

Calidad de la democracia en México: hacia un nuevo paradigma explicativo

PABLO VARGAS GONZÁLEZ¹

RESUMEN

En América Latina empiezan a cobrar fuerza, con sus particularidades y con el debate de los actores, y de acuerdo con circunstancias singulares, el tema de la "calidad de la democracia". A semeja un nuevo "animal político" que se impone en el análisis académico, y en el de la coyuntura de los actores por generar proyectos de transformación social y política. De tal suerte que se puede hablar ya de democracias con calidad y sin calidad en la discusión y el replanteamiento de la investigación sociopolítica. El objetivo de este trabajo es analizar las distintas propuestas que tratan de explicar la situación actual y la perspectiva de la democracia en México. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos de medición y valoración, se pretende enunciar los riesgos y algunos aspectos sustantivos que no están considerados en el análisis para constituir una democracia de calidad.

Palabras clave: calidad de la democracia, calidad democrática, transición política, reforma electoral, México.

ABSTRACT

This essay examines a conceptual revision about the concept "quality of democracy", or "democratic quality", like a new "political animal" ("animal político") extended in context Latin American countries. The concept "quality of democracy" consider new dimensions, and shows other properties of the equality of political voice, that is whether a political system provides citizens with more or less equal opportunities to participate in collective decisions. In Mexico's case, there is a recently increase of analysis of this subject, and opens a dialogue and debate about perspectives the Mexican democracy.

¹ Dr. Pablo Vargas González, profesor investigador de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, <pablovg2001@yahoo.com.mx>.

Key words: quality of democracy, democratic quality, political transition, electoral reform, Mexico.

Recibido en diciembre de 2007

Aceptado en marzo de 2008

INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años ochenta se vienen registrando en los países de América Latina una serie cambios económicos y políticos que han repercutido en la modificación de sus regímenes políticos. La región en este período ha tenido serias dificultades económicas y para implementar un rediseño institucional, por lo que enfrenta una paradoja: una creciente experiencia democrática combinada con un desencanto ciudadano respecto a este régimen político. Muchos ciudadanos latinoamericanos expresan insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y, según algunas encuestas, dicen preferir un régimen no democrático si éste les garantizara mejores condiciones económicas y sociales.

Los gobiernos de la etapa postautoritaria se encontraron con serios problemas económicos que dificultaron la transición política, pero sobre todo hubo un desfase en las agendas gubernamentales entre el desarrollo de la economía y de las instituciones políticas, los cambios políticos fueron limitados y no fueron procesos inclusivos que integraron a los actores principales; permanecieron "enclaves" autoritarios y corporativos, y finalmente los procesos electorales y el sistema de partidos—débilmente institucionalizado— no se constituyeron en garantía para construir regímenes democráticos, por el contrario, generaron problemas de confianza y gobernabilidad.

En América Latina empiezan a cobrar fuerza, con sus particularidades y con el debate de los actores, y de acuerdo a circunstancias singulares, el tema de la "calidad de la democracia", como un nuevo "animal político"² que se impone en el análisis académico y en el de la coyuntura, de los actores por generar proyectos de transformación social y política. De tal suerte que se puede hablar ya de democracias con calidad y sin calidad en la discusión y el replanteamiento de la investigación sociopolítica. De ahí han surgido esquemas y enfoques para "evaluar la democracia" e

² O'Donnell (1997: 187) lo planteó para el concepto de "democracias delegativas".

incluso utilizando metodologías para “medir la democracia”.

En este nuevo tenor se abre la posibilidad de discutir el tema de la democracia desde la perspectiva teórica que se relaciona con los principios, ideales y alcances de su horizonte. Y por otra parte, la de tener acceso a través de la reflexión metodológica, para acercarse a la dimensión empírica de la democracia: los indicadores y variables con la que nos acercamos a la democracia realmente existente. En este punto encontramos no sólo diferencias para conceptualizar las democracias, sino también los indicadores y mecanismos de estudio, algunos de los cuales no escapan a la discusión que ha tenido desde hace décadas en las ciencias políticas y sociales, entre “cuantitativistas” y “cualitativistas”.

El objetivo de este trabajo es analizar las distintas propuestas que tratan de explicar la situación actual y la perspectiva de la democracia en México. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos de medición y valoración, se pretende enunciar los riesgos y algunos aspectos sustantivos que no están considerados en el análisis para constituir una democracia de calidad.

EL ESTADO DE DEBATE ACTUAL: LA DEMOCRACIA REAL Y LOS PARADIGMAS EXPLICATIVOS

La caída de regímenes autoritarios y, en consecuencia, el resurgimiento de la democracia en varios países en la década de los noventa, permitió que varios analistas hicieran una revisión de los alcances y límites de los estudios sobre la transición a la democracia. Algunos proponen cambios en las estrategias de investigación, distanciándose de las perspectivas macrosociológicas, con determinación estructural, para dar paso a un enfoque de “política comparada con perspectiva histórica”, que pone atención en el estudio de las elites, como una de las variables explicativas dentro de un marco histórico estructural, que permite reducir el excesivo voluntarismo de los actores políticos en estos procesos (Agüero y Torcal, 1994).

Otros (Remmer, 1996), han puesto el acento en los aspectos que comprenden el desafío teórico, sobre todo para la ciencia política comparada, siendo las críticas principales el que se asociara a la política doméstica los estudios de cambio de régimen, y a una amplia variedad de factores (estructurales y de coyuntura) que complicaron los esfuerzos de síntesis y generalización, y que no estuvieron preparados para comprender que la

democratización llegó en períodos de crisis y declinación económica, lejos de como lo plantea la teoría macrosociológica.

La inadecuación de políticas públicas en un nuevo contexto, por demás crítico, que no consideraron los significados de los modelos de Estado, así como la disociación de las esferas políticas y económicas, como dos estancos separados, condujo a elaborar agendas distintas con calendarios diferentes que originaron problemas de relación entre Estado y sociedad, afectando la gobernabilidad y desde luego haciendo incierta la consolidación, son otros aspectos de importancia (Alcántara, 1995).

Sobre aspectos conceptuales y metodológicos se llama la atención para diferenciar entre los procesos de transición, que suponen la instauración de la democracia como régimen político, y los de consolidación, que implican ya no tanto el acuerdo sobre las reglas del juego, sino que la mayor importancia es la puesta en marcha de la "reconstrucción del orden". Entre ambos procesos hay momentos y espacios de incertidumbre. Del manejo de esta dimensión y de la profundidad de las institucionalización de los procesos políticos dependerán los escenarios de paralización o democratización (Crespo, 1995).

En este marco de acontecimientos recientes y de una revisión crítica de la teoría, aparecieron reconsideraciones de autores que, desde diferentes perspectivas metodológicas, hicieron aportaciones a los estudios del cambio político (Huntington, 1994; Przesworki, *et al.*, 1996; O'Donnell, 1994).

De lo anterior permanecen una serie de temas que constituyen la agenda para los estudios de transformaciones sobre cambio de regímenes autoritarios, particularmente en América Latina, de los que se puntualizan los siguientes:

1) La democracia como fenómeno internacional, pues en la fase actual no se puede actuar si no se considera la globalización y la internacionalización del mercado mundial; 2) el grado de eficacia gubernamental frente al ajuste económico; 3) la redefinición del papel del Estado en el desempeño económico, y su papel en la política social frente a la pobreza; 4) la legitimidad como credibilidad social dentro de un marco de las opciones políticas preferibles; 5) el papel de los clivajes y del pluralismo social; 6) dentro de los actores políticos la acción estratégica de las elites para generar acuerdos democráticos; y 7) la calidad de la democracia, en procedimientos, instituciones y cultura política.

El reciente regreso de varios países a la democracia, tanto los que llegaron en los ochenta (Argentina, Uruguay y Brasil), como los que se fueron incorporando en los noventa (Chile y Nicaragua) y otros, como México, que se encuentran en una etapa previa de institucionalización, competitividad y ciudadanía plena, presentan situaciones de fragilidad, no sólo en las condiciones estructurales (económicas, sociales, etc.) sino en el conjunto de factores que implica construir una poliarquía.³

En el centro del debate se haya la redefinición de condiciones que permiten la estabilidad (consolidación), paralización o derrumbamiento de un orden político concreto. En este marco hay diferentes posturas para caracterizar el proceso democratizador, desde los que llaman a revisar la variada gama de factores determinantes, los que se reducen a un solo aspecto (reforma económica, o política social) o bien los que proponen la sustitución de los paradigmas en crisis.⁴ En el fondo se trata de procesos inconclusos que requieren completar su trayectoria.

CALIDAD DEMOCRÁTICA VS DEMOCRACIA DELEGATIVA

En los últimos veinte años América Latina ha vivido olas y contra olas en un largo proceso por instaurar poliarquías. Tanto en países que han dejado atrás regímenes autoritarios, como en los que pasan por una fase previa de transición, cuentan en mayor o menor medida con procesos democratizadores inconclusos (Garretón, 1991) y con un bajo desempeño general (ámbitos político, económico y social), por lo que resultan frágiles las condiciones de durabilidad de la democracia (Mainwaring; 1996; Przeworski 1996).⁵

La tensión principal política en Latinoamérica que se ha dado en casi tres décadas ha sido por la definición del rumbo que ha de tomar el proceso democratizador. Hay una fuerte tensión entre actores, elites y fuerzas sociales por avanzar en la calidad y contenido democrático o bien

³ Algunos investigadores retoman este término de R. Dahl (1993), para caracterizar a los regímenes basados en elecciones competitivas en las que la oposición tiene cierta posibilidad de ganar y acceder al Poder.

⁴ M. A. Garretón (1991), propone un viraje, teórico y metodológico, en el estudio de la democratización, defendiendo la autonomía de lo político y de los actores políticos ámbitos en los que se concreta la transición, diferenciando de los demás factores.

⁵ Agüero y Torcal (1994) puntualizan la necesidad de diferenciar analíticamente la transición y la consolidación, como dos procesos interconectados.

por continuar o reinstaurar una democracia sin adjetivos, o una "democracia delegativa", incapaces de generar normalidad institucional, en que las elites sustituyen a los ciudadanos (O'Donnell, 1995). En este marco existen varios aspectos pendientes para la agenda de la consolidación democrática en América Latina.

a) *Aspectos institucionales formales.* En Latinoamérica las garantías democráticas se practican de manera dispar y en diferentes grados. En parte debido a que los mecanismos procedimentales y normativos (legislación, organización de las elecciones) se han mantenido inconclusos, y que impiden el ejercicio pleno de los derechos y libertades civiles básicas (sufragio universal, elecciones transparentes y competitivas, respeto y representatividad a la oposición). En este punto la tarea es completar y profundizar las prácticas ciudadanas.

En varios países está por redefinirse, ante el incremento de la competitividad política, las instituciones de representatividad electoral en los órganos legislativos y los mecanismos de frenos y contrapesos, así como también el de responder y dar cuentas de sus acciones (*accountability*). De la misma forma, las transiciones incompletas han heredado a los nuevos regímenes "enclaves", instituciones o normas que desvirtúan la democratización, y que es preciso un acuerdo para superarlos. Se trata de organizaciones de carácter corporativo integradas al poder del Estado (militares, asociaciones empresariales, sindicatos)⁶ que aun persisten con diferentes grados de influencia.

b) *Fortalecimiento del sistema de partidos.* La mayoría de autores coincide en que la transición a la consolidación requiere de un "sistema de partidos institucionalizado" (Mainwaring y Scully, 1995), lo cual en muchos países de América Latina todavía es una tarea pendiente.⁷ Un sistema competitivo requiere de por lo menos tres condiciones: 1) la estabilidad, inclusividad y profundidad de las reglas de la competencia partidaria; 2) el arraigo y confianza hacia los partidos y la consideración de las elecciones como el mecanismo institucional de la democracia; y 3) los principales partidos pactan los acuerdos de legitimación del sistema.

⁶ Sobre todo para el caso de las fuerzas armadas, véase Crespo (1995) quien denomina "los legados de la transición" a los enclaves, cuya presencia y papel en la transición tiene un valor importante en la gobernabilidad.

⁷ La clasificación de los autores era: Venezuela, Costa Rica, Chile, Uruguay, Colombia y Argentina tienen un sistema de partido institucionalizado; Perú, Bolivia y Brasil, uno débilmente institucionalizado; Paraguay y México tienen un sistema hegemónico en transición.

Varios estudios han apuntado la necesidad de fortalecer el sistema de partidos, no sólo como un mecanismo institucional para canalizar las previsiones y demandas, sino también como un medio para organizar la participación ciudadana, como un resorte que vincula, a través de varias transacciones, al Estado y la sociedad. El número dependerá de su arraigo la influencia en el electorado nacional, regional y social, pero más que excluyente deberá ser incluyente.

c) *Valores y cultura política.*⁸ Ante el desencanto y el pesimismo que se ha encontrado en muchos países, hacia los partidos y los procesos electorales, evidenciado por la inasistencia a las urnas o a la participación ciudadana, es necesario un conjunto de medidas sociales, políticas y culturales para extender la cultura política democrática, pero también es de relevancia el aprendizaje político de las elites desde el proceso de transición, acordar y respetar las reglas del juego, dialogar, tolerar y convivir con el adversario, generar mecanismos para dar cauce a las presiones y conflictos son aspectos que requieren internalizarse y adecuarse a la práctica política.

Una tarea de mediano y largo plazo es la difusión de los valores de la democracia; una sociedad con capacidad de conocer y discernir entre diversas opciones políticas tiene mayores posibilidades de conformar una democracia estable. La cultura política generadora de confianza y fuente de credibilidad, tiene como tarea desarrollar comportamientos y actitudes, tanto en los canales ordinarios de socialización (familia, escuela, organización, comunidad) como en los medios de comunicación de masas (radio, tv, prensa), buscando la calidad del mensaje y priorizando más los intereses públicos.

d) *La intervención de la sociedad civil.* Otro tratamiento de la transición del actual régimen mexicano, es desde la perspectiva de la sociedad civil. Este enfoque surge como eje de un nuevo modo de pensar el espacio de lo político, en contrapartida al análisis que reduce las posibilidades del cambio social a un "juego estratégico en el nivel de las elites políticas" o bien reducidas al protagonismo del Estado como portador del equilibrio de las fuerzas políticas, y el concepto de democracia queda limitado a procedimientos convencionales y normativos.

Una propuesta para entender los condicionantes del proceso de democratización es a través del concepto de sociedad civil entendida como movimientos sociales autolimitados, "que se organizan a sí mismos sobre

⁸ Entre otros puede verse: Inglehart (1988) y Botella (1996).

bases interactivas y que buscan afirmar su diferencia frente a las instituciones del estado y el mercado", es un contexto de reproducción social e integración sistemática, es decir, de los ámbitos donde se reproducen las identidades culturales y la socialización política. Percibiendo la autonomía relativa del Estado, la economía y la sociedad (Inglehart, 1988:23).

MÉXICO: DEMOCRACIA Y TRANSICIÓN INCONCLUSA

La democracia mexicana que vivió un proceso de transición política, desde una fase inicial (1968-1976) en que se produjeron modificaciones al régimen político, de un carácter por lo demás gradual y dosificado, mismo que generó reformas parciales en diferentes momentos, que condujeron a una mayor competencia y competitividad, que se tradujo en una alternancia presidencial en 2000. En el período 1977-2006 hubo acuerdos de los partidos por garantizar el ejercicio de derechos elementales, principalmente el voto ciudadano, así como condiciones de equidad en la competencia, y la formación de gobiernos con base en el escrutinio de las urnas. En este conjunto también se han creado en México ciertas garantías para contar con espacios para que los actores políticos y los ciudadanos puedan organizar el conjunto de derechos y libertades que construyen ciudadanía.

Las reformas político electorales se dieron entre 1977 y 1996, cuando el país se hizo de un conjunto de reglas del juego electoral, de reformas y elecciones, en donde prevalecieron resabios de la hegemonía anterior, lo que impidió que se crearan las condiciones para el pasó de una transición a un proceso de consolidación de instituciones y de la cultura política de los ciudadanos. Estas modificaciones se hicieron en situaciones de alta adversidad, sobre todo para que en el nivel subnacional de generalizaran las reformas, de tal suerte, que la pluralización de condiciones tuvo un carácter asimétrico y desigual, dependiendo de los actores y elites políticas locales.

El proceso de transición política, cuyo esquema explicativo fue dominante no sólo en la academia, sino también en las fuerzas políticas⁹, tiene las siguientes características:

1) Las modificaciones a la legislación electoral, fueron conformando con medidas dosificadas, coyunturales y paulatinas un ciclo de reformas que abarcó de 1978 a 1996, que permitió pasar de un sistema de partido

⁹ Véase Middlebrook (1982) en O'Donell, *Transiciones*.

hegemónico a un sistema competitivo que abrió la puerta a la alternancia en 2000; la caída de un sistema de partido hegemónico, que luego pasó a tener un carácter dominante y llegó al fin a un régimen de alta competencia, sobre la base de una representación mixta, con dominante mayoritaria y proporcional, y con tres grandes partidos nacionales. 2) En 1988 ocurre un quiebre significativo donde la ciudadanía rebasa el limitado marco electoral a través de un voto de impugnación al régimen, mismo que mostró las debilidades de los organismos electorales y el corto alcance de las reformas. 3) En este período se constituye el "Estado de partidos" (von Beyme, 1997) donde las figuras centrales son los institutos políticos. Esto condujo a la constatación de la vía electoral como única fuente de renovación democrática y, por otro lado, a generar lealtades y reciprocidades por parte de los partidos políticos hacia las reglas del juego, lo cual coincidió con que éstos recibían prerrogativas que les permitió profesionalizar sus cuadros directivos e involucrarse fuertemente en la disputa electoral, no obstante la pretensión de formar desde las esferas del poder un "bipartidismo" PRI-PAN las fuerzas sociales fortalecieron el eje izquierda-derecha, en los procesos presidenciales de 1988 con la formación del Frente Democrático Nacional, en 2000 con la alianza de centro derecha que llevó al poder a Vicente Fox, y en 2006 con un frente amplio de la izquierda, que ha fortalecido un sistema de tres partidos fuertes. 4) Al avance de la competitividad, paralelamente se fue incrementando la alternancia en los poderes locales, sin embargo, es en este terreno donde todavía se observan los mayores obstáculos a la liberalización política. 5) La cultura política en México no ha dejado de mostrar la fuerte tensión entre las actitudes cívicas, esto se refleja en el abstencionismo en los comicios locales desde la alternancia y en las federales de 2003. 6) En la elección presidencial de 2006 las instituciones políticas y electorales (IFE, Fepade, Tribunal Electoral) mostraron que la consolidación democrática no estaba concluida.

Las elecciones de 1994 tuvieron un conflicto más acotado electoralmente, en donde uno de los problemas más relevantes fue, sin duda, el de las condiciones inequitativas de la competencia entre los partidos de oposición y el partido gobernante. A pesar de que las reglas habían cambiado por las tres reformas de ese sexenio, lo cual creó una base institucional diferente, no se tocaron los núcleos duros de la inequidad y el control gubernamental de las elecciones.

En el año 2000, en la elección presidencial se dio un acuerdo entre las fuerzas políticas para aceptar los resultados como consecuencia de haber intervenido en mayo o menor medida en el diseño de las instituciones electorales, el nivel de conflictividad y desacuerdo fue bajo. Las nuevas reglas de la reforma de 1996 se combinaron con un desempeño eficiente de los organismos electorales. Coincidieron la eficiencia de los organismos electorales y una baja injerencia de los poderes públicos en el proceso, en especial del Ejecutivo, así como la definición de candidaturas que determinaron una polarización del voto que simplificó las opciones. A esto se sumaron la conformidad en los resultados electorales y con ello se dio pauta para tener las primeras elecciones democráticas en el país, en el ámbito presidencial.

El otro proceso conflictivo fue la reversión que empezaron a tener los organismos electorales en su carácter de ciudadanización. Cuando a los partidos se les retiró el voto de las decisiones electorales, y además el gobierno federal dejó de ser parte de la organización de los comicios, el modelo de autonomía, de organismos que cumplían funciones de Estado, fue un diseño adecuado para revertir la desconfianza en las elecciones. Sin embargo, más se tardó la sociedad en empezar a asimilar el proceso, que los partidos en regresar por la puerta trasera para volver a partidizar los nombramientos. Como sucedió a finales de octubre del 2003, cuando se renovó al grupo de consejeros electorales del IFE y el PAN y el PRI se dividieron por cuotas los nombramientos. Decisión estratégica negativa con la que se inició la preparación para las elecciones de 2006.

Seis años después, con la alternancia del "gobierno del cambio" el avance en el fortalecimiento de las instituciones electorales decayó debido a la falta de voluntad para mantener y profundizar las reformas políticas. La organización de las elecciones de 2006 produjo dinámicas, de intransparencia, inequidad, falta de independencia y la injerencia del poder ejecutivo y de poderes fácticos que derivaron en una contienda conflictiva y polarizante, que generó nuevamente desconfianza y una fuerte impugnación por la falta de claridad y certidumbre de las instituciones electorales.

El proceso electoral de 2006 mostró el agotamiento de la última reforma electoral que se hizo en 1996, durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Las reglas del juego que se crearon en 1996 cumplieron un ciclo virtuoso en su diseño institucional, que se materializó en la autonomía de los organismos electorales, un proceso que se acercó bastante a una ciudadanización;

las condiciones de equidad en la competencia, mediante el financiamiento público y el acceso a los medios masivos de todos los partidos políticos con registro; un sistema de medios de impugnación que posibilitó la resolución de los conflictos por un organismo jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), independiente del mismo Instituto Federal Electoral (IFE). Sin embargo todo ello era insuficiente para enfrentar nuevas condiciones de participación política.

Lo más sobresaliente en el empantanamiento de las condiciones democratizadoras fue la negativa de los principales partidos para llevar a efecto una reforma más amplia, ya se habían identificado rubros significativos por donde profundizar las reformas —como el voto de los mexicanos en el extranjero, una fiscalización mayor en el organismo electoral, el control del gasto electoral y el control de la propaganda en medios electrónicos—.

Uno de los puntos centrales en la determinación de resultados polémicos e impugnados fue el giro que empezaron a tener los organismos electorales en su carácter de ciudadanización. Desde que fue creado el IFE, en 1990, los organismos electorales caminaron hacia la independencia del gobierno y la integración de ciudadanos en sus órganos de dirección lo cual se logró plenamente en 1996. Con ello se creó un esquema de autonomía, de independencia y de certidumbre en la organización de las elecciones, lo que permitió elevar la confianza en las instituciones electorales y en la participación. Todo ello dio al traste cuando elites y grupos fácticos, desde la cámara de diputados, del PRI y del PAN nuevamente influyeron en la designación de consejeros electorales en 2003, lo que se tradujo en una regresión al proceso de ciudadanización.

Después de la presidencial del 2006, se han planteado una “reforma del Estado” que tiene cinco ejes: Régimen de Estado y Gobierno; Democracia y Sistema Electoral; Federalismo; Reforma del Poder Judicial, y Garantías Sociales.¹⁰ No cabe duda de que las fuerzas políticas y sociales han identificado que la perspectiva de la democracia abarca un conjunto de horizontes y aspectos que requieren una profundización. Empero, también hay iniciativas que plantean una ambigüedad entre los cambios necesarios y regresiones significativas, por lo que las reformas en esta etapa pueden quedar nuevamente estancadas.

¹⁰ “Inicia el 7 de junio Consulta Pública para la Reforma del Estado”, *La Jornada*, de mayo de 2007 20.

LA INSUFICIENCIA DE LAS REFORMAS ELECTORALES

En todo este período de modificaciones políticas y electorales se pensó que, en automático, el mejoramiento de las condiciones políticas traerían las reformas económicas y sociales, pero como en varios países de América latina, esto fue una ilusión: "Instalado el ciclo autoritario en los noventa, nos impusieron la falacia de que la libertad debería ser sacrificada en pos del crecimiento económico",¹¹ en México no ocurrió ni una ni otra cuestión. Por el contrario, el programa neoliberal proveniente e impulsado en los ochenta siguió su realización en los momentos de alternancia, sin haber consolidado las condiciones de participación.

Los diferentes informes sobre el avance de los derechos sociales, económicos y culturales de los mexicanos son contundentes. El rezago y el incumplimiento en el desarrollo social y económico (CNDH, 2007), muestran la ineficacia e incapacidad para satisfacer las demandas y necesidades de la sociedad.

En México, la presencia de los derechos civiles ha generado una brecha entre el formalismo legal y el cumplimiento efectivo del estado de derecho. Esta brecha fue generada a lo largo del siglo xx como consecuencia de las formas y mecanismos de impartición de justicia, que derivaron en debilidad del sistema de justicia, reflejada en deficiencias, omisiones frecuentes, e impunidad en la aplicación de la ley, y por otra parte por un desconocimiento y desconfianza de los ciudadanos. Los esfuerzos que se han realizado para cerrar la brecha entre el ejercicio formal y pleno de los derechos civiles han sido insuficientes, y en algunos aspectos, con propuestas y programas gubernamentales en curso, existe el riesgo de retrocesos y de restricciones a la seguridad jurídica y la libertad de expresión de las personas; y aún persisten, de modo creciente en el país: la tortura, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas que resultan una amenaza para el ejercicio de los derechos civiles.¹²

La protección y garantía de los derechos civiles en México se ha visto disminuida debido a las dinámicas del sistema social y político y a la debilidad del sistema de procuración y seguridad pública. En los últimos

¹¹ Marco Aurelio García, (2004). "Democracia política y desarrollo en América Latina" en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD

¹² "Diagnóstico sobre los derechos humanos en México", ONU, disponible en <www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003>.

diez años el problema de la seguridad pública se ha convertido en una preocupación fundamental de la sociedad (Informe especial sobre seguridad pública, 2006, www.cndh.org). El creciente índice de delitos y la violencia social, y la limitación de las estrategias de seguridad pública ponen en riesgo la protección de la seguridad personal, a la vida, a la libertad, respeto de la propiedad, y a una debida procuración e impartición de justicia.

Los organismos civiles, nacionales e internacionales, han planteado, a través de innumerables casos, los peligros de restricción y vulnerabilidad en el ejercicio de los derechos civiles —individuales y colectivos— así como también la falta de garantías para que los defensores de derechos humanos puedan realizar su labor (Amnistía Internacional: Informe 2003, www.amnistiainternacional.org); asimismo es preocupante la creciente presencia de mandos militares en suplantación de funciones de la policía.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: CONCEPTOS Y ENFOQUES

Desde 1975 se empieza a dar cuenta de procesos políticos que causan las “crisis de gobernabilidad en las democracias”,¹³ las causas de estas crisis se relacionaban con el desfase de las instituciones en las democracias occidentales que no podían afrontar las exigencias socioeconómicas de participación y la multiplicación de grupos y movimientos sociales fuertes, situación en la cual también intervenía la reorganización del contexto internacional. Esto fue la punta de lanza para estudiar las condiciones de la democracia, sus límites y alcances. Estos tipos de crisis también fueron conceptualizados como “crisis de legitimidad”,¹⁴ en la que los ciudadanos restaban legitimidad al sistema, en su conjunto, cuyas instituciones eran incapaces de dar satisfacción y solución a las peticiones.

A finales de los setenta y en los ochenta cobró fuerza la idea de que el problema de la democracia no era tanto la ingobernabilidad sino el déficit de las instituciones democráticas, es decir la democratización (Huntington, 1994; O'Donnell, 1988), de ahí se van a plantear los procesos y mecanismos de transición a la consolidación de una democracia. Dahl (1993), previamente ya había planteado las condiciones necesarias para establecer un sistema poliárquico.

¹³ Me refiero el informe de Crozier, Huntington, y Watanuki sobre crisis de gobernabilidad presentado en la Comisión Trilateral en 1975.

¹⁴ J. Habermas, (1997). *Crisis de legitimidad en el capitalismo tardío*, Paidós.

La débil instalación y reconstrucción de las democracias en países en desarrollo, o la decadencia de las instituciones en países desarrollados llevó a reflexionar sobre las condiciones de la consolidación de la democracia, y el de reinstalación de "pseudo democracias" (Morlino, L., 2005) o democracias delegativas (O'Donnell, 1997) o bien "democracias imperfectas" o excluyentes que ofrecen sólo algunas garantías limitadas, parciales, y que mantienen un nivel descriptivo y formal de respeto a los derechos civiles y políticos.

En este contexto surge el concepto de "calidad de la democracia", que abarca tanto la noción de democracia como la de calidad. Morlino (2005: 38), a mi parecer, ofrece una definición que permite el escrutinio empírico de que tan "buena" es una democracia: democracia de 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". Ello implica que la calidad se da en tres ámbitos:

El régimen político está ampliamente reconocido y legitimado por la sociedad, ya que resuelve y satisface las necesidades de los ciudadanos, es decir, calidad en resultados; los ciudadanos disfrutan la libertad e igualdad, la calidad en contenido; y la sociedad tiene el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad, a través de la rendición de cuentas, es decir, existe calidad en términos de procedimiento.¹⁵

A finales del siglo xx, los diferentes procesos sociales y de mundialización impactaron las democracias nacionales, en términos de un alejamiento de los ciudadanos de los partidos políticos, desconfianza hacia las instituciones, incremento del abstencionismo, la insatisfacción por las políticas públicas, disminución de la capacidad de respuesta y satisfacción de necesidades sociales, así como la prevalencia e incluso el aumento de actitudes antisistema, entre otros fenómenos,¹⁶ obligaron a generalizar estudios sistemáticos sobre calidad y evaluación de la democracia en muchos países.

En España, por ejemplo, han cobrado fuerza los estudios que han tratado sobre el desencanto y la desafección. No obstante, conformar un sistema electoral abierto y alternante, en España se empiezan a escuchar

¹⁵ Para mayor explicación de su propuesta, véase Morlino, (2005).

¹⁶ Para ahondar más en este tema, véase Laporta (2000).

llamados de atención sobre posibles actitudes de inconformidad y descontento en torno a la participación política que pueden estar vinculados a un posible deterioro de las instituciones de representación.¹⁷ Después de haber enfrentado diversos acontecimientos que ubican a España como una democracia consolidada, entre estos se encuentran los riesgos en asuntos que no fueron tratados adecuadamente en la transición política, la reconstrucción de un Estado sobre la base de una estructura territorial, la institucionalización, el reposicionamiento de los partidos políticos y las particularidades de la alternancia en el poder permiten considerar los tópicos actuales en que vive la democracia española.

La euforia y el optimismo que acompañaron los procesos de transición política, y todas las expectativas favorables no son suficientes para consolidar un sistema.¹⁸ Uno de los temas, tal vez no el único ni el principal, se refiere a los niveles de legitimidad democrática, y de ésta particularmente las evaluaciones que los ciudadanos hacen del rendimiento de su sistema político. Aun cuando en España no existen problemas de inestabilidad (desafección y descontento) que pongan en riesgo a las instituciones de la democracia,¹⁹ y no obstante las diferentes fluctuaciones de aceptación que éstas han tenido desde su establecimiento, es necesario ahondar sobre las valoraciones y actitudes de los españoles sobre las instituciones políticas.

57

MEDIR Y EVALUAR LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

El debate histórico en las ciencias sociales y políticas está presente en los actuales estudios sobre la calidad de la democracia. Organismos internacionales y asociaciones civiles monitorean, "evalúan" y "miden" las condiciones de la democracia en diferentes países, con enfoques y esquemas particulares y con resultados distintos. El uso de diferentes metodologías, cualitativas y cuantitativas con el respaldo de sus respectivos enfoques pone de manifiesto la visión múltiple para acercarse al tema.

Los estudios desde centros académicos han mantenido, sobre todo, un enfoque cuantitativo-empírico que se relaciona con el conjunto de di-

¹⁷ A este respecto se puede ver Montero, Gunther y Torcal (1998).

¹⁸ Sobre esto, véase Hermet (1992:263), "¿La hora de la democracia?", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 128, Catalunya, España.

¹⁹ Montero, Gunther y Torcal (1998: 8) asumen esta posición frente a los autores que creen que las fluctuaciones en el grado de satisfacción del ciudadano provocan inestabilidad.

mensiones que abarca la democracia,²⁰ o bien sólo alguna dimensión o algún aspecto. Estos últimos son los que han sobresalido, dado el costo de los proyectos.

Otros estudios como el de Freedom House se basan, por lo general, en unos pocos indicadores compilados en una sede central que cataloga a los países por su nivel o grado de democracia, sin preocuparse mayormente por las peculiaridades de cada uno de ellos. Esto es perfectamente entendible y justificable: considerando que existen 191 países y/o territorios soberanos en el mundo, no es posible trazar un "mapamundi" de la democracia que sea perfectamente detallado.

Entre los esfuerzos más completos sobresale el de Institute for International Democracy and Electoral Assistance (IDEA), de Estocolmo, que asumieron la metodología de investigadores encabezados por David Beetham, y han formulado una guía para estudiar el "estado de la democracia" en varios países desde 2001, desde una perspectiva cuantitativa-cualitativa. *Handbook on Democracy Assessment* (2002) es una guía propositiva que hace explícitas sus variables, hipótesis y metodologías. Parte de la premisa de que la democracia es un conjunto de instituciones y procesos de gobierno que debe ser definida en la práctica, a partir de dos principios fundamentales: 1) Control popular sobre la toma de decisiones públicas y los agentes decidores, y 2) igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de dicho control.

Estos dos principios se concretan de manera precisa en un sistema democrático representativo, en siete valores (participación, delegación de autoridad, representación, rendición de cuentas, transparencia, capacidad de respuesta y solidaridad), mismos que se desglosan en cuatro bloques, de los cuales se desglosan catorce temas y dan lugar a 84 indicadores de la democracia²¹ (véanse los 1 y 2). El objetivo de estas "evaluaciones" es conocer cómo y cuánto han progresado las democracias, sobre todo a raíz del desencanto de los ciudadanos hacia los gobiernos y regímenes democráticos.

Un esfuerzo significativo de carácter regional es el Índice de Desarrollo Democrático para América latina (IDD-Lat), que se viene realizando

²⁰ Entre muchos otros véase el de Lijphart (1999) que abarca varios países.

²¹ En México se lleva a cabo con esta propuesta el proyecto de investigación Gustavo Ernesto Emmerich "Situación de la Democracia en México", UAM/Conacyt, 2007-2008.

anualmente desde 2002 por organizaciones civiles internacionales,²² y que ha sido asumido y adoptado por los países integrados a la OEA, sobre todo a partir de la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en 2001, en que se reconoce que “la democracia es esencial para el desarrollo social, económico, y político de los pueblos de las Américas”, al tiempo que reconoce la obligación de los gobiernos de defenderla y promoverla.

De ahí que el IDD-Lat sea, no sólo un referente teórico contemplativo sobre el desempeño de la democracia en la región, sino principalmente un instrumento que permite proporcionar un informe confiable para medir los esfuerzos para mejorar la democracia, examinar los déficits, y tomar cursos de acción que permitan a gobiernos y actores sociales intervenir en la situación. El resultado de esta investigación en 18 países del Cono Sur, Centroamérica y que incluye a México,²³ es presentar un índice promedio para cada país y, por consiguiente, una calificación numérica.

El IDD-Lat utiliza una metodología²⁴ que integra distintos criterios de medición; se construye sobre la base de la agregación de varios indicadores seleccionados, lo que manifiesta un enfoque eminentemente cuantitativo, aunque se consideran variables e indicadores de la metodología utilizada por IDEA. Considera 31 indicadores agrupados en cuatro dimensiones (véase el cuadro 3).

CONCLUSIONES

- 1) Si bien se ha generalizado el concepto de “calidad democrática” que responde a todo un contexto de cambio, que pone en debate el estado y la situación de la democracia, se plantean riesgos y debilidades en el acercamiento de la democracia.
- 2) Este nuevo aliento que se está generando en los centros académicos, entre los actores políticos y sociales y en los organismos internacionales, se produce por un deterioro de los procesos democráticos y del

²² Estudio realizado por la Fundación Konrad Adenauer Stiftung/Polilat.com y financiado por la Red Interamericana para la democracia (RID), 2005.

²³ Por cierto México se encuentra dentro de los países que bajaron su desempeño entre 2002-2005.

²⁴ Véase el capítulo V del IDD-Lat, Fundación Konrad Adenauer Stiftung/Polilat.com, 2005.

estancamiento de los procesos de transición y consolidación: alejamiento de los ciudadanos de los partidos políticos, desconfianza hacia las instituciones, incremento del abstencionismo, la insatisfacción por las políticas públicas, disminución de la capacidad de respuesta y satisfacción de necesidades sociales, así como la prevalencia e incluso el aumento de actitudes antisistema.

3) En México los procesos políticos y sociales de un desempeño de baja calidad, y de elecciones impugnadas que muestran una transición y consolidación inconclusa, conducen a realizar estudios sistemáticos sobre la calidad de la democracia.

4) Estos esfuerzos que deben ser replicados, reconsiderados bajo criterios de vigilancia conceptual y metodológica, con el objeto de que sean constatables: en el uso de metodologías (con fuentes de datos transparentes y claros, encuestas representativas); en utilizar solo encuestas de opinión y de percepción para "evaluar", y en "medir" componentes o variables de manera aislada sin la rigurosidad para arrojar información representativa.

CUADRO 1

EVALUACIÓN DE LA DEMOCRACIA, INTERNATIONAL IDEA, 2002

VALORES MEDIADORES	REQUISITOS	RECURSOS INSTITUCIONALES PARA SU REALIZACIÓN
Participación	Derechos de participación. Capacidad/Recursos para participar. Instituciones/agencias de participación. Cultura participativa.	Sistema de derechos civiles y políticos. Derechos económicos y sociales. Elecciones, Partidos, ONG. Educación ciudadana.
Delegación de autoridad	La constitución se aplica efectivamente. Alternativas en la selección de dirigentes y programas Control de los elegidos por voto popular sobre el personal ejecutivo no elegido	Referéndums. Elecciones libres y honestas. Sistema de subordinación a las autoridades elegidas democráticamente.
Representación	Asamblea Legislativa, representativa de las principales corrientes de opinión pública. Las instituciones públicas reflejan la composición social del electorado.	Sistema electoral y de partidos Leyes contra la discriminación. Políticas de acción afirmativa.
Rendición de cuentas	Líneas claras de responsabilidad legal, financiera y política que aseguren un desempeño de la gestión, integridad de funcionarios.	Estado de derecho, separación de poderes Proceso independiente de auditoría/control. Estándares que pueden hacerse cumplir con la ley. Poderes sólidos de control/escrutinio parlamentario.
Transparencia	Gobierno abierto al escrutinio del parlamento y de la opinión pública.	Legislación sobre la libertad de información. Medios independientes.
Calidad de respuesta	Gobierno accesible a los votantes y los diferentes sectores de la opinión para la elaboración de políticas públicas, su ejecución.	Procedimientos regulares y abiertos de consulta pública. Restitución efectiva por medio de la ley. Gobiernos locales cercanos con los ciudadanos.
Solidaridad	Tolerancia de la diversidad existente en el país. Apoyo a los gobiernos democráticos y a los movimientos populares por la democracia en los demás países	Educación ciudadana y de derechos humanos. Legislación internacional de derechos humanos. Naciones unidas y otras organizaciones. ONGS internacionales

CUADRO 2

VISIÓN GENERAL DEL MARCO EVALUATIVO:
BLOQUES, PUNTOS, PREGUNTAS GENERALES

A. CIUDADANÍA, DERECHO Y DERECHOS	B. GOBIERNO REPRESENTATIVO Y RESPONSABLE	C. SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN POPULAR	D. DEMOCRACIA MÁS ALLÁ DEL ESTADO
1. Nacionalidad y ciudadanía: ¿Existe acuerdo público sobre una ciudadanía común y sin discriminación?	5. Elecciones libres y justas: ¿Las elecciones dan al pueblo control sobre el gobierno y sus políticas?	10. Los medios de comunicación en una sociedad democrática: ¿Operan los medios en una forma que sostenga valores democráticos?	14. Dimensiones internacionales de la democracia: ¿Las relaciones internacionales del país son manejadas de acuerdo con normas democráticas, y está el país libre de subordinación externa?
2. Estado de Derecho y acceso a la justicia: ¿Están el Estado y la sociedad consistentemente sujetos a la ley?	6. Papel democrático de los partidos políticos: ¿Contribuye el sistema de partidos al funcionamiento de la democracia?	11. Participación política: ¿Existe plena participación ciudadana en la vida pública?	
3. Derechos civiles y políticos: ¿Están los derechos civiles y políticos igualmente garantizados para todos?	7. Efectividad y responsabilidad gubernamentales: ¿Es el gobierno responsable ante el pueblo y sus representantes?	12. Responsabilidad gubernamental: ¿El gobierno es responsable a las preocupaciones de los ciudadanos?	
4. Derechos económicos y sociales: ¿Están los derechos económicos y sociales igualmente garantizados para todos?	8. Control civil de los militares y de la policía: ¿Están las fuerzas militares y policiales bajo control civil?	13. Descentralización: ¿Las decisiones son tomadas en el nivel de gobierno que es más apropiado para las personas afectadas?	
	9. Minimización de la corrupción: ¿Están libres de corrupción los funcionarios públicos, sean electos o designados?		

Fuente: Beetham et al, en Emmerich, 2007.

CUADRO 3

COMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO DEMOCRÁTICO, IDD-LAT, OEA

ATRIBUTOS DE LA DEMOCRACIA FORMAL	ATRIBUTOS DE LA DEMOCRACIA REAL			
Dimensión I	Dimensión II Respeto de los derechos políticos y libertades civiles	Dimensión III Calidad institucional y eficiencia política	Dimensión IV Ejercicio de poder efectivo para gobernar	
Legalidad del régimen democrático	Desempeño del sistema democrático		Fines que persigue la democracia como <i>outcomes</i> del gobierno democrático	
1. Elecciones libres 2. Sufragio universal 3. Participación plena Desestabilización de la democracia	4. Voto de adhesión política. 5. Puntaje del índice de derechos políticos. 6. Puntaje del índice de libertades civiles. 7. Género en el gobierno. 8. Condicionamiento de libertades y derechos.	9. Puntaje en el índice de percepción de la corrupción. 10. Participación de los partidos políticos en el poder legislativo. 11. elección de los jueces SCJ. 12. Mecanismos de democracia directa. 13. Ombudsman Accountability social. 14. Condiciones para una prensa libre. 15. Acceso a la información pública. 16. Hábeas data, protección de datos personales. 17. Mayorías/ minorías sin representación política. 18. Víctimas de violencia política. 19 Existencia de org. Armadas 20. Crisis institucionales.	21. Desempleo urbano. 22. Hogares bajo línea de pobreza. 23. Desempeño en salud. 24. Gasto en salud. 25. Desempeño en educación Matrícula secundaria. 26. Gasto en educación.	27. Puntaje en el índice de libertad económica. 28. PIB <i>per capita</i> 29. Brecha del ingreso. 30. Inversión bruta fija sobre PIB. 31. Endeudamiento sobre el PIB.
	Subíndice de respeto de los derechos políticos y libertades civiles	Subíndice de calidad institucional y eficiencia política		

BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO, F. Y M. TORCAL (1994). "Elites, factores estructurales y democratización", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 80, Madrid.
- ALCÁNTARA, MANUEL (1995). "De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y Mercado en América Latina", en M. Alcántara e Ismael Crespo, *Los límites de la consolidación democrática*, Universidad de Salamanca.
- AVELINO, G. Y F. FILGUEIRA (1995). "Democracia, ciudadanía y políticas sociales en el Cono Sur", en Manuel Alcántara e I. Crespo *Los límites de la consolidación democrática*, Universidad de Salamanca.
- BRESSER, LUIS (1995). "Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina", en L. Bresser, J.M. Maravall, y A. Przeworski, *Las reformas económicas en las nuevas democracias*, Alianza, Madrid.
- CRESPO, ISMAEL (1995). "¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?" en M. Alcántara e I. Crespo, *op. cit.*
- DAHL, ROBERT (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático*, Alianza, México.
- DALY HAYES, MARGARET (1992). "Political Parties and Representation in the Post-Authoritarian Era", report 200, *The Woodrow Wilson Center*.
- EMMERICH, GUSTAVO ERNESTO (2007). "Situación de la democracia en México", proyecto de investigación, UAM/Conacyt, 2007-2008.
- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER Stiftung/Polilat.com y financiado por la Red Interamericana para la democracia (RID). 2005. *Índice de Desarrollo Democrático para América latina (IDD-Lat)*.
- GARCÍA, MARCO AURELIO (2004). "Democracia política y desarrollo en América Latina" en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD.
- GARRETÓN, MANUEL ANTONIO (1991). "La democratización política en América Latina y la crisis de paradigmas", en *Leviatan*, núm. 43, Madrid.
- HABERMAS, J. (1997). *Crisis de legitimidad en el capitalismo tardío*, Paidós.
- HERMET (1992). "¿La hora de la democracia?", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 128, Catalunya, España.
- HUNTINGTON, SAMUEL. 1994. *La tercera ola. La democratización a final del siglo xx*, Paidós, Argentina.

- INSTITUTE FOR INTERNATIONAL DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA) (2002). *Handbook on democracy assessment*, Kluwer, Law International.
- INGLEHART, RONALD (1988). "Cultura política y democracia estable", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 42.
- LAPORTA, F. J. (2000). "El cansancio de la democracia", en *Claves de Razón Práctica*, núm. 99, Madrid.
- LIPSET, S (1992). "Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política", en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona.
- (1996). "Repasando los requisitos sociales de la democracia", en *Ágora*, núm. 5, Buenos Aires.
- MAINWARING, S. 1996. "La democracia en Brasil y en el Cono Sur: "éxitos y problemas" en *Ágora*, nº 5, Buenos Aires.
- MARAVALL, JOSÉ MARÍA (1995). *Los resultados de la democracia*, Alianza, Madrid.
- O'DONELL, GUILLERMO (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario: América Latina*.
- (1997). *Contrapuntos*. Taurus.
- MONTERO, R.; GUNTHER R.; TORCAL M. (1998). "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección", en *IV Congreso Español de Sociología*, A. Coruña, septiembre.
- MORLINO, LEONARDO (2005). *Democracias y democratizaciones*, CEPCOM.
- (2005). "Calidad de las democracias. Notas para su reflexión", *Metapolítica*, núm. 39, CEPCOM.
- PRZEWORSKI, A. (1988). "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia en O'Donell, Guillermo, et al., *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Argentina.
- PRZEWORSKI, A. (1996). "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias", en *Ágora*, núm. 5, Buenos Aires.
- REMMER, K. "Nuevas perspectivas teóricas sobre la democratización", en *Ágora*, núm. 5, Buenos Aires.
- RUSTOW, D. (1995). "Transiciones a la democracia, hacia un modelo dinámico", en *Cultura y Gobernabilidad*, Colegio de Ciencias Políticas y Administración, México.
- WATANUKI, J. (1975) Michel Crozier, Samuel P. Huntington, *Crisis of Democracy*, Nueva York, Trilateral Commission.