bien la corrupción se da en cualquier tipo de sistema político sin importar su denominación, sí hay diferencias muy distintas en la forma que se percibe, se persigue y se castiga. En este contexto, las formas culturales para entender la corrupción, los medios para descubrirla y mecanismos para sancionarla, sí son considerablemente muy distintos y se han transformado a través del tiempo y de las sociedades. La relación con la corrupción es distinta entre la dictadura y la democracia.

En materia de calidad democrática –objeto de la tesis–, la corrupción socava las bases del Estado de Derecho porque su pervivencia y crecimiento se dan justamente, fuera del cumplimiento de la ley o de los deberes institucionales. Al sustituir el interés público por el privado, se niega el principio de igualdad, minando no sólo el valor esencial de las personas en sociedad, sino la característica esencial de la democracia. Esta es el primer rasgo distintivo del tipo de corrupción que interesa introducir.

B) Causas

En este sentido, las causas de la corrupción son múltiples pero de manera general se pueden agrupar en seis apartados (Laporta, 2010).

a) Causas genéricas. Rápido crecimiento económico y modernización como consecuencia de un cambio de valores y de una expansión en su administración; Incremento de las oportunidades políticas en relación con las oportunidades económicas, de modo que la política se convierte en un medio de promoción profesional y social; Cambio en el marco en donde se desarrolla la actividad económica; y Desequilibrio institucional entre el protagonismo de algunos agentes y recursos para cumplir sus propósitos.

b) Causas específicas. Salarios de bajo nivel; Inestabilidad en la función pública; Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanciones, ya sea por la ausencia de legislación, de sanciones o por ineficiencia; Excesiva regulación administrativa, o ineficiencia de gestión; Gran impacto económico las decisiones públicas; Doble lealtad del agente público; Falta de competitividad o inexistencia de mercado abierto; Defectos en la organización burocrática que puede afectar los controles internos.

c) Causa formal. En un triple sentido esta causa consiste en el monopolio de la decisión pública, en la discrecionalidad de decisiones públicas y escasa responsabilidad en la toma de esas decisiones; y

d) Causa última de la corrupción. La conducta deshonesta del actor público.

C) Características

Algunas de las condiciones más importantes de los actos de corrupción, de acuerdo con Jorge Malem (2002), son las siguientes:

1. Para que un acto de corrupción tenga lugar, se tiene que transgredir alguna regla que regula el cargo o función que se ostenta. Al menos una de las partes involucradas debe ocupar un cargo público;

2. Debe existir un marco normativo como referencia de las reglas que no se cumplen para contextualizar el ámbito en donde la corrupción tiene lugar, por ejemplo en el marco de la corrupción policial o de la corrupción política;

3. Las conductas corruptas tienen que tipificarse. Un acto de corrupción política no siempre significa una acción ilegal, ello depende del sistema jurídico establecido, de los procedimientos y de las sanciones contempladas para identificar, perseguir y sancionar actos de corrupción; y

4. Los actos de corrupción conllevan beneficios adicionales que no siempre son económicos, pueden ser en especie, a cambio de favores políticos o de cualquier otra índole pero siempre a cambio de algo extra.

D) Definición

En cumplimiento de los objetivos de la tesis y de acuerdo con el mismo autor, los actos de corrupción política se definen:

...como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de una función de carácter político con el objeto de obtener un beneficio extra-posicional, cualquiera que sea su naturaleza (Malem Seña, 2002, p. 35).

E) Consecuencias

A su vez, algunas de las consecuencias de la corrupción política se agrupan de la siguiente manera:

a) Consecuencias Económicas. Atenta contra la inversión de un país y por lo tanto, es negativa para su desarrollo económico; Afecta la productividad y la calidad de las inversiones de un país, en razón de los beneficios a obtener. Es decir, se privilegian los negocios que dejarán mayores beneficios, por encima de las áreas de interés social, como la educación, la cultura o la salud, por ejemplo; incrementa los costos de los precios en bienes y servicios debido al impacto de las pérdidas económicas por el gasto destinado a pagos de corrupción.

b) Consecuencias Políticas. La corrupción socava la estructura social, el principio de la mayoría y las bases mínimas de la democracia; La calidad de la democracia se ve debilitada porque la corrupción afecta el ámbito de la transparencia y el acceso a la información pública, en detrimento de los mecanismos

de rendición de cuentas; Cuestiona seriamente la relación entre sociedad y democracia, porque la corrupción política privilegia las acciones de las instituciones sobre la voluntad de la ciudadanía; El pluralismo y la competencia se ponen en riesgo por favorecer a una u otra opción política, por fuera del sistema de electoral o de partidos.

c) Consecuencias vinculantes. En este tipo de consecuencias se cuestiona de manera general a la democracia como forma de gobierno porque la corrupción política puede ser detonadora de golpes de Estado o de destitución ilegal de autoridades democráticamente electas, la región latinoamericana ha tenido varias experiencias en esta materia; la política pervierte sus propios fines y la corrupción puede afectar el diseño e implementación de políticas públicas, así como la organización y funcionamiento de las instituciones; los actos de corrupción llevan de manera implícita la comisión de otros delitos penales e incluso pueden generar la pérdida de vidas humanas, por ejemplo, en materia de infraestructura o construcción en donde se privilegia la ganancia económica sobre la calidad de las obras realizadas; asimismo, el sistema de justicia es gravemente afectado por actos de corrupción de jueces, magistrados o ministros que se corrompen, poniendo en grave riesgo la impartición de justicia, desde juicios ciudadanos hasta aquellos que persiguen la destitución de autoridades electas.

En síntesis:

La corrupción se muestra como una actividad altamente distorsionadora del proceso económico, político y social. En una democracia, sus efectos son gravísimos. Tan es así que desde un punto de vista conceptual se puede afirmar que corrupción y democracia son términos mutuamente excluyentes. ...Para hacer frente a los casos individuales de corrupción basta con medidas adecuadas de control con aparatos de investigación y judiciales eficaces y con la imposición de las penas respectivas. Con la corrupción sistémica, generalizada, practicada por medio de redes integradoras y estables destinadas a intercambios irregulares se introduce el germen de la destrucción de la democracia como modo de vida política (Malem Seña, 2002, p. 34).

4.7. Aproximación Empírica al Fenómeno de la Corrupción Política

Una de las grandes deficiencias que se identifican con el papel del Estado de Derecho en México, es justamente el crecimiento sostenido durante décadas de los índices de corrupción y la ausencia de mecanismos de control al ejercicio del gobierno que en su conjunto, repercuten de manera negativa en el incremento de la brecha de desigualdad.

Después de una breve explicación sobre las escuelas o teorías que explican la corrupción –Integracionista, Institucionalista y Economicista- Franco Cazzola argumenta que ésta se vincula con el desarrollo de los sistemas políticos democráticos (teoría institucional); su alcance y crecimiento tiene que ver con la falta de control social –denuncia-, así como de su eficiente investigación y sanción; de manera que el sistema judicial, de impartición y procuración de justicia, están

estrechamente relacionados con el Estado de Derecho y a su vez, con los principios de igualdad y libertad en la medida de su cumplimiento (Cazzola, 2006, pp. 41-51).

Y bajo la teoría institucional, se explica que la corrupción se ha relacionado históricamente con el desarrollo de los sistemas políticos. Desde los primeros estados nación como Inglaterra y Francia, así como de manera posterior en el siglo XIX en Alemania y Estados Unidos, ya se configuraban distintas formas de entender, perseguir y castigar la corrupción de acuerdo con la característica considerada como fundamental en los seres humanos.

Así, en Inglaterra se construyó un régimen para limitar el poder de los gobernantes y garantizar la igualdad ante la ley; en Estados Unidos un régimen de separación de poderes para proteger libertades; a principios del siglo XIX en Alemania, un estado que colocó la libertad como el valor más importante, no obstante que hacia la mitad de ese mismo siglo, después de la Revolución de 1848 se impuso la idea del derecho objetivo legislado por el Estado; mientras que en Francia durante la Tercera República, el poder estatal debía asumir funciones de Estado policía, Estado legal y de Estado de Derecho (Aguiar, 2013, pp. 264-271).

Los cuatro ejemplos que históricamente han mostrado el papel del Estado para tutelar la igualdad y/o libertad –Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, y Francia– tienen un elemento en común: la implementación de mecanismos de control al poder estatal y para garantizar derechos fundamentales.

Como característica de las democracias de reciente instauración, la corrupción política es la que tiene mayor impacto sobre la generación de desigualdad económica y social, pues las políticas e instituciones públicas que debían estar destinadas para su atención, son las más susceptibles a prácticas corruptas. De acuerdo con Laurence Whitehead (2006), los dos mecanismos más importantes para controlar el poder desmedido de la riqueza privada son: el gobierno de la ley y derechos civiles y políticos de la ciudadanía, ambos ausentes –cuando más limitados- durante más de setenta años en la conformación del sistema político mexicano.

Es por ello que la corrupción en México tiene que ver desde su origen, con el establecimiento de un sistema político presidencialista autoritario y con partido hegemónico, en donde el poder del presidente no tenía límites ni controles, aún con la existencia de los poderes judicial y legislativo, con partidos de oposición y elecciones regulares pero no competitivas.

Como se menciona en el Capítulo II, algunos de los principales problemas que enfrenta la democracia mexicana son la violencia, la desigualdad y la corrupción. A partir de la alternancia política en la Presidencia de la República del año 2000, los gobiernos en turno sólo han podido mejorar en dos puntos porcentuales el apoyo nacional a la democracia como forma de gobierno, pasando de 46% en 2001 a 48% en 2016, dilapidando un bono de credibilidad en 2002, cuando el apoyo a la democracia en México fue de 63%, el más alto porcentaje que el país había tenido desde 1995 (Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana, 2016).

A) Latinobarómetro 2016

Según el Informe Latinobarómetro 2016, hace dos décadas la corrupción no parecía tener las graves dimensiones que hoy tiene en razón de dos explicaciones posibles: la gran mayoría de las democracias en América Latina han implementado mecanismos de transparencia que permiten conocer hechos de corrupción de larga historia, que antes eran invisibles, lo que hace aumentar la percepción de importancia del problema; y por otra parte, el crecimiento económico sostenido durante el mismo periodo en la región, la crisis asiática y la crisis financiera con instituciones burocráticas y débiles en su capacidad de imponer la ley, ha creado nuevas oportunidades de corrupción que los gobiernos apenas están comenzando a combatir.

De acuerdo con el mismo informe, la corrupción en México ocupa el tercer lugar de importancia de problemas a tratar, con nivel de preocupación intermedio para su atención; sólo un 46% de las personas entrevistadas opinó que es posible eliminar la corrupción, mientras que el promedio de la región es del 50%; y una de cada cuatro personas afirmó sabe de la comisión de algún acto de corrupción, colocándose entre los tres países con mayor conocimiento sobre el tema, sólo después de Brasil y Chile; es decir, que el fenómeno de la corrupción es cada vez más recurrente y de conocimiento general sin tomar decisiones o implementar políticas públicas para su detención (Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana, 2016).

B) Transparencia Internacional 2016

Por otra parte, Transparencia Internacional en 2016, informó que México es el país más corrupto entre los 34 miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y ocupa el lugar 123 de 176 países de acuerdo con el Índice de Percepciones sobre Corrupción 2016, obteniendo un puntaje de 30 en una escala de 0 a 100, donde cero significa “altamente corrupto” y cien “muy limpio”; manteniendo el mismo puntaje del año 2014, sólo un punto por encima de lo obtenido en 2013 y 2012. La falta de contrapesos reales entre poderes, el número y la gravedad de los casos de corrupción expuestos a la opinión pública y los niveles de impunidad, fueron determinantes en esta nueva evaluación del país. Entre las recomendaciones derivadas de ese mismo informe se realizaron las siguientes (Transparency International. The Global Coalition Against Corruption, 2017):

1. Corrupción e impunidad deben ser excepción y no regla. Las redes de corrupción formadas por empresas y funcionarios públicos deben ser investigadas, perseguidas y desmanteladas;

2. Es necesaria una Fiscalía General de la República capaz, autónoma e independiente para asegurar que la política anticorrupción del país no dependa ni de la política interna ni de la política externa. Su diseño deberá permitirle emprender acciones decididas, sistemáticas y permanentes para desmantelar redes de corrupción;

3. El Congreso, y en particular los Congresos Locales, deben cumplir su función constitucional de ser un contrapeso a los poderes ejecutivos y cumplir cabalmente con su función de vigilancia de las decisiones y el ejercicio de los recursos a nivel local;

4. Además de asegurar la correcta implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en el ámbito federal, es necesario iniciar el proceso de creación de los Sistemas Locales Anticorrupción;

5. En muchos estados del país, las instituciones que formarán parte de los Sistemas Locales Anticorrupción cuentan sólo con una autonomía jurídica, sin independencia real para investigar y sancionar la corrupción a nivel sub nacional. Debe revisarse que existan contrapesos reales y no sólo formales entre los poderes de los estados, especialmente en los órganos de fiscalización estatales; y

En el contexto económico del país, además de medidas de austeridad, deben incorporarse instrumentos adicionales que fortalezcan la apertura gubernamental, la integridad y la apropiada fiscalización del gasto público.

C) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030

Otro de los organismos internacionales que también sugiere poner más atención al problema de la corrupción, es el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –antes Objetivos del Milenio-, con

un total de diecisiete metas para transformar al mundo contemporáneo y entre los cuales destacan:

- Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos;
- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas;
- Crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas;
- Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la ciudadanía;
- Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial;
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales; y
- Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Lo anterior con base en la siguiente información:

- El poder judicial y la Policía están entre las instituciones más afectadas por la corrupción;

- La corrupción, el soborno, el robo y el fraude fiscal cuestan alrededor de 1260 millones de dólares para los países en desarrollo al año; esta cantidad de dinero podría ser utilizada para elevar por encima de los 1,25 dólares diarios a las personas que viven con menos de ese dinero durante un mínimo de seis años;
- El estado de derecho y el desarrollo tienen una interrelación significativa y se refuerzan mutuamente, por lo que es esencial para el desarrollo sostenible a nivel nacional e internacional.

D) Organismos Nacionales Anticorrupción

A nivel nacional existen pocas organizaciones que miden, evalúan y reportan los niveles de corrupción y sus consecuencias en el país. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Transparencia Mexicana (TM), Red por la Rendición de Cuentas (RRC); Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), México Evalúa (ME), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) –de tipo empresarial-, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) – institución de gobierno-, son las más reconocidas en la materia pero generalmente toman como referencia las mediciones y resultados de los organismos internacionales. La mayoría funciona con recursos propios –excepto el INEGI- y limitados, sus evaluaciones no son tan periódicas y por lo mismo, no actualizadas.

Por ejemplo, para esta investigación, con datos de hace siete años, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010, reportó que en ese año, se

identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares, mientras que en 2007, informe inmediato anterior, se reportaron 197 millones de actos. En promedio, los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso a ese rubro; la frecuencia de corrupción a nivel nacional se incrementó tres décimas y pasó de 10.0 en 2007 a 10.3 en 2010 (Transparencia Mexicana, 2017).

Al igual que sucede con las dimensiones de la calidad democrática, mientras que en el país no se generen metodologías e indicadores adecuados para nuestra realidad, las referencias de investigación seguirán siendo las de organismos internacionales, que al margen de la posible influencia externa o manipulación de los datos a partir de su inversión en el financiamiento de los países en desarrollo, son las únicas mediciones confiables que se pueden tomar como parámetro del funcionamiento institucional en el país.

Parte de la propuesta de esta investigación es abrir el debate sobre la calidad de la democracia en México a partir del Estado de Derecho, diseñar e implementar metodologías e indicadores propios sobre los principales problemas del país y estar en condiciones de proponer mejoras legislativas, en materia de políticas públicas o de organización institucional en términos de los contenidos, procedimientos y resultados de la democracia.

México se inserta de manera tardía en el combate a la corrupción, que si bien es un avance, enfrenta retos que serán difíciles de cumplir sin el acompañamiento integral de otras dimensiones democráticas, en primer lugar como se ha estado advirtiendo, el estado de derecho en un sentido mucho más amplio que tan sólo el combate a la corrupción, y segundo, tales como rendición de cuentas horizontal y/o vertical, la participación ciudadana, la competencia política o la responsividad, esta última entendida como la satisfacción de la sociedad en general, derivada de la capacidad de respuesta del gobierno y sus instituciones.

Como variable poco atendida en el marco de un Estado Democrático de Derecho, en el capítulo siguiente se analizará la reciente aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en julio del 2016, sus implicaciones en materia desarrollo institucional, las etapas del proceso legislativo para su generación, en virtud de que para su diseño, se tomaron en cuenta la opinión y sugerencias de especialistas y académicos en temas de corrupción, la participación ciudadana a partir de un foro nacional y la experiencia de funcionarios públicos, lo cual sugiere una propuesta receptiva y abierta a las necesidades de la sociedad en la materia.

Con el objetivo de contextualizar los alcances y limitaciones de este nuevo sistema, se analizarán las características generales del Sistema de Justicia en México y la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública a raíz de los problemas nacionales en seguridad pública y delincuencia organizada. Ambos como variables complementarias del Estado Democrático de Derecho.

El siguiente capítulo se abordará el SNA con relación a experiencias previas en la implementación de sistemas y respecto al resto de variables del Estado Democrático de Derecho, sus implicaciones, el proceso legislativo y la ruta pendiente para la implementación de los sistemas locales anticorrupción.

CAPÍTULO V. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y LA POSIBILIDAD DE CONSTRUIR UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) puede mejorar de manera potencial, el desempeño de la democracia mexicana a partir del fortalecimiento del Estado de Derecho.

De acuerdo con la metodología que propone el concepto sobre calidad de la democracia es pertinente recordar que la importancia del Estado Democrático de Derecho descansa en el imperio de la ley para defender los derechos políticos; en la protección de las libertades y derechos de toda la población; y en el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, redes de responsabilidad que implican que todos los agentes públicos y privados, incluyendo los más altos funcionarios del estado, están sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos (Magen & Morlino, 2009).

También es importante recordar que para construir esas tres columnas del Estado Democrático de Derecho –como indicador de la calidad democrática- se requiere de cinco insumos: 1. Protección de las libertades civiles y derechos políticos; 2. Independencia del poder judicial y un sistema de justicia moderno; 3. Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley; 4. Eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado; y 5. Fuerzas de seguridad que son respetuosos de los derechos de los ciudadanos y están bajo control civil (Magen & Morlino, 2009).

De estos cinco insumos (como se muestra en la Tabla 4), se identificó que cuatro de ellos han sido plenamente incorporadas al marco jurídico mexicano —a través de Sistemas Nacionales- a través de un conjunto mínimo de derechos y que a partir de su observancia o incumplimiento, se han generado parámetros de evaluación sobre el desempeño institucional y se someten al escrutinio público.

| | |
|---------------------------------------|---|
| Sistema de Justicia | 1. Protección de las libertades civiles y derechos políticos |
| | 2. Independencia del poder judicial y un sistema de justicia moderno |
| Sistema Nacional de Seguridad Pública | 3. Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley; y |
| | 5. Fuerzas de seguridad que son respetuosos de los derechos de los ciudadanos y están bajo control civil. |

Tabla 4. Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior, se desprende que el insumo marcado con el número (4) en la página anterior y en Capítulo IV, no se encontraba incorporado en el marco jurídico nacional para su atención coordinada en los tres niveles de gobierno, ni para el diseño e implementación de políticas públicas, como sí han sido contemplado los otros cuatro.

Las razones pueden ser varias: a raíz del carácter presidencialista y autoritario del sistema político mexicano que no consideró la corrupción como un problema, sino

como una herramienta; por la falta de interés del Poder Legislativo –o de las fuerzas políticas representadas en él- que a más de cien años de reformas legales, recién legislaron en la materia; o por ser propia del surgimiento de nuevas democracias en vías de consolidación.

El hecho es que a la eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado, no se le había concedido la importancia que ahora tiene. Por lo menos, hasta julio del año 2016, cuando entró en vigor una nueva ley que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) con la tarea de establecer los principios, las bases generales y las políticas públicas para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos; este sistema, es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en materia de corrupción pública o privada en el ámbito gubernamental.

En el marco de una democracia con calidad y de la primacía del Estado de Derecho –como se explicó en el capítulo anterior-, la legislación por sí sola, no garantiza que vaya a funcionar el combate a la corrupción. El escaso desempeño de la democracia mexicana en todas sus dimensiones, y las evaluaciones negativas –nacionales e internacionales- en cualquiera de sus áreas de desempeño y de manera particular, las que tienen que ver con desarrollo humano, exigen instituciones responsables con estándares de calidad y sobre todo, demandan la participación ciudadana como

parte un mecanismo efectivo de vigilancia y transparencia en el ejercicio de la función pública.

En este quinto y último capítulo –con referencia a los otros cuatro insumos de un Estado Democrático de Derecho- se describe brevemente el Sistema de Justicia y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, como experiencias previas del diseño e implementación de políticas públicas para la atención de grandes problemas nacionales en México. Ambos sistemas congregan el conjunto mínimo de derechos para completar la primera dimensión de la calidad democrática. La tesis principal de este capítulo, es que la eficaz lucha contra la corrupción y el establecimiento de mecanismos de control al potencial abuso del poder estatal, era un elemento ausente en el sistema político mexicano hasta julio del 2016, y a partir de su entrada en vigor –conforme a los elementos teóricos expuestos en los Capítulos II y IV-, pueden contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho y en consecuencia, con el mejoramiento de las otras siete dimensiones democráticas.

Sin menoscabo de los avances logrados a través de los otros dos sistemas, el Sistema Nacional Anticorrupción se presenta como una oportunidad relevante para la aplicación de la ley y la transparencia en el ejercicio de la función pública. De manera complementaria con los otros cuatro insumos que ya están legislados y en funcionamiento, su adecuada ejecución permitirá concluir un ciclo de reformas que en conjunto, sientan las bases legales y normativas para la construcción de un Estado Democrático de Derecho.

La procuración e impartición de justicia, la protección de derechos humanos y la comisión de delitos del fuero común y federal, como se explica en capítulos anteriores, son deficiencias que reprobaban fácilmente cualquier evaluación, pero con la implementación correcta del Sistema Nacional Anticorrupción es posible contribuir para mejorar su desempeño. Es por ello que a pesar de lo bien organizada que parece estar la estructura institucional del Sistema de Justicia y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, al final de cada apartado respectivo, se incluyen algunas preguntas que confrontan sus resultados empíricos -ampliamente cuestionados en la sociedad-, con los objetivos de su normatividad.

5.1. Sistema de Justicia en México

A) Independencia del poder judicial

De acuerdo con el Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Judicial de la Federación se integra por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito.

En el ámbito formal de la ley, la independencia del Poder Judicial en México se encuentra establecida en el Artículo 49 del mismo ordenamiento que a la letra dice:

...El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión... (Congreso de la Unión, 2017).

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Sin embargo, dicha independencia es relativamente nueva y se estableció a través de una reforma constitucional en 1994. Esta reforma tuvo como motivaciones más importantes, dotar a la Corte de facultades para dirimir conflictos entre los distintos poderes públicos y para restringir acciones gubernamentales arbitrarias; Institucionalizar los procesos para resolver controversias sobre los límites de competencias entre poderes y para determinar la posible inconstitucionalidad de leyes. Se modificó el proceso de nombramiento de ministros, a fin de que su designación no fuera facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo Federal – porque eso ya constituía una intervención-, así como la creación de una estructura institucional permanente y estable.

Su diseño institucional buscó que las decisiones tomadas por los ministros y jueces, se rijan bajo los principios de imparcialidad, objetividad y legalidad.

B) Protección de las libertades civiles y derechos políticos

En cuanto a este insumo del Estado Democrático de Derecho, además de encontrarse tutelados en los primeros veintinueve artículos de la Constitución – como se mencionó en el capítulo anterior- la protección de las libertades civiles y derechos políticos también se implementó a través de una reforma constitucional. El 10 de junio de 2011, entro en vigor la última legislación en materia de derechos,

considerada como una de las más importantes en la historia jurídica de México, porque el conjunto mínimo de derechos y las garantías individuales de las personas, se elevaron a rango constitucional bajo la categoría de derechos humanos. Algunos de los cambios más importantes de esta reforma, fueron los siguientes (Congreso de la Unión, 2017):

1) La sustitución del termino garantías individuales por el de derechos humanos;

2) El reconocimiento de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que México forma parte;

3) La adicción de la cláusula de “interpretación conforme”, la cual implica que todas las normas jurídicas relativas a los derechos humanos deberán ser interpretadas a la luz de la propia constitución y los tratados internacionales, la doctrina se refiere a ella como *Principio Pro Persona*;

4) La obligación del Estado Mexicano de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad;

5) Establecer que el objetivo central de la educación mexicana es la enseñanza del respeto a los derechos humanos en todos los niveles educativos del país;

6) Prohibición de celebrar de tratados internacionales que menoscaben los derechos humanos reconocidos por la constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte;

7) Garantía de audiencia para extranjeros. La reforma constitucional reviste a los extranjeros del derecho a ser oídos y vencidos en juicio cuando incurran en alguna causal legal que determine su expulsión del país; y

8) Transferencia de la facultad de investigación en materia de violaciones graves a derechos humanos por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Esta transferencia se dio en razón de que la CNDH es un órgano ex profeso para la protección y defensa de los derechos humanos.

C) Sistema de Justicia Moderno

En junio del 2016, entró en vigor otra reforma constitucional destinada a la modernización del Sistema de Justicia en México, a través de la implementación en los tres órdenes de gobierno, de un sistema de juicios orales y su debido proceso, caracterizado por la transparencia, la profesionalización de las policías, la investigación científica de los delitos, la prisión preventiva como excepción, el equilibrio procesal entre el Ministerio Público, víctimas y acusados, el mayor control de parte de los jueces durante el proceso y audiencias públicas para el desahogo de pruebas, entre otras modificaciones. La reforma que creó el nuevo sistema de

justicia penal tiene como principales objetivos los siguientes (Congreso de la Unión, 2017):

1. Agilizar y transparentar los procesos penales, con la adopción de un sistema de justicia penal plenamente acusatorio, con juicios orales y procesos simplificados. Gracias a ello, por ejemplo, la etapa de investigación de los delitos será mucho más ágil y deberá ser mucho más profesional. El juicio se desarrollará plenamente en audiencias orales y públicas, ante la presencia obligatoria de un juez, que también obligadamente presenciará el desahogo de las pruebas y los alegatos;

2. Los ciudadanos gozarán de un sistema eficaz y transparente de protección de sus derechos, tanto del inculpado, como de las víctimas u ofendidos. La reforma pretende dejar atrás el sistema en el que el indiciado prácticamente se consideraba culpable hasta que se demostrara lo contrario; se adoptó el principio elemental de presunción de inocencia. Además, se establecen nuevas medidas en favor de los derechos de las víctimas, sobresaliendo el carácter de “parte” dentro del proceso penal con los derechos que conlleva, asimismo la de recibir asesoría jurídica, de coadyuvar con el Ministerio Público e incluso intervenir en el juicio, recibir atención médica y psicológica cuando sea necesaria, fortalecer los instrumentos para la reparación del daño, o bien mantener en secreto su identidad y sus datos personales en aquellos casos en los que su seguridad así lo requiera;

3. Establecer medios alternativos de solución de controversias, lo cual permite que las instituciones encargadas de impartir justicia, centren sus

capacidades en la investigación y persecución de los delitos, más que en la solución de conflictos entre las partes; y

4. Sentar las bases para crear una defensoría pública más eficiente y profesional para proporcionar una defensa adecuada a quien no cuente con los medios materiales y económicos;

La reforma en conjunto, propició la modificación de prácticamente la totalidad de los ordenamientos jurídicos vinculados con la prevención del delito, la investigación, la procuración de justicia, la impartición de justicia y la ejecución de penas en México.

Sin embargo, los cambios no sólo implican la adecuación y armonización del marco jurídico secundario para implementar el sistema, sino que requiere de un largo proceso de formación, que incluya la capacitación de servidores públicos y profesionistas, así como de consolidar una nueva cultura que genere la confianza de la sociedad.

5.1.1. Protección de libertades civiles, derechos políticos e independencia del Sistema de Justicia. Preguntas sobre su calidad

Frente al marco jurídico nacional que durante los últimos años se ha ido ajustando a los parámetros de calidad internacional, los niveles de desempeño están siempre por debajo de evaluaciones aprobatorias. De acuerdo con Beetham, Carvalho, Landman, y Weir (2008) sobre la protección de derechos y el sistema de justicia, cabe preguntar:

- ¿Cuán efectiva y equitativa es la protección de las libertades de circulación, expresión, asociación y reunión?
- ¿En qué medida se asegura a todas las personas la libertad de practicar su propia religión, idioma o cultura?
- ¿En qué medida las personas y grupos que trabajan por los derechos humanos están libres de acoso e intimidaciones?
- ¿El Estado y la sociedad están siempre sujetos a la ley?
- ¿En qué medida el estado de derecho está en vigor en todo el territorio?
- ¿Hasta qué punto están todos los funcionarios públicos sujetos al estado de derecho y a reglas transparentes en el desempeño de sus funciones?
- ¿En qué medida los tribunales y el poder judicial son independientes del poder ejecutivo, y hasta qué punto están libres de todo tipo de interferencia?
- ¿Cuán igualitario y seguro es el acceso de los ciudadanos a la justicia, al debido proceso y a la compensación en el caso de mala administración pública?
- ¿En qué medida la justicia criminal y los sistemas penales cumplen con las debidas normas de trato imparcial e igualitario en su accionar?
- ¿Cuánta confianza posee la gente en que el sistema jurídico imparte justicia de manera equitativa y eficaz?

5.2. Sistema Nacional de Seguridad Pública

A) Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley

Respecto a la variable que corresponde a la aplicación y cumplimiento de la ley, se encontró que a partir de 1995 se creó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin embargo, las últimas reformas constitucionales en la materia se realizaron en el año 2008, estableciendo la facultad de generar las bases de coordinación y distribución de competencias en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados y municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Llama la atención que como objetivos del sistema se establecen los de contar con servicios de información efectivos en el combate a la delincuencia y la corrupción, así como reforzar y fomentar esquemas de interacción y coordinación interinstitucional. Lo cual supone un esfuerzo mucho mayor a nivel nacional para atender de manera integral el problema de la seguridad en el país.

Las atribuciones del sistema se contemplan en el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las cuales destacan las siguientes (Congreso de la Unión, 2017):

- Formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas y estrategias en materia de seguridad pública;

- Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia;
- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de Seguridad Pública. Se creó el Centro Nacional de Certificación y Evaluación del personal policial, que incluye la etapa inicial de evaluación de personal de nuevo ingreso, los criterios de permanencia y separación del cargo de acuerdo a perfiles definidos;
- Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública. La Ley integra cuatro procesos relacionados: la profesionalización de las policías, la carrera policial, la certificación y el régimen disciplinario en un conjunto que se denomina “Desarrollo Policial”. Tiene como finalidad el fortalecimiento institucional, la permanencia, el arraigo y certidumbre de los miembros de las policías. La Ley establece la integración de instancias “colegiadas”, donde participarían representantes de cada una de las tres áreas sustantivas de la policía, las cuales se denominan Comisión de Carrera Policial y Comisión de Honor y Justicia, cuya función sería conocer y resolver, en sus respectivos ámbitos de competencia, las controversias derivadas de la aplicación de los procedimientos de Carrera Policial y Régimen Disciplinario;

- Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal, con la participación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para generar estadísticas en la materia;
- Realizar acciones y operativos conjuntos de las instituciones de seguridad pública;
- Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública. Establece la atribución de las policías para investigar delitos bajo la conducción del Ministerio Público, con la finalidad de mejorar la calidad de investigación. Las policías crearon tres nuevas áreas: de investigación, de prevención y de reacción. Con el objetivo de homologar los conocimientos, dotar de habilidades y destrezas al conjunto policial, la reforma contempló un plan de formación y profesionalización policial, una Academia Nacional y la disposición de crear academias locales; se creó una estructura orgánica de grados y rangos para el fortalecimiento de la cadena de mando; estas disposiciones hacen suponer que se atenderá el requerimiento de contar con personal especializado en las tres áreas, organizado, motivado, y bajo una unidad de mando cuya nomenclatura sea homogénea, lo que facilitaría las acciones de coordinación; y
- Establecer las formas y medios de participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de

Seguridad Pública. El Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá carácter de invitado permanente. Adicionalmente, el Consejo Nacional funciona por medio de tres Comisiones permanentes, donde podrán participar instituciones académicas, de investigación y agrupaciones del sector social y privado que se requieran; las Comisiones son: de información, de certificación y acreditación, y de prevención del delito y participación ciudadana, las cuales se coordinan, a su vez, con la estructura orgánica que conforma al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de tres Centros Nacionales, que son congruentes y de igual denominación; el Centro Nacional de Información; el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

Con base en lo anterior, las policías, los ministerios públicos, autoridades penitenciarias y las dependencias de seguridad pública a nivel federal, local y municipal trabajan de manera conjunta, lo que permite que el nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública refuerce y consolide la Estrategia de Seguridad del Estado.

B) Fuerzas de seguridad bajo control civil

A pesar de que el Artículo 21 constitucional establece que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, gran parte de las recomendaciones a México en materia de derechos humanos, ha sido por el papel que las fuerzas armadas han asumido en tareas ordinarias de seguridad pública. Principalmente, a partir del 2006, cuando el gobierno federal en turno implementó una campaña nacional de combate frontal contra el narcotráfico y delitos de alto impacto, como el secuestro y el tráfico de armas, desatando los más altos índices de violencia registrados en el país, muy por encima de la cantidad de personas muertas en guerras nacionales.

5.2.1. Capacidad para aplicar y hacer cumplir la ley. Fuerzas de seguridad que respetan derechos humanos y están bajo control civil. Preguntas sobre su calidad

- ¿Están las fuerzas militares y policiales bajo el control civil?
- ¿Qué grado de eficacia tiene el control civil sobre las fuerzas armadas, y en qué medida la vida política está libre de la participación militar?
- ¿En qué medida las fuerzas policiales y de seguridad deben rendir cuentas públicamente por sus actividades?
- ¿Hasta qué punto la composición de las fuerzas armadas, policiales y de seguridad refleja la composición social de la sociedad en general?

- ¿En qué medida el país está libre del accionar de unidades paramilitares, ejércitos privados, milicias y mafias criminales?
- ¿En qué medida están todas las personas libres de padecer la violencia física contra su persona y del temor a sufrirla?

5.3. Sistema Nacional Anticorrupción

A) Eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado

El 18 de julio del 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación como disposición legal y vigente: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, el proceso de discusión y aprobación inició el 15 de noviembre del 2012, en el Senado de la República, a partir de un conjunto plural de iniciativas legislativas, pero también con la opinión de funcionarios públicos, magistrados, auditores e integrantes del sistema de procuración de justicia mediante un foro de análisis que tuvo lugar el 5 de febrero del 2013; así como con la participación de organizaciones ciudadanas relacionadas con los temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, en un segundo foro realizado el 12 de febrero del mismo año; en su conjunto, originaron las reformas y/o adiciones de seis artículos constitucionales³⁶.

³⁶ Artículos 73, fracción XXIX-H; 107, fracción V, en su primer párrafo e inciso b); 109; 113; 114, tercer párrafo, y 116, fracción III, quinto párrafo, y se adiciona el artículo 73, con una fracción XXIX-V, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Proceso en el que participaron de manera inicial, las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Gobernación,

En términos generales, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) establece los principios, las bases generales y las políticas públicas para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia y cuyos principales propósitos -entre otros- son (Secretaría de Gobernación, 2017):

- Establecer las directrices básicas que definen la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- Definir las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; y
- Instaurar las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Anticorrupción y Participación Ciudadana y Estudios Legislativos Primera (Senado de la República LXIII Legislatura, 2017)

Para ello, se promulgaron y/o reformaron seis instrumentos jurídicos:

- ✓ Ley General de Responsabilidades Administrativas (reforma).- para detallar las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal;
- ✓ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (nueva ley 2012).- para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción;
- ✓ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (reforma).- para crear al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena;
- ✓ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (reforma).- para crear la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción;
- ✓ Código Penal Federal (reforma).- para establecer las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares; y
- ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (reforma).- fortalecer la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate de la corrupción.

Una de las principales características del Sistema Nacional Anticorrupción es que se concibe como un mecanismo ciudadano para prevenir y castigar la corrupción; para eliminar trámites innecesarios y transparentar la contratación de obras públicas. Coordinar actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno a través de dos comités: Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana; así como investigar y sancionar casos de enriquecimiento ilícito en los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, hayan adquirido sin poder justificar.

Se contemplan facultades que buscan prevenir los actos de corrupción a través de Códigos de Ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación utilizando instrumentos como la Plataforma Digital Nacional, conformada por el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.

De acuerdo con la ley promulgada, el SNA estará conformado por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana, que se coordinarán entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad pública.

El Consejo está conformado por el presidente de la República (quien lo preside), el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los presidentes de las mesas directivas de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los órganos constitucionales autónomos en el ámbito federal, el auditor Superior de la Federación, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los titulares de los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) podrá investigar las faltas administrativas graves y los hechos de corrupción; si ésta determinara la existencia de una probable responsabilidad administrativa o penal, podría promover las acciones procedentes ante cualquier autoridad competente para imponer sanciones.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa contará con autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Además de la ASF, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Tribunal Federal serán los responsables de auditar el uso de los recursos públicos e investigar, con las más amplias facultades, posibles actos de corrupción.

Aunque el presidente de la República puede nombrar y remover a secretarios de Estado, en el caso de la SFP, el titular propuesto tendrá que ser ratificado por el

Senado de la República. La ASF podrá investigar el uso de los recursos provenientes de las participaciones federales, que son repartidos entre los estados.

No obstante, uno de los grandes temas que quedó fuera de discusión es que el presidente de la República no podrá ser acusado por actos de corrupción o conflictos de interés, sino sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, dejando una laguna en el sistema de transparencia y rendición de cuentas que se intenta poner en marcha.

5.3.1. Proceso legislativo para la generación del SNA

Del análisis e investigación sobre el origen y contenido del SNA, podemos identificar cinco etapas del proceso que se pretende ilustrar³⁷:

Etapas 1. Identificación de la metodología propuesta por los distintos grupos parlamentarios para abordar la problemática de la corrupción en México.

- Resaltando que la corrupción ha debilitado los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad, se reconoce que ha disminuido las posibilidades de crecimiento económico, ha alejado inversiones productivas del país y ha sido una de las causas de la propagación del narcotráfico y de la crisis de

³⁷Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, presentado el 13 de diciembre del 2013 (Senado de la República, 2016).

seguridad pública que vive México. La corrupción además de ser un problema ético, es un obstáculo para el desarrollo.

- El abuso del poder público y la impunidad, propiciados por una democracia disfuncional, han provocado que prácticamente cualquier servidor público tenga incentivos para realizar acciones u omisiones en su deber público con miras a obtener un beneficio privado. Ante los escándalos de endeudamiento de estados y municipios, licitaciones fraudulentas, concesiones pactadas, sindicatos opacos, aduanas ineficientes, guarderías sin medidas de seguridad y un conjunto de leyes laxas, el fenómeno de la corrupción distorsiona el funcionamiento de los órganos del Estado y de sus servidores públicos: la corrupción deslegitima a las instituciones públicas, genera vicios en la gestión pública, incrementa los niveles de desigualdad, presiona para la creación de legislaciones y políticas públicas inapropiadas e ineficaces, y profundiza la distribución inequitativa de recursos públicos y de un gasto ineficiente.

Etapas 2. Estudio de los modelos anticorrupción propuestos en el conjunto de las iniciativas presentadas y su viabilidad.

- Las iniciativas propusieron la creación de órganos constitucionales autónomos para combatir a la corrupción por diferentes vías: instituir una Comisión Nacional Anticorrupción; la creación de una Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción; la implementación de un Instituto Nacional

Anticorrupción y Control con una Fiscalía Especial a su cargo; así como la creación de órganos similares en las entidades federativas y sus municipios. Sin embargo, la diferencia esencial entre los modelos propuestos descansa en la institución facultada para sancionar hechos de corrupción, ya sea en el ámbito administrativo, en el ámbito penal o ambos.

Etapas 3. Estudios de derecho comparado y revisión de los compromisos adquiridos por México a través de instrumentos internacionales.

Esta etapa es interesante porque gran parte de las motivaciones para aprobar mecanismos anticorrupción tienen su origen en instrumentos internacionales. Los intereses de una economía global con mercado internacional han obligado a nuestro país a mejorar las condiciones de inversión extranjera y a elevar las garantías sobre los bienes financieros. Entre los más importantes se encuentran:

- La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada por el Consejo de la OCDE el 23 de mayo de 1997. Mediante esta recomendación los países miembros acordaron establecer de coordinación para disuadir, prevenir y combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en relación con las transacciones comerciales internacionales. Intenta prohibir y penalizar el pago de sobornos para la obtención de negocios internacionales así como fomentar buenas prácticas y estándares en materia de compras

gubernamentales, requisitos contables, auditorías externas y controles internos de las empresas;

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 4 de diciembre del 2000 y de la cual México fue sede de la Conferencia de Alto Nivel para su firma, del 9 al 11 de diciembre de 2003 en la ciudad de Mérida, Yucatán. Lo anterior, a partir de la gravedad de los problemas y amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. Sus objetivos se basan en la promoción y fortalecimiento de medidas para prevenir y combatir la corrupción; en la cooperación internacional y la asistencia técnica, incluida la recuperación de activos; así como en la obligación de rendir cuentas y en la debida gestión de los asuntos y bienes públicos; y
- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, adoptada el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, y la cual reconoce el alcance global de la corrupción y, por tanto, la necesidad de contar con un instrumento multilateral para combatirla eficazmente. Advierte que la corrupción no puede ser combatida bajo la perspectiva represiva sino que es necesario adoptar medidas preventivas a través de la modernización de las instituciones públicas para identificar las causas y condiciones que dan origen y fortalecen la corrupción. Y algo muy

importante, es que reconoce no sólo el compromiso del Estado en su conjunto sino además la activa participación de la sociedad civil.

Etapa 4. Inclusión de las posturas y opiniones de expertos, especialistas y representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Como resultado de la realización de dos foros con la participación de funcionarios, expertos en la materia y ciudadanía, se coincidió en que la corrupción es un fenómeno complejo y multicausal, por lo que su combate requiere una atención integral, que priorice la prevención, antes que las acciones punitivas. A manera de diagnóstico, se presentaron las siguientes conclusiones:

- La estructura institucional en materia de combate a la corrupción, presenta altos índices de descoordinación y fragmentación en materia de transparencia (a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información); de fiscalización (a cargo de la Auditoría Superior de la Federación); de responsabilidades (a cargo de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de la Función Pública); de evaluación (a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social); y de finanzas públicas (establecido por el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos y contabilidad gubernamental);
- Ausencia de la cultura de la denuncia, en parte por el temor a las consecuencias de hacerlo y en parte por la falta de confianza en las instituciones responsables de velar por la legalidad;

- Insuficiente infraestructura institucional para prevenir, investigar y perseguir la corrupción;
- Débil marco jurídico de responsabilidades, principalmente en lo que se refiere a las conductas delictivas relacionadas con la corrupción y su adecuada acreditación;
- Carga de trabajo excesiva en los tribunales correspondientes. Los tribunales administrativos están saturados de asuntos, principalmente, fiscales. De ahí que los casos de responsabilidades sean relegados. Por su parte, los del Poder Judicial, si bien ya cuentan con tribunales en materia penal y administrativa, en la práctica, la promoción de juicios de amparo saturan su actividad;
- Debilidad en el sistema de documentación y archivo de las acciones de gobierno. No existe un archivo eficiente para documentar y organizar las principales decisiones públicas a fin de permitir a los órganos fiscalizadores reconstruir el proceso de toma de decisiones en materia de contratos, licitaciones, compras y adquisiciones, obras públicas, etc. y con ello verificar que éstas se hicieron apegadas a derecho;
- Exceso de trámites o exceso de discrecionalidad de los servidores públicos para autorizarlos, para lo cual se promulgó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria

(Cofemer), con la intención de reducir trámites innecesarios e incrementar la competitividad nacional; y

- Debilidad en los sistemas de contratación, de permanencia y de estímulos de los servidores públicos. Los especialistas consideraron que la legislación del servicio profesional de carrera no está permitiendo atraer y retener a los mejores perfiles al servicio público. Por naturaleza, las instituciones gubernamentales operan con recursos humanos en su mayor parte, de ahí la importancia de que los mecanismos de ingreso promuevan la incorporación de personas éticas, profesionales y responsables.

Etapas 5. La presentación del dictamen final que dio forma y organizó al Sistema Nacional Anticorrupción como ahora lo estamos conociendo.

La corrupción es un fenómeno social, multifactorial y político muy complejo. Por lo mismo, requiere un conjunto de medidas y de acciones en múltiples frentes para su combate efectivo. Una reforma integral contra la corrupción, como lo sugirieron los académicos, los especialistas y los representantes de la sociedad civil y de diversas instituciones gubernamentales, tiene dos enfoques:

- ❖ Enfoque preventivo
 - ✓ Con controles y sanciones que desalienten la corrupción;
 - ✓ Transparencia en las acciones gubernamentales;
 - ✓ Con incentivos para que los servidores públicos no se corrompan; y

- ✓ Participación ciudadana para monitorear y fiscalizar de manera permanente al gobierno.

❖ Enfoque punitivo

- ✓ Con la coordinación de instancias responsables de fiscalizar, supervisar y controlar las funciones y el presupuesto públicos;
- ✓ Con adecuados y eficaces instrumentos persecutorios para sancionar actos de corrupción;
- ✓ Marco jurídico claro, preciso y severo contra la corrupción en todas sus modalidades y espacios; y
- ✓ Persecución y sanción de la corrupción en el sector privado, que vaya contra el corruptor y contra el corrompido.

5.3.2. Implicaciones del SNA

El debate que se generó no sólo en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino en la sociedad, en el ámbito intelectual, en la investigación académica y en organizaciones nacionales e internacionales, en torno al SNA, abrió la puerta sobre un tema que parecía estar fuera del interés gubernamental. Dicha discusión, al margen de las modalidades o detalles de los cambios en la norma jurídica, lo que plantea de fondo es: la necesidad de reforzar el papel del Estado de derecho, dimensionar sus alcances y mejorar el ejercicio cotidiano de la ciudadanía en condiciones democráticas.

Si consideramos el conjunto de problemas por los que atraviesa nuestro sistema político, como el desencanto general con la política y la democracia, el debilitamiento de la soberanía estatal y el descrédito en el ejercicio de la función pública, la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción se presenta como una oportunidad no sólo para cerrar un ciclo de reformas legislativas, sino para iniciar la construcción de un Estado Democrático de Derecho –como lo plantea O'Donnell-, comprometido con el cumplimiento de derechos ciudadanos a través de resultados eficientes en sus cinco componentes: libertades civiles/derechos políticos, Sistema de Justicia, cumplimiento y aplicación de la ley, combate a la corrupción/controles al poder del estado; y fuerzas armadas y policiales en tareas de su competencia.

Sin embargo, dicha oportunidad quedará limitada si a la par del SNA no se implementan otros mecanismos que de manera integral mejoren las condiciones democráticas y construyan participación ciudadana. Al combate a la corrupción, hay que agregarle rendición de cuentas, participación de minorías, competencia política y respuesta eficiente a las necesidades sociales.

La búsqueda de la igualdad y libertad como principios de la democracia mexicana exige ir más allá de los mecanismos procedimentales o formales; es justamente en el marco de los estudios sobre la democracia, que se pueden generar metodologías propias de la realidad nacional para afianzar avances y frenar posibles retrocesos.

5.4. Eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado. Preguntas sobre su calidad

- ¿Está asegurada la integridad en el desempeño de la vida pública?
- ¿En qué medida la separación entre la función pública y los negocios personales e intereses familiares de los funcionarios es eficaz?
- ¿En qué medida son eficaces las medidas para proteger a los funcionarios y al público de ser implicados en sobornos?
- ¿Hasta qué punto las normas y procedimientos de financiación de elecciones, candidatos y representantes elegidos previenen su subordinación a intereses sectoriales?
- ¿Hasta qué punto se mantiene controlada la influencia de las corporaciones poderosas y de los intereses empresariales sobre la política pública, y en qué medida están unas y otros libres de participación en actos de corrupción, incluso en el exterior?
- ¿Qué grado de confianza tiene la ciudadanía en que los funcionarios y los servicios públicos están libres de corrupción?

La corrupción en México además de ser un fenómeno complejo y con múltiples causas, encuentra una de sus explicaciones en la herencia de un sistema político presidencialista autoritario, con partido hegemónico, en donde el poder del presidente no tenía límites ni controles; aún con la existencia de los poderes judicial y legislativo, con partidos de oposición y elecciones regulares pero no competitivas.

La integración de los cinco insumos para la construcción de un Estado Democrático en México –a partir del Sistema de Justicia, del SNSP y del SNA- aún se encuentran en etapa inicial de prueba, pero son herramientas que bien utilizadas, permitirán no sólo mejorar sus resultados, sino exigir el cumplimiento eficiente de los derechos humanos mediante la participación activa, responsable e informada de la ciudadanía, a través por ejemplo, de los comités de Coordinación, de Participación Ciudadana y del Consejo Nacional para la Ética Pública.

La búsqueda de la igualdad y libertad como principios de la democracia mexicana, requiere mucho más, que los mecanismos procedimentales o formales que utilizan los marcos normativos de los tres sistemas materia de este capítulo, pero son una base para afianzar los avances alcanzados y frenar posibles retrocesos. Nos obliga a pensar el sistema político a partir de los valores que le dieron origen, de sus procesos de cambio más importantes y sobre todo, del tipo de democracia que queremos construir.

En la actualidad, la democracia como forma de gobierno para la gran mayoría de los países del mundo, se identifica con el establecimiento, la protección y el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

En el caso de México, no solo en el marco jurídico contemplado en la Constitución Política, sino en todas las leyes secundarias relacionadas con los derechos civiles, políticos y sociales se considera que nuestro país se constituye en una República representativa, democrática y federal en la que se consagran la libertad y la igualdad

de mujeres y hombres como garantías individuales. Sin embargo, la enorme diferencia entre el sistema legal y su observación eficiente, motiva la realización de investigaciones –como parte de una agenda nacional e internacional- que respondan con la metodología adecuada, los cuestionamientos sobre cada una de las variables del Estado Democrático de Derecho.

Por ejemplo, las preguntas ¿En qué medida el estado de derecho está en vigor en todo el territorio? Y ¿Qué grado de confianza tiene la ciudadanía en que los funcionarios y los servicios públicos están libres de corrupción? (realizadas en el apartado 5.1.1. y 5.4., respectivamente), permiten identificar un punto débil en la legislación del Sistema Nacional Anticorrupción: la implementación de Sistemas Locales Anticorrupción, que si bien está contemplada en la reforma constitucional, se deja al arbitrio de los congresos estatales. Este es el motivo del siguiente apartado.

5.5. Sistemas Locales Anticorrupción, punto débil del Sistema Nacional

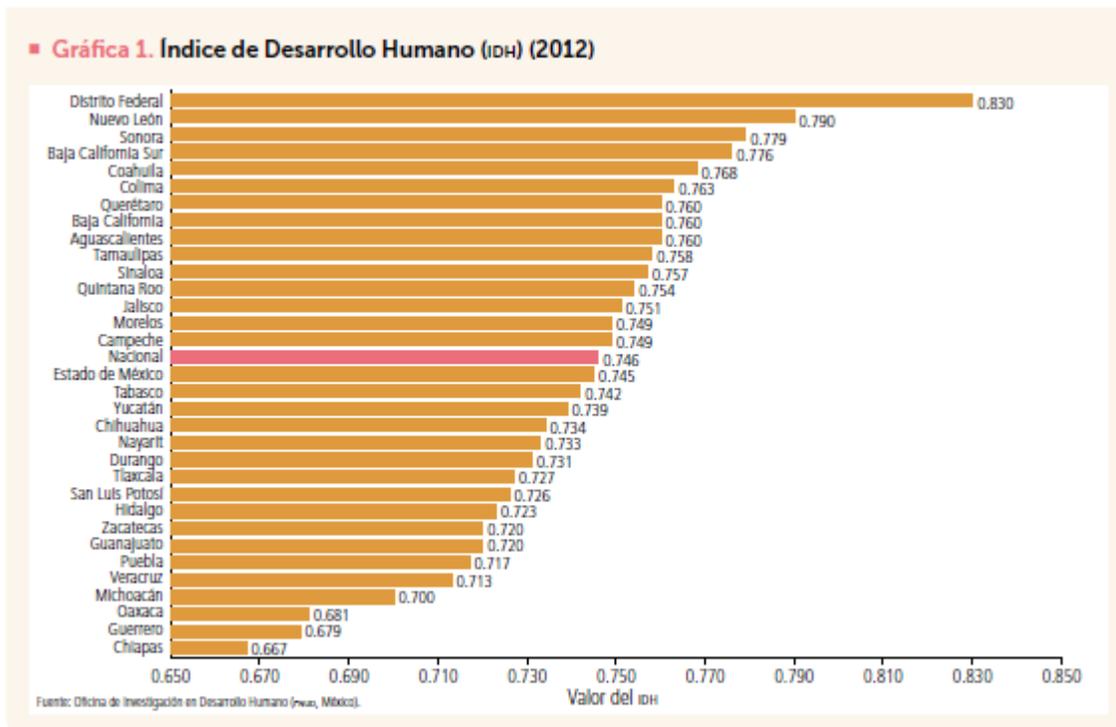
Los gobiernos estatales son parte fundamental en la construcción de una democracia nacional. Los primeros avances en materia de representación plural en el Poder Legislativo, en la alternancia del Poder Ejecutivo y de movimientos sociales con participación ciudadana, se dieron en las entidades federativas. Algunas de las explicaciones más sustentadas sobre la alternancia del año 2000 en el gobierno federal, argumentan que no fue más que la conclusión de un largo proceso que

inició con la obtención gradual de espacios de representación en los municipios y estados de la república.

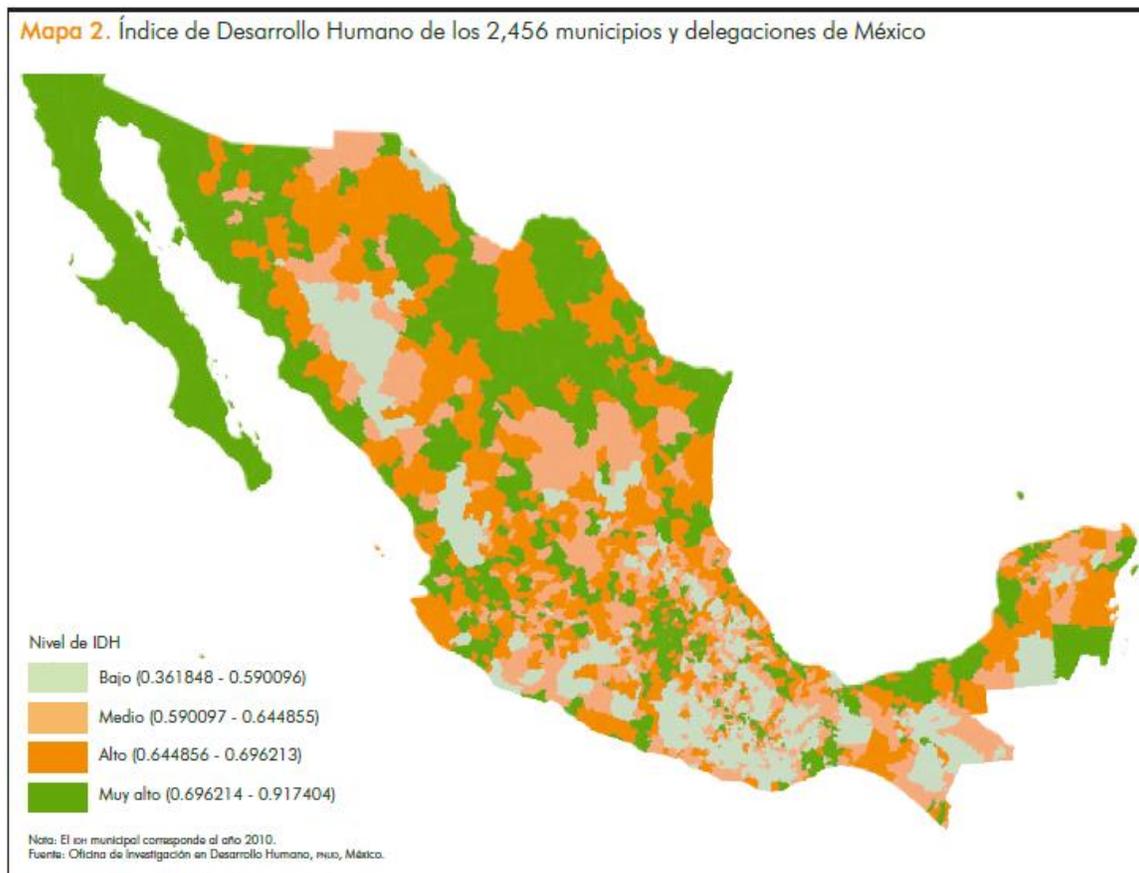
En el contexto global, la importancia de los gobiernos locales es cada vez mayor al implementar programas y políticas públicas para atender necesidades específicas de la población. El municipio, como primer nivel de gobierno y de contacto con la ciudadanía, ha generado experiencias de primer nivel en la creación de programas de asistencia social y desarrollo sostenible, por ejemplo. Su inclusión en planes y programas federales no es sencillo, sobre todo, por el carácter federal de la república, que reconoce facultades exclusivas en pleno uso de su libertad y soberanía.

Así como las mediciones internacionales no deberían homogeneizar la democracia en la región latinoamericana, tampoco es correcto hacerlo con las democracias estatales, con el único fin de incluirlos de manera forzada a los sistemas nacionales. Sus índices de desarrollo humano por ejemplo, son muy diferentes.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015), con indicadores del 2012, el mayor nivel de desarrollo humano estuvo en el Distrito Federal –ahora Ciudad de México-, con puntuación de 0.830. Le siguieron Nuevo León (0.790) y Sonora (0.779). El Índice de Desarrollo Humano del Distrito Federal fue 11.3% más elevado que el valor nacional (0.779). En contraste, Chiapas (0.667), Guerrero (0.679) y Oaxaca (0.681) presentaron los menores niveles de desarrollo en el país. El valor de IDH de Chiapas fue 10.5% menor al nacional y 19.6% menor al del Distrito Federal. La Gráfica 1., elaborada por el PNUD, da cuenta de ello.



A nivel municipal, el mismo Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con datos del 2010, observó los municipios y delegaciones del área metropolitana de la Ciudad de México con los mayores niveles de desarrollo humano, mientras que en el suroeste se observa una concentración de los municipios con los menores niveles de desarrollo. En las entidades federativas, la distribución de los municipios con muy alto, alto, medio y bajo desarrollo es variable, conforme al Mapa 2, elaborado por el PNUD (2014). Por ejemplo, todos los municipios de los estados de Baja California, Baja California Sur y el Distrito Federal se hallan en la categoría de IDH muy alto. En cambio, entre 40 y 50% de los municipios de Oaxaca, Chiapas, Puebla y Guerrero experimentan desarrollo humano bajo.



En materia de corrupción, las condiciones también son diferentes. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Impacto Gubernamental (ENCIG, 2015), que proporciona información sobre la percepción de la población acerca del fenómeno de corrupción y las experiencias de corrupción que sufrió la población al realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además del contacto con autoridades y servidores públicos, reveló que durante 2015, la corrupción se ubicó en el segundo lugar de los problemas que preocupan más a los mexicanos con 50.09%, por detrás de inseguridad y delincuencia que alcanzó 66.4%.

De acuerdo con el INEGI (2015), se estima que la tasa de prevalencia de corrupción fue de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes; mientras que la incidencia fue de 30,097 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes. Estas cifras expresan, tanto la relación de personas afectadas, como las experiencias de corrupción registradas en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, así como otro tipo de contactos con servidores públicos en áreas urbanas.

Mapa 2. Tasa de víctimas de actos de corrupción por cada 100 mil habitantes (en miles de víctimas de corrupción)



Mapa 3. Tasa de actos de corrupción por cada 100 mil habitantes (en miles de actos de corrupción)



Fuente: INEGI/ENCIG 2015

Por tipo de trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además de otros contactos con servidores públicos, las experiencias de corrupción con mayor porcentaje se dieron con autoridades de seguridad pública, que registró 55.2%, seguido de los trámites ante el Ministerio Público con 23.7 por ciento; 22.3% en trámites para abrir una empresa y 21.8% en juzgados o tribunales.

Porcentaje de usuarios que experimentaron algún acto de corrupción



Fuente: ■ ENCIG 2015

Desagregando los mismos datos por entidad federativa, de acuerdo con el mismo informe (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015), la tasa de prevalencia (víctimas) de corrupción por cada cien mil habitantes, colocó a Morelos, Sinaloa, Chihuahua, Michoacán y Ciudad de México, como los cinco estados con mayor prevalencia de corrupción.

Tasa de prevalencia de corrupción en las Entidades Federativas

Cada cien mil habitantes

| <i>Entidad</i> | <i>Víctimas de corrupción por cada 100,000 hab. 2015</i> | <i>Entidad</i> | <i>Víctimas de corrupción por cada 100,000 hab. 2015</i> |
|----------------------------|--|-------------------|--|
| NACIONAL | 12590 | | |
| <i>Aguascalientes</i> | 8302 | <i>Morelos</i> | 20092 |
| <i>Baja California</i> | 14127 | <i>Nayarit</i> | 7084 |
| <i>Baja California Sur</i> | 11210 | <i>Nuevo León</i> | 7891 |
| <i>Campeche</i> | 9791 | <i>Oaxaca</i> | 12418 |
| <i>Coahuila</i> | 11097 | <i>Puebla</i> | 12266 |
| <i>Colima</i> | 7551 | <i>Querétaro</i> | 13074 |
| <i>Chiapas</i> | 8736 | <i>Quintana</i> | 13085 |
| <i>Chihuahua</i> | 17621 | <i>San Luis</i> | 10909 |
| <i>Ciudad de México</i> | 16167 | <i>Sinaloa</i> | 18144 |
| <i>Durango</i> | 14292 | <i>Sonora</i> | 14097 |
| <i>Guanajuato</i> | 7253 | <i>Tabasco</i> | 12048 |
| <i>Guerrero</i> | 10352 | <i>Tamaulipas</i> | 8152 |
| <i>Hidalgo</i> | 14728 | <i>Tlaxcala</i> | 13174 |
| <i>Jalisco</i> | 14351 | <i>Veracruz</i> | 6952 |
| <i>Estado de México</i> | 12278 | <i>Yucatán</i> | 13630 |
| <i>Michoacán</i> | 16321 | <i>Zacatecas</i> | 6810 |

Fuente: INEGI / ENCIG 2015

Mientras que la incidencia (número de casos) de corrupción por cada cien mil habitantes, ubica al Estado de México, Sinaloa, Chihuahua, Sonora y Baja California Sur como los cinco estados con mayor incidencia.

Incidencia de corrupción en las Entidades Federativas

Cada cien mil habitantes

| <i>Entidad</i> | <i>Actos de corrupción por cada 100,000 hab. 2015</i> | <i>Entidad</i> | <i>Actos de corrupción por cada 100,000 hab. 2015</i> |
|-------------------------|---|-------------------|---|
| NACIONAL | 30097 | | |
| <i>Aguascalientes</i> | <i>20186</i> | <i>Morelos</i> | <i>29740</i> |
| <i>Baja California</i> | <i>24351</i> | <i>Nayarit</i> | <i>9879</i> |
| <i>Baja California</i> | <i>31604</i> | <i>Nuevo León</i> | <i>16292</i> |
| <i>Campeche</i> | <i>17460</i> | <i>Oaxaca</i> | <i>19414</i> |
| <i>Coahuila</i> | <i>20350</i> | <i>Puebla</i> | <i>28296</i> |
| <i>Colima</i> | <i>9230</i> | <i>Querétaro</i> | <i>28905</i> |
| <i>Chiapas</i> | <i>14116</i> | <i>Quintana</i> | <i>18186</i> |
| <i>Chihuahua</i> | <i>36472</i> | <i>San Luis</i> | <i>15684</i> |
| <i>Ciudad de</i> | <i>25889</i> | <i>Sinaloa</i> | <i>58232</i> |
| <i>Durango</i> | <i>23365</i> | <i>Sonora</i> | <i>33256</i> |
| <i>Guanajuato</i> | <i>17259</i> | <i>Tabasco</i> | <i>16343</i> |
| <i>Guerrero</i> | <i>14819</i> | <i>Tamaulipas</i> | <i>10441</i> |
| <i>Hidalgo</i> | <i>26962</i> | <i>Tlaxcala</i> | <i>28711</i> |
| <i>Jalisco</i> | <i>22332</i> | <i>Veracruz</i> | <i>10461</i> |
| <i>Estado de México</i> | <i>62160</i> | <i>Yucatán</i> | <i>21584</i> |
| <i>Michoacán</i> | <i>29144</i> | <i>Zacatecas</i> | <i>13252</i> |

Fuente: INEGI / ENCIG 2015

5.6. Legislación Estatal para la creación de Sistemas Locales Anticorrupción

A nivel sub-nacional, las estructuras institucionales, la división de poderes, la impartición y procuración de justicia, así como la participación social, responden a incentivos diferentes, de acuerdo con contextos históricos que debilitan o fortalecen dimensiones democráticas.

A pesar de que la implementación de Sistemas Locales Anticorrupción es un mandato constitucional –Artículo 113-, para las entidades federativas con el objetivo de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y

sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, el proceso ha mostrado deficiencias importantes que podrían obstaculizar la eficacia del sistema nacional.

El primer matiz que hay que tomar en cuenta, es que a diferencia del Sistema de Justicia y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en donde la vinculación de las entidades federativas se ancla fuertemente con el gobierno federal, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción delimita su alcance en donde inicia la independencia y soberanía de los estados.

En principio, no es un hecho negativo pero sí demuestra la necesidad de armonizar los Sistemas Locales Anticorrupción, no sólo para optimizar los mecanismos establecidos en el Sistema Nacional, sino para atender con éxito el fenómeno de la corrupción conforme a las características especiales de cada entidad.

Un seguimiento interesante a este proceso, ha sido realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la Coparmex y Transparencia Mexicana, respaldando la idea de poner atención en la manera que se combatirá la corrupción en los estados de la república, en razón de que el plazo constitucional para la implementación de los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA) se venció el pasado 18 de julio del año en curso. Para esta fecha, los estados ya tenían que haber cumplido con el proceso de reforma constitucional estatal y promulgación de su ley respectiva.

Sin embargo, el reporte (IMCO, 2017) indica que de los treinta y dos estados de la república, treinta y uno ya cuentan con reformas constitucionales: veintidós satisfactorias, ocho regulares y una deficiente. Sólo Chihuahua permanece sin una reforma constitucional, pero con iniciativa de reforma presentada³⁸.

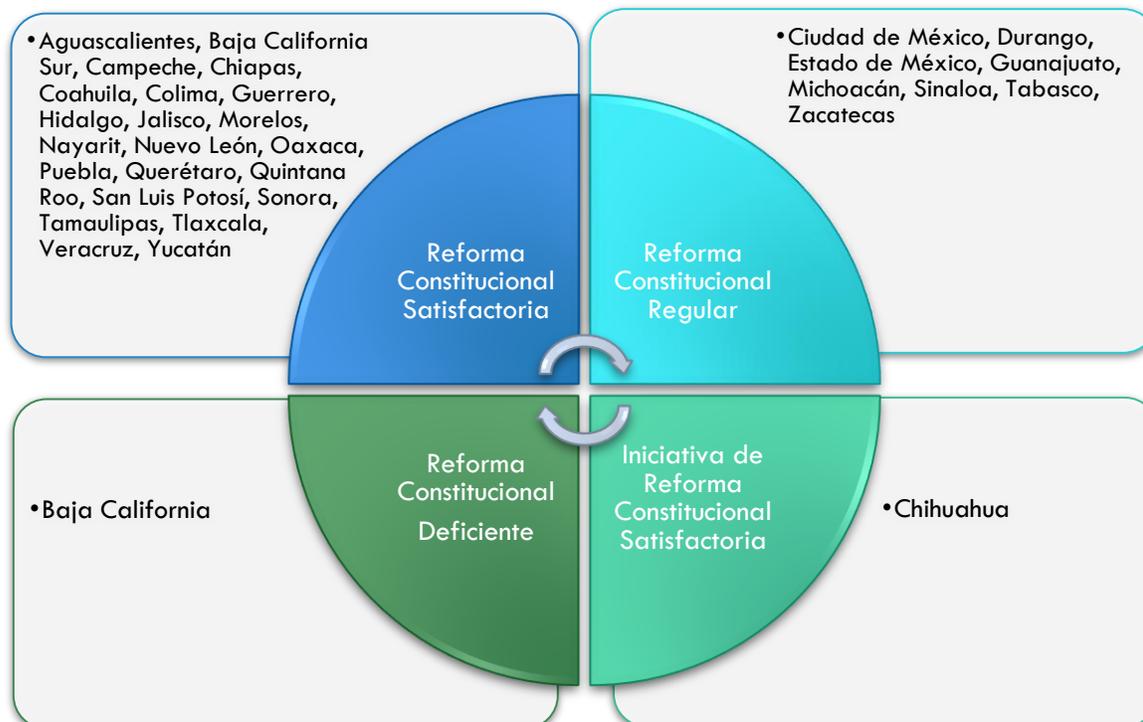


Tabla 4. Fuente: Elaboración propia, con datos del (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2017)

Lo anterior, en cuanto a la reforma constitucional de cada estado, pero en la aprobación de las leyes secundarias respectivas, también se reportan diferencias. Veintinueve estados ya cuentan con una Ley del SLA: veintiuna satisfactorias y ocho regulares. De las leyes satisfactorias, se estimó que tuvieron un 93.7% de

³⁸ Los criterios establecidos por el IMCO se basan en el modelo constitucional del SNA. Los criterios y su cumplimiento otorgan un puntaje de 0, 50 y 100. Reforma o Ley satisfactoria 85%-100%; Reforma o Ley regular 70%-85%; Iniciativa de reforma constitucional o ley satisfactoria 85%-100%; Iniciativa de reforma o ley regular 70%-85%; Iniciativa de reforma o ley deficiente 0-70%; Reforma o ley deficiente 0-70%; Sin ningún tipo de trabajo, es decir Sin Reforma Constitucional o Sin Ley del SLA 0% (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2017).

adecuación a la Ley Modelo presentada por las organizaciones. Tlaxcala permanece sólo con una iniciativa de ley satisfactoria. Chihuahua y Veracruz continúan sin propuestas para diseñar sus SLA.

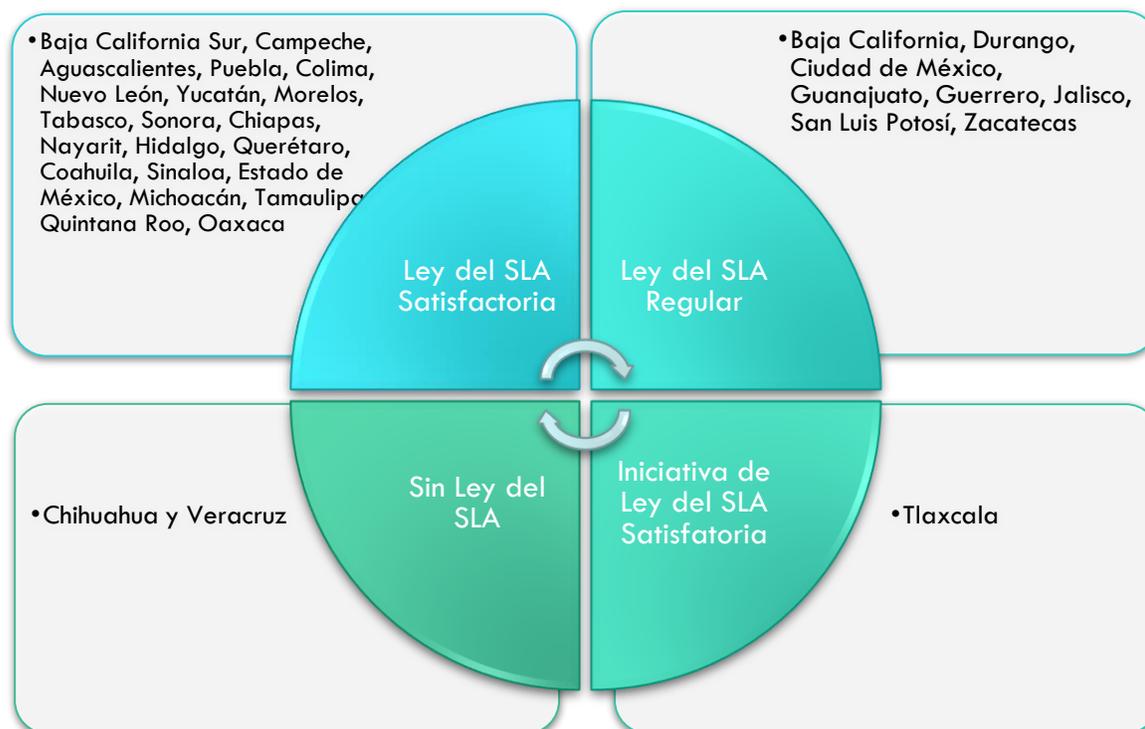


Tabla 4. Fuente: Elaboración propia, con datos del IMCO, 2017.

Cruzando los datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Impacto Gubernamental (INEGI, 2015), con los resultados del seguimiento del Instituto Mexicano para la Competitividad (2017), se encontró que de las entidades federativas con los más altos índices de prevalencia y/o incidencia de la corrupción, tres tienen una reforma constitucional regular (Estado de México, Sinaloa y Michoacán); una tiene reforma constitucional y ley del SLA regular (Ciudad de México); otra no tiene ley del SLA (Chihuahua); y sólo tres legislaron reforma constitucional y ley del SLA satisfactorias (Morelos, Sonora y Baja California Sur) (Tabla 6).

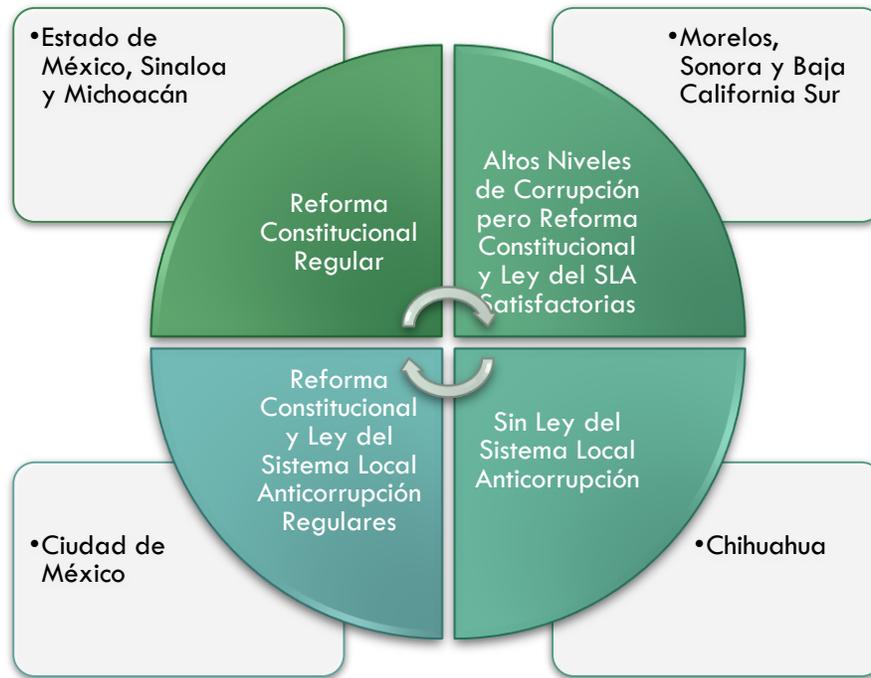


Tabla 6. Fuente: elaboración propia con datos de ENCIG 2015 e IMCO 2017

Como se puede aducir, la agenda política en las entidades federativas es diversa y compleja. Las treinta dos realidades de los estados de la república intentan confluir en un orden nacional que a su vez, enfrenta graves dificultades. De ahí la necesidad de implementar investigaciones que atiendan los problemas de la democracia mexicana desde lo local, de los municipios hacia la federación; de adentro hacia afuera y de abajo hacia arriba. Así como no se debe homogeneizar a las democracias nacionales en regiones, tampoco se deben homogeneizar a las democracias estatales con la nacional. Hay que recordar que los procesos de cambio más importantes del sistema político nacional, iniciaron en el orden municipal y estatal; por eso es importante construir sistemas de información estatal

y municipal para generar sus propios indicadores en materia de calidad democrática.

La ciudadanía en general posee derechos inherentes a su condición humana. La distancia entre la teoría de la democracia y su ejercicio cotidiano como se describe en páginas anteriores, generan un déficit de credibilidad que repercute en los niveles de participación y en la calidad de la representación; los principios de igualdad y libertad parecen difuminarse entre violaciones constantes, casi permanentes de los derechos humanos, generando sociedades fragmentadas y desiguales. En México, aún persiste la promesa de un Estado Democrático de Derecho. Si el objetivo es construir democracia, hay que construir una de calidad; pero eso, es parte de las conclusiones.

CONCLUSIONES

De acuerdo con el esquema de investigación que se desarrolló a través de los cinco capítulos anteriores, la respuesta a las preguntas de esta tesis doctoral que cuestionan ¿Cómo se relaciona la calidad de la democracia con la observancia de un Estado de Derecho? Y si ¿El Estado de Derecho permite mejorar la calidad de la democracia en México?, se explica con el contenido de la hipótesis de trabajo al confirmar que el Estado de Derecho garantiza un mínimo de derechos políticos y libertades civiles que inciden gradualmente en los niveles de igualdad política de la ciudadanía mediante la actuación institucional que restringe y canaliza los abusos potenciales de poder del estado. Gran parte de la calidad de la democracia en México depende del cumplimiento efectivo y eficaz del Estado de Derecho. El Sistema Nacional Anticorrupción, debidamente implementado en todos los niveles de gobierno, es potencialmente un buen mecanismo institucional para lograr el imperio de la ley en condiciones democráticas.

Lo anterior, se pudo comprobar a través del análisis de los alcances y limitaciones de los conceptos tradicionales de democracia (Capítulo I) bajo los nuevos contextos y realidades de la región latinoamericana en el Siglo XXI, que demandan no sólo procedimientos legítimos para el acceso y distribución del poder, sino mejores y mayores condiciones de igualdad y libertad para ejercer un conjunto de derechos fundamentales (Capítulo II). En el caso específico de México, se ha podido comprobar que su estructura institucional se cimentó sobre los sistemas electoral y

de partidos (Capítulo III), por encima de los principios esenciales de la democracia que construyen una ciudadanía participativa, con competencia política y acreedora de garantías constitucionales.

El Estado de Derecho (Capítulo IV), como una de las dimensiones procedimentales de la calidad democrática, permite el desarrollo integral de la democracia al permitir no sólo la existencia, sino el funcionamiento aceptable de instrumentos como la rendición de cuentas que exige responsabilidad de las instituciones frente a las acciones de servidores públicos y gobernantes. El debate y la participación ciudadana que se generó para legislar el Sistema Nacional Anticorrupción (Capítulo V), es un ejemplo de que la democracia no funciona sólo a través de procedimientos formales, sino de resultados concretos para mejorar la interacción entre sociedad y autoridades gobierno.

La diferencia abismal entre la democracia ideal y la democracia real en México, genera serios cuestionamientos sobre sus capacidades para resolver altos índices de desigualdad y de pobreza; para prevenir y sancionar la violación constante de derechos humanos por parte del estado; para resguardar la vida y seguridad de sus habitantes frente a la violencia generada por la comisión de delitos de bajo y alto impacto en el tejido social y para crear oportunidades dignas de desarrollo humano en todo el país.

Pero la distinción teórica que se hizo en el Capítulo I sobre *“el ser y el deber ser”* de la democracia, tiene más propósitos que sólo resaltar los problemas nacionales que en sentido estricto, no todos tienen que ver con la democracia como forma de

gobierno, sino con los contenidos, procedimientos y resultados de algunos de sus mecanismos y en su caso, de su diseño institucional. De ahí la necesidad de revisar los fundamentos teóricos de la definición y modelos de la democracia, porque a través de la historia, han evolucionado conforme a las características de las sociedades contemporáneas.

Sin embargo, los principios esenciales de la democracia, al margen de la definición que adopte y del modelo en que se materialice, no han cambiado desde el origen de las personas en sociedad; la igualdad y libertad como cualidades inherentes a los seres humanos, se justifican en todos los contextos donde se ha estudiado la interacción social: el ámbito teórico-filosófico, el ámbito político y el ámbito jurídico-social, demuestran que sin importar la forma de organización que adopten las personas, siempre son iguales y libres.

En la actualidad, la gran mayoría de los países del mundo han adoptado formas democráticas de organización. El debate que nutrió buena parte de las ciencias sociales para conceptualizar los sistemas políticos, ya no gira en torno a la dicotomía entre democracias y no democracias, sino en sus características particulares y en la medida en que éstas cumplen o no, con los principios de igualdad y libertad de las personas; sobre los atributos necesarios para lograr un excelente desempeño y sobre los agregados mediante los cuales se puede perfeccionar.

La calidad de la democracia es una categoría de análisis que se encuentra en esta discusión desde hace varias décadas (Capítulo II). Permite desagregar los rasgos

distintivos de las democracias para estudiarlas a partir de sus contenidos, procedimientos y resultados; para medir y evaluar sus respuestas a las demandas de la sociedad y en su caso, detectar fallas y proponer mejoras. Como concepto relativamente nuevo, es susceptible de problemas metodológicos y de aplicación empírica, pero ha demostrado ser útil para centrar la atención en las personas como portadoras de un conjunto mínimo de derechos que deben ser protegidos no sólo a través de la formalidad de la ley, sino a través de siete dimensiones –con utilidad práctica- propias de una democracia que pretenda estándares de calidad.

Frente a los problemas que se le atribuyen a la democracia como forma de gobierno, la calidad democrática también permite dimensionar sus alcances y limitaciones conforme al origen histórico y socio-económico de los sistemas políticos. Las condiciones bajo las cuales nacieron las democracias en Europa por ejemplo, son muy diferentes a las que actualmente tienen países de África, Asia y América Latina.

Por eso es importante el Capítulo III; porque a partir de tres etapas históricas, que van desde el fin de la dictadura en 1911 hasta la última reforma político-electoral del 2014, se explica el origen del sistema político mexicano como presidencialista y autoritario, con partido político hegemónico que se incrustó en el poder durante más de setenta años. En términos de contenido, se entiende que se haya inclinado por los mecanismos de control para el acceso y distribución del poder; sus procedimientos se enfocaron al manejo del sistema electoral y de partidos, a través de múltiples reformas legislativas (hasta 1997); y en términos de resultados, es

evidente el pésimo desempeño de la democracia mexicana en prácticamente todas las dimensiones medibles.

Pero la contribución de esta tesis va más allá de explicar al sistema político mexicano bajo un nuevo marco teórico. En realidad, pretende entenderlo más que como un cúmulo de fracasos y propone mejorarlo.

El estado de derecho como dimensión democrática y el combate a la corrupción como uno de sus indicadores, constituyen uno de los mejores ejemplos de lo que se puede hacer cuando se toma en cuenta a la sociedad como punto de referencia para el diseño e implementación de políticas públicas. Al margen de sus limitaciones (que se pueden corregir), el Sistema Nacional Anticorrupción representa la oportunidad de fortalecer al estado de derecho y por lo tanto, para mejorar el desempeño democrático de manera complementaria e integral.

Un problema nacional, como lo es la corrupción política, no se atiende de la misma manera en los tres niveles de gobierno (aún que sea mandato constitucional), por eso se requieren políticas públicas diferenciadas que respondan específicamente al contexto político, económico y social de cada entidad federativa.

La eficiencia de la legislación federal depende siempre de la eficiencia de la legislación estatal. Si hay diferencias de contenido y procedimientos, seguramente las habrá en cuanto a resultados; algunas de las entidades federativas con mayores índices de corrupción, no lograron legislación eficiente para combatirla.

La legislación federal, estatal y municipal, como instrumento del Estado de Derecho, no siempre está diseñada para resolver problemas que son cotidianos –como la corrupción- pero que impactan a nivel nacional e internacional en el desempeño democrático. Por eso son importantes la investigación social y los estudios sobre la democracia a nivel estatal para generar propuestas de mejora.

Gran parte de las disposiciones legales en México –desde la Constitución hasta reglamentos- no contemplan ningún tipo de sanción en caso de su incumplimiento. La impunidad desencadena consecuencias negativas que vulneran los principios de igualdad y libertad en el país. La diferencia sustancial entre el Estado Democrático de Derecho y el resto de las dimensiones de calidad, es que obliga nada más ni nada menos, al cumplimiento de la ley con respeto a los derechos humanos.

El contexto histórico-social y político de las entidades federativas, determinan en buena medida su estructura institucional, la voluntad para procesar conflictos y demandas ciudadanas, así como su inserción en el sistema democrático nacional. Sin embargo, el Estado Democrático de Derecho es una dimensión transversal que involucra a los tres órdenes de gobierno.

Cuando el marco normativo corresponde a la realidad social en los tres niveles de gobierno pero el desempeño de la democracia no es suficiente, hace falta el imperio de la ley, es decir, la aplicación igualitaria de la ley con respeto a los derechos humanos.

Cuando las leyes no funcionan –cualquiera que sea su rango-, cuando no resuelven problemas o los encubren, hace falta la eficiencia del Estado de Derecho a la par de mecanismos complementarios, como por ejemplo, de rendición de cuentas y transparencia.

Cualquiera de los supuestos anteriores requiere participación ciudadana, crítica, informada y responsable. La participación –al igual que el Estado de Derecho- es clave para mejorar el desempeño de la democracia en los tres niveles de gobierno. La democracia se construye desde las sociedades, de abajo hacia arriba, el marco jurídico ya está definido, falta cumplirlo. Los contenidos y los procedimientos como parámetros de calidad ya están establecidos, pero falta calidad en los resultados.

Y en este sentido, algunos de los pendientes que quedan por indagar son los siguientes: a) Los resultados que se pueden generar sobre el desempeño de la democracia mexicana si se relaciona al Estado de Derecho con otras dimensiones, dependiendo del tipo de información que se pretenda conocer y/o evaluar; b) El seguimiento a la instalación de los Sistemas Locales Anticorrupción para además de analizar sus procesos de legislación y participación ciudadana, estudiar los índices de calidad democrática en cada una de las entidades federativas respecto al Estado de Derecho; y c) El estudio de los resultados generados por la vinculación entre el SNA y los Sistemas Locales Anticorrupción, así como de las políticas públicas e instituciones que se generen en términos de su calidad.

Las formas habituales de entender la democracia a partir de sus aspectos jurídicos, legales o normativos, han sido rebasadas por una realidad en que las condiciones de pobreza y desigualdad –por mencionar las de mayor impacto social- exigen mejores resultados. El sistema político es necesario, pero no suficiente para garantizar la igualdad y libertad como valores esenciales de los seres humanos; hace falta una concepción amplia de la democracia en la que tenga lugar la inclusión social.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar, A. (2013). Estado de Derecho y Régimen Político. En G. Pérez, *Temas Selectos de la Teoría Política Contemporánea* (págs. 263-286). México: Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.
- Aguiar, A. (Enero-Febrero 2009 de 24). Democracia sin Estado de Derecho. El Ministerio Público en México. *El Cotidiano* (153), 29-36. Obtenido de <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/15304.pdf>
- Alarcón Olguín, V. (2001). *Libertad y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Alcántara Sáez, M. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina. Quórum. *Revista de pensamiento Iberoamericano* (22), 169-181.
- Alcocer, J. V. (Junio de 2009). La Calidad de la democracia. *Examen*, Año XX (172), 84.
- Alvarado M., A. (2012). Violencia y democracia. Balance de los estudios sobre violencia. *Estudios Sociológicos*, 30, 29-57. Recuperado el 08 de 06 de 17, de <http://www.jstor.org/stable/43202515>
- Alvarado M., A. (Enero-Febrero 2009 de 24). La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina. *El Cotidiano* (153), 63-72. Obtenido de <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/numeros.asp?edi=153>

- Arriaga Valenzuela, L. (2008). Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México. *El Cotidiano*, 83-87.
- Attili, A. (2013). Repensar al Estado para Consolidar la Democracia. En G. Pérez, *Temas Selectos de la Teoría Política Contemporánea* (págs. 237-262). México: Ediciones y Gráficos Eón, S.A de C.V.
- Avaro, D., & Sánchez y Sánchez, C. L. (Edits.). (2015). *Calidad de la democracia y respuesta política*. México: Grañen Porrúa Senado de la República LXIII Legislatura.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas. *Política y Gobierno*, 18(2), 1-26.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia. Un análisis comparado en América Latina. *Política y gobierno*, XVIII (2), 265-295.
- Barrientos del Monte, F. (2012). La (des) confianza ciudadana hacia las elecciones. México y América Latina en perspectiva comparada. En V. A. Espinoza Valle, & A. Monsiváis Carrillo (Edits.), *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México* (págs. 197-228). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Becerra, R., Salazar, P., & Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.

- Beetham, D., Carvalho, E., & Weir, S. (2009). *Evaluar la calidad de la democracia. Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional*. Estocolmo, Suecia: Instituto Internacional para la democracia y la Asistencia Electoral.
- Beetham, D., Carvalho, E., Landman, T., & Weir, S. (2008). *Assesing the Quality of Democracy. A Practical Guide*. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Bilbeny, N. (1999). *Democracia para la diversidad*. Barcelona: Ariel S.A.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia* (5 ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1996). *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (1998). *Derecha e Izquierda*. México: Taurus.
- Borja, Jordi; Castells, Manuel. (1997). *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, S.A.
- Borjas García, H. A. (Enero-Abril de 2015). Calidad de la democracia en gobiernos locales: problemas y perspectivas en México. *Espiral*, XXII (62), 75-99.
- Cadena-Roa, J. (2008). Derechos Ciudadanos y Democracia en América Latina. En J. L. Martín del Campo, M. A. López Leyva, & F. Castaños, *La Democracia en Perspectiva: Consideraciones Teóricas y Análisis de Casos* (págs. 283-306). México: IIS-UNAM.

- Cansino, C. (2004). *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México Postautoritario*. México: CEPCOM.
- Cansino, C. (Enero-Febrero de 2005). Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas. *Metapolítica*, 99-108.
- Cansino, C. (2008). *La muerte de la ciencia política*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cansino, C. (Enero-Abril de 2013). Calidad democrática en América Latina: ¿Proyecto o utopía? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (217), 79-98.
- Cansino, C., & Covarrubias, I. (2007). *Por una democracia de calidad. México después de la transición*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Carabante, J. M. (Abril-Junio de 2015). Fukuyama: Auge y Decadencia de la Democracia Liberal. *Cuadernos de Pensamiento Político* (46), 101-115.
Recuperado el 03 de 06 de 2017, de <http://www.jstor.org/stable/24368033>
- Carbonell, M. (Marzo de 2011). ¿Qué es una democracia con calidad? *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*.
- Carbonell, M. (2016). *Derechos Fundamentales y Democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Carbonell, M., & Carbonell, J. (2014). *Diez claves para entender el nuevo modelo de combate a la corrupción*.

- Carbonell, M., & Carbonell, J. (21 de Diciembre de 2016). *Transparencia y combate a la corrupción en México*.
- Cárdenas Villarelo, E. (2009). Comentarios a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *El Cotidiano* (153), 37-44.
- Cazzola, F. (Enero-Febrero de 2006). Conceptualizando la Corrupción. *Metapolítica ¿Por qué se pervierten las democracias? Laberintos de corrupción*, 10(45), 41-51.
- Cerroni, U. (2000). *Política. Método, teoría, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México: Siglo XXI.
- Chavarría Suárez, M. C. (2008). Teoría y Práctica de la Democracia. Reflexiones sobre nuevos aportes para su estudio. *Tesis para obtener el grado de Maestro en Sociología*. México: Universidad Iberoamericana.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2012). *Aspectos básicos de derechos humanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Congreso de la Unión. (31 de Julio de 2017). *H. Cámara de Diputados LXIII Legislatura*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Cossío Díaz, J. R. (2003). Estado de Derecho, Conceptos, Funciones y Límites. *Ejecutivos y Finanzas IMEF*.
- Dahl, R. (1992). *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Paidós.

- Dahl, R. (1993). *La Poliarquía. Participación y oposición*. México: Red Editorial Iberoamericana.
- Dahl, R. (1999). *La democracia, una guía ciudadana para los ciudadanos*. Madrid: Grupo Santillana Editores.
- Dahl, R. A., & R. Tufte, E. (1973). *Size and Democracy*. California: Stanford University.
- Del Águila, R., De Gabriel, J. A., García Guitián, E., Rivero, Á., & Vallespín, F. (1998). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- Diamond, L., & Morlino, L. (October de 2004). The quality of democracy. An overview. *Journal of democracy*, 15(4), 20-31.
- Diamond, L., & Morlino, L. (Edits.). (2005). *Assesing the Quality of Democracy*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press; National Endowment for Democracy.
- Diamond, L., & Plattner F., M. (Edits.). (1996). *El surgimiento global de la democracia*. (I. Vericat, Trad.) México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Emmerich, G. E. (2009). *Situación de la democracia en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- Escobedo, J. F. (2000). *Resonancias del México Autoritario*. México: Universidad Iberoamericana.

- Escuder, M. L. (2009). Medir la calidad de la democracia: reflexiones sobre la aspiración cultura cívica democrática. *X Seminario de Redmuni "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los municipios"*, (pág. 11). Buenos Aires.
- Ferrajoli, L. (2002). *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (Octubre de 2003). Sobre la definición de "Democracia". Una discusión con Michelangelo Bovero. *ISONOMÍA* (19), 227-240.
- Freedom House. (31 de Julio de 2017). *Freedom House ORG*. Obtenido de Freedom in the World 2017: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/mexico>
- Friedman, S. (March de 2011). Beyond 'Democratic Consolidation': An Alternative Understanding of Democracy Progress. *Theory: A Journal of Social and Political Theory*, 58(126), 27-55. Recuperado el 04 de 06 de 2017, de <http://www.jstor.org/stable/41802493>
- Garrido, L. J. (1982). *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. México: Siglo XXI.
- Giddens, A. (1999). *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*. México: Taurus.
- Giddens, A. (2001). Lecciones globales. *Nexos* (287), 28-36.
- Gómez-García, C. F. (Diciembre 2008 de 22). La corrupción. Aspectos Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos. *DÍKAION* (17), 329-333.

- González García, J. M. (1988). Presente y Futuro de la Democracia. El debate sobre Norberto Bobbio. En J. M. González García, P. Anderson, & F. Quesada Castro, *Teorías de la Democracia* (pág. 360). México: Anthropos.
- González García, J. M., Quesada Castro, F., & Anderson, P. (1988). *Teorías de la democracia*. Barcelona: Antrhopos.
- Harrop, M., & Miller, W. L. (1987). *Elections and Voters. A comparative introduction*. New York: New Amsterdam Books.
- Held, D. (1991). *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Held, D. (1997). *La Democracia y el Orden Global*. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita. Barcelona: Paidós.
- Held, D. (2005). *Un Pacto Global. La Alternativa Socialdemócrata al Consenso de Washington*. Madrid: Taurus.
- Held, D. e. (2002). *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México: Oxford University Press.
- Held, D., & McGrew, A. A. (2003). *Globalización / Antiglobalización. Sobre la Reconstrucción del Orden Global*. Barcelona: Paidós.
- Hobbes, T. (1980). *El Leviatán*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Holzner, C. A. (Abril de 2007). Voz y voto: participación y calidad de la democracia en México. *América Latina Hoy* (45), 69-87.

Huntington, S. (1994). *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*.

Buenos Aries: Paidós.

Hurd, I. (2015). Three models of the Rule of Law. *EIDOS* (23), 37-48.

Ibarra, P.; Martí, S.; Goma, R. (Coord.). (2002). *Creadores de democracia radical*.

Movimientos sociales y redes de políticas públicas. Barcelona: Icaria.

Índice de Desarrollo Democrático en América Latina. (2016). *Índice de Desarrollo*

Democrático de México. México: IDD-MEX. Obtenido de [http://www.idd-](http://www.idd-lat.org/2016/informes/149/resultados-del-desarrollo-democrtico-regional.html)

[lat.org/2016/informes/149/resultados-del-desarrollo-democrtico-](http://www.idd-lat.org/2016/informes/149/resultados-del-desarrollo-democrtico-regional.html)

[regional.html](http://www.idd-lat.org/2016/informes/149/resultados-del-desarrollo-democrtico-regional.html)

Institute, W. (2014). *Gobernar para la sostenibilidad. La situación del mundo 2014*.

Madrid: Icaria.

Instituto Federal Electoral. (2014). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía*

en México. México: Instituto Federal Electoral.

Instituto Mexicano para la Competitividad. (31 de Jul de 2017). *Semáforo*

Anticorrupción. Obtenido de [http://imco.org.mx/temas/semaforo-](http://imco.org.mx/temas/semaforo-anticorrupcion-al-cierre-del-plazo-constitucional/)

[anticorrupcion-al-cierre-del-plazo-constitucional/](http://imco.org.mx/temas/semaforo-anticorrupcion-al-cierre-del-plazo-constitucional/)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Encuesta Nacional de*

Calidad e Impacto Gubernamental. México: INEGI.

Instituto Nacional Electoral. (2015). *Informe País sobre la Calidad de la*

Ciudadanía en México. México: Instituto Nacional Electoral.

Instituto Nacional Electoral. (31 de Julio de 2017). Obtenido de

<http://norma.ine.mx/web/normateca/inicio>

Jáuregui, G. (1994). *La democracia en la encrucijada*. Barcelona: Anagrama S.A.

Kant, I. (2002). *Sobre la Paz Perpetua*. Madrid: Alianza.

Karolina, M. G., Christiansson Mikaela, J., Méndez Pacheco, V. A., Caballero

Álvarez, R., & Sebastian Barajas, Á. (2016). *El abanico de la representación política: variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Kelsen, H. (1974). *Esencia y valor de la democracia*. México: Editorial Nacional.

Kelsen, H. (1995). *Teoría General del Derecho y del Estado*. (UNAM, Ed., & E. García Máynez, Trad.) México.

Labastida Martín del Campo, J., López Leyva, M. A., & Castaños, F. (2008). *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

Laporta San Miguel, F. J. (2010). *La Corrupción Política*. México: Alianza.

Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana. (2015). *Informe 1995-2015*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.

Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana. (2016). *Informe 2016*. Santiago

de Chile: Latinobarómetro. Obtenido de

<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

Laval, C., & Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Barcelona: Gedisa.

Levine, D., & Molina, J. (2011). *The Quality of Democracy in Latin America*. London: Lynne Rienner Publishers.

Licea Dorantes, S. (Septiembre-Diciembre de 2011). ¿Calidad de la democracia o calidad del Estado? Un acercamiento a la democracia desde la construcción del Rule of Law. *Espacios Públicos*, 14(32), 78-102. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67621319005>

Linz, J. (1964). *Un régimen autoritario*: España. Helsinki: Columbia University.

Linz, J. (1979). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.

Linz, J., & Stepan, A. (Julio-Diciembre de 1996). Hacia la consolidación democrática. *La Política* (2), 29-49.

Lipset, S. M. (1963). *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Locke, J. (1998). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Gernika.

López Leyva, M. A. (2017). *Calidad de la democracia en México: la participación política (2000-2014)*. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

- López Leyva, M. A., Castaños, F., & Labastida Martín del Campo, J. (Edits.). (2012). *La democracia en México y América Latina: Claves de Lectura*. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- Lujambio, A. (2002). *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*. México: CLACSO.
- Magen, A., & Morlino, L. (Edits.). (2009). *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring democracy?* New York: Routledge.
- Malem Seña, J. F. (2001). La corrupción política. *Jurídica. Anuario del Departamento de la Universidad Iberoamericana*, 31, 579-595.
- Malem Seña, J. F. (2002). *La Corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- Martínez González, V. H. (Enero-Marzo de 2009). Partidos Políticos y Calidad de la Democracia. Notas para un nuevo debate. *Apuntes Electorales*, Año VII (35). Obtenido de <http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/158/147>
- Marx, K. (1980). *Contribución a la crítica de la economía política*. México: Siglo XXI.
- Mazzuca, S. (2006). Ampliando las concepciones sobre la democracia: acceso al poder versus ejercicio de poder. En V. (. Alarcón Olguín, *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*. (págs. 279-308). México: Universidad Autónoma Metropolitana.

- Mazucca, S. L., & Munck, G. L. (2014). State or democracy first? Alternative perspectives on the state-democracy nexus. *Routledge*, 21(7), 1221-1243.
Obtenido de <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2014.960209>
- McCann, J. A., & Lawson, C. (2003). An electoral adrift? Public opinion and the quality of democracy in Mexico. *Latin American Research Review*, 60-81.
- Metapolítica ¿Por qué se pervierten las democracias? *Laberintos de corrupción*, 10(45), 41-51.
- Middlebrook, K. J. (1988). La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México. En G. O'Donnell, & P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Vol. 2, págs. 187-223). Buenos Aires: Paidós.
- Minowa, S. (2016). Calidad de la democracia y "responsiveness" después de la democratización: políticas de seguridad pública en los gobiernos locales en México. *Revista del Centro de Estudios Latinoamericanos* (19), 199-229.
Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=243349208009>
- Monika Gilas, K. (Junio de 2010). Calidad de la democracia y representación en España, México y Polonia. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 3(5), 155-181.
- Morlino, L. (1985). *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Morlino, L. (1986). Consolidación Democrática. Definición, Modelos, Hipótesis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (35), 7-62.

- Morlino, L. (Enero-Febrero de 2005). Calidad de la democracia. Notas para su discusión. *Metapolítica* (39), 37-53.
- Morlino, L. (2010). The Two 'Rules of Law' Between Transition to and Quality of Democracy. En L. Morlino, & G. Palombella, *Rule of Law and Democracy Inquiries into Internal and External Issues* (págs. 39-64). Leiden, The Netherlands: Brill.
- Morlino, L. (2012). *Changes for democracy: actors, structures, processes*. Oxford University Press.
- Morlino, L. (Enero-Junio de 2012). Observando las diferentes calidades de la democracia. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, I (1), 9-48.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. San José, Costa Rica: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Morlino, L., & Palombella, G. (Edits.). (2010). *Rule of Law and Democracy Inquiries into Internal and External Issues* (Sciulli, David ed., Vol. 115). Leiden Boston: Brill.
- Munck, G. L. (2011). Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina. *Journal of Democracy*, 3, 22-41.
- Munck, G. L. (2014). What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy. *Routledge*, 1-26.

- Munck, G. L. (2015). Building Democracy... Which democracy? Ideology and Models of Democracy in Post-Transition Latin America. *Government and Opposition*, 50(3), 364-393.
- Munck, G. L., & Verkuilen, J. (Julio-Diciembre de 2002). Conceptualizando y midiendo la democracia: Una evaluación de índices alternativos. *Política y Gobierno*, IX (2), 403-441.
- Munck, G. L., & Wolfson, L. (Jan. - Mar. de 2002). Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos. *Desarrollo Económico*, 41(164), 579-609. Recuperado el 02 de 10 de 2015, de <http://www.jstor.org/stable/3456058>
- Munck, G., & Mantilla, S. (2012). *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*. Quito, Ecuador: CELAEP y Fundación Hanns Seidel.
- Murillo Castaño, G., & Osorio, F. (2007). Una aproximación crítica a las mediciones sobre la calidad de la democracia latinoamericana. *Institut de Ciències Polítiques i Socials* (255), 1-32.
- O'Donnell, G. (2004). Democracia y Estado de Derecho. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46.
- O'Donnell, G. (2004). The Quality of democracy. Why the rule of law matters. U.E: *Journal of Democracy*, 15(4).

- O'Donnell, G., Lazzetta, O., & Vargas Cullel, J. (2003). Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. (P. d. Desarrollo, Ed.) *Homo Sapiens*, 188-192.
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* (Vol. IV). Madrid: Paidós.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, 112-126.
- O'Donnell, G. (Abril de 2001). Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *ISONOMÍA* (14), 6-31.
- O'Donnell, G. (Enero-Junio de 2007). The Perpetual Crises of Democracy. *National Endowment for Democracy and The John Hopkins University Press*, 3(1), 5-11.
- O'Donnell, G., Lazzetta, O., & Vargas, J. (Edits.). (2003). *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*. Rosario, Argentina: Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones.
- Olivares-Lavados, A. A., & Canale-Mayet, A. (Diciembre 2009 de 23). Calidad de la Democracia en América Latina. Reconstruyendo algunos Rankings Internacionales. *Díkaion* (18), 329-347.
- Orozco Henríquez, J. J., & Silva Adaya, J. C. (2002). *Los derechos humanos de los mexicanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- Ovejero Lucas, F. (1996). Teorías de la democracia y fundamentaciones de la democracia. *DOXA Filosofía del Derecho* (19), 309-355. Obtenido de <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcm01h3>
- Palombella, G. (2006). El abuso del derecho, del poder y del Rule of Law. *DOXA Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 33-57.
- Palombella, G. (2010). The Rule of Law as an Institutional Ideal. En D. Sciulli (Ed.), *Rule of Law and Democracy. Inquires into Internal and External Issues* (Vol. 115, págs. 2-37). Leiden, The Netherlands: Brill.
- Pérez Pérez, G. (2013). Ciudadanía Cosmopolita y Democracia. En G. Pérez Pérez, *Temas Selectos de la Teoría Política Contemporánea* (págs. 179-224). México: UAM Cuajimalpa, Eón.
- Pérez Pérez, G., & Figueroa Romero, R. (2015). Calidad de la democracia y Estado de derecho. En D. Avaro, & C. L. Sánchez, *Calidad de la democracia y Respuesta Política. Responsiveness* (págs. 229-254). México: Senado de la República y Grañén Porrúa.
- Pérez, G. (2006). *Ciudadanía y Derechos Sociales en el Proceso de Integración Política de la Unión Europea*. México: UAM Azcapotzalco / Eón Sociales.
- Polity IV. (30 de Julio de 2017). *State Fragility Index 2014*. Obtenido de Polity IV Country Report 2010 México:
<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>

- Poom Medina, J. (2013). Calidad Democrática y Gobiernos Locales en México.
Revista Líder, 121-149.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: Nueva Metodología*. México: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*. México: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. México: PNUD. Recuperado el 26 de Octubre de 2016, de <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015.html>
- Prud'homme, J. F. (2008). *Los desafíos de pensar al Estado*. México: Seminario Internacional Democracia, Estado y Ciudadanía en América Latina.
- Prud'homme, J.-F. (Enero-Marzo de 2015). La insatisfacción con la democracia en el México Actual. *El Colegio de México*, 302-341. Recuperado el 03 de 06 de 2017, de <http://www.jstor.org/stable/43774512>
- Przeworski, A. (2010). *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Przeworski, A. (Enero-Abril de 2014). La mecánica de la inestabilidad del régimen político en América Latina. *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, 53(211), 259-283. Recuperado el 03 de 06 de 2017, de <http://www.jstor.org/stable/24368064>

Ramírez Ocampo, A. (Octubre-Diciembre de 2005). Democracia electoral, gobernabilidad y su impacto económico en América Latina. *Foreign Affairs*, 5(4).

Reyes del Campillo, J. (1997). *El sistema de partidos en la transición mexicana*. México: UAM Xochimilco.

Riechmann, J. (2015). *Autoconstrucción: la transformación cultural que necesitamos*. Madrid: Los libros de la Catarata.

Rivas Leone, J. A. (Junio 2013 de 15). The debate on quality of democracy. *Reflexión Política* (29), 22-32.

Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.

Rojas Soriano, R. (2005). *Guía para realizar Investigaciones Sociales*. México: Plaza y Valdes.

Rousseau, J. J. (2000). *Discurso sobre el origen de la desigualdad*. México: Porrúa.

- Rubio Carracedo, J. (1994). Democracia Mínima. El paradigma democrático. *DOXA* (15-16), 199-226.
- Ruiz Miguel, A. (2001). Problemas del ámbito de la democracia. *DOXA Filosofía del Derecho* (6), 97-120.
- Ruiz Miguel, A. (Diciembre de 2008). Valores y problemas de la democracia constitucional cosmopolita. *DOXA Filosofía del Derecho*, 31, 355-368.
- Sahui Maldonado, A. (Mayo-Agosto 2016 de LXI). La igualdad en la medida de la calidad democrática. Una revisión crítica de la propuesta de Leonardo Morlino. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* (227), 273-294.
- Sandoval Ballesteros, I. E. (Enero-Marzo de 2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), 119-152.
- Santos, B. d. (2007). Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política subalterna. En B. d. Santos, & C. A. Rodríguez Garavito, *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita* (págs. 7-28). México: Universidad Autónoma Metropolitana/Antrhopos.
- Sartori, G. (1965). *Aspectos de la democracia*. México: Limusa Wiley.
- Sartori, G. (1989). *Teoría de la Democracia, Tomo 2, Los problemas clásicos*. México: Alianza Editorial.

- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Scartascini, C., Stein, E., & Tommasi, M. (Edits.). (2010). *How Democracy Works Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Cambridge: Harvard University; David Rockefeller Center for Latin American Studies; Inter-American Development Bank.
- Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmidt, N. (2012). *¿Qué es la calidad de la democracia? Teorías, mediciones y evidencia*. Montevideo, Uruguay: Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República.
- Schmill O., U. (2000). Una fundamentación de la democracia. *DOXA*, 393-426.
- Schmitter, Philippe C.; Treschel, Alexander H., (Eds.). (2004). *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*. Strasbourg: Council of Europe.
- Schumpeter, J. A. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis
- Secretaría de Gobernación. (26 de Octubre de 2016). Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <http://www.dof.gob.mx/>
- Secretaría de Gobernación. (31 de Julio de 2017). Obtenido de <https://www.gob.mx/segob>

Senado de la República. (26 de Octubre de 2016). Senado de la República LXIII

Legislatura Segundo Año de Ejercicio. Obtenido de

<http://www.senado.gob.mx/index.php>

Senado de la República LXIII Legislatura. (31 de Julio de 2017). Obtenido de

<http://www.senado.gob.mx/>

Sermeño, Á. (Junio 2005 de 1). Democracias de calidad: ¿Un nuevo espejismo?

Andamios (2), 259-263.

Sonnleitner, W., Alvarado, A., & Sánchez, A. (2013). La paradoja mexicana: de la

evaluación de la calidad técnica de las elecciones de 2012, al debate sobre

la calidad del voto y a la cuestión de la legitimidad democrática. *Revista*

Mexicana de Derecho Electoral, Especial sobre Observación Electoral

2012(4), 369-392.

Steven Fish, M., & S. Brooks, R. (January de 2004). Does Diversity Hurt

Democracy? *Journal of Democracy*, 15(1), 154-166.

Strasser, C. (2000). *Democracia y Desigualdad. Sobre la democracia real a fines*

del siglo XX. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Teichman, J. (2004). The World Bank and Policy Reform in Mexico and Argentina.

Latin American Politics and Society, 46, 39-74.

Transparencia Mexicana. (31 de Julio de 2017). *Índice Nacional de Corrupción y*

Buen Gobierno. Obtenido de [http://www.tm.org.mx/wp-](http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf)

[content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf](http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf)

Transparency International. The Global Coalition Against Corruption. (31 de Julio de 2017). Obtenido de <https://www.transparency.org/country/MEX>

Tusell Collado, A. (2015). La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países. *Política y Social*, 52(1), 179-204. Obtenido de http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v1.n52.45786

Ugalde, L. C. (Febrero de 2015). ¿Por qué más democracia significa más corrupción? *Nexos*. Obtenido de <http://www.nexos.com.mx/?p=24049>

VVAA. (2014). *Gobernar para la sostenibilidad: la situación del mundo 2014*. Barcelona: Icaria/Worldwatch Institute sobre sostenibilidad.

Warren, M. E. (Enero-Marzo de 2005). La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII (193), 109-141.

Weber, M. (2004). *Economía y sociedad. México*: Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (2012). *El Político y el científico*. Madrid: Alianza.

Whithead, L. (Enero-Febrero de 2006). Sobre la Corrupción Política. *Metapolítica* ¿Por qué se pervierten las democracias? *Laberintos de la Corrupción*, 10(45), 53-65.

Woldenberg, J. (Septiembre de 1999). Encuentro "Iberoamérica en el siglo XXI: Qué sociedad pretendemos construir en el siglo de la globalización". *Nexos* (261).

Woldenberg, J. (29 de Agosto de 2002). Después de la transición. *Milenio Diario*

Monterrey, págs. 20-21 A.

Woldenberg, J. (2002). *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janés.

Woldenberg, J. (2003). La Transición Democrática Mexicana: seis tesis. En E.

Suárez-Íñiguez, *Enfoques sobre la Democracia* (pág. 175). México: Miguel

Ángel Porrúa; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM.

Woldenberg, J. (2005). Los retos de la democracia. *Quórum. Revista de*

pensamiento iberoamericano (13), 63-71.

Woldenberg, J. (Diciembre de 2014). Democracia y Esperanza. *Letras Libres*.

Woldenberg, J. (Enero de 2014). Tres momentos de la crítica política. *Letras*

Libres.