

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

MARIO C. CHAVARRÍA SUÁREZ



Casa abierta al tiempo  
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Cuajimalpa

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

MARIO C. CHAVARRÍA SUÁREZ

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

DR. EDUARDO ABEL PEÑALOSA CASTRO  
RECTOR GENERAL

DR. JOSÉ ANTONIO DE LOS REYES HEREDIA  
SECRETARIO GENERAL

DR. RODOLFO RENÉ SUÁREZ MOLNAR  
RECTOR DE LA UNIDAD CUAJIMALPA

DR. ÁLVARO JULIO PELÁEZ CEDRÉS  
SECRETARIO DE LA UNIDAD

DR. ROGER MARIO BARBOSA CRUZ  
DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DR. JORGE LIONEL GALINDO MONTEAGUDO  
SECRETARIO ACADÉMICO DCSH

MTRO. LUIS EDUARDO HERNÁNDEZ HUERTA  
JEFE DE DIFUSIÓN Y PUBLICACIONES DCSH

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

MARIO C. CHAVARRÍA SUÁREZ



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
Unidad Cuajimalpa

---

*Calidad de la democracia en México: el estado democrático de derecho como paradigma del Sistema Nacional Anticorrupción* / Mario C. Chavarría Suárez.- Ciudad de México: UAM, Unidad Cuajimalpa, 2021.

252 p.: il. col., gráficas, mapas, tablas-- (Biblioteca Posgrado)

ISBN: 978-607-28-2175-0

ISBN Colección: 978-607-28-1358-8

Estado de derecho -- México -- Siglo XXI. 2. Corrupción política -- México -- Historia. 3. Democracia -- México -- Historia. 4. Corrupción administrativa -- México -- Historia. 5. Delitos contra la administración pública -- México -- Historia. 6. Sistema Nacional Anticorrupción (México) -- Evaluación.

Chavarría Suárez, Mario C.

Dewey: 342.72 C512 2021

LC: KGF2929 C43 2021

---

*Esta obra fue dictaminada positivamente y evaluada para su publicación por el Consejo Editorial de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, Unidad Cuajimalpa.*

Primera edición, 2021

D.R. © 2021, De esta edición, Universidad Autónoma Metropolitana,  
Unidad Cuajimalpa  
Avenida Vasco de Quiroga 4871  
Col. Santa Fe Cuajimalpa  
Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, 05348, Ciudad de México  
[www.cua.uam.mx](http://www.cua.uam.mx)

Diseño de colección y portada: Selva Hernández López

ISBN: 978-607-28-2175-0

ISBN Colección: 978-607-28-1358-8

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma y por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo y por escrito de los titulares de los derechos.

*Para Ernesto, Daniela, Emilio y Emiliano*



# ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1. EL CONCEPTO Y LOS MODELOS DE DEMOCRACIA</b>	<b>25</b>
DEMOCRACIA IDEAL Y DEMOCRACIA REAL	25
DEFINICIONES DE DEMOCRACIA	28
MODELOS DE DEMOCRACIA	42
IGUALDAD Y LIBERTAD COMO VALORES POLÍTICOS DE LA DEMOCRACIA	47
<b>CAPÍTULO 2. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: PARADIGMA PARA ENTENDER Y TRANSFORMAR EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO</b>	<b>67</b>
DERECHOS MÍNIMOS EXIGIBLES	68
CALIDAD DEMOCRÁTICA: CONTENIDOS, PROCEDIMIENTOS Y RESULTADOS	70
DIMENSIONES PROCEDIMENTALES Y SUSTANTIVAS PARA EVALUAR LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA	73
CALIDAD COMO PARADIGMA DE LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS	78
CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: ALGUNAS CRÍTICAS SOBRE SU MÉTODO Y APLICACIÓN	86
ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO	93
DIFICULTADES Y LIMITACIONES DE LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA	100
DIFICULTADES Y LIMITACIONES DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO	103

<b>CAPÍTULO 3. ORIGEN AUTORITARIO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN MÉXICO (1911-2014)</b>	<b>109</b>
FIN DE LA DICTADURA, DEFINICIÓN	
CONSTITUCIONAL DE DEMOCRACIA Y SURGIMIENTO DEL PARTIDO HEGEMÓNICO (1911-1929)	110
PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO, CORPORATIVISMO Y MOVIMIENTOS SOCIALES (1930-1976)	114
DE LA LIBERALIZACIÓN POLÍTICA A LA ALTERNANCIA EN EL PODER: DEMOCRACIA ELECTORAL (1977-2006)	119
FISCALIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y NUEVO MODELO DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	
REFORMA ELECTORAL DE 2007	126
REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL DEL 2014. NUEVO MODELO INSTITUCIONAL: RÉGIMEN DE GOBIERNO, REELECCIÓN, AUTORIDADES ELECTORALES, RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS, FISCALIZACIÓN, MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	131
CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO: DISYUNTIVA ENTRE LA EFICIENCIA ELECTORAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA CON CALIDAD	144
<b>CAPÍTULO 4. MÉXICO: ENTRE EL ESTADO DE DERECHO Y LA POSIBILIDAD DE CONSTRUIR UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO</b>	<b>151</b>
APROXIMACIÓN TEÓRICA AL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE DERECHO Y SU VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD	152

RELACIÓN INTRÍNSECA ENTRE ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA	156
CLASIFICACIÓN EMPÍRICA DEL ESTADO DE DERECHO	159
CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	161
EL ESTADO DE DERECHO Y LA DEMOCRACIA EN EL NUEVO ORDEN GLOBAL	166
CORRUPCIÓN, ILEGALIDAD Y ABUSO DE PODER EN MÉXICO. PROBLEMAS IGNORADOS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL	174
APROXIMACIÓN TEÓRICA AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA	178
APROXIMACIÓN EMPÍRICA AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA	182

## **CAPÍTULO 5. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y LA POSIBILIDAD DE CONSTRUIR UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

**191**

SISTEMA DE JUSTICIA EN MÉXICO	194
SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	198
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN	202
SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN, PUNTO DÉBIL DEL SISTEMA NACIONAL	214
LEGISLACIÓN ESTATAL PARA LA CREACIÓN DE SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN	223

## **CONCLUSIONES**

**229**

## **BIBLIOGRAFÍA**

**235**



## AGRADECIMIENTOS

Este apartado podría ser muy amplio porque en el proceso de escritura se involucraron no solo personas, sino circunstancias que motivaron el comienzo y la conclusión de todas sus etapas. No obstante, siento una profunda gratitud hacia la Universidad Autónoma Metropolitana, que en 1994 me acogió como estudiante de licenciatura. Como una de las mejores instituciones de educación superior, nacional e internacional, le debo mi afiliación universitaria: mi *alma máter*. En ella he conocido profesoras y profesores que influyeron sobremanera en mi formación académica. Mención especial para el doctor Gabriel Pérez Pérez, sin cuya dirección, este libro no sería posible. Gracias por el voto de confianza que depositó en mí.

Mi reconocimiento para los doctores Leonardo Díaz Abraham, Miguel Rodrigo González Ibarra, Carlos Ricardo Aguilar Astorga y Raúl Figueroa Romero, quienes dedicaron tiempo a la lectura de una buena cantidad de borradores y compartieron su experiencia para lograr la versión preliminar, puesto que la final aún no se había escrito.

Es gratificante que la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Unidad Cuajimalpa y su Consejo Editorial consideren esta y otras obras para formar parte de su colección de publicaciones. Sin su apoyo, no sería posible trascender más allá de las aulas.



# 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 de manera constante en lugar de declinar (Morlino, 2012b).

El debate que nutrió buena parte de las ciencias sociales durante el siglo xx ya no se centra en la dicotomía entre sistemas políticos, sino en el grado en el que estos cumplen, o no, con los principios de igualdad y libertad de las personas como valores esenciales para las democracias contemporáneas. Para medir su desempeño, se requieren métodos válidos, capaces de evaluar sus resultados en la práctica cotidiana.

El concepto que alude a la calidad de la democracia remite a la búsqueda de la igualdad y la libertad como sus valores esenciales. Más allá de la representación política o del sufragio, esta categoría de análisis incorpora una serie de atributos que señalan 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.

¿Cómo se relaciona la calidad de la democracia con la observancia de un Estado de derecho? ¿Permite el Estado de derecho mejorar la calidad de la democracia en México? Ambas interrogantes generales se explican tras 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 fomenten la igualdad política de la ciudadanía y limite los abusos potenciales de poder del Estado (O'Donnell, 2004).

Con base en lo anterior, se persiguen dos objetivos:<sup>1</sup>

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

El SNA, por su parte, representa una lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder de organismos del Estado mexicano (Magen y Morlino, 2009).

En un contexto en el que la teoría y la práctica de la democracia se encuentran desfásadas, propongo analizar los objetivos que tiene y debe tener la democracia en la actualidad como forma de gobierno, así como estudiar la definición y los contenidos que permitirían resolver con eficacia los problemas representados por la desigualdad y la pobreza, en el caso de México. 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 SNA puede optimizar el Estado de derecho en México? ¿Cuáles son los alcances y limitaciones del SNA para elevar la calidad de la democracia en el país?

1. En 2008, para obtener el grado de maestro en sociología, presenté la tesis *Teoría y práctica de la democracia. Reflexiones sobre nuevos aportes para su estudio*. Al tratarse de una investigación exploratoria —cualitativa e histórica—, tomé como referencia lo relacionado con las definiciones y modelos de democracia, la conformación del sistema político mexicano y el surgimiento del concepto calidad de la democracia (Chavarría, 2008).

Aunque elaboradas para el caso de México, las preguntas son parte de una agenda de investigación internacional que se atiende a partir de dos líneas teóricas. La primera 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, 2005, 38-39).

Sobre la base de este concepto, una buena democracia tiene al menos ocho dimensiones de variación,<sup>2</sup> pero solo se toma como objeto de investigación la que se refiere al Estado de derecho porque se considera imprescindible para la existencia de las demás (Morlino, 2014). El sistema democrático se fundamenta en el debido proceso para la generación de leyes, la garantía de la norma constitucional y los mecanismos eficientes de participación y representación. La existencia de un marco jurídico legal y eficiente constituye una de las primeras condiciones mínimas para establecer la democracia.

La segunda línea teórica discute la definición más adecuada de Estado de derecho en relación con las democracias con calidad; argumenta que, además de incluir la formalidad de la ley, el funcionamiento correcto del sistema de justicia y un conjunto mínimo de derechos deben considerar mecanismos institucionales

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 del gobierno (Morlino, 2014).

para hacerlos exigibles, así como instrumentos de rendición de cuentas que rijan 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 mediante la garantía de cinco variables (Magen y 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 respetuosas de los derechos de los ciudadanos y bajo control civil.

Guillermo O'Donnell explica que el Estado de derecho no solo debe relacionarse de manera genérica con el cumplimiento de la ley y el funcionamiento correcto 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 s.f., 7-8).

Para O'Donnell, el cumplimiento de esas tres condiciones en conjunto es lo que define el Estado de derecho. Sin embargo, en términos de calidad de las democracias, este concepto es hasta cierto punto limitado. El mismo autor formula la necesidad de construir un Estado democrático de derecho que, además de asumir las tareas

anteriores, se comprometa con el cumplimiento de una serie de derechos políticos y libertades civiles, que en México se consideran derechos humanos a partir de una reforma constitucional en 2009.

En ese sentido, analizar las condiciones actuales de la democracia en México ayuda a comprender y explicar el tipo de sistema político que se ha desarrollado durante casi dos décadas, así como a conocer sus principales fortalezas e identificar sus deficiencias mayores 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 (Mazucca, 2006). Cuando hablamos de la calidad de la democracia, se puede establecer una relación directa entre sistema y un conjunto de derechos ciudadanos, y diferenciar entre la normatividad procedimental para acceder al poder público, por un lado, y el ejercicio real de los derechos por parte de la ciudadanía, por el otro.

Bajo esta categoría de análisis, puede comprenderse que la calidad de la democracia no es solo 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 la ciudadanía, hacer más competitivo nuestro sistema de partidos, y en primer lugar, conocer en qué medida nuestra democracia se acerca a la igualdad y la libertad como valores esenciales. Es decir, nos ayuda a colocar el estudio de nuestra democracia en un marco conceptual nuevo con indicadores o dimensiones que reflejan directamente su impacto en la sociedad.

Un sistema político puede acercarse o alejarse de los parámetros de una democracia de calidad en la medida en la que ofrezca condiciones amplias para fortalecer el Estado democrático de derecho con la mayor inclusión posible. Es necesario incorporar a la evaluación de la democracia mexicana otra variedad de instrumentos

que permita ejercer de manera efectiva los derechos ciudadanos. Es indispensable saber cómo surgen, cómo funcionan y qué consecuencias tienen los instrumentos de la democracia mexicana en la actualidad.

En función de una 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 la literatura relacionada con la definición, descripción y clasificación de la democracia como forma de gobierno —desde la antigua Grecia hasta el siglo xx— y se estableció el argumento general de que la democracia va mucho más allá de los mecanismos de acceso y distribución del poder, como el sistema electoral y de partidos.

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. Se examinó cómo 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 hasta la actualidad, del autoritarismo a la democracia electoral, se revisaron los cambios que históricamente modificaron la forma de organización jurídica y social del país para mostrar 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 los procedimientos electorales.

Investigar la calidad de la democracia en México no es sencillo no solo porque los argumentos sobre la característica antide-mocrática del sistema político están rezagados, 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 de demostrar, en primer lugar, que sin importar el tipo

de sistema —aunque no sea democrático— la igualdad y la libertad son valores universales reconocidos desde el origen de las personas en sociedad, y en segundo lugar, que la democracia —en su concepción ideal y existencia real— ha demostrado la mayor compatibilidad posible para resguardar y garantizar esos valores universales. Precisamente, el concepto de calidad de la democracia los asume como dimensiones sustantivas que deben concretarse en el ejercicio empírico de la ciudadanía contemporánea.

El libro se desarrolla en cinco capítulos. Los dos primeros corresponden al marco teórico de la investigación y desglosan el concepto y los modelos de democracia, así como el debate en torno a su conceptualización en términos de calidad. En el tercer capítulo se describen las etapas históricas y las reformas legislativas más importantes que configuraron el sistema político mexicano como se conoce hoy. El cuarto capítulo se refiere al Estado de derecho en México y a la justificación del combate a la corrupción como objeto de estudio. Por último, en el capítulo cinco se analiza el SNA, sus alcances y limitaciones, en contraste con otras variables complementarias del Estado de derecho —el Sistema de Justicia y el Sistema Nacional de Seguridad Pública—, y se explican los hallazgos y posibles pendientes de la investigación.

Las definiciones tradicionales de democracia ya no corresponden a la realidad actual 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 primer capítulo se analizan las diferencias entre democracia ideal y democracia real, se clasifican las definiciones básicas, intermedias y operativas de democracia de acuerdo con la importancia que la ciudadanía le otorga a cada una conforme a sus principios fundamentales. Se examinan los modelos de democracia que se han implementado de manera empírica: desde la democracia clásica en Atenas hasta

la democracia participativa propuesta por 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; teórico-filosófico, político y jurídico-social. No sin antes contrastar algunas de sus dificultades y limitaciones. En este capítulo se establece que la democracia se instaure con base en condiciones mínimas o características básicas y que a partir de su existencia se puede conocer qué tan buena o mala es en los hechos. La democracia existe y opera de manera concreta no en términos absolutos, sino en niveles específicos con escalas graduales de resultados.

La calidad de la democracia como categoría de análisis permite identificar de manera empírica el grado en el que se garantiza, o no, un conjunto mínimo de derechos que indican las condiciones de igualdad y libertad de la ciudadanía. Por ello, en el segundo capítulo 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, por medio del cumplimiento de un conjunto de derechos políticos y civiles que se estudian a partir de sus contenidos, procedimientos y resultados. Según la propuesta de Leonardo Morlino (2005; 2012b; 2014), se describen las dimensiones sustantivas y procedimentales de una democracia con calidad para distinguir la forma tradicional de entender la democracia y la que toma como punto de partida a la sociedad para su organización y funcionamiento. Se examina 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 Latinoamérica, en 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, para hacer 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 según el tipo y la magnitud de sus problemas, además, considera ámbitos de participación que en otras perspectivas parecen desvanecerse, 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. Por esta razón, en el tercer capítulo se presenta una breve revisión histórica de la conformación del sistema político mexicano 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). 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 el México actual se concentraron en la formalidad de las leyes y 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 democracia mexicana 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 1, la democracia mexicana encaja en la clasificación de definición básica, pues contempla: normas vigentes para la protección de los derechos políticos y civiles; competencia política y existencia de partidos de oposición; formas amplias de participación, elecciones libres, competitivas y periódicas; elegibilidad de las y los ciudadanos para cargos públicos, partidos políticos fuertes y fuentes de información diversas y alternativas. No obstante no cumple con la garantía real y cotidiana de su cumplimiento. A partir de su independencia, el sistema político mexicano se configuró en términos normativos, sin construir mecanismos eficientes para responder o canalizar las demandas sociales, sin colocar a la ciudadanía como centro de la definición constitucional de democracia, sin considerar la igualdad y la libertad como sus principios fundamentales.

En el cuarto capítulo se hace énfasis en la importancia del Estado de derecho para garantizar un conjunto de derechos políticos y libertades civiles que permiten mejorar la calidad en la democracia. Esto se vincula con el capítulo 2, en específico con la lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del Estado. Como característica de las democracias de instauración reciente, la corrupción política tiene el mayor impacto en la generación de desigualdad económica y social, pues las políticas e instituciones públicas que deberían atenderlas 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. Además de su base mínima, hace falta construir un Estado democrático de derecho comprometido con el cumplimiento de los

estándares de calidad con respeto a los derechos humanos. Debido a eso, en el capítulo 5 se considera útil explicar la diferencia entre Estado de derecho e imperio de la ley, así como su inserción en el nuevo orden global mediante su investigación y promoción por organismos internacionales con interés social, pero también con intereses económicos.

El Estado democrático de derecho se relaciona no solo 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. En el mismo apartado, se hace 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.

Como aproximación empírica, se explican algunas de las mediciones y evaluaciones sobre la corrupción más confiables en el ámbito internacional, en el caso latinoamericano y en el país.

Como se explica en el capítulo 3, 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 superar sin el acompañamiento integral de la participación ciudadana de los municipios, pasando por las entidades federativas y en coordinación con la federación.

El último capítulo se concentra en el estudio de caso. El SNA puede mejorar de manera potencial el desempeño de la democracia mexicana a partir del fortalecimiento del Estado de derecho. Se explican sus características más importantes, así como 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 en todo el país.

Sin embargo, de acuerdo con las cinco variables del Estado de derecho enlistadas al principio, el combate a la corrupción no estaba considerado como prioridad en la Agenda Política Nacional hasta julio de 2016, y había sido delegado a instancias menores sin repercusión positiva frente a los altos índices de corrupción en México.

A pesar de 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. Se hizo un breve análisis sobre el impacto de la corrupción en cada entidad federativa 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.

Por último, 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 1. EL CONCEPTO Y LOS MODELOS DE DEMOCRACIA

## DEMOCRACIA IDEAL Y DEMOCRACIA REAL

La construcción conceptual sobre la democracia se encuentra en una especie de desfase entre lo ideal y lo real frente a la exigencia ciudadana de garantías y derechos fundamentales. Esto 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 solo en términos de conceptos normativos, sino de sus resultados concretos.

Cuando se habla de regímenes, la primera distinción se establece entre los democráticos y los no democráticos. En la gama de los no democráticos encontramos las dictaduras, los totalitarismos, las oligarquías, los caudillismos, el caciquismo, los sultanatos; los regímenes autoritarios, como los burocráticos militares, el estatalismo orgánico, de movilización posdemocracia, de movilización posindependencia, las democracias raciales, los totalitarismos imperfectos y los regímenes posttotalitarios (Morlino, 1985), cuyas definiciones particulares no expondremos porque no son objeto de nuestro estudio, pero que implican en general la supresión de una serie 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 plantea un desafío: ¿podemos encontrar maneras de hacer más democráticos a los países ya democráticos (Dahl, 1999)? El contraste entre lo deseable y lo posible tiene como sustento el ideal de lo que debe ser la democracia y cómo siempre es susceptible de mejorar.

El modelo de tipos ideales fue una aportación del sociólogo Max Weber (2004), como una metodología para explicar de manera causal la “acción social”<sup>1</sup> y hacerla comprensible, lo que se denomina sociología comprensiva. De hecho, la sociología política es una de las ramas dedicadas a estudiar los tipos de convivencia entre los seres humanos, no a partir de las instituciones, sino de las personas como sujetos sociales. Quizá esta es una de sus principales aportaciones a 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 ocurra 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 variar conforme la definición que se utilice, para después analizar el tipo de democracia real, según la variante de la que se trate.

Para diferenciar la democracia real de la democracia ideal, Hans Kelsen ejemplifica:

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 da en la realidad nunca. Por ello la democracia ideal constituye un mero postulado ético político (1974, 29-34).

1. 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.

Esta distinción es valiosa porque coloca al pueblo en el centro de ambas definiciones, ya sea como objeto o sujeto del poder. La relación entre ambas, no solo la diferencia, establece en teoría que el sistema político democrático debe encontrar en el pueblo o 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 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 de sus valores y principios sobre el pueblo. La democracia ideal significa la relación inherente entre gobierno y gobernados, entre el pueblo y las instituciones de la democracia; supone la identificación plena de quienes dirigen y quienes son dirigidos. Pero como la democracia encuentra su origen en el pueblo, Kelsen (1974) considera la democracia ideal como un postulado ético político, es decir, el pueblo es el origen y el destino de la democracia. De aquí el surgimiento de una brecha en apariencia insalvable entre democracia ideal y democracia real, porque los problemas que derivan de la definición ética de los principios y los valores de la democracia repercuten en la práctica y 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 (1994, 20).

Sin embargo, contra 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 detectar cómo operan las democracias reales y cómo es posible mejorar la democracia en los hechos, cómo colocar a los ciudadanos como sujetos de derechos políticos y cómo 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 a las necesidades y demandas de la sociedad.

#### **DEFINICIONES DE DEMOCRACIA**

Este apartado tiene la función de discernir entre los conceptos de democracia concentrados en tres grupos. Las definiciones básicas son 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 que se refiere principalmente a los procedimientos y normas que regulan el acceso y la distribución de los puestos de gobierno y de representación en estos sistemas. Estas definiciones aportan el fundamento de una democracia de mayor amplitud y alcance, por ejemplo, en torno a principios como la igualdad y la libertad de las personas.

Se consideran las definiciones de Norberto Bobbio (1986), Giovanni Sartori (1965), Joseph A. Schumpeter (1983) y de Seymour Martin Lipset (1963) como las más representativas de lo que proponemos como definiciones básicas. Hacemos énfasis en que el carácter fundamental de cada una es la relación entre gobernados y gobernantes, así como los mecanismos institucionales necesarios tanto para su elección, como para su relevo.

Para el segundo grupo de definiciones, se propone una clasificación referente a un estado intermedio en la forma de entender

y asumir la democracia, porque incluye el aspecto formal de los conceptos tradicionales y los principios de igualdad y libertad como parte sustantiva de la definición, 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 los gobernantes mediante la asignación de un conjunto de derechos, como la libre expresión y la libre asociación, entre otros, para garantizar elecciones libres, competitivas y legales, pero sobre todo para evitar la violencia entre quienes se disputan el poder y combatir la exclusión de determinados grupos sociales que son electores potenciales, y hacer eficientes los mecanismos institucionales de elección y relevo de los gobernantes.

La igualdad y la libertad en este tipo de definiciones se construyen todavía al ámbito de la política y las elecciones, no obstante esto 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 de tipo operativo porque cierra toda una etapa en las discusiones sobre el concepto tradicional de democracia. Su propuesta gira en torno a la igualdad y la libertad de las personas no para elegir a sus gobernantes, sino para exigirles 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 deben hacerse efectivos mediante las funciones asignadas a los gobernantes.

Además, la propuesta de Dahl considera la idea de democracia ideal y democracia real como un método práctico para conocer el grado en el que el sistema político garantiza o no la igualdad y la libertad de las y los ciudadanos. Con base en ello abre la puerta para utilizar el concepto sobre la calidad de la democracia, que se

refiere precisamente al grado en el que la democracia garantiza o perjudica los principios de igualdad y libertad de las personas.

### 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 de manera efectiva los derechos de reunión y asociación; la libertad de pensamiento, palabra y prensa, y el sufragio universal. Esto 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 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, 1988). Fue tal el auge de esa definición,<sup>2</sup> que al término de la Segunda Guerra

2. "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

Mundial, los países de la zona del capitalismo avanzado comenzaron a instrumentar estos criterios mínimos bajo la figura de la democracia representativa.<sup>3</sup>

Otra de las definiciones más recurridas de la democracia entendida como mero procedimiento de organización política es la que retoma Jáuregui de Shumpeter:

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 (Shumpeter. J. citado en Jáuregui, 1994, 25).

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 la que existe convocatoria periódica y regular a elecciones; se garantiza la libertad de asociación para presentar

del siglo se le ha considerado como mundial e históricamente triunfante" (Strasser, 2000, 52).

3. 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 por medio del sufragio universal; 3) el avance tecnológico de las economías occidentales; 4) la ignorancia y apatía ciudadanas inducidas 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 la masificación de la ciudadanía que sabotea la eficiencia del sistema político para tomar decisiones (Anderson, 1988).

candidatos, el acceso a los medios de comunicación, la neutralidad del gobierno en la organización de elecciones; se proporcionan garantías para la libre emisión del voto, para el recuento público de los votos, la aplicación de las reglas preestablecidas para adjudicar escaños o curules, así como una instancia independiente para dirimir conflictos electorales.

Como se desprende de la definición, tanto el sistema electoral como el sistema de partidos, se consideran esenciales en la democracia, es decir, el contenido de su definición se inclina hacia los procedimientos y mecanismos para determinar quién puede contender por el poder y cómo se puede acceder a éste. En ese sentido, los sistemas electorales solo determinan cómo los votos del pueblo se transforman en escaños parlamentarios e influyen sobre la votación del electorado por un partido o una persona.<sup>4</sup> La importancia de los sistemas electorales recae en el tipo de interacción que mantenga con el sistema de partidos, y en consecuencia, en la forma en la que se desenvuelve el proceso de cambio social. Tal importancia se debe a los efectos que surten en dos ámbitos. Por un lado, afecta

4. De acuerdo con 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 las que se distribuyen los votos. El triunfo electoral se comparte con otros partidos de acuerdo con el porcentaje total de votación obtenido. Un SRP tiene lugar en una votación en distritos con dos o más representantes, en los que hay dos o más triunfadores. El inconveniente de este tipo de sistema es que se presta para la existencia de muchos partidos pequeños. En los SM no se procura reflejar la distribución de las votaciones, sino obtener un vencedor indiscutible, no se trata de elegir un cuerpo legislativo, sino un tipo de gobierno. Por este 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 50.01% de los votos, mientras la mayoría relativa se obtiene cuando el ganador reúne un porcentaje menor a 50.01%. Un sistema es mayoritario si la votación sucede en distritos con un solo representante y el ganador se lleva todo. El inconveniente es que la elección es más susceptible de ser manipulada (Sartori 1965).

a los votantes; por el otro, el número de partidos. Sobre los votantes, el efecto puede ser limitante, manipulador y represor, según sea el caso; 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, 46).

En cuanto al sistema de partidos, se puede considerar un sistema de canalización de la sociedad política. Cuando el electorado da por obvio el conjunto de reglas y alternativas políticas como forma de expresión, el sistema de partidos ha llegado a una etapa de consolidación estructural. Sin embargo, la definición de Sartori, 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, Lipset define 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 (1963, 25).

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

Podríamos mencionar un sinnúmero de definiciones que intentan explicar tanto el marco normativo como los procedimientos formales o institucionales que se consideran necesarios para distinguir entre los sistemas democráticos y 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 en torno a las definiciones de democracia es que en su mayoría se limitan a cumplir los requerimientos básicos de una definición teórica que en algún momento permiten verificar o descartar la existencia de indicadores que determinen 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 son democráticos en el ámbito de las formalidades y el mundo de las leyes, pero en la realidad concreta solo se circunscriben a las reglas y los procedimientos, sin considerar el resto de las demandas y exigencias de las sociedades. Esta situación no es menor si consideramos que conforme el 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, lo legal o lo político, sin considerar como 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, que se concentran solo en principios de verificación y falsificación de criterios para asignar el carácter democrático o no democrático a los sistemas, 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, 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 limitada al intentar aplicar un concepto más amplio e integral de democracia. De aquí que se puede argüir, como en el caso de 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 índices bajos de acceso igualitario a la justicia, sin mecanismos de acceso pleno a un conjunto más amplio de derechos o sin instrumentos para garantizar la igualdad y la libertad de las personas.

Ahora más que nunca, el mundo tiene regímenes que son democráticos formalmente. Detrás de ello, nunca habían existido tantas reglamentaciones que expresaran que los regímenes son democráticos. Ser democrático o decir serlo reditúa en capital político. La última proclama de un régimen político para ganar legitimidad es la existencia de elecciones libres. Hoy observamos que algunos gobiernos autoritarios hacen asombrosas contorsiones para persuadir al mundo de que su derecho a gobernar se debe a elecciones libres (O'Donnell, 2007).

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

En las sociedades contemporáneas más complejas y cada vez más exigentes de sus derechos ya no es válido ni suficiente recurrir solo al marco conceptual que define a la democracia en la teoría, sino que, en casos específicos, es necesario verificar y analizar el cumplimiento de todos y cada uno de los componentes

que conforman a la democracia como sistema político, no solo los que se refieren al marco legal, institucional o procedimental, sino los que atañen al ejercicio y al cumplimiento de derechos que tienen 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 respecto al ejercicio de funciones públicas.

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

#### DEFINICIÓN INTERMEDIA

La mayor implicación del conjunto de definiciones básicas sobre la democracia es que proporcionan un piso mínimo para establecer una nueva relación entre las sociedades actuales y los sistemas políticos democráticos. El sentido de la definición intermedia es la inclusión paulatina, aunque limitada, de los principios de igualdad y 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 llamada definición operativa. En este sentido, Juan Linz 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 (1979, 17).

Como definición intermedia, la democracia se plantea solo como un método para gobernar por medio de libertades como las de asociación y de expresión, y hace posible la competencia electoral pacífica y regular en un espacio delimitado denominado político con la participación de quienes forman parte del sistema político democrático. La diferencia principal entre esta definición y las básicas es que estas no consideran los principios de igualdad y de libertad en su enunciación, mientras la definición intermedia sí lo hace, aunque se limita al ámbito de lo político-electoral.

En esta definición, que se concentra en específico en las funciones de gobierno, nos enfrentamos de nuevo al problema del predominio de los procedimientos y los mecanismos de acceso y distribución del poder, por encima de la atención y solución satisfactoria de la mayor parte posible de las demandas de la sociedad. No obstante su limitación al ámbito de lo político y de los procesos electorales, la inclusión de la libertad en la definición intermedia representa un avance en comparación con las definiciones básicas. La segunda parte de la definición de Linz señala 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 (1979, 17).

Cuando la democracia se plantea como método de gobierno, se hace necesario un conjunto de medios que permita su aplicación y ejercicio. Estos medios están representados por los partidos políticos —mediante los cuales se puede contender por el gobierno—, las elecciones y la participación —que definen quiénes deben ocupar los puestos de gobierno—, el sufragio amplio, incluyente y universal —que lleva implícitos los principios de igualdad y de no discriminación en razón de raza, religión o preferencias— y la representación como un derecho de la comunidad política ante los gobernantes.

Así, esta definición de democracia se dirige hacia el establecimiento de un método de gobierno que se puede ejercer mediante la existencia de partidos políticos, procesos electorales regulares, participación como expresión de preferencias, derecho al voto y representación política, que en su conjunto implican los principios de igualdad y libertad, pero limitados y enfocados en el ámbito de lo político por encima de lo social.

En el contexto y las circunstancias de los sistemas políticos actuales, debe tomarse en cuenta la necesidad de una nueva perspectiva teórica que ayude no solo a explicar, sino a reducir la distancia entre las definiciones teóricas de la democracia y los resultados que obtienen. Si bien la definición de Linz (1979) representa un avance significativo en cuanto a la consideración de los principios

de igualdad y libertad, todavía no llegamos a una definición en la que ambos principios se consideren esenciales en los sistemas democráticos, es decir, como el origen y sustento de la democracia.

La definición que aquí discutimos todavía como método y medio para ejercer la democracia, por medio de la igualdad y la libertad estrictamente políticas, se encuentra 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 la definición que cumple ese requisito.

### DEFINICIÓN OPERATIVA

Como definición operativa, puesto que concluye con la etapa teórica de las definiciones de democracia para pasar a su instrumentación práctica, tenemos la que propone Robert Dahl (1993), quien define 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 (1993, 17).

Para ello, se requiere un mecanismo institucional que no solo opere, sino que garantice el cumplimiento de esas libertades a todos y cada uno de los ciudadanos por igual y sin distinguos. Las instituciones del Estado deben garantizar, al menos, ocho tipos de liber-

tades: 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 esas ocho funciones, la democracia no se garantiza por completo, pues siempre existe la posibilidad de fallas que vulneren los derechos. Lo realmente posible es el cumplimiento gradual de esas obligaciones institucionales; por lo tanto, como un modelo democrático ideal que debe perseguirse de manera constante, Dahl (1993) considera el régimen democrático como una poliarquía, es decir, el grado —mínimo o máximo— en el 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 remite directamente a las funciones del sistema democrático para responder o canalizar las demandas sociales, lo cual supone no solo mecanismos institucionales adecuados y la garantía de participación activa en las elecciones mediante el sufragio, sino también un conjunto de libertades políticas y sociales, que a su vez implican condiciones de igualdad entre las personas. Dahl (1992) no considera la igualdad como un fin, sino como un medio para lograr una distribución equitativa de la libertad.

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

Leonardo Morlino (1985, 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 garantía de los derechos políticos y civiles.

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

- 1) Coloca a los ciudadanos en el centro de la definición de democracia, en términos de la satisfacción parcial o total de los requerimientos sociales. 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 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 libertad como dimensiones sustantivas de la democracia. Esto elimina toda posibilidad de desvirtuar sus objetivos esenciales. Al margen de la existencia de la democracia electoral, formal o procedimental, la evaluación del sistema político debe girar invariablemente en torno a la medida o el grado en el que se garantizan la igualdad y la libertad de las y los ciudadanos.
- 4) El ideal democrático se considera parte importante de la definición, como instrumento para mantener una tendencia a mejorar los componentes de la democracia y ofrecer cada vez mejores condiciones de igualdad y libertad para la ciudadanía. El ideal democrático se toma como punto de referencia u horizonte para promover la renovación y adecuación paulatina de los derechos ofrecidos por la democracia.

## MODELOS DE DEMOCRACIA

Los modelos de democracia que han tenido lugar en varios países del mundo y a lo largo de la historia de alguna manera han correspondido a las definiciones básicas e intermedias de democracia, y se han utilizado como referentes empíricos. Por esa razón, adolecen de las mismas limitaciones en cuanto a la igualdad y la libertad de las personas, así como al conjunto de demandas y expectativas sociales.

En resumen, se dividen entre los que pertenecen a los modelos clásicos y los que se establecieron en las sociedades contemporáneas. Cada uno cuenta con un principio justificativo, que se refiere a la parte sustantiva y que da contenido a la variante de la democracia. En cualquiera de sus modelos, a la democracia se le ha relacionado de una o de otra manera con la igualdad y la libertad como principios que la justifican, pero el hecho es que ambos tienen como objetivo el ámbito político-electoral.

De aquí surge la importancia de comenzar una discusión sobre el tipo y funcionamiento de democracia que se requiere en la actualidad, y los principios y valores sobre los que debe sedimentarse. Si el aspecto formal o legal de las democracias actuales no satisface del todo las demandas sociales, es necesario saber cuáles son los componentes del sistema político que no están funcionando, cómo pueden mejorar y cómo replantearlos para colocarlos en el mismo nivel de los problemas y las demandas.

Se requiere una discusión sobre la democracia moderna, que vaya de los aspectos teóricos, institucionales y político-electorales, a los de atención a las demandas y la salvaguarda de la igualdad y la libertad. Se requiere pasar del análisis de la democracia en términos de procedimientos, a su análisis en términos de resultados. La descripción tanto de las definiciones como de los modelos de democracia es solo la antesala de la discusión sobre el tipo de democracia que tenemos y el que queremos.

En este apartado sobre los modelos de democracia podemos ver la mayoría de las implicaciones del marco teórico reflejadas de manera empírica sobre los sistemas políticos, así como los cambios que han sufrido y las modalidades de cambio que han imperado. Basta con observar los principios justificativos de cada uno para conocer los componentes de los sistemas a los que se les ha dado prioridad.

## LOS MODELOS CLÁSICOS

### Y LOS MODELOS CONTEMPORÁNEOS

Una de las clasificaciones más explícitas sobre la democracia ha identificado dos modelos, los clásicos y los contemporáneos, que en conjunto suman nueve tipos (Held, 1991). Los modelos clásicos incluyen como principios básicos 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. Los modelos contemporáneos abanderan principios como el 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.

La tabla 1 muestra de manera esquemática los tipos de democracia y su contenido esencial. David Held (1991) propone que la democracia en la actualidad debería seguir el modelo de la posición 10, que denomina autonomía democrática. Sin llegar a proponer toda una definición, la diferencia respecto a los otros nueve modelos, es que considera como principios justificativos la libertad y la igualdad de los individuos, y los establece como condición para ejercer su propia vida y para el acceso a un conjunto de derechos, que deben ser los mismos para todas las personas.

**Tabla 1. Modelos de democracia**

Modelos clásicos	Principio justificativo
1. 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 solo 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	Busca el libre desarrollo de todos. La libertad exige el fin de la explotación y la igualdad política y económica. Solo 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 elite 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 y la económica sean 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 solo 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).

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 la libertad, ya sea como principios o como dimensiones sustantivas, pero ¿cómo 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? ¿Por qué la igualdad y la libertad sientan las bases para un conjunto de derechos?

A continuación se enlistan las diez razones por las cuáles Dahl (1999, 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) Solo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su elección.
- 6) Solo 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) Solo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política.

- 9) Las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí.
- 10) Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que aquellos con gobiernos no democráticos.

El estudio de los sistemas políticos y del marco teórico sobre sus cambios conduce de manera inevitable al estudio de las democracias, sus definiciones y modelos. En el mundo contemporáneo ha habido una tendencia generalizada de los sistemas hacia su democratización o la mejora de sus condiciones democráticas.

Es por ello que la discusión sobre la democracia como sistema político se relaciona con el establecimiento y la protección de la igualdad y la libertad de las personas mediante la disposición de un conjunto de derechos. No ha sido fácil plantear esta relación. Antes se estableció de manera adecuada la relación entre democracia ideal y democracia real, se clasificaron de nuevo las definiciones de democracia respecto a los principios de igualdad y libertad, se explicaron los modelos de democracia y sus principios justificativos, 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 plantea otros retos respecto al tipo de democracia que las sociedades actuales requieren. También abre la discusión sobre el contenido que la democracia debe tener para responder de manera satisfactoria a las demandas de la sociedad y sobre la percepción de la ciudadanía de sus resultados, y en ese sentido, inaugura el diálogo acerca de cómo y hacia dónde hay que dirigir la democracia.

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

## **IGUALDAD Y LIBERTAD COMO VALORES POLÍTICOS DE LA DEMOCRACIA**

Como se mencionó, los principios justificativos de la democracia le otorgan sentido y contenido al sistema político, son la base su organización y sus resultados. Sin embargo, como se desprende del análisis sobre sus definiciones y variantes, no existe una sola tendencia que determine el contenido y el carácter de la democracia, sino que prevalece una variedad de objetivos e intereses conforme a los cuales se rige 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 podrían mejorar o hacer más eficientes los procesos de elección y de decisión. Esto no constituye otra cosa, más que un círculo en el proceso de cambio de los sistemas políticos, que va de las reformas legales e institucionales, a las reformas de los mecanismos y los procedimientos.

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

De aquí en adelante entenderemos la igualdad y 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, aspectos culturales, económicos y sociales, es decir, todos los ámbitos de la vida de las personas. El concepto “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 la igualdad y la libertad a la democracia se agrupan en tres ámbitos: el teórico-

filosófico, que se remonta incluso al estado natural del hombre antes de conformarse en sociedad, 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 influye en la configuración jurídica y normativa de las democracias modernas.

Lo que se desprende de este análisis es que, si la igualdad y la libertad como valores políticos de la democracia tienen una vinculación directa, sin importar los argumentos teórico-prácticos que se esgriman, ya sean filosóficos, políticos o sociales, lo consecuente y lo congruente sería que las democracias actuales se rigieran y normaran con esos valores y 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 encuentran en la cotidianidad son muy distintos.

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

#### ÁMBITO TEÓRICO-FILOSÓFICO

Entendemos este ámbito a partir de la consideración de que la igualdad y la libertad se definen como valores políticos y cualidades esenciales de las personas. La discusión sobre la mejor forma

de convivencia entre los seres humanos es antigua. Desde la tipología aristotélica<sup>5</sup> hasta la teoría del materialismo histórico,<sup>6</sup> se ha discutido sobre la conveniencia o inconveniencia de varias formas de gobierno.

En una concepción moderna, a partir de diversas corrientes de pensamiento propias de la teoría política y desde el punto de vista de la sociedad, la sociología se ha encargado de retomar esta dificultosa discusión y se ha planteado como uno de sus objetivos principales definir las características del mejor tipo de gobierno para las sociedades actuales.

Es paradójico que los autores clásicos que trataron este tema hace cientos de años, como Thomas Hobbes (1651); John Locke (1689); Rousseau (1755), permanezcan vigentes en la medida en la que justifican o critican a la democracia como forma de organización social, y en la que argumentan que 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 definiremos los valores éticos que dieron origen a las primeras sociedades y en consecuencia a las primeras desigualdades. Examinaremos una especie de lugar intermedio entre el estado natural de los hombres y las sociedades, denominado pacto social, y explicaremos las características generales que según los autores debe tener un Estado civil o político.

La igualdad y la libertad como valores políticos tienen una relación recíproca a lo largo de la historia con el establecimiento de los sistemas políticos: desde la perspectiva teórico-filosófica, la

5. Que distingue solo tres tipos de regímenes puros –monarquía, aristocracia y república–, con sus respectivas desviaciones –tiranía, oligarquía y democracia–.
6. Teoría marxista en la que se distinguen los tipos de regímenes políticos de acuerdo con el modo de producción que prevalezca.

igualdad y la libertad de las personas se definen como valores políticos constitutivos de cualquier sistema como forma de gobierno.

La teoría iusnaturalista, principalmente, defiende la idea de que los seres humanos nacen siendo iguales y de que esta igualdad consiste en la capacidad de decidir cómo y quién debe gobernarlos.<sup>7</sup> La igualdad existe por naturaleza y persiste independientemente de las perspectivas teóricas que se utilicen para su estudio.

Hobbes, Locke y Rousseau son tres representantes de la filosofía política clásica, exponentes de la teoría iusnaturalista, 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 las cualidades esenciales<sup>8</sup> 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 en qué condiciones el hombre sale de su estado natural mediante un contrato social que le garantice la vida, su desarrollo o bien su conservación. Por último, la forma en la que se desarrollan las dos etapas anteriores da como resultado la instauración de un nuevo estado, que ya no es natural sino artificial, denominado estado civil o político.

7. Teoría del derecho natural de los hombres que surge contra el antiguo régimen feudal. Postula que Dios no creó a los hombres desiguales, y por lo tanto, no es su designio que unos gobiernen sobre otros por mandato divino, sino que todos los hombres son iguales por naturaleza. Esta igualdad consiste en que los hombres tienen la misma capacidad de decidir quién los gobierna.
8. Cualidad esencial se entiende como la característica fundamental que le da al hombre su razón de ser, la cual debe conservar a pesar de todo, de lo contrario, dejaría de ser humano.

Sin embargo, lo que nos interesa analizar en particular es la importancia que cada autor otorga a los valores políticos<sup>9</sup> que, desde su perspectiva, deben fundar las formas de organización social.

Hobbes (1980) por ejemplo, consideró que en su estado natural 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 quiera. Su igualdad reside en que todos tienen la misma capacidad de supervivencia. 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, su vida. En consecuencia, puede hacer cualquier cosa que, conforme a su juicio y razón, conciba como la más adecuada para lograr sus fines. Estamos hablando de la libertad de elegir cualquier medio necesario para preservar su vida.

En este sentido, la ley que rige en este estado obliga al hombre a hacer lo que tiene que hacer por responsabilidad propia. La única responsabilidad que tiene en este estado se determina por una ley natural, que es un precepto o regla general que se descubre mediante el uso de la razón<sup>10</sup> y que le prohíbe hacer aquello destructivo para su propia vida o que elimine los medios para conservarla. Es una obligación que le 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. Al estar en igualdad de condiciones y sobre la base de que el hombre es agresivo desde su origen porque se deja llevar por sus pasiones, como el deseo de supervivencia y el deseo de cosas para hacer su vida más cómoda,

9. Valor político se entiende como el fundamento sobre el que construye cualquier tipo de régimen: el orden, la libertad o la igualdad.
10. La razón tiene una regla general para Hobbes (1980): cada hombre debe buscar la paz hasta conseguirla y si no puede lograrla por medios pacíficos, puede utilizar la guerra para establecerla.

se genera una desconfianza 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 surge una anticipación a las acciones de 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 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 ser atacados, se agreden unos a otros de manera constante, por lo que la preservación de la vida del género humano mismo corre peligro en este estado de naturaleza. Además, da como resultado la anarquía.

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 esta cualidad fundamental corre peligro, la razón del hombre le indica que lo mejor para conservar su vida, es salir de ese estado primitivo y salvaje, por lo que se interesa en alternativas. De ahí proviene el contrato social, un acuerdo racional entre todos los individuos que ceden su derecho natural a un poder soberano. El poder soberano solo existe si se logra el pacto, que puede estar integrado por una o más personas. Este poder absoluto posee y regula los derechos de cada uno de los contratantes.

Como resultado de este pacto racional entre los hombres, se alcanza la etapa final de la conformación del nuevo estado llamado estado civil. Se trata de un estado artificial construido por los hombres, con un orden político que rige sus acciones, en el que en consecuencia prevalece una desigualdad artificial —política— entre los que mandan y los que obedecen. Hobbes entiende esta desigualdad como legítima, pues se estableció por mutuo consentimiento por medio del contrato social, que se ejecuta para cumplir con el fin último de la existencia del hombre: preservar su vida.

El estado civil se aleja del estado de naturaleza, pero lo precede porque obedece los preceptos de la ley natural, que indica igualdad, libertad y preservación de la vida de todos los hombres por igual. De esa manera, Hobbes 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 (1980, 142-150).

En el estado instituido, conformado mediante pactos y acuerdos, el derecho de autogobernarse de muchos se cede a una persona o una asamblea de personas. La legitimidad del estado implica su validez ética y moral, que preserva los principios indicados por la ley natural: la pervivencia pacífica de la comunidad es buena porque se busca el bien común. En el estado adquirido, una vez agotados los medios pacíficos para instaurarlo, se procede a utilizar la guerra para establecer un orden que permita a los hombres vivir en paz.

Es así como el estado civil se distancia del estado de naturaleza pero lo trasciende, porque obedece los preceptos de la ley natural, que defiende la igualdad, la libertad y la preservación de la vida de todos los hombres por igual.

Locke (1998), por su parte, propone la conformación de un nuevo estado a partir de la identificación de un valor esencial del hombre. Como Hobbes, 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.

Para Locke, el valor esencial del hombre es la propiedad, no solo la que uno posee, sino la de los demás también. Esta es principal diferencia teórica con Hobbes, pues mientras él concibe al hombre como un ser aislado y solitario, Locke lo presenta como un ser naturalmente social.

Respecto al estado de naturaleza en el que se encuentra el hombre antes de conformar el estado civil, Locke argumenta que al hombre no le convenía vivir aislado, sino en sociedad. En el

estado natural, 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 cometan contra la ley natural, pues no existe un orden político establecido para cumplir esa función. Los hombres se encuentran en perfecta libertad para dirigir sus acciones, pueden disponer de sus vidas y propiedades como les plazca sin pedir autorización a otro hombre. Para Locke, el hombre posee una igualdad natural, que consiste en la igualdad de las personas para gobernarse a sí mismas, la autonomía y la autarquía para elegir sus propios fines.

Dentro de este estado natural, Locke explica que hay algo que el hombre no puede hacer, a pesar de su perfecta libertad: destruirse a sí mismo. Está obligado a cumplir este precepto por medio de una ley que rige al hombre en su estado natural, que consiste en que cada individuo tiene la obligación de preservar su propia vida y su propiedad, así como la de los demás.

También habla de la “ley de la razón”, en la que reside la *libertad* de los hombres (Locke, 1998, 33). 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 les garantizará su preservación y desarrollo. En otras palabras, 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 en estado natural el hombre posee igualdad y libertad, Locke distingue un inconveniente: su condición de libertad es propicia para que cada hombre sea juez de su propia causa, es decir, cada hombre posee un tipo de poder para castigar y juzgar los delitos que se cometan contra la ley natural. En este sentido, al no existir un poder político que se encargue de cumplir esa función, los hombres intentarían castigarse unos a otros si consideran que se ha

cometido una falta. Según Locke, el estado natural también es un estado de guerra de todos contra todos porque la razón indica que dejarnos someter por otros es atentar contra nuestra vida y libertad, y que no hay forma de protegerse cuando alguien atenta contra nuestra propiedad, pues estas situaciones que van en contra de la ley natural nos obligan a utilizar la guerra con el fin de obtener la paz.

El valor político que Locke defiende es la libertad. Explica que la libertad del hombre en sociedad consiste en no estar sometido a ninguna ley que no sea establecida por mutuo consentimiento y en la que no se confíe —he aquí el origen de la construcción del poder legislativo—. Entonces, la libertad del hombre bajo un gobierno civil consiste en la existencia de una ley permanente que rija la vida de los hombres sociales, promulgada por aquél o aquellos elegidos para tal efecto. Así, el poder político para Locke:<sup>11</sup>

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, 15-16).

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

De esta manera, mediante el establecimiento de leyes comprensivas e imparciales, y de hombres autorizados por la comunidad se podría castigar a los que hayan atentado contra la propiedad

11. 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).

y libertad de los hombres por medio de una autoridad en común. En este sentido, la sociedad civil es aquella en la que 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.

Uno de los inconvenientes de la teoría de Locke es que solo considera que quienes poseen propiedad, ya sea tierras, bienes o medios de producción, tienen la calidad y solo estos intereses se verán reflejados en la ley, lo que excluye 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 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 la 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 por medio de la razón.

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 cuando la ley positiva tiene la función de hacer cumplir los pactos que se establecieron 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 para conformar un cuerpo político bajo un gobierno supremo. Su primer objetivo es establecer una autoridad común a la que 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 la 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 el cuerpo político, en el que la mayoría tendrá el derecho de imponerse sobre los demás. La estructura del gobierno civil consiste en la división de poderes —régimen antiabsolutista que propone la construcción de un poder legislativo y un ejecutivo—, que garantiza la distribución homogénea del poder, y por lo tanto, la conservación de la autarquía.

El poder legislativo ostenta las funciones de hacer la ley —función de gobierno— y representar a los ciudadanos. Los hombres no pierden su valor natural, pues su voluntad se ve reflejada en este poder y se siguen gobernando a sí mismos, es decir, no se pierde la autarquía.

Rousseau (2000) explica que solo se puede llegar a conocer la ley natural, y en consecuencia el estado de naturaleza, por medio de la razón y el conocimiento, mismos que han llevado al hombre a conformarse en sociedad. Su punto de partida es que la ley natural solo se aplica al ser razonable: 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 esas reglas debe buscar el bien común para que se les pueda llamar ley natural.

Existen dos principios que Rousseau (2000, 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 solo de uno mismo, sino de los demás. La única pasión del hombre en estado de naturaleza es la piedad, que contribuye a la preservación de su especie. En este principio, si uno mismo está obligado a no hacer daño a ninguno de sus semejantes, se debe a que 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

Rousseau.<sup>12</sup> El autor resuelve el problema de la definición del estado natural del hombre a partir de cuatro de sus aspectos fundamentales: 1) el hombre ha nacido igual por naturaleza; 2) se descifran los principios que regían al hombre antes de ser guiados por la razón; 3) la diferenciación de la especie humana respecto al resto de los animales, y 4) la descripción de los primeros tipos de desigualdad entre los hombres, que solo 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 el estado de naturaleza como bueno y armónico. A diferencia de Hobbes y Locke, para Rousseau la cualidad esencial del hombre en su estado natural es la libertad en un sentido volitivo: basada en los impulsos que lo 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 algo impuesto al hombre, pues tiene la obligación de tomar decisiones y hacerse responsable de sus acciones. Esta característica diferencia al hombre del animal, pues mientras éste actúa por instinto, el hombre tiene la capacidad de elegir sus medios para lograr sus fines.

Rousseau defiende el valor político del hombre al proponer 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 integrante se defiende y protege a sí mismo, así como a sus bienes, mediante la cesión de los derechos de todos a una fuerza común. Los asociados adquieren el nombre de “pueblo”,

12. Rousseau (2000) distingue dos tipos de desigualdad en ese estado: la natural o física, establecida por la naturaleza, como la diferencia de edades, fuerza física, salud y cualidades del espíritu o del alma, y la moral o política, autorizada y consentida por los hombres, en perjuicio de los demás, como los privilegios de los que gozan solo algunos: 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.

en el que 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. Rousseau propone que el individuo ceda todos sus derechos con la única condición de que absolutamente todos, sin excepción, cedan todo. Cuando esto sucede es como si nadie cediera nada y así todos conservan su igualdad y libertad en sociedad.

Respecto al valor político para el establecimiento de determinado tipo de régimen, Rousseau 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; a mayor concentración de poder, habrá menor libertad individual. 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. A pesar de que estos son los principios que legitiman al estado, para los iusnaturalistas el mejor estado del hombre es el estado natural.

En resumen, los tres autores más representativos de esta corriente explicativa coincidieron en que cuando 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 nacen libres por naturaleza, la libertad es un derecho natural, y por lo tanto, irrenunciable.

Independientemente del proceso para cada autor, 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 les da su razón de ser y que deben conservar, porque de lo contrario dejarían de

ser persona. En el momento en el que los hombres ejercen esta capacidad, atienden y protegen la igualdad y la libertad de todos y cada uno de los miembros del estado civil o de los que forman parte del contrato social. De esta manera surgieron las primeras sociedades en el mundo, con la complejidad y la amplitud de toda forma de organización social.

En conclusión, podríamos llamar de origen, la relación en el ámbito teórico-filosófico. Una vez que se definan y acuerden los valores políticos y las cualidades esenciales del ser humano en estado de naturaleza, todo tipo de organización que derive en estado social debe llevar consigo la igualdad y la libertad como valores inherentes, que le dan origen.

### ÁMBITO POLÍTICO

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

En un contexto más actual, las distorsiones que sufrieron los sistemas políticos subsecuentes, como los feudos, las monarquías, los totalitarismos y 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 relacionan la igualdad y la libertad con el establecimiento de los sistemas políticos tiene que ver con una discusión reciente respecto al carácter de las sociedades y la defensa de las cualidades esenciales y los valores políticos de los seres humanos.

Entrado ya el siglo xx, los sistemas políticos comenzaron un proceso de reacomodo y definición que propició prácticamente una división mundial en cuanto a las ventajas y desventajas que

ofrecían los regímenes que se consideraban liberales, republicanos o democráticos. Por esta razón el mundo muestra una variedad de democracias, algunas basadas en concepciones individualizadas y otras más colectivas o comunales, y por eso sus principios rectores actúan en función de contextos inducidos por tradiciones culturales, económicas o hasta religiosas (O'Donnell, 1998). El hecho es que a partir de esta distinción, ya sea como liberalismo, republicanismo o de democracia, en términos no comparativos, sino complementarios, la discusión de fondo sigue siendo la misma. El liberalismo, por ejemplo, surge con 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 no invadir desmesuradamente derechos ciudadanos.

El republicanismo 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 el bien público; no obstante, defiende también las limitaciones del Estado para asumir responsabilidades sociales.

En esencia, la democracia enarbola 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 la decisión de la mayoría.

Sin ser un debate concluido, el liberalismo, el republicanismo y la democracia como regímenes prevaecientes, 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. En cualquiera de estos sistemas, todos los ciudadanos son iguales y libres para participar en las decisiones colectivas en el marco institucional establecido. Además, son complementarios, porque la democracia

sin liberalismo y republicanismismo se convertiría en la tiranía de la mayoría, el liberalismo sin democracia y republicanismismo se tornaría en una plutocracia, el republicanismismo sin liberalismo y democracia degeneraría en una elite gobernante paternalista (O'Donnell, 1998, 114). La posibilidad de estas combinaciones permite generar pesos y contrapesos contra el abuso del poder, 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, por ejemplo, la igualdad, en términos jurídicos, sociales, económicos y de oportunidades (Sartori, 1989, 373-435); la libertad, en términos políticos que permiten al individuo elegir; como intimidad, para escoger sin presiones, y la libertad de capacidad, que supone la existencia de varias opciones (Bilbeny, 1999).

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

En el ámbito político, podemos llamar sucesiva a esta relación 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 no hacia valores o cualidades esenciales, sino según las prioridades en torno a derechos individuales o colectivos, intereses, ideologías o creencias.

#### ÁMBITO JURÍDICO-SOCIAL

La particularidad de esta relación es que ocurre en términos de la configuración jurídica y normativa de las democracias modernas

para responder al requerimiento social de igualdad. Tiene su origen en la Declaración de Derechos de 1789, cuya aportación fue haber hecho del principio de igualdad una norma jurídica, como se planteaba en la tradición clásica de Aristóteles a Hobbes, y de Locke a gran parte del pensamiento ilustrado (Ferrajoli, 2002, 78). Es decir, fue la primera carta constitucional en el mundo que convirtió la igualdad de hecho en la igualdad de derecho; la igualdad implícita en 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, 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 al hacerlos sujetos de la ley.

La igualdad en términos normativos quiere decir que los diferentes deben ser respetados y tratados como iguales. Por ser esta una norma, no basta enunciarla, es necesario observarla y sancionarla. La igualdad jurídica es 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, 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, al menos, de atender los asuntos legales relacionados con ese valor.

La definición de igualdad en términos jurídicos obliga a los regímenes a reconocer la existencia de desigualdades, que ya

sean económicas o sociales. Se consideran disparidades entre sujetos producidas por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como de sus posiciones de poder y sujeción, y corresponde a las distintas esferas jurídicas del estado atenderlas (Ferrajoli, 2002, 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 —libertad y respeto a las diferencias— como a los derechos sociales: la reducción de las desigualdades mediante la estructura administrativa.

Éste es un tipo de relación que podemos llamar garantista, porque los países catalogados o que se asumen como democráticos cuentan con una carta de derechos o constitución política en la 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 las 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 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.

En la actualidad, la democracia como forma de gobierno para la mayoría de los países del mundo se identifica con el establecimiento, la protección y el ejercicio de los derechos fundamentales del hombre, como 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 hablará del concepto de calidad de la democracia como categoría de análisis cualitativo y cuantitativo para conocer el grado en el que se cumplen o dejan de cumplirse ambos principios.



## **CAPÍTULO 2. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: PARADIGMA PARA ENTENDER Y TRANSFORMAR EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO**

De acuerdo con 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 el que se garantiza, o no, un conjunto mínimo de derechos que indica 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, conllevan 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 se implemente en la práctica.

Sin embargo, los principios de igualdad y libertad son 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 se consideran sus valores esenciales y en mayor o menor medida determinan las características de la organización política y social. De ahí que es pertinente preguntar: ¿en realidad existe vinculación entre los principios de igualdad y libertad y las estructuras institucionales de las democracias? ¿Las democracias actuales garantizan la igualdad y libertad de las personas? ¿Cuáles son los derechos necesarios para el ejercicio pleno de la igualdad y de la libertad?

No son preguntas fáciles de contestar. Es necesario introducir una nueva metodología que se aleje de la tendencia de estudiar y analizar las democracias en términos de su legislación o de los procedimientos de acceso y distribución del poder. El objetivo

de este apartado es introducir el concepto de calidad de la democracia como categoría de análisis para estudiar en primer lugar a las democracias contemporáneas no sólo en materia normativa o de procedimientos legales, sino en términos de sus contenidos y resultados, y para medir y evaluar en segundo lugar el grado con el que cumplen o no con los principios de igualdad y libertad en un conjunto mínimo de derechos ciudadanos. Antes de analizar el concepto en sí, es necesario explicar que esta categoría de análisis implica una base sólida para extenderse.

### **DERECHOS MÍNIMOS EXIGIBLES**

Para 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). Es indispensable contar con indicadores que medien 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, 13), el sistema político democrático implica tres condiciones mínimas:<sup>1</sup> 1) que la ciudadanía pueda formular libremente sus preferencias; 2) que pueda manifestarlas en público, ya sea en la sociedad o ante el gobierno, e individual y en colectivo,

1. El hecho de que se consideren condiciones mínimas no quiere decir que sean fáciles de establecer. En el caso de México, se requirió un proceso histórico y de reformas institucionales complejas, acompañadas de grandes movimientos sociales de presión y de protesta, que se tratará en el capítulo 3.

y 3) recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, éste no debe discriminar de ninguna manera el contenido o el origen de esas preferencias.

La idea fundamental de las democracias contemporáneas es que el poder político proviene de la ciudadanía, 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 derechos políticos, civiles y sociales que pueden ejercerse mediante la estructura institucional de los sistemas democráticos, y se agrupan en:

- 1) Derechos políticos: se integran por el derecho al voto, el derecho a que los líderes políticos compitan por el apoyo electoral y el derecho a ser electo para un cargo público.
- 2) Derechos civiles: contemplan la libertad personal, el derecho a una defensa legal, a la privacidad, la libertad de elegir el lugar de residencia, la libertad de movimiento, el derecho a emigrar, la libertad de pensamiento y expresión, el derecho a la información y una prensa libre, la libertad de asamblea, asociación y organización, incluyendo organizaciones políticas sin vínculo con sindicatos, así como los derechos civiles y económicos que contemplan 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. 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 que garantizan los derechos a todos los residentes.
- 3) Derechos sociales: incluyen el derecho a la salud o al bienestar físico y mental, a la asistencia y la seguridad social, al trabajo, a la dignidad humana, a huelga, al estudio y la educación, así como el derecho a entornos saludables, la protección del ambiente y a la vivienda.

Mediante este conjunto de derechos el concepto de calidad de la democracia puede facilitar el conocimiento sobre el desempeño del sistema político. Según el tipo de información que se requiera, el concepto se puede aplicar en todos o en cada uno de ellos.

### **CALIDAD DEMOCRÁTICA:**

#### **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, 38-39).

Esta definición permite discernir con claridad entre las democracias genéricas derivadas de normas constitucionales y en términos de la formalidad de la ley, y las que incluyen contenidos mínimos para la protección de derechos, como el conjunto de instituciones y mecanismos que hacen posible la igualdad y la libertad de la ciudadanía, la satisfacción amplia de sus necesidades y los instrumentos que obligan al cumplimiento de la ley y 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 en el centro las demandas de la ciudadanía, sino que hace posible la medición y evaluación de la democracia por su desempeño y eficacia.

Una definición con esas 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 el que tenga lugar, y en contraparte, ayuda a analizar las características propias de la democracia de acuerdo con problemas particulares, niveles de desempeño diferenciado entre regiones y hasta en el interior de un mismo país, además de reconocer que los mismos instrumentos democráticos generan resultados diferentes en países distintos, de acuerdo con sus contextos y características.

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

- Sus resultados: una demanda creciente de las sociedades actuales, a partir de los altos niveles de insatisfacción de la ciudadanía respecto a su desempeño.
- Sus contenidos: 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 o normativo.
- Sus procedimientos: si es necesario 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 dedicadas en concreto a cumplir con los principios de igualdad y de libertad, o si se distorsionan con otros objetivos que no son propiamente de la democracia.

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, respecto a las incipientes democracias en África, Asia o Latinoamérica, radica en 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) Permite mantenerse al margen de posturas ideológicas o políticas que podrían, por un lado, obligar a asignar el carácter democrático a los sistemas políticos conforme a las reglas procedimentales establecidas, y por el otro, impulsar la idea del predominio de sistemas antidemocráticos, basados fundamentalmente en exigencias y demandas de diversos grupos o sectores sociales.
- 3) Nos obliga a pensar en el sistema político en términos de contenido, valores y origen de la democracia; propicia la discusión no sólo sobre el trabajo de las instituciones como puente 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 con la obligación de los gobernantes para rendir cuentas sobre sus actos u omisiones en cuanto a sus funciones públicas.

Para implementar el concepto de calidad de la democracia se requiere un conjunto mínimo de derechos con cumplimiento

razonable y eficaz. A partir de la definición propuesta por Morlino (2005) se pueden desagregar las características de la democracia para analizarlas en términos de sus contenidos, procedimientos y resultados, y se pueden aplicar de acuerdo con los problemas 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? Estas preguntas conforman el objetivo del siguiente apartado e introducen la discusión sobre la configuración de las instituciones democráticas, la protección de derechos y el método para medir y evaluar su desempeño con ocho indicadores o dimensiones.

Después de establecer en el capítulo anterior 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 la que dichas dimensiones se reflejan en los procedimientos y mecanismos institucionales para hacerlos realidad y además, exigibles.

## **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 2012b). Las primeras cinco son dimensiones procedimentales, porque se atienen a las reglas y sólo de manera indirecta 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 varios 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) ampliación progresiva 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 dimensión contiene un conjunto de derechos legislados por lo general desde cartas constitucionales, tratados internacionales o leyes secundarias que regulan la interacción diaria 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 del capítulo 4, no sólo por ser la dimensión procedimental más importante y necesaria para el éxito de las demás, sino porque ahí se encuentran las fallas más graves del desempeño institucional, en el caso de México.

#### 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, entre las que se consideran sanciones y procedimientos establecidos de manera previa y cuidadosa, regulados por normas constitucionales.
- b) Los derechos y las obligaciones especificadas son universales. Esto implica que cada individuo es considerado 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.
- 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 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, así como de la rendición de cuentas. En el capítulo 4 se analizará todo lo que tiene que ver con la generación de reglas, que pueden ser legales —porque cumplen con el procedimiento legislativo en tiempo y forma— pero no siempre son válidas o legítimas para atender problemas específicos, como el combate a la corrupción, y tampoco dejan 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 sea sujeto de la autoridad legal de una o más instituciones, y que nadie debe encontrarse por encima o por debajo de la ley. En este sentido, se definen dos tipos de rendición de cuentas (Morlino, 2012b):

- 1) Electoral: en instituciones electorales, mediante las cuales los ciudadanos pueden cambiar de partido o de personas en el gobierno, o ante organizaciones y grupos sociales que demandan del Estado la sanción o el castigo para funcionarios que violaron la ley.
- 2) 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 sólo son sujetos de la democracia, sino agentes del sistema político, por lo que nunca deberían 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 de derechos sociales, tienen el derecho de ser tratados con total consideración y respeto, en condiciones de igualdad.

### **PARTICIPACIÓN Y COMPETENCIA**

Para esta investigación, consideramos que el Estado de derecho y la participación son las dos dimensiones procedimentales que articulan los contenidos de un régimen democrático, que se traducen en decisiones y políticas públicas específicas (Morlino, 2012b). La participación ciudadana puede mejorar la rendición de cuentas interinstitucional y la electoral, y fortalecer la posibilidad de monitorear a las elites políticas mediante las elecciones y los pesos y contrapesos constitucionales. Es posible que incremente la responsividad con 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 estarán más dispuestos a participar— y mayor el grado de competencia en el sistema de partidos (Morlino, 2012b, 11).

### **RESPONSIVIDAD**

Se entiende como la capacidad del sistema para satisfacer los demandas de la sociedad. Para su cumplimiento requiere 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 por medio de la administración pública; 3) garantizar los servicios públicos, y 4) la extensión de bienes simbólicos que crean, refuerzan o reproducen un sentido de lealtad y apoyo al gobierno (Morlino, 2012b).

## IGUALDAD Y LIBERTAD

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; y 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 mayoría de los países del mundo se identifica con el establecimiento, la protección y el ejercicio de los derechos fundamentales del hombre, como la igualdad y la libertad.

En el caso de México, no sólo 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 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.

Al margen de las discusiones parciales y sesgadas sobre las democracias electorales o procedimentales, los criterios de análisis y los indicadores que informan con veracidad sobre la democratización de los sistemas políticos son ahora distintos. Por ejemplo, en el centro de la legitimidad democrática, o al menos de la amplia aceptación de las instituciones democráticas, se encuentra la idea de que la democracia es y será tal si proporciona en grados diferentes aspectos tangibles de uno o los dos valores democráticos.

Se puede incluso señalar que el futuro de la democracia parece descansar en la capacidad y las formas de las instituciones democráticas para 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; si se prefiere una democracia igualitaria, es necesario implementar políticas públicas que disminuyan, por ejemplo, las desigualdades sociales, de género y económicas (Morlino, 2012b, 28-31).

### **CALIDAD COMO PARADIGMA DE LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS**

La aportación del concepto de la calidad de la democracia en el estudio de los sistemas políticos actuales, en relación con los valores de igualdad y de libertad, se fundamenta en dos aplicaciones principales. La primera es como modelo explicativo no sólo de las relaciones sino del ejercicio del poder en las democracias modernas, con especial atención en los resultados generados y 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, sus funciones, procedimientos y resultados, en 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. Democratización en cuanto a la verificación de la existencia de mecanismos de control ciudadano sobre las políticas, la distribución equitativa del poder y la participación, así como de las prácticas que otorgan al sistema su estabilidad. En este sentido, las dimensiones procedimentales que se trataron en el apartado anterior, como el estado democrático de derecho y la rendición de cuentas en sus dos variantes, encuentran una de sus aplicaciones empíricas.

La segunda aplicación es como categoría de análisis cualitativo respecto al grado en el que las instituciones políticas se acercan o se alejan de la expectativa social en materia de libertad e igualdad como valores inherentes a la democracia, es decir, como un tipo de diagnóstico para identificar los aspectos susceptibles de mejoría en cuanto a la relación de la sociedad con los regímenes democráticos, y para 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, 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 adoptada por los sistemas políticos actuales, con la relación y el acercamiento gradual entre la democracia ideal y la democracia real, 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 con el lugar que se le otorga a la igualdad y la libertad como valores políticos y dimensiones sustantivas de la democracia.

#### MODELO EXPLICATIVO.

##### CIUDADANÍA E INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

Sebastián Mazzuca (2006, 279-308) señala que la percepción predominante del carácter de los regímenes políticos en Europa y más recientemente en Latinoamérica es la que describe, analiza y califica los procedimientos y las reglas para el *acceso* al poder político. 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 las décadas de 1980 y 1990, sin que esa relación se reforzara 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 el otro, el ejercicio real de las y los ciudadanos de esos derechos.

Si se aplican de manera estricta los criterios y parámetros institucionales para calificar el tipo de nuestro régimen político, que de hecho se hace a nivel nacional e internacional desde hace algunos años, veremos que poseemos un tipo de régimen democrático. Pero si incluimos la categoría de calidad de la democracia como modelo explicativo, encontraremos que son evidentes las deficiencias en aspectos como competitividad, equidad, transparencia, participación y representación de la sociedad, no obstante la existencia de un régimen institucional consolidado en términos de proceso, contenido y resultado.

Un caso ejemplar es nuestro sistema de justicia. A pesar del reconocimiento tácito de la igualdad de todas las personas ante la ley y de la existencia de organismos para impartir justicia, desde la perspectiva de la calidad de la democracia, son evidentes los bajos índices de acceso a la justicia expedita e imparcial, y 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 de la calidad de la democracia, dimensiones como el Estado de derecho y la rendición de cuentas se limitarían al ámbito institucional sin posibilidad de evaluar su impacto en la sociedad. Las transformaciones en la forma de ejercicio del poder político, en particular en la erradicación de las prácticas autoritarias, quedarían en una cuestión de dosificación y administración del poder más que de democratización. El concepto de calidad de la democracia nos ayuda a colocar el análisis de esa transformación en un nuevo marco conceptual.

## ANÁLISIS CUALITATIVO PARA MEDIR Y EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LA DEMOCRACIA

La segunda aplicación del concepto de calidad de la democracia como categoría de análisis cualitativo, si bien se distingue de la primera, es complementaria porque alude no sólo 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 mala calidad. La definición de calidad en estos términos implica la posibilidad de evaluar y medir el desempeño del sistema político.

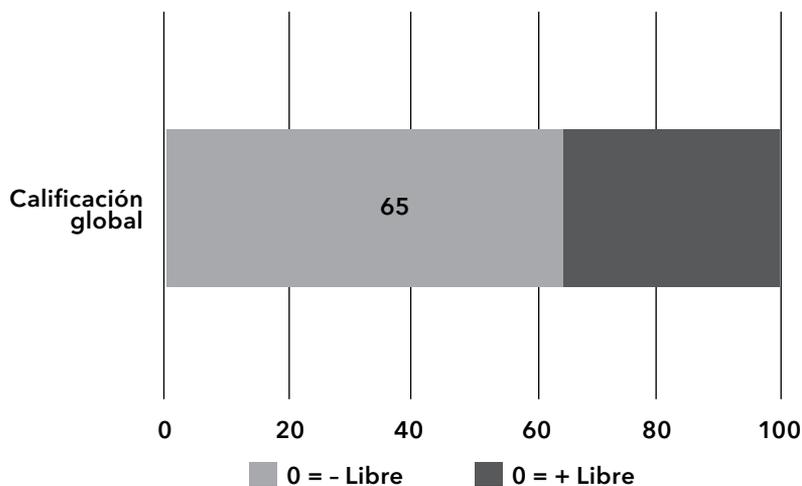
Por ejemplo, en el contexto internacional existen varias organizaciones no gubernamentales que han implementado desde hace años metodologías para estudiar los resultados de la democracia. Según los indicadores y variables que tomen como referencia, se arrojan mediciones sobre el cumplimiento o no de un conjunto de derechos ciudadanos.

Freedom House (2017) reportó durante 2017 que México tiene graves déficits en el cumplimiento del Estado de derecho, que limitan 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, como los principales problemas del país. Según su informe,

México es un país parcialmente libre y no es libre en libertad de prensa.<sup>2</sup>

La gráfica 1 muestra que en una escala en la que 0 es menos libre y 100 más libre, México tiene una clasificación global de libertad de 65, sólo 15 puntos por encima de la evaluación reprobatoria en derechos políticos y civiles, lo que repercute en las condiciones de libertad de las y los ciudadanos.

**Gráfica 1. Libertad en México**

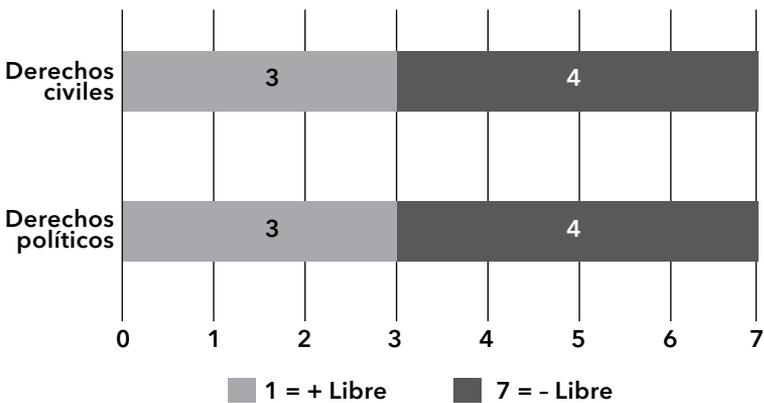


Fuente: Elaboración propia con datos de Freedom House (2017).

2. El informe toma en cuenta que, a pesar de tratarse de una democracia electoral a partir de 2000, México tiene serios problemas en el cumplimiento del Estado de derecho, sobre todo por el gran número de asesinatos a 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, como se aprecia en la gráfica 2. En una escala en la que 1 es más libre y 7 menos libre. La calificación de México durante 2017 es de apenas tres puntos, muy cerca de reprobar en cuanto al cumplimiento de condiciones democráticas mínimas en términos de calidad.

**Gráfica 2. Derechos políticos y civiles en México**



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 Latinoamérica en cuanto a la protección de derechos, pero cuando se implementa la metodología propuesta por el concepto de calidad democrática, los resultados son de una democracia ineficiente con problemas graves en pobreza y desigualdad.

De acuerdo con el mismo informe, 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. Esto 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. Derechos políticos y civiles desagregados, según Freedom House**

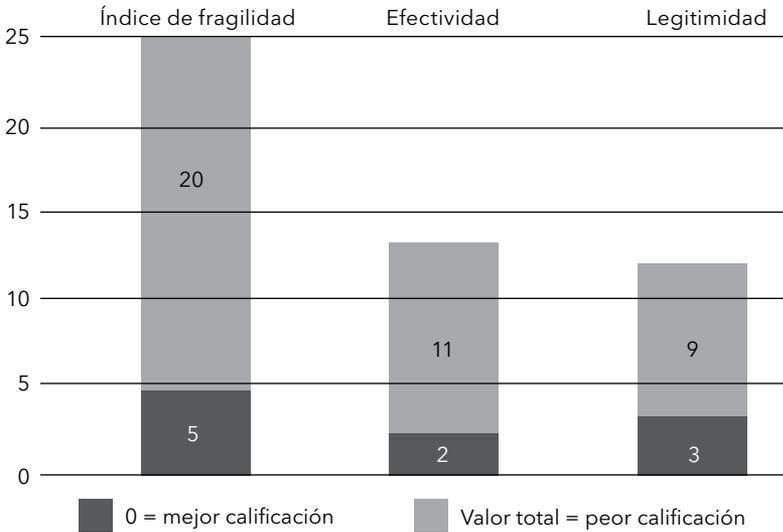
Derechos políticos	Elecciones libres, regulares y competitivas
	Pluralismo político y participación ciudadana
	Funcionamiento eficaz del gobierno
Derechos civiles	Libertad de expresión y de creencia
	Derechos de asociación y organización
	Estado de derecho
	Autonomía y garantías individuales

Fuente: Elaboración propia con datos de (Freedom House, 2017).

Otra institución que hace evaluaciones de la calidad democrática alrededor del mundo es Polity IV, que mide los niveles de una democracia según los criterios de funcionamiento de sus instituciones, partidos políticos y conceptos de libertades políticas según los postulados de la democracia representativa. La gráfica 3 muestra tres indicadores que Polity IV utilizó en su reporte *State Fragility Index 2014* (2017), en referencia al estado democrático, para evaluar a las democracias actuales en términos de su efectividad y legitimidad. En una escala en la que 25 significa que una democracia es “en extremo frágil” y 0 que “no hay fragilidad”, México obtuvo una calificación de 5. En efectividad, escala en la que 0 representa el mayor grado de efectividad posible y 13 el menor, México obtuvo 2 puntos. También se asigna otro rango para evaluar la legitimidad de la democracia: 0 es la mayor legitimidad posible y 12 la menor, México obtuvo 3 puntos.

Aunque los resultados de la evaluación no parecen negativos para los indicadores analizados, México se ubicó por debajo de países como República Dominicana y El Salvador en el contexto latinoamericano (Polity IV, 2017). Polity IV desagregó los indicadores como se indica en la tabla 2.

**Gráfica 3. Calidad de la democracia en México en 2014**



Fuente: Elaboración propia con datos de Polity IV (2017).

**Tabla 2. Derechos políticos y civiles desagregados, según Polity IV**

Índice de fragilidad	Efectividad (seguridad nacional, violencia política, conflictos armados)
	Legitimidad (represión por parte del Estado)
Índice de efectividad	Política (governabilidad, estabilidad política, presidencia: conclusión de mandato)
	Economía (producto per cápita)
Índice de legitimidad	Política (inclusión de minorías, discriminación, fragmentación social)
	Económica (comercio de exportación de productos manufacturados)
	Social (cuidado del capital humano)

Fuente: Elaboración propia con datos de Polity IV (2017).

Estos dos ejemplos muestran la posibilidad de construir indicadores específicos para evaluar el desempeño de la democracia en áreas de interés. Parte de lo que propone esta investigación es formular indicadores propios que respondan a la realidad mexicana a partir de la dimensión del Estado de derecho, en específico en el combate a la corrupción política.

Otras organizaciones no gubernamentales hacen evaluaciones en áreas como 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 a los que se hará referencia en éste y el cuarto capítulo para contextualizar los problemas más importantes que enfrentan la región latinoamericana y México en particular. Pero antes, es necesario mencionar algunas de las críticas más importantes sobre los alcances y limitaciones de la metodología y la aplicación empírica de la calidad de la democracia.

## **CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: ALGUNAS CRÍTICAS**

### **SOBRE SU MÉTODO Y APLICACIÓN**

Ya 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 etapas de los sistemas políticos, sino a 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 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 exploran los dos cuestionamientos principales: los problemas metodológicos y las limitaciones empíricas.

## PROBLEMAS METODOLÓGICOS

Los cuestionamientos más severos provienen 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 lo largo de la historia. En específico, ha manifestado 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, 2005, 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 (2005, 101-102).

Como se explicó en el capítulo 1, la utilización de los modelos ideales como referentes para mejorar las condiciones democráticas es válida y pertinente en virtud de que constituyen un parámetro para cuestionar los hechos que configuran la democracia real. Los ideales, 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 concretarse por completo pero sí pueden ser satisfechos en parte (Jáuregui, 1994, 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 comienzan 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 procesamiento, contenido y resultados, que suponen no sólo la relación producto-cliente, sino la de las y los ciudadanos con su forma de gobierno en todos sus procesos, desde la creación de leyes e 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 a la capacidad del gobierno para responder entera o casi enteramente a las demandas de la sociedad.

Cuando esta crítica señala que no se deberían medir las democracias existentes, sino 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 resuelto: el estudio permanente de las etapas de los sistemas políticos —alternancia, transición, consolidación—, sin poner atención a 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 perspectiva de la sociología, por ejemplo, la sociedad es fundamental para la organización de las democracias y su funcionamiento correcto, de manera independiente a cualquiera de sus etapas de desarrollo institucional.

Más que un problema en la metodología, parece una diferencia de criterios entre disciplinas académicas. Así lo reconoce el autor cuando afirma 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 a los méritos propios del concepto (Cansino, 2008).

Por otra parte, cuando 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 sólo 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, 2005, 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 tiene las características necesarias para su aplicación, por el contrario, padecen los más altos índices de pobreza, desigualdad, violación a derechos humanos, y en general, no hay una sola dimensión sustantiva o procedimental que se cumpla de manera eficaz (Cansino, 2013).

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

## PROBLEMAS EN SU APLICACIÓN EMPÍRICA

### (EL CONTEXTO INTERNACIONAL)

Por tratarse de un concepto relativamente nuevo que ha cobrado importancia durante la última década, la calidad democrática como objeto de investigación es y ha sido financiada por varias instituciones, desde universidades y organismos no gubernamentales, hasta entidades de gobierno con intereses económicos, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA

Internacional) 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, por sus siglas en inglés), 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 y Osorio, 2007).

La crítica que se atiende en este apartado tiene que ver con las mediciones que recogen información regional con enfoques diversos para evaluar el estado del 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 de calidad.

Los enfoques teóricos, descriptivos y comparativos que presentan estas organizaciones como informes sobre la calidad democrática en Latinoamérica:

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 y Osorio, 2007, 6).

La crítica de la ciencia política se fundamenta mejor con tres argumentos: 1) la influencia que podrían 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 las marcadas diferencias de origen y desarrollo entre los sistemas políticos de cada país, y 3) el peso de la actividad institucional de las democracias evaluadas frente al activismo social y la participación ciudadana, diferentes en cada país.

El paradigma bajo el que se explicaba la relación entre democracia y desempeño económico ha cambiado. La calidad democrática busca aclarar la disparidad de los niveles de vida entre países del primer mundo y países en vías de desarrollo. Todos son capitalistas y con gobiernos democráticos, pero con distintos grados de riqueza y de pobreza. ¿Cómo se puede explicar esa inequidad?

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 las categorías de gobernanza, sostenibilidad o transformación cultural, la reconfiguración de la sociedad civil organizada es la que ha permitido contener las peores condiciones de un capitalismo rapaz (Laval y Dardot, 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 pocas manos ha llegado a límites excesivos y que el concepto debe aplicarse como un factor fundamental para comprender la conducta humana colectiva (Prugh y Renner, 2014).

Por otra parte, la crítica a la homogeneización de la región latinoamericana es acertada. Las historias para la conformación de

los sistemas políticos han sido distintas y se han configurado a su manera, a pesar de la universalidad de las normas democráticas. México es la gran excepción entre la mayoría de las transiciones hacia la democracia en la región, que sucedieron después de golpes de Estado o 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: con una ciudadanía informada, crítica y participativa, las condiciones de las democracias latinoamericanas podrían mejorar con justicia social, equidad, igualdad y protección de derechos humanos.

Parte de la agenda de las ciencias sociales y objetivo de este libro es proponer la construcción de metodologías, indicadores y variables que respondan de manera específica a las necesidades de cada país y localidad, 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 de mayor alcance. Sin embargo, la democracia como forma de gobierno también tiene limitaciones que impiden llegar a los resultados esperados. Conocer esos límites permitirá tener métodos más adecuados para su estudio y evaluación.

## **ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA DEMOCRACIA COMO FORMA DE GOBIERNO**

Un conjunto de datos estadísticos señala que más de 70% de los países del mundo tienen alguna forma mínima de instituciones y procedimientos democráticos. *Community of Democracies* enumera más de 100 países y la International Conference on New or Restored Democracies, de IDEA Internacional, se ha fortalecido desde su creación para el desarrollo global de la democracia, en 1998.

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 mayor protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente (Beetham, Carvalho y Weir, 2009).

Por un lado, tenemos la tendencia casi permanente y generalizada de la instauración de la democracia como forma de gobierno, y por el otro, el crecimiento sostenido de la desigualdad y la pobreza en todas sus dimensiones y en gran parte de los países llamados democráticos. Al tratarse de un mismo régimen político, la democracia ha alcanzado grados de desarrollo distintos. Los modelos teóricos o clasificaciones que estudian a la democracia, desde la antigua Atenas hasta la historia contemporánea, no han podido consensuar 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, que deberían reflejarse en las formas de organización social y en las condiciones mínimas de los gobiernos democráticos. Sin embargo, el hecho de que la democracia genere resultados distintos en 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 respecto a la pobreza y la 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, sus alcances y limitaciones en materia de derechos políticos y sociales—desigualdad y pobreza— a la propuesta de Adam Przeworski (2010), quien toma el régimen democrático como ideal del autogobierno.

En el marco de la agenda internacional de investigación social, es un hecho que se necesita replantear, enriquecer y actualizar los modelos teóricos con los cuales se analizan los sistemas políticos en todo el mundo con el objetivo de explicar los grados de desarrollo y los resultados de las democracias actuales.

Después de analizar los conceptos y principios que justifican a la democracia como la mejor forma de gobierno y de revisar los regímenes democráticos más representativos del siglo XIX —Grecia, Inglaterra, Estados Unidos y Francia—, Przeworski establece que la democracia hoy es el único principio de legitimidad disponible. Una vez logrados los procesos de liberalización, 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 en automático las condiciones para ejercerlos (2010, 28).

En términos metodológicos, los modelos teóricos con los que se evalúan las democracias actuales se basan en los ideales fundadores. En la mayoría de los casos, algunos de esos ideales son ahora incoherentes o es imposible concretarlos, por ello siempre hace falta algo para vivir 100% en condiciones democráticas.

Ese horizonte inalcanzable tiene que ver con los principales desafíos de las democracias contemporáneas: 1) la incapacidad de generar igualdad socioeconómica; 2) el poco convencimiento de la gente respecto a que su participación política es efectiva; 3) la omisión en la garantía al ejercicio de gobierno de manera eficiente y limitada, y 4) la ineficacia para lograr equilibrio entre mantener el orden social sin exceder la intervención gubernamental (Przeworski, 2010, 33).

Cuando Przeworski habla sobre los ideales fundadores de la democracia se refiere en específico a la antigua Grecia, retomando a Immanuel Kant (2002), en la que la idea de autogobierno se basaba en la libertad como persona, la igualdad como súbdito de las

leyes y la autodeterminación de cada miembro de la sociedad como ciudadano. El pueblo debía ser el único soberano, debía gobernarse a sí mismo, todas las personas debían ser tratadas como iguales, y sus vidas estar libres de interferencias indebidas de otros, incluido el gobierno. La tesis central del autor se basa en que esos ideales que justificaron la fundación de las instituciones representativas y su evolución gradual hacia la democracia se tornaron lógicamente incoherentes e irrealizables por dos razones:

- 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, como se planteó 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 la libertad individual de manera arbitraria o innecesaria (2010, 43-52).

Es así como Przeworski establece que la democracia tiene límites en relación con la igualdad económica, la participación efectiva y la libertad. La igualdad política perfecta no es posible en sociedades económicamente desiguales, por ello 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 por medio del procedimiento electoral si se cumplen cuatro condiciones: 1) los participantes ejercen la misma influencia en la toma de decisiones; 2) cada participante 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 en la que se pretenda estudiar los límites de la democracia, es necesario investigar si es posible satisfacer estas condiciones en forma individual o en conjunto, y definir las instituciones más adecuadas para ello. Przeworski (2010, 34) propone algunas preguntas que nos ayudarían a entender mejor en términos metodológicos no sólo los desafíos, sino las soluciones que han ofrecido las democracias contemporáneas: ¿cuánta igualdad económica y social puede generar la democracia? ¿Cuán eficaces pueden ser los tipos de participación? ¿Qué tan efectiva es para 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 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.
- No obstante, los principios fundadores de igualdad y libertad que originaron los primeros autogobiernos en la antigua Grecia ahora son imposibles de cumplir en la práctica.
- La democracia y sus mecanismos de representación se convirtieron en la segunda mejor opción después del autogobierno.
- El diseño y la operación de las instituciones democráticas deben cumplir con un mínimo de condiciones y mecanismos de representación, por lo tanto, contamos con la posibilidad de desechar las que no funcionan y mejorar las que funcionan bien.

- En el marco de la agenda de investigación social, el problema de los regímenes democráticos nos remite de manera ineludible al tema de las cantidades, grados, distancias, expectativas y prácticas que plantean de fondo la necesidad de medir y evaluar sus contenidos, procedimientos y resultados.

En este apartado se explican las dificultades y limitaciones de la democracia con dos objetivos: primero, establecer que la democracia como sistema político es siempre perfectible, y por lo tanto, es necesario contar con instrumentos teórico-metodológicos que permitan explicar y conocer el grado o en general la medida en la que las democracias cumplen o no con sus objetivos; segundo, establecer uno de los primeros vínculos entre el ejercicio de la democracia y sus resultados, para identificar qué parte no funciona como debería y cómo podría modificarse para corregir el problema y obtener mejores resultados. Ambos aspectos tienen que ver con las expectativas políticas, sociales y económicas generadas por la democracia y con la atención, el control y las respuestas que se han dado 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 vicios a los que la democracia es propensa. Si bien se consideran problemas inherentes a los sistemas políticos democráticos por su naturaleza, no se trata de dificultades insalvables o limitaciones imposibles de superar, al contrario, se muestran como focos rojos a los que hay que poner atención cuando nos referimos a las promesas incumplidas de la democracia:

- 1) No todo lo que se hace en el marco de la democracia es bueno. A veces la democracia puede no ser eficaz ni efectiva.<sup>3</sup> La mayoría no siempre tiene la razón. En nombre de los valores democráticos, la mayoría puede despreciar a la minoría o hasta atentar contra sí misma si opta por recortar o desaparecer la libertad y la igualdad que le han servido para expresarse como mayoría (Bilbeny, 1999, 21).
- 2) Individualismo *versus* pluralidad de grupos de poder. Los grupos de poder económicos, las grandes asociaciones, la diversidad de organizaciones, los sindicatos y los partidos de cualquier ideología se han convertido en sujetos políticamente relevantes, mientras que los individuos lo son cada vez menos.
- 3) Por eso 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 encontramos una tendencia contraria.
- 5) El aprendizaje de la ciudadanía. Vemos una apatía política generalizada, además prevalece una cultura de súbditos, orientada hacia los beneficios que el elector pretende obtener del sistema político, por encima de una cultura participante, propia de electores comprometidos en la articulación de las demandas y la formación de las decisiones.

Éstas dificultades y limitaciones de la democracia son resultado de obstáculos no previstos, ligados a las transformaciones de la sociedad, sobre todo a los efectos de la democracia real que consisten en: 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, entendida

3. Es importante no confundir 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, 33).

como la desproporción entre las demandas que provienen cada vez más de la sociedad civil y la capacidad del sistema político para responder a ellas, y 4) el contraste entre proceso democrático y sociedad de masas (González, Anderson y Quesada, 1988, 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, 268).

En este sentido, es importante revalorar no sólo la definición, sino los objetivos y los resultados de la democracia. Se propone el concepto de poliarquía, de Dahl, y dos directrices para sentar las bases teórico-metodológicas y analizarla de manera integral — definición, objetivos y resultados— y en términos de su calidad:

- 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 impregnaría no sólo la actividad pública, sino también las relaciones privadas, familiares, sociales, entre los seres humanos.
- 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).

## **DIFICULTADES Y LIMITACIONES DE LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA**

Las democracias del siglo XXI no han conseguido satisfacer las expectativas ciudadanas sobre procedimientos, contenidos y resultados (Martínez, 2009). En el caso de Latinoamérica, los ciudada-

nos parecen descontentos con los resultados de la democracia y no le atribuyen un impacto positivo en sus condiciones de vida, de trabajo, ni en sus perspectivas de futuro personal y familiar. Aunque la mayoría de los ciudadanos sigue considerando a la democracia como el mejor sistema político, un segmento significativo estaría dispuesto a sacrificar las libertades políticas a cambio de mejoras económicas.

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

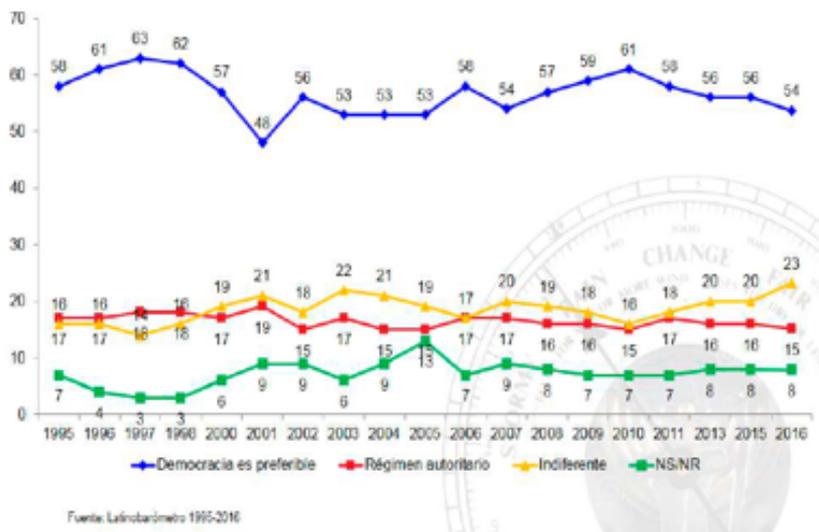
El último informe de Latinobarómetro (2016) revela que el apoyo a la democracia en Latinoamérica disminuyó dos puntos porcentuales respecto a 2015, para ubicarse en 54%, lo que ejemplifica que los ciudadanos de la región demandan más democracia en materia de combate a la corrupción, erradicación de la violencia, mayor inclusión y disminución de las brechas de desigualdad. El declive en el apoyo a la democracia se ha mantenido desde 2010, cuando registraba 61%. Nunca se ha podido rebasar el 63% que tenía en 1997.

En el mismo informe se cuestiona por qué las democracias de la tercera ola tienen tan bajo desempeño y por qué se ha estancado su proceso de consolidación o si hay un retroceso (Latinobarómetro, 2016, 4). En la gráfica 4 se presenta esa caída constante.

Al mismo tiempo, desde 1995 ha aumentado la proporción de personas que se declaran indiferentes al tipo de régimen para llegar a 23%, con tres puntos porcentuales más desde 2015. Quienes apoyan el autoritarismo alcanzan 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 ha obtenido en el último lustro.

**Gráfica 4. Apoyo a la democracia en Latinoamérica**



Fuente: Latinobarómetro (2016, 9).

Otro dato importante es que, a poco más de una década, el cúmulo de mediciones de 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, como muestra el indicador del apoyo en los últimos años. El relevo generacional no se ve reflejado en el aumento de apoyo a la democracia.

En términos generales, la situación actual de gran parte de los países latinoamericanos es:

- 1) Existe una profunda inconformidad de las y los ciudadanos respecto a sus instituciones democráticas.
- 2) Ese nivel de desconfianza se genera, en gran parte, por condiciones exacerbadas de desigualdad económica, política y social.
- 3) Una vez alcanzada la democracia electoral y la garantía de libertades básicas, es necesario avanzar hacia una democracia de ciudadanos, en la que haya un goce pleno de los derechos civiles, sociales, económicos y culturales, que conduzca a reducir los altos niveles de pobreza y desigualdad (Ramírez, 2005, 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 pueden mejorar su desempeño.

## **DIFICULTADES Y LIMITACIONES DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO**

En el caso de México, como en el resto de Latinoamérica, encontramos que en pleno siglo XXI los principales problemas de la democracia son la desigualdad y la inequidad (Morlino, 2012b, 44), además de aspectos económicos profundos, anclados en concepciones de mercado y competencia, pero sin la presencia de solidaridad ni justicia social. En este tipo de democracia, las distancias sociales y económicas entre sectores de la población aumentan en lugar de declinar.<sup>4</sup>

De acuerdo con el informe de Latinobarómetro (2016), algunos de los principales problemas que enfrenta México son la falta de libertad en todas sus expresiones, el incumplimiento de la ley,

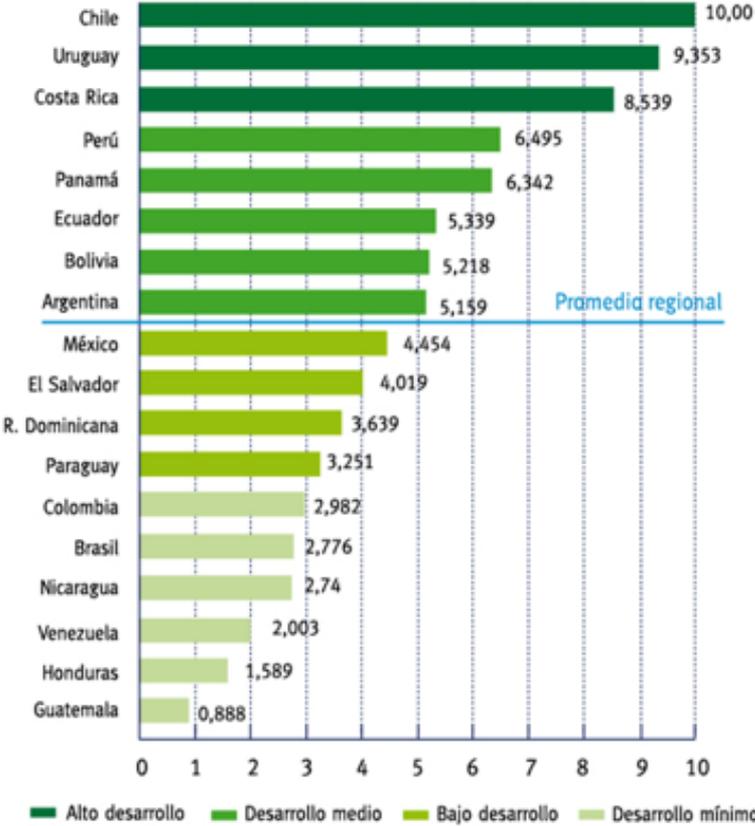
4. Morlino define ocho tipos de democracia sin calidad: ineficiente, irresponsable, pasiva, bloqueada, ilegítima, reducida, inequitativa y mínima. Para efecto de la argumentación, se retoma la definición de democracia inequitativa, sin excluir otras características de la democracia mexicana que pueden estar contenidas en las otras definiciones (Morlino 2012b, 38-41).

la corrupción, la falta de medios de comunicación independientes, el desempleo, el desempeño económico insuficiente, la evasión fiscal de capital privado, la delincuencia organizada, la impunidad y la violencia en todas sus dimensiones. Esto se refleja en el escaso apoyo a la democracia mexicana de apenas 48%, cuando el promedio latinoamericano es de 54%. El índice de aprobación del gobierno federal en 2016 era de 25%, también por debajo del promedio en la región, de 38%. El porcentaje de apoyo más alto a la democracia en México fue en 2002, justo después del proceso de alternancia en la Presidencia de la República, con 63%. A partir de esa fecha, con pequeños altibajos, la aceptación de la democracia mexicana ha declinado de manera gradual hasta 15 puntos porcentuales.

El Índice de Desarrollo Democrático en América Latina (IID-Lat, 2016) también refleja la insatisfacción con la democracia en México y deja ver que la nación se encuentra en el grupo de países con bajo desarrollo democrático, junto a El Salvador, República Dominicana y Paraguay. En 2016 se mantuvo cerca del límite del mínimo desarrollo democrático evaluado, con problemas en el cumplimiento de derechos y libertades, mínima participación ciudadana, altos niveles de corrupción, escasa participación de las mujeres en el gobierno, altas tasas de homicidios y desempleo, y débil capacidad para generar políticas públicas que aseguren eficiencia económica. En conjunto, según la metodología del informe, esto generó ciertos niveles de desestabilización de la democracia en la dimensión de calidad institucional y eficiencia política, aunque el documento también mostró una ligera mejoría en cuanto a la prestación de servicios sociales en salud y educación.

México se encuentra apenas por debajo del promedio de desarrollo democrático. De los 18 países que integran la región latinoamericana, se ubicó en el lugar 9 en 2016 (véase la gráfica 5).

Gráfica 5. Promedio de desarrollo democrático en Latinoamérica, 2016



Fuente: IID-Lat (2016).

Conforme lo plantean sus principales teóricos, el concepto de calidad de la democracia remite de manera obligatoria a la búsqueda de la igualdad y la libertad como valores esenciales de los regímenes democráticos. Más allá de los mecanismos procedimentales o formales que se utilicen para garantizar la representación política por medio del sufragio electoral o las estructuras institucionales sólidas, este concepto incorpora de manera integral una

serie de atributos que permiten identificar de manera gradual qué tan buena o mala es nuestra democracia como forma de gobierno.

En nuestro país, varias corrientes explicativas sobre el desarrollo sociohistórico del régimen y el sistema político mexicanos han dado testimonio de momentos o acciones consideradas etapas de la democracia en México. Se trata de hechos que propiciaron el surgimiento y posterior utilidad de conceptos como transición, liberalización, alternancia o instauración, para referirse a la fase de desarrollo de la democracia mexicana. Por ejemplo, el movimiento social de 1968 —no sólo el estudiantil—; la primera de una serie de reformas electorales en 1977; el resultado y las consecuencias de las elecciones federales de 1988; la pérdida de la mayoría absoluta del partido hegemónico en la Cámara de Diputados, en 1997, y el resultado del proceso electoral federal de 2000.

Sin embargo, hasta el momento no existe una relación clara entre los resultados de esas etapas y conceptos, y 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.

Algunos autores que se han dedicado al estudio de la democracia y su calidad han formulado las siguientes preguntas para el caso de México: ¿estamos en condiciones de plantearnos en perspectiva la cuestión de una democracia de calidad? ¿No será prematuro preguntarnos ahora por una democracia de calidad cuando aún no hemos terminado de construir el entramado institucional y normativo mínimo que 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 haber completado los mínimos mediante una reforma integral del Estado que actualice en clave democrática nuestro ordenamiento constitucional? (Cansino y Covarrubias, 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 (2007, 3).

Sin embargo, estas preguntas representan un gran reto para la investigación que se propone. Antes de llegar al análisis del Estado de derecho, es indispensable explicar y comprender cómo ocurrió 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 configurar el sistema político. Esto permitirá hacer algunas distinciones analíticas respecto a la calidad de la democracia en México y los procesos históricos que le dieron origen (Murillo y Osorio, 2007).

En el siguiente capítulo se explica la evolución del sistema político mexicano a lo largo de las etapas históricas que conformaron a la democracia actual sin la existencia de conflictos armados o guerras civiles. Para evitar la homogeneización de la región latinoamericana y sortear la estandarización de las mediciones en la calidad democrática, se describen los hechos históricos y reformas legislativas más importantes hasta 2014, para entender a la democracia mexicana en sus particularidades.



### **CAPÍTULO 3. ORIGEN AUTORITARIO DE LA DEMOCRACIA ELECTORAL EN MÉXICO (1911-2014)**

Comparado con la mayoría de los países latinoamericanos, México es uno de los más representativos en cuanto a desarrollo institucional de la democracia —sin golpes de Estado o guerras civiles—, pero con avances limitados en materia de libertad e igualdad. Ninguna de las etapas históricas más importantes del país concluyó con el establecimiento de un régimen democrático pleno. 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.

Las reformas más importantes para la configuración de la democracia actual se dividen 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 ocaso 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 el marco jurídico mediante reformas de ley y electorales (1977-2014). Esto demuestra que la conformación y los cambios subsecuentes en el 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 en los mecanismos de acceso y distribución del poder.

**FIN DE LA DICTADURA, DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL  
DE DEMOCRACIA Y SURGIMIENTO DEL PARTIDO  
HEGEMÓNICO (1911-1929)**

El término del periodo en la historia mexicana conocido como Porfiriato (1876-1911), 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 de Porfirio Díaz como presidente de la república, que en conjunto significaron 30 años de gobierno. El Plan de San Luis (1910), publicado en el exilio por Madero, fue la convocatoria para la Revolución y el destierro de Díaz. El 10 de octubre de 1911 se celebraron las primeras elecciones directas y libres en la historia de México. Madero obtuvo el triunfo como representante del Partido Nacional Antirreleccionista.

Dos años después, en 1913, Madero fue asesinado por Victoriano Huerta y su proyecto democrático-liberal para garantizar el sufragio como método de elección de los gobernantes fue interrumpido. Otros líderes militares continuaron con la Revolución Mexicana —y algunos combatieron el intervencionismo estadounidense—, como Venustiano Carranza con principios político-constitucionales con el Plan de Guadalupe; Álvaro Obregón a partir del Plan de Aguaprieta, que buscaba paz y desarrollo institucional, pero bajo el régimen de las armas; Francisco Villa, que defendía la propiedad rural para los revolucionarios, y Emiliano Zapata, que demandaba la tenencia de la tierra para los más pobres y desposeídos, como postulaba el Plan de Ayala (Escobedo, 2000).

No obstante que los brotes de violencia se prolongaran hasta casi 1920, el gran resultado de la Revolución Mexicana bajo el gobierno de Venustiano Carranza fue la Constitución de 1917, cuyos principales efectos impactaron los círculos obreros y agrarios, pues como resumen y reflejo de la “ideología de la revolución

democrática” reconoció un conjunto de derechos fundamentales y 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 a un mero procedimiento legal para legitimar el poder a partir de la competencia política entre partidos. La elite política se negó a reconocer la pluralidad política, aunque en el discurso aceptara su importancia (Escobedo, 2000, 32).

Las alusiones de la Constitución a las elecciones no fueron lo suficientemente explícitas y comprometidas con la orientación democrática que caracteriza a los comicios competitivos. Se establecieron 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 Carranza marcó la diferencia entre los países latinoamericanos que apenas se acercaban a su proceso de independencia o de conformación como nación. Asegurar la paz y el desarrollo sociales bajo el mandato de un presidente civil y limitar al ejército a tareas específicas eran ideas muy adelantadas para su época.<sup>1</sup>

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

1. Durante su gobierno se aprobó la primera ley electoral del país, en 1918. 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 estaban sujetos a la discrecionalidad de las autoridades federales o locales con un absoluto poder de manipulación (Escobedo, 2000).

asesinado por Adolfo de la Huerta, quien asumió la presidencia como interino por cinco meses, tiempo suficiente para convocar a elecciones y legitimar el arribo de Álvaro Obregón a la presidencia (1920-1924). De 1924 a 1928, Plutarco Elías Calles fungió como titular del Poder Ejecutivo. Por encargo de Obregón y como muestra de agradecimiento y lealtad, promovió una reforma constitucional para permitir la reelección presidencial en un periodo no inmediato.

En detrimento del legado maderista, una vez con el derecho que le otorgaba la Constitución, en 1928 Obregón resultó ganador de la elección federal para su segundo periodo de gobierno, pero no pudo tomar posesión del cargo porque fue asesinado por José de León Toral. Emilio Portes Gil fue designado presidente provisional de 1928 a 1930.

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

En 1929 dio inicio a otra etapa en México: el Maximato (1930-1936). En marzo de ese año, Plutarco Elías Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), con la unión de varios generales, partidos políticos regionales y grupos sociales. Su objetivo principal fue aglutinar a las últimas fuerzas militares de la Revolución y a líderes sociales para 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), Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) y los dos primeros años de la de Lázaro Cárdenas (1934-1940).

El PNR se fundó 12 años después de la promulgación de la Constitución de 1917 y a 19 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 (Escobedo, 2000).

Esta función habría de cumplirla de alguna manera el PNR, que desarrolló mecanismos de persuasión y control que comenzaron a someter a buena parte de las organizaciones políticas nacionales, regionales, estatales y municipales para lograr tres objetivos: 1) consolidar un ejército federal leal al presidente; 2) desarmar a los campesinos revolucionarios que exigían el reparto de la tierra, y 3) desaparecer los partidos que implicaran oposición (Garrido, 1982, 173). Desde su fundación, el PNR se convirtió en el eje fundamental del corporativismo en México, con el que se coartaban los derechos de libertad de asociación y de expresión. El régimen mexicano era pluralista en teoría, pero en el curso del Maximato estuvo conformado en realidad por un partido único, de Estado, que combatió a los dos principales partidos de oposición subsistentes, el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Laborista Mexicano (PLM), hasta destruirlos, con las acciones de un gobierno que se autoproclamaba democrático.<sup>2</sup>

2. El PCM se fundó en marzo de 1919, influenciado por el Partido Comunista en Moscú, y fue 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, con una influencia decisiva durante el gobierno de Calles y hasta su ruptura con Cárdenas, en 1935 (Escobedo, 2000, 55).

## **PRESIDENCIALISMO AUTORITARIO, CORPORATIVISMO Y MOVIMIENTOS SOCIALES (1930-1976)**

Durante la primera mitad del sexenio del general Lázaro Cárdenas (1934-1940),<sup>3</sup> el régimen mexicano se consolidó sobre dos instituciones fundamentales: un presidente fuerte, cuyos poderes reales rebasaban sus facultades constitucionales, y un partido oficial hegemónico, sin competencia, que pretendía incorporar en su totalidad a las masas obreras y campesinas organizadas. El PNR se convirtió en una institución estatal bajo el control del Poder Ejecutivo.

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, los políticos corruptos, los capitalistas y los terratenientes. Aún con la incorporación de organizaciones de la 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 instancias y prevalecía la tendencia de una centralización burocrática de la toma de decisiones.

El problema electoral era quizá el más inmediato que se presentaba a la dirección del PNR. Debían encontrarse mecanismos que permitieran 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 en realidad no existía 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

3. Lázaro Cárdenas fue el primer presidente en ocupar el cargo durante seis años. La facultad para hacerlo se fundamentaba en el denominado Plan Sexenal.

a candidatos oficiales con los disidentes. En lugar de promover la participación electoral de la ciudadanía tanto las autoridades como los dirigentes partidarios procuraban alejar a los votantes de las casillas. La participación electoral era mínima y la hegemonía del partido provenía tanto de la manipulación ilegal de los comicios por parte de los grupos oficiales como de la ausencia de fuerzas políticas de oposición organizadas.

En consecuencia, en 1938, por iniciativa de presidente Lázaro Cárdenas, el PNR se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), lo que generó un efecto de ruptura y continuidad. Según Luis Javier Garrido (1982, 297), el objetivo primordial del PNR había sido terminar con la multiplicidad de núcleos de poder constituidos por los grupos sociales regionales y locales organizados en torno a caciques revolucionarios. Nueve años después, el PRM representó una tentativa para concluir la participación de los militares en la política y subordinar a las organizaciones sindicales y las ligas campesinas al nuevo Estado. No obstante, el órgano electoral oficial siguió preparando las elecciones y seleccionando a los candidatos a los puestos de elección popular. El cambio de nombre sólo significó una extensión de una administración autoritaria 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, populares y militares—, el PRM adquirió un carácter corporativo que no había logrado antes. Aglutinó al mayor número de organizaciones populares, ligas campesinas, sindicatos obreros y de empleados públicos, como la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, (FSTSE), en 1938, y por último, a las fuerzas armadas. Los principios e ideales de la democracia quedaron de nuevo rezagados en 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 a crear estímulos para la empresa privada, limitó la Reforma Agraria, dejó de aplicar la educación socialista impulsada por Lázaro Cárdenas y llevó a cabo una política de oposición sistemática a las demandas de los trabajadores. Estos hechos propiciaron la inconformidad de los sectores que hasta ese momento habían sido leales al PRM y ocasionaron una nueva crisis dentro del partido.

Casi al final de la Segunda Guerra Mundial y como uno de sus múltiples efectos, en 1945 la dirección nacional propuso cambiar el nombre a Partido Revolucionario Institucional (PRI). Para entonces las fuerzas campesinas y obreras habían perdido el potencial revolucionario y se sometieron a la eficiencia del aparato burocrático. 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. Para 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 adquirirían 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, 104).

La movilización de 1968 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 y Woldenberg, 2000, 16-19).

Hasta ese punto y de acuerdo con José Woldenberg, el régimen mexicano se definió como presidencialista, con un poder ejecutivo que excedía sus facultades constitucionales y ejercía algunas metaconstitucionales, con subordinación de poderes, toma de decisiones centralizada, organizaciones sociales, sindicales y empresariales corporativizadas y clientelares, así como con un partido hegemónico, elecciones sin competencia real, sin partidos de oposición y leyes electorales restrictivas (2002a, 29).

Algunas de las facultades constitucionales y metaconstitucionales del presidente son: 1) designar del candidato presidencial del partido único, considerado ganador virtual de la contienda; 2) ser jefe de Estado y de las fuerzas armadas, lo que le permite el control militar; 3) ser líder máximo del partido hegemónico, lo que convierte al partido en propiedad del Estado, no se distingue el partido en el gobierno del partido del gobierno; 4) ser negociador e interlocutor con las organizaciones sociales y grupos de interés, corporativista y clientelar; 5) elegir a los candidatos del partido hegemónico a las gubernaturas de las entidades federativas, lo que fortalece los cacicazgos locales; 6) seleccionar a los candidatos del partido hegemónico para las Cámaras de Diputados y Senadores

de la República; 7) ser líder incuestionable de las políticas gubernamentales, y 8) mantener 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 (1964-1970) ejerció su poder discrecional e instruyó a los dirigentes del PRI y a los sectores campesino, obrero y popular para que el candidato para la contienda presidencial fuera su secretario de Gobernación, Luis Echeverría Álvarez. Pero la sucesión de 1976 fue diferente. Echeverría invistió con la candidatura presidencial a José López Portillo, pero la credibilidad del proceso sufrió una crisis. A manera de protesta social, ningún candidato de oposición se registró para la contienda.

Esta 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 había huellas de un pasado militar, participación en procesos electorales, cargos partidistas y responsabilidades públicas asociadas al control político. José López Portillo no tenía ninguna de esas huellas, pero contaba con otras: inexperiencia política, experiencia burocrática en áreas técnicas del gobierno y formación profesional en Estados Unidos (Escobedo, 2000, 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 a los órganos e instituciones que organizaban y dirigían las elecciones por medio de la Secretaría de Gobernación, como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y el Registro Nacional de Electores. En 1963 se reformó la Constitución 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 2.5% de la votación nacional, y por cada medio punto porcentual se les otorgaba un diputado más, hasta un máximo de 20 por partido, incluyendo los de mayoría relativa. Los partidos fueron reconocidos constitucionalmente, pero las solicitudes de quienes no contaban con el aval del PRI se rechazaban de manera sistemática. Ese mismo año se definió el conjunto de partidos que permanecería inalterado durante 14 años, en los que se celebraron cinco comicios federales: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Como ejemplo de que no existía competencia real, no fue sino hasta las elecciones de 2000 cuando un candidato presidencial de oposición ganó (Escobedo, 2000, 140).

## **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), considerada por algunos teóricos como el comienzo del proceso de liberalización democrática del régimen mexicano. De acuerdo con Woldenberg, sin poner en riesgo 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 intro-

ducción 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 a 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 (2003, 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 y la precaria situación económica de la población en general; b) la emergencia de nuevos partidos de oposición fuera del sistema oficial,<sup>4</sup> y c) el debilitamiento gradual de la capacidad competitiva de las fuerzas del PRI y en 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 modificaciones más significativas del régimen mexicano fueron en el terreno electoral, a la par de las sociales y culturales que en conjunto propiciaron la transición mexicana y el establecimiento de condiciones democráticas mínimas. La reforma otorgó las características necesarias para considerar el cambio de sistema de partido hegemónico a un sistema pluripartidista.

4. 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 PCM.

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 el Código Federal Electoral que sustituyó a la LFOPPE, suprimió el registro condicionado y permitió las coaliciones y los frentes electorales. También decretó el acceso de los partidos a los medios de comunicación y los recursos económicos, incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200 y dispuso la renovación de la Cámara de Senadores cada tres años. A diferencia de la ley anterior, permitió que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados de representación proporcional en la Cámara de Diputados, con la limitación de no pasar de 350 curules, lo que equivalía a 70% de los asientos de la Cámara Baja —llamada cláusula de gobernabilidad—. Fijó 15 minutos mensuales de transmisiones para los partidos, que aumentarían en periodos electorales, y la realización de programas especiales para la divulgación de sus propuestas. Se 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 1988,<sup>5</sup> cuyos resultados fueron fuertemente criticados por un movimiento social en crecimiento, Carlos Salinas de Gortari instrumentó la siguiente reforma

5. Los resultados electorales de 1988 exhibieron el fenómeno que se había gestado 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 que esta misma diversidad tenía que ampliarse dentro de su propio partido. 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, en particular en los núcleos ciudadanos que habían crecido 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, 1997).

electoral (1989-1994), cuyo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) sustituyó al Código Federal Electoral, que estableció la creación de cuatro instituciones: el Instituto Federal Electoral (IFE), 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; el Registro Federal de Electores; el Servicio Profesional Electoral, y el Tribunal Federal Electoral.

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. También se eliminaron 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 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, de manera que los partidos, con voz pero sin voto, dejarían de ser juez y parte, lo cual brindó mayor índice de credibilidad a este organismo y a las elecciones en general.

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

Durante esta etapa y como consecuencia de la aplicación de las reformas anteriores, el desarrollo de la democracia institucional en México tuvo su mayor avance en el terreno de los procesos electorales de las entidades federativas, 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 y Woldenberg, 2000, 486-487).

Un ejemplo es que, en 1988, no más de 3% de la población mexicana vivía en municipios no gobernados por el PRI. En 1990, la proporción llegó a 10.45%; en 1992, a 14.4%; en 1995, a 24.3%; en 1996, a 37.5%, y en 1997 a 44.2%. Por otro lado, en 1988 sólo 26.8% de los escaños en los congresos locales eran ocupados por otros partidos. En 1990, la cifra llegó a 31.22%; en 1992, a 32.49%; en 1995, a 38.63%, y en 1997, a 49.45%. Además, desde 1989, el PAN ganó la gubernatura de varios estados. Su primer triunfo en la historia posrevolucionaria fue en Baja California, al que se han sumado Chihuahua, en 1992; Guanajuato, en 1995; de nuevo Baja California, en 1995; Jalisco, en 1995; Querétaro, en 1997; Nuevo León, en 1997, y Aguascalientes, en 1998. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó la elección de jefe de gobierno en el Distrito Federal en 1997, en coalición con el Partido del Trabajo (PT). El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) ganó en Tlaxcala, en 1998, y Baja California Sur en 1999, en coalición con el PT. Así, de las 32 entidades federativas del país, 11 ya habían sido gobernadas por otros partidos políticos, lo que significa que 35.51% de la población vivió en ese lapso la experiencia de un gobierno 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 tuvo algunas sacudidas en 1994. El levantamiento armado de Chiapas, el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato del PRI a la presidencia, y el asesinato del secretario general del partido, José Francisco Ruiz Massieu, pusieron al descubierto, por una parte, la situación de marginación y exclusión de

los pueblos y comunidades indígenas en el país, y por la 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 una reforma electoral que culminó con un nuevo marco jurídico electoral y el avance de la democracia en México (Woldenberg, 1999). Concretó la autonomía de los órganos electorales, es decir, su independencia plena en relación con el gobierno y los partidos políticos. Los ocho consejeros electorales y el presidente del consejo, únicos miembros con voto en el máximo órgano del IFE, son elegidos en la Cámara de Diputados por consenso de los partidos políticos, en virtud de que el gobierno debe abandonar la organización electoral y ésta debe pasar a manos de personas que gocen de la confianza de los partidos políticos. En cuanto al Tribunal Electoral, la designación de los magistrados que lo componen ya no está a cargo de la Cámara de Senadores a propuesta del presidente de la república, sino que son votados a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

Con ese control de legalidad y constitucionalidad, el Tribunal ya no está limitado a atender los problemas de índole federal y puede conocer y resolver conflictos locales. También se modificó el régimen legal de los partidos políticos para exigir de nuevo el umbral del 2% de la votación nacional y se creó una figura para organizar otras opciones: las agrupaciones políticas. Las condiciones de la competencia mejoraron, los recursos financieros públicos de los partidos aumentaron, así como 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 que la relación entre votos y escaños quedó mejor equilibrada, y se restaron los márgenes de sobrerrepresentación 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. Por último, se abrió la competencia electoral en la Ciudad de México con la elección directa de su jefe de gobierno y sus 16 delegados, y se ampliaron las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En general, con esta reforma se atendieron seis temas: 1) el régimen de partidos; 2) la conformación del poder legislativo federal; 3) los órganos electorales; 4) la justicia electoral; 5) las condiciones de competencia más equitativas e igualitarias, y 6) la reforma política del Distrito Federal (Woldenberg, 2002b).

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

- a) 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).
- c) Los ajustes institucionales para la consolidación de la democracia procedimental (1994-1996).

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

En 2000, los resultados de las elecciones federales para presidente y las intermedias para la Cámara de Diputados otorgaron

el triunfo a un partido de oposición: el PAN.<sup>6</sup> La importancia del hecho radicó en que 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 comienzo 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 competitividad y la alternancia en los niveles municipal y estatal.

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 diéran equilibrio a la participación política entre hombres y mujeres, se reformó el COFIPE con la intención de garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad entre los géneros, para tener acceso a cargos de elección popular y asegurar para las mujeres al menos 30% de las candidaturas para diputadas federales y senadoras, tanto de representación proporcional como de mayoría relativa. Es decir, ningún partido político podía exceder de 70% de candidaturas de un solo género para ambos cargos por la incorporación de esta disposición a sus respectivos estatutos. De la misma manera, se incluyeron medidas legales para que el IFE cancelara o rechazara las listas partidistas de candidaturas que incumplieran la norma.

## **FISCALIZACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS Y NUEVO MODELO DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS. REFORMA ELECTORAL DE 2007**

Las elecciones intermedias de 2003, sólo después del proceso de alternancia en el poder, se llevaron a cabo en un contexto muy

6. El porcentaje de la votación fue: Alianza por el Cambio: 42.52%; PRI: 36.10%; Alianza por México: 16.64%; PCD: 0.55%; PARM: 0.42% y DS: 1.57% (IFE 2000).

diferente respecto a las condiciones de competitividad en el sistema de partidos. Ninguna fuerza política logró por sí misma la mayoría absoluta en ninguno de los órganos de representación federal o local.

Las elecciones federales de 2006 significaron otro parteaguas en cuanto al diseño institucional del sistema electoral en su conjunto. El resultado tan cerrado en los comicios para presidente de la república —0.58% de diferencia entre el primero y el segundo lugar, ocupados por el PAN y la Coalición por el Bien de Todos, integrada en su mayoría por el PRD— llevó, por un lado, al desconocimiento del resultado oficial emitido por el entonces IFE y los partidos de izquierda coaligados, y por el otro, hacia la movilización política y social con las consignas de “fraude electoral” y “recuento de los votos”. Esto afectó la credibilidad ciudadana en el proceso y los resultados electorales, y cuestionó la eficiencia y la calidad de las instituciones electorales, políticas y de impartición de justicia, lo que propició en el mediano plazo la profundización de una 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 2000, la desconfianza ciudadana hacia los sistemas de partidos y electoral se reflejó en un mayor desgaste institucional y una grave caída en el índice de desarrollo democrático en el país.

En el marco de ese contexto, en 2007 se discutió y aprobó otro conjunto de reformas constitucionales en materia electoral que consistió, en esencia, en atender reclamos sobre las elecciones presidenciales del año anterior: 1) fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales —IFE, Unidad de Fiscalización, Comité de Radio y Televisión, Contraloría General, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—; 2) disminuir de manera significativa el gasto de campañas electorales,

y 3) diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos.

Como resultado:

- 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 pre-campañas.
- e) Se perfeccionaron las facultades del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, para que pueda declarar la nulidad de la elección presidencial, y conocer sobre recursos de apelación y juicios de revisión constitucional federales y locales.
- f) Se renovaron de manera escalonada los consejeros electorales cada tres años y ahora se eligen consejeros electorales cada nueve años y consejero presidente cada seis.
- g) Se prohibió que actores ajenos al proceso electoral incidieran en las campañas electorales y sus resultados.
- h) Se prohibió a los partidos políticos contratar propaganda en radio y televisión (Secretaría de Gobernación 2007).

En materia de acciones afirmativas, gracias a la participación de organizaciones políticas y sociales de mujeres en todo el país, se estableció en el COFIPE 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 mínimo 2% del gasto ordinario de los

partidos debía destinarse a la capacitación y formación de liderazgo de las mujeres (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales art. 78 fracc. V).

A 35 años de la reforma electoral de 1977 y 13 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 las limitaciones y dificultades que obstaculizan mayores avances en la calidad de la democracia. Esto pone en evidencia que uno de los grandes problemas sin solución desde el régimen autoritario sigue 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 el contexto de la pluralidad política y 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 los esquemas elementales de una contienda democrática (Sonnleitner, Alvarado y Sánchez, 2013, 390-391).

Es decir, a 40 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. Al 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 presidencial de 2012 dio testimonio de ello. No obstante que la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue

de 6.62%, esa elección ha sido de las más impugnadas, principalmente, por 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 etapas del proceso electoral, incluso en la construcción de la candidatura del candidato ganador; 3) la inequidad también se había manifestado en la adquisición y 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 para que votaran por el candidato del PRI y el PVEM (Sonnleitner, Alvarado y Sánchez, 2013, 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 de 2014. Llama 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 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 llevaron a cabo los comicios, frente a los principios de libertad e igualdad que debieron imperar en la vida democrática del país.

## **REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014. NUEVO MODELO INSTITUCIONAL: RÉGIMEN DE GOBIERNO, REELECCIÓN, AUTORIDADES ELECTORALES, RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS, FISCALIZACIÓN, MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 ocurrió en un contexto similar al de las elecciones federales de 2006, en el que trató de responder a problemas específicos de coyuntura electoral y de resolver crisis de participación y representación política 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, por ejemplo, el principio de la no reelección de legisladores y autoridades locales, y 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 de 2014 se agrupan en siete apartados: régimen de gobierno, reelección, autoridades electorales, régimen de partidos políticos, fiscalización, medios de comunicación masiva e instrumentos de participación ciudadana.<sup>7</sup>

### **RÉGIMEN DE GOBIERNO**

Se aprobó el establecimiento de gobierno de coalición en el nivel federal. El presidente puede optar por establecer un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos por medio de un convenio que deberá ser aprobado por la mayoría de la Cámara de

7. En 2014, se reformaron los artículos constitucionales 6, 35, 41, 59, 76, 99, 102, 115, y 116 (Congreso de la Unión, 2020).

Senadores. El gabinete del presidente de la república queda sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados, que tiene la facultad exclusiva de ratificar a los empleados mayores y al secretario de Hacienda. El Senado deberá ratificar a los empleados superiores de Relaciones Exteriores y se le atribuye la facultad de integrar la lista de candidatos para fiscal general de la república, de nombrarlo y hacer observaciones a su remoción, a cargo del 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, y podrá ser objetado por el presidente de la república.

#### 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 en el nivel federal, su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que haya renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.

## AUTORIDADES ELECTORALES

La reforma constitucional desapareció el IFE y creó el Instituto Nacional Electoral (INE) como institución de carácter nacional. Se homologaron los estándares con los que se organizan los comicios federales y locales 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 (Congreso de la Unión, 2020).

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 se definirá 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 el sistema electoral, se modificó sustancialmente el proceso para su nombramiento:<sup>8</sup>

- 1) La Cámara de Diputados emitirá una convocatoria pública que contenga las etapas completas del procedimiento, sus fechas límite y el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación de siete miembros: tres nombrados por la Junta de Coordinación Política; dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el Instituto Federal de Acceso a la Información.
8. Al momento de redactar este trabajo, el INE estaba integrado por 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 Eugenia Galindo Centeno, Arturo Sánchez Gutiérrez y Javier Santiago Castillo, por tres años.

- 2) El comité recibirá la lista completa de aspirantes, evaluará el cumplimiento de los requisitos y 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 para que la propuesta se remita al Pleno de la Cámara de Diputados.
- 4) Cuando venza el plazo sin que la Cámara logre una decisión, en el Pleno de la Cámara de Diputados se procederá a hacer 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 haga el nombramiento, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una sesión pública, designará mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación (Congreso de la Unión, 2020. Art. 41, fracción V, Apartado A).

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 y el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales.
- c) El padrón y la 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.

- f) La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos (Congreso de la Unión, 2020. Art. 41, fracción V, Apartado B, inciso A).

En 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) La verificación del requisito necesario para hacer las consultas populares, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de sus resultados, 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 ellos.
- j) La fiscalización de las finanzas de partidos y de las campañas. El Consejo General tendrá que llevar a cabo esta tarea tanto en el ámbito federal como en el local (Congreso de la Unión, 2020. Art. 41, fracción V, Apartado B, inciso b).

En los supuestos previstos por la ley y por el voto de al menos ocho consejeros, el Consejo General del INE podrá:

- 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.
- 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.

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. Podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión (Congreso de la Unión, 2020. Art. 41, fracción III, Apartado D).

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 (Congreso de la Unión, 2020. Art. 41, fracción V, Apartado C).

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 (Congreso de la Unión, 2020. Art. 41, fracción III, Apartado D y 99, fracción IX).

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 (Congreso de la Unión, 2020. Art. 116, fracción IV, inciso C).

## RÉGIMEN DE PARTIDOS

Se elevó a rango constitucional el requisito de obtener al menos 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones para la renovación del poder ejecutivo o de las cámaras del Congreso de la Unión para que los partidos políticos nacionales mantengan el registro y accedan a las prerrogativas. Todo partido político que

alcance al menos 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que se le atribuyan diputados según el principio de representación proporcional.

En materia de rendición de cuentas, la reforma constitucional de 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 reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Los partidos políticos podrán hacer convenios de coaliciones en tres modalidades:

- a) Flexibles, para postular al menos 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral.
- b) Parciales, para postular al menos 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral.
- c) Totales, para postular la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral (Congreso de la Unión, 2020. Art. Segundo transitorio, fracción I).

En la reforma de 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 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales; no obstante, no se consideraron las elecciones municipales ni las autoridades electorales locales (Congreso de la Unión, 2020. Art. 41, fracción I).<sup>9</sup>

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

## FISCALIZACIÓN Y REBASE DE TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA

Una demanda importante de los partidos de oposición, a partir de los conflictos electorales en la elección federal de 2006, era definir criterios y facultades para declarar la nulidad de una elección en caso de encontrar elementos suficientes. A partir de 2014 se estableció como causal de nulidad de la elección el rebase del tope de gasto de campaña en 5% del monto total autorizado o 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 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 a 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 (Congreso de la Unión, 2020. Art. 41, fracción VI, apartado B).

## COMUNICACIÓN POLÍTICA

También debido a experiencias previas con el uso excesivo de publicidad contratada en medios de comunicación masiva, la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberá abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. La ley de propaganda gubernamental establece las normas a las que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otra institución de los tres órdenes de gobierno, y 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 (Congreso de la Unión, 2020. Art. 41, fracción III, apartado C).

#### INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Otro aspecto importante es la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en áreas o temas en los que no se consideraba, 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, 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. Las consultas podrán ser convocadas por el presidente de la república, 33% de los integrantes del Senado o la Cámara de Diputados, con aprobación de ambas cámaras, o 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

La organización de las consultas está a cargo del INE y deben llevarse 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 a 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 será la encargada de determinar si un tema en particular puede someterse o no a consulta popular (Congreso de la Unión, 2020. Art. 35, fracción VIII).

Con el objetivo de fomentar la participación ciudadana en la consulta, la ley prevé su difusión nacional a cargo del INE y con 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 quedaron reglamentadas en el nivel federal, con el establecimiento de 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 2012,<sup>10</sup> que consiste en que puede haber tantos candidatos independientes como los que cumplan con los requisitos de registro en cada elección. 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 candidatos independientes y entregar la documentación requerida. Pasada esta etapa, empieza el proceso de obtención del apoyo ciudadano por medio de firmas. Si obtiene el número de firmas requeridas por ley, el aspirante se convierte en candidato independiente y puede participar en la campaña electoral (Congreso de la Unión, 2020a).

10. La base constitucional de las candidaturas independientes se asienta en el artículo 35 constitucional, que se refiere a los derechos de los ciudadanos. Reformado en 2012, el artículo 35 dice: "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, 2020).

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 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 ese apoyo difieren según el cargo:

- 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, con 120 días para recabar las firmas.
- Senadurías, sólo 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, con 90 días para recabar las firmas.
- Diputados, sólo mayoría relativa: 2% de los electores del distrito electoral correspondiente, integrado por al menos la mitad de las secciones electorales y como mínimo 1% de ciudadanos en cada una de las secciones, con 60 días para recabar las firmas (Congreso de la Unión, 2020a, Art. 371).

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

Para obtener las firmas de apoyo ciudadano, los candidatos podrán tener financiamiento privado bajo las reglas, restricciones y topes que establece la ley,<sup>11</sup> porque no hay financiamiento público

11 En los criterios para el registro de candidaturas independientes a diputados

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 registro nuevo. El monto que le correspondería a un partido nuevo 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 federal.<sup>12</sup> Si sólo un candidato independiente obtiene registro para cualquiera de estos cargos, no podrá recibir financiamiento público que exceda 50% de los montos mencionados. Respecto al financiamiento privado a las candidaturas independientes, la restricción es que en ningún caso podrá rebasar 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 tiempos de radio y televisión sólo 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

federales, 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 (INE, 2015).

12 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 de 23 457 274 pesos (INE, 2015b).

para el periodo de campañas electorales, los candidatos independientes accederán a 30%. 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 (Congreso de la Unión, 2020a).

Los candidatos independientes sólo 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.

## **CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO:**

### **DISYUNTIVA ENTRE LA EFICIENCIA ELECTORAL**

### **Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD**

Las etapas históricas y las reformas electorales a partir de 1911 que se explican en este capítulo, establecen los antecedentes sociohistóricos de la estructura institucional actual. 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 de 2014.

Durante la primera etapa de cambio, de 1911 a 1929, se transitó de un sistema dictatorial al establecimiento de una democracia constitucional con partido hegemónico; en la segunda etapa, de 1930 a 1976, concluyó el presidencialismo autoritario y hubo movimientos sociales de protesta que demandaban de canales de participación.

Las reformas legales de 1977 a 1996 y los resultados de la elección presidencial de 2000, en la 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, propiciaron la etapa de transición,<sup>13</sup> entendida como “el intervalo que se extiende entre un régimen y otro” (O’Donnell y Schmitter, 1994, 19).

La existencia de un líder o de un pequeño grupo de personas que ejercían el poder sin límites formales bien definidos, con un pluralismo político reducido, sin movilización política de masas ni ideología oficial, con algunas ideas dominantes, definió un sistema de partido hegemónico, representado por el PRI, incrustado en el poder durante más de 70 años, que transitó hacia el establecimiento de un régimen multipartidista con elecciones libres y recurrentes, lo que se conoció como la disolución del régimen autoritario (Linz, 1963).

Así, la transición mexicana consistió en pasar de un régimen con una elite gobernante omnipotente, con capacidad de repro-

13. En México no existe consenso en cuanto al comienzo del proceso de transición. Algunos consideran al movimiento político-social de 1968; otros el conjunto de reformas electorales de 1977 a 1996 y los resultados de las elecciones federales de 1988 y 1997, y otros más la alternancia en el poder presidencial de 2000, como resultado de un proceso electoral.

ducción 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 de un sistema multipartidista, con elecciones libres y periódicas, con alternancia política en los poderes federales, y con participación y representación paulatinas de la oposición en los puestos de gobierno estatales y municipales. Esto abrió el debate sobre el tipo de cambios que se requerían, 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 construir una democracia de calidad para restringir los abusos del ejercicio del poder. La definición del proceso de instauración de la democracia describe lo que se consideró prioridad: la derogación de las estructuras y los comportamientos que caracterizaron el régimen autoritario precedente y su deslegitimación gradual, 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, 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. 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. Como indica su definición, cumplieron con el objetivo de pasar de un sistema autoritario a un sistema democrático-electoral, y evolucionaron

ron 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, la creación de nuevas estructuras institucionales y la implementación del marco jurídico que regula la competencia para acceder a cargos de elección popular. Hemos arribado a un tipo de democracia electoral 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 es que la reforma constitucional de 2014 tiene mayores alcances y podría calificarse como avanzada en materia de participación ciudadana. Contrario a los principios antirreeleccionistas heredados de la Revolución, los legisladores federales, estatales y los 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 el servicio público con pulcritud.

El sistema electoral se actualizó y asumió el carácter de nacional. Ahora controla en cierta medida el crecimiento de los cacicazgos locales con mejores mecanismos de fiscalización y vigilancia para el ejercicio de recursos públicos y para detectar el uso de dinero de procedencia ilícita en campañas electorales, tiene medios de impugnación ágiles y menos burocráticos para dotar de transparencia y legalidad el resultado de los comicios y establece sanciones propias a delitos electorales 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 mediante el INE. Los partidos nacionales

y locales son sujetos de controles fiscales más estrictos y están obligados por 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 los que obtengan menos de 3% 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 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, se incluyeron instrumentos de participación ciudadana restrictivos 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 y aportan dinámicas que alientan la participación y la competencia en el terreno electoral.

A tres años de su implementación, aún es difícil vislumbrar sus resultados inmediatos, pero a corto y mediano plazo 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 el desempeño democrático. Se garantizan de manera parcial y limitada la

**Tabla 3**

Estado de derecho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suprema Corte de Justicia de la Nación</li> <li>• Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</li> <li>• Tribunales colegiados y unitarios de circuito</li> <li>• Juzgados de distrito</li> </ul>
Rendición de cuentas electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reelección de diputados federales, senadores, diputados locales y ayuntamientos</li> </ul>
Rendición de cuentas interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ratificación del gabinete. El Congreso de la Unión aprueba nombramientos en la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la República y la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales</li> <li>• Creación del INE para fiscalizar partidos políticos y autoridades electorales locales. Cámara de Diputados integra el consejo general</li> <li>• Fiscalización de recursos públicos, topes de gastos en campañas electorales</li> <li>• Establecimiento de causales de nulidad de elecciones locales y para presidente de la república</li> </ul>
Competencia entre partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de gobiernos de coalición</li> <li>• Incremento del umbral para perder el registro en caso de no obtener 3% de la votación válida emitida</li> <li>• Coaliciones electorales entre partidos</li> <li>• Regulación de propaganda política y publicidad de programas de gobierno</li> </ul>
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta popular</li> <li>• Derecho a iniciar leyes</li> <li>• Candidaturas independientes</li> </ul>
Derechos políticos igualdad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equidad de género en la postulación de cargos de elección popular</li> </ul>
Derechos civiles libertad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restringidos, principalmente los relacionados con la libertad de prensa</li> </ul>
Responsividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restringida, ninguna evaluación sobre el desempeño de la democracia en México refleja mediciones positivas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Reforma Constitucional de 2014 (Congreso de la Unión, 2020).

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.

Esto 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 estructura institucional fuerte, ¿qué se ha debilitado? En el marco del concepto sobre calidad, ¿qué dimensiones se han descuidado?

De acuerdo con los apartados anteriores y el contenido del capítulo 2, al tipo de democracia que hoy tenemos en México se le han agregado los contenidos que se exponen en la tabla 3.

En términos de calidad democrática y conforme a la reforma constitucional de 2014, la tabla 3 muestra que se otorga más atención a las dimensiones procedimentales para fortalecer el entramado institucional. Las dimensiones sustantivas acerca de igualdad, libertad y responsividad tienen problemas graves de desempeño.

No obstante, en la configuración compleja de la democracia heredada de 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 justo la que no se cumple.

El Estado de derecho es fundamental para las democracias de calidad, pero es una característica que se construye no sólo con etiquetas nominativas, sino a partir de contenidos, procedimientos y resultados en cada dimensión. Para que la democracia mexicana 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 cuando el Estado de Derecho comienza a funcionar.

## **CAPÍTULO 4. 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 permiten el mejoramiento de la calidad en la democracia. A más de 100 años de la definición constitucional de la democracia en México, éste sigue siendo el reto más complejo del país porque bajo esta forma de gobierno se insertan altos índices de pobreza y desigualdad. Se padecen condiciones graves de inseguridad por la comisión de delitos de bajo y alto impacto en la sociedad; el acceso a la justicia es tortuoso y complicado; 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 para que esto mejore son limitadas por el grado de impunidad e ineficacia institucional. Después de la alternancia política de 2000, los derechos políticos, el sistema de partidos y el sistema electoral recién acaban de ajustarse para resolver conflictos derivados de la elección presidencial de 2012.

A pesar de los cambios políticos y del cúmulo de reformas legislativas que ha habido desde la Revolución mexicana en 1910, enlistadas en el capítulo 3, los resultados de la democracia siempre están por debajo del promedio internacional en 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 cierta estabilidad institucional, ¿cómo se explican las deficiencias de la democracia en México? ¿Qué 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 2, las mediciones y evaluaciones de las prácticas institucionales consideran el trabajo conjunto de ocho dimensiones, cinco procedimentales y tres sustantivo democráticas. Las prioridades del sistema político mexicano después de su proceso revolucionario se concentraron de manera sesgada en los mecanismos de acceso y distribución del poder. El origen autoritario del presidencialismo en México, con facultades supra y metaconstitucionales, propició que el cumplimiento de la ley pasara 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.

La 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 rígidos de control que limitan la participación ciudadana.

En las siguientes páginas se explican las razones por las que el Estado de derecho en México no encaja en los parámetros de calidad establecidos, 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 con la construcción de un Estado democrático de derecho.

## **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 en por lo menos tres campos de investigación: la teoría filosófica y el pensamiento iusnaturalista; la teoría político-institucional a partir de la organización y estructura de los actuales sistemas políticos, y la teoría jurídico-social con la configuración jurídica de los marcos normativos en las democracias del siglo XXI.

En su conjunto, estos campos permiten entender que los principios de igualdad y libertad fueron esenciales para establecer los primeros Estados nación, y que la configuración de los sistemas políticos colocó a la democracia como la mejor forma de gobierno para protegerlos con procedimientos y estructuras institucionales. Pero ¿cómo se define el 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, 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 limita al territorio nacional y es aplicable a gobiernos que no son democráticos, como las monarquías o las dictaduras. En ausencia de un Estado de derecho íntegro, 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, por ejemplo, las deficiencias en sí de la legislación —que no cumpla los objetivos que

le dieron origen—, la aplicación selectiva de la ley cuando se quebranta el criterio de equidad, el trato despótico del gobierno hacia la ciudadanía cuando se considera por encima de la ley, condiciones de injusticia e impunidad de 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, que se aplica una definición mínima que propicia condiciones como las que se describieron al comienzo.

Por otra parte, cuando el Estado de derecho se relaciona con la democracia, hace falta más que una definición mínima para equipararlo. Es necesario complementarlo con atributos que mejoren sus alcances, debe vincularse de manera empírica con la protección de un conjunto de derechos políticos y civiles, y 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 válidas, en las que se consideren sanciones y procedimientos previa y cuidadosamente asentados, reguladas por normas constitucionales.
- b) Los derechos y las obligaciones especificadas son universales. Esto implica que cada individuo es considerado 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.
- 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 en un contexto de democracia como forma de gobierno, 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*<sup>1</sup> 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, s.f., 7-8).

El cumplimiento de esas tres condiciones constituye para O'Donnell (s.f., 18) una definición desarrollada de Estado de derecho, que 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 el que las dependencias estatales tratan con equidad, consideración y respeto a la ciudadanía.
- 5) Cumplimiento de derechos civiles.
- 6) Cumplimiento de derechos humanos.

En el caso de México, la implementación del Estado de derecho hasta ahora no es suficiente, hace falta construir un Estado democrático de derecho en el marco del concepto sobre calidad. En razón de que el Estado de derecho no es privativo de la demo-

1. "Rendición de cuentas" es sólo una traducción aproximada de *accountability* por lo que, condisculpas por el anglicismo, prefiero conservar este término

cracia, se explicará con detenimiento la manera en la que se han relacionado.

## **RELACIÓN INTRÍNSECA ENTRE ESTADO DE DERECHO Y DEMOCRACIA**

El Estado como forma de organización social tuvo un origen distinto al de 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) con el modelo de olas —transiciones de un régimen no democrático a uno que sí lo es— y contraolas —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, de 1828 a 1926. La contraola que corresponde a este periodo tuvo lugar entre 1922 y 1942, en Italia, Alemania, Lituania, Letonia, Polonia y Estonia. La segunda ola sucedió de 1943 a 1962, con la descolonización de la India del gobierno inglés y la ocupación aliada de Alemania, Italia y Austria. La contraola respectiva fue de 1958 a 1975, con los golpes militares en países de Latinoamérica, como Perú, Chile y Uruguay. La tercera ola de democratizaciones tuvo lugar a partir de 1976 en el sur de Europa, Latinoamérica, Sudáfrica, Europa del Este, Rusia y Rumania.

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

- 1) Definir la democracia en términos sólo de elecciones es una definición mínima. La democracia real implica un control ciudadano efec-

tivo sobre las políticas, un gobierno responsable, honestidad y apertura política, deliberación informada y racional, distribución equitativa del poder y la participación.

- 2) Es posible que una sociedad elija a sus gobernantes con mecanismos democráticos, pero si esos gobernantes electos no son en realidad los que detentan el poder y un grupo más poderoso que ellos los controla, entonces se trata de un sistema no democrático.
- 3) La existencia o no de la democracia depende del grado de fragilidad o estabilidad del sistema político. Es decir, la fuente de consolidación y estabilidad permanente de los sistemas determinan si la democracia tiene lugar o no.
- 4) A partir del punto anterior, se puede saber si un sistema es democrático o no mediante el estudio de la democracia con dos métodos: como dicotomía, el estudio de la democracia es descriptivo, toma en cuenta lo que hay y lo que no en los sistemas políticos para determinar si son democráticos o no; como indicador continuo, se pueden observar medidas o grados en los que un sistema es antidemocrático y variables graduales de imparcialidad en las elecciones y de restricciones a los partidos políticos en la libertad de expresión y la igualdad ante la ley, entre otras.
- 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.

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 y comienzos del siglo xx, para abarcar las tres olas de democratización, y a los que corresponde una directriz, según los cinco criterios anteriores:

- 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 indicadores para determinar la existencia o no de la democracia.
- 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 de 60% de los países posee al menos alguna forma mínima de instituciones y procedimientos democráticos. La Comunidad de Democracias (CD) enumera más de 100 países. La Conferencia Internacional sobre Democracias Nuevas o Reinstauradas de Naciones Unidas (ICNRD, por sus siglas en inglés) 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 y Weir, 2009, 7).

Freedom House, por ejemplo, ha registrado que en 1974 el número de Estados democráticos ascendía sólo a 39, pero hacia finales de 2006, de 193 países independientes, al menos 123 de ellos clasificaban 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 porque garantiza un conjunto mínimo de derechos y libertades inherentes a las personas (Magen y Morlino, 2009).

No obstante, en la medida en la 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, y de explicar y fomentar sus valores esenciales.

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 el cumplimiento o satisfacción de expectativas generadas en materia de Estado de derecho.

### **CLASIFICACIÓN EMPÍRICA DEL ESTADO DE DERECHO**

Algunas de las definiciones más importantes del Estado de derecho y su relación con el sistema político se han clasificado en formales, sustantivas y operativas (Aguiar, 2013). Esta clasificación permite identificar qué tipo de estructura institucional se ha diseñado según el Estado de derecho del que se hable: 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; sustantiva, para que, además de lo anterior, se garanticen derechos como el bien común, la igualdad, la libertad y la justicia, y operativa, para implementar instituciones de justicia profesionales, independientes e imparciales que garanticen los derechos fundamentales (Aguiar, 2013, 277).

Así, es 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 por lo tanto, pueden ser considerados democracias.
- 3) La medición y evaluación del desempeño del Estado de derecho y el grado de consolidación que ha alcanzado.

Las definiciones universales y formales, como su nombre lo indica, se refieren a un Estado de derecho basado en la generalidad y la formalidad de las leyes. Con base en 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 ley,<sup>2</sup> lo que marca 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 cumplimiento efectivo de la ley.

El Estado de derecho en una definición sustantiva incorpora, además de los principios de formalidad y generalidad de la ley, los conceptos de igualdad, libertad y bienestar social. Se le atribuye la obligación para tutelar los derechos fundamentales de las personas bajo un marco legal instituido para ello. Se le reconoce la facultad no sólo para expedir leyes que cumplan con el proceso legislativo, sino su obligación para garantizar un conjunto mínimo de derechos.<sup>3</sup>

En cambio, el Estado de derecho de 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—. Sumados a los fines, se establecen los medios para alcanzar las cualidades esenciales de las personas para el establecimiento de los Estados y 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

2. Aquí se agrupan las definiciones de Lon Fuller, Joseph Raz y una propuesta del World Justice Project para ejemplificar los dos primeros tipos de Estado de derecho: universal y formal (Aguiar, 2013, 272-273).
3. Se incluyen las definiciones propuestas por Ronald Dworkin, Friedrich von Hayek y T. R. S Allan, bajo la clasificación de sustantivas (Aguiar, 2013).

gobierno, sino que asume la tutela de derechos fundamentales que deben cumplirse por medio 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 qué parte del sistema político no cumple con su función, para acercar al grupo o sector social del que se trate a una mejor respuesta a sus demandas.

### **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 descansen las otras siete dimensiones de las democracias con calidad, porque se opone 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 la viabilidad institucional. Las leyes consagran y protegen las libertades políticas y civiles, así como a las garantías procesales; todos los poderes públicos están limitados por el mismo marco jurídico y los individuos pueden hacer valer sus derechos frente al Estado, puesto que el propio gobierno se rige por la ley. La corrupción política y otras formas de ilegalidad están prohibidas.

El requisito de que los derechos deben ser defendibles en la realidad significa que las instituciones centrales del sistema de justicia —incluyendo abogados, tribunales, policía y fiscalías— son, al menos, razonablemente justas, competentes y eficientes. Esto supone una estructura eficaz de las instituciones del Estado, con un grado de capacidad administrativa adecuada para llevar a cabo sus funciones. Es decir, 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 corre peligro por la 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 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) Eficiencia en la lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del Estado.
- 5) Fuerzas de seguridad respetuosas de los derechos de los ciudadanos y bajo control civil.

En consecuencia, estas cinco dimensiones constituyen los principales indicadores de los cambios en la calidad democrática, sobre la base del Estado de Derecho.

Aunque de manera equivocada pueden entenderse 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. Una democracia electoral mínima no puede existir a menos que los gobernantes cumplan con por lo menos una regla: la que regula quién puede ocupar esa posición como resultado de un procedimiento electoral.

En términos más generales, las virtudes del Estado de derecho son en esencia las mismas que las del proceso democrático en tres aspectos clave (Magen y 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.

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

De hecho, la interrelación entre el Estado de derecho y democracia correctamente concebida va más allá de los procesos democráticos que deben permear sobre las instituciones y ámbitos de la sociedad: el Estado de derecho hace posibles los 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, aunque 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 y Morlino, 2009), no sólo como característica general del sistema legal, sino también y sobre todo como responsable de los derechos políticos, las libertades y las garantías del régimen democrático, y como promotor de los derechos civiles de toda la población y la rendición de cuentas.

Los tres indicadores enlistados para medir y evaluar el desempeño del Estado de derecho en las democracias actuales ya se están aplicando. 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 desempeñen 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 hagan expropiaciones

sin la debida compensación, que la justicia civil sea razonablemente expedita, que el sistema de investigación penal sea efectivo, entre otros (Aguiar, 2013, 275).

## 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 pueden entender con a partir de 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.
- c) Conceptualmente, sobre la base de un plano teórico-filosófico y jurídico.

En concreto, el autor señala que 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 vaya más allá del imperio de la ley —la facultad para aplicar cualquier decisión discrecional en la vida de los ciudadanos— y que postule 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 convenciones institucionales, costumbres y prácticas sociales en las que 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. La organización de poderes no debe corresponderse 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. También depende de condiciones sustantivas, como la protección de los derechos fundamentales y las circunstancias necesarias para una democracia plena. El imperio de la ley sólo puede tener un significado relacionado con el marco jurídico institucional, en el que 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, pues su razón de ser pretende enfrentar al poder sin importar su forma y 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 neutro en absoluto, es un concepto políticamente transversal, justo porque pide que la ley gobierne.

Por otra parte, el Estado de derecho ha ocupado un lugar relevante en el debate sobre el derecho internacional y supranacional, y su potencial todavía debe ser 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 en el ámbito 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 por medio de leyes.

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

## **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, ocurre en un contexto global que se identifica con más claridad a partir de las décadas de 1980 y 1990, en el marco de un nuevo orden mundial y un 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 las tareas de los Estados nacionales para reducir al máximo su intervención no sólo como reguladores de sus merca-

dos y sectores productivos internos, sino como últimos responsables de la formulación e implementación de políticas económicas. Esto relegó 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 y Castells, 1997, 424).

En este contexto, las democracias del siglo XXI no han conseguido satisfacer las expectativas ciudadanas sobre algunos de los procedimientos, contenidos y frutos del sistema político (Martínez, 2009). En el caso de Latinoamérica, los ciudadanos parecen insatisfechos con sus resultados, no le atribuyen un impacto positivo en sus condiciones de vida y de trabajo, ni en sus perspectivas de futuro personal y familiar. Aunque la mayoría de los ciudadanos todavía considera la democracia como el mejor sistema político, un segmento significativo estaría dispuesto a sacrificar las libertades políticas a cambio de mejores resultados económicos. A esto se agrega la decepción generalizada, cuando no abierto rechazo, de los partidos políticos y legisladores por los pobres resultados de sus gobiernos, surgidos de procesos de alternancia (Alcocer, 2009, 84).

En ese contexto, el interés de algunas organizaciones internacionales gira en torno al combate a la corrupción —como dimensión del Estado de derecho—, porque 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 con 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 políticas públicas ha generado una tensión permanente entre capitalismo y democracia, reflejada en particular en los efectos negativos de la economía global y el surgimiento de grupos sociales que se oponen a ésta con 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, abre o cierra la posibilidad de modificar la acción del Estado con instrumentos de representación, de tutela de derechos y satisfacción de demandas primordialmente (Santos, 2007, 7-28).

Ya sea para insertarse en la economía global, lograr la transformación económica o limitar o modificar las acciones de los Estados nacionales, la sociedad debe considerarse 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 Latinoamérica, el principal problema de la democracia es la desigualdad (Morlino, 2014), que crece a la par de los problemas económicos generados por políticas económicas ancladas en principios de libre mercado y libre competencia, sin promover lazos de solidaridad ni justicia social. En este tipo de democracia inequitativa,<sup>4</sup> las brechas de desigualdad entre las clases sociales aumentan constantemente en lugar de declinar.

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

4. 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 otras características de la democracia mexicana que pueden estar contenidas en las otras definiciones (2012, 38-41).

del gobierno en sus estados. Ya sea con objetivos bien delimitados o agendas temáticas, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG), 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 corrupción, violencia o ineptitud de sus gobernantes, y utilizan los instrumentos jurídicos internacionales disponibles para llegar hasta las últimas instancias con las que los gobiernos adquirieron compromisos y obligaciones por medio de convenios.

El Estado de derecho en los gobiernos democráticos ha cobrado tal importancia en el mundo que organismos internacionales y ONG se han dado a la tarea de promoverlo y fomentarlo como catalizador de la calidad democrática, no sólo con asistencia técnica, mecanismos diplomáticos o asesoría legal, sino incluso con financiamientos económicos para ese fin en específico. De acuerdo con el Banco Mundial, de 1991 a 2000, el incremento anual de ese presupuesto ha alcanzado casi tres billones de dólares, lo cual representa entre 40 y 45% del presupuesto asignado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Magen y Morlino, 2009).

#### **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 al comienzo del siglo XXI se han suscitado dos fenómenos que desafían la comprensión de la democracia y 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.

- b) El proceso contemporáneo de cambio político interno se desarrolla en un entorno internacional radicalmente diferente, comparado en el de 20 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 han sido reemplazados por regímenes híbridos, que combinan elementos democráticos y autoritarios. Esta relación genera tensión, por un lado, por los procedimientos democráticos, y por el otro, por el abuso de los derechos civiles y políticos, los altos niveles de criminalidad y violencia, la corrupción endémica y los niveles altos de pobreza y desigualdad. De ahí el interés de los organismos internacionales en promover la consolidación de gobiernos libres y eficaces en países con procesos de transición, y en dirigir 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, en las condiciones y dinámicas que podrían alentar la transformación de los regímenes híbridos en democracias sustantivas de calidad razonablemente alta (Diamond y Morlino, 2005).

A la par de la importancia del contexto internacional en los procesos de democratización, también ha crecido la inquietud sobre los factores internacionales que 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 y Morlino, 2005, 3). Los autores se basan en la idea de Guillermo O’Donnell (1998; 2004): un factor

importante que falta en las democracias defectuosas es el Estado democrático de derecho.

El Estado de derecho es fundamental. El grado en el que existe el Estado de derecho en un sistema de gobierno, se refleja en su calidad democrática (Linz y Stepan, 1996). Por lo tanto, el estudio del desarrollo democrático interno y la influencia de los actores internacionales en los cambios en la calidad del Estado de derecho mueve la agenda de investigación más allá del nexo procesal (Magen y Morlino, 2009, 7).

Mientras algunas investigaciones siguen examinando los procesos de reforma política, institucional y legal en los niveles nacional y subnacional, 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, el interés por la promoción de la democracia en el extranjero también creció en buena parte de Europa.

Sin llegar todavía a una conclusión por la novedad del tema, Magen y Morlino (2009) sugieren cuatro líneas de investigación sobre la intervención externa en procesos de democratización interna o de promoción del Estado de derecho como dimensión de la calidad democrática:

- 1) Es necesario desarrollar conocimientos teóricos y empíricos sobre los vínculos externos-internos de la democratización. En la práctica, sin embargo, por 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 actores y preguntas de investigación distintos.

- 2) La literatura existente tiende a ser descriptiva, centrada en los motivos, estrategias e instrumentos de los países promotores —con Estados Unidos a la cabeza—, 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.
- 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 entenderse 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 y hasta el atrincheramiento de una democracia de alta calidad.

En términos generales, Magen y Morlino (2009) identifican seis categorías de influencia externa que la Unión Europea ha utilizado en procesos de democratización nacionales o subnacionales:

- 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 y promover mediante el marco jurídico nacional e internacional.
- c) 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.
- f) 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 Organización del Tratado del Atlántico Norte, el Consejo de Europa, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o el Banco Mundial, en materia de políticas de seguridad, desarrollo democrático, bienestar económico y promoción del Estado de derecho.

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

México no es la excepción y dentro de esa misma agenda existe la necesidad de contar con mecanismos de control institucionales que atiendan, prevengan y sancionen los altos niveles de corrupción que presuponen un obstáculo para mejorar la calidad democrática.

## **CORRUPCIÓN, ILEGALIDAD Y ABUSO DE PODER EN MÉXICO.**

### **PROBLEMAS IGNORADOS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL**

De las cinco variables propuestas por Magen y Morlino (2009) para el estudio del Estado democrático de derecho,<sup>5</sup> se encontró que la cuarta, que se refiere a la lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del Estado, no estaba incluida en el diseño institucional del país después del proceso revolucionario como interés de la elite política, tampoco durante más de 70 años del régimen presidencialista autoritario ni como parte de las reformas legislativas con alcance nacional que buscaron articular facultades legales, niveles de gobierno y participación ciudadana.

Sin haber medido y evaluado la lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del Estado, es posible que en esta variable se encuentren varias explicaciones del bajo desempeño del Estado de Derecho en México y del resto de las dimensiones democráticas, como supone su análisis integral.

Como se argumenta en este capítulo, el Estado de derecho es clave para mejorar el desempeño democrático. Hasta hace pocos años, esta variable no era prioridad en el sistema político mexicano a pesar los esfuerzos por fortalecer otras dimensiones procedimentales.

Con base en el concepto de la calidad de la democracia y la evolución del sistema político mexicano en la historia, se puede explicar que las otras cuatro variables del Estado de derecho sí han

5. 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 y Morlino, 2009).

sido atendidas de alguna manera por su importancia inherente en el establecimiento de la democracia como forma de gobierno.

La protección de las libertades civiles y derechos políticos, por ejemplo, es una de las condiciones mínimas que se tienen que cumplir. A pesar de las pésimas calificaciones obtenidas por México en la materia —incluso considerando que la libertad es parcial y la libertad de prensa es un derecho restringido— este aspecto está tutelado por los primeros 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dispone de todo un entramado institucional —desde instrumentos de legislación internacional, hasta organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas— para garantizarlo, o en su defecto, de mecanismos administrativos y judiciales para hacerlos valer. Esto implica correlativamente el cumplimiento de la variable número dos, que se refiere a la independencia del poder judicial y un sistema de justicia moderno, constituido por 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 y el difícil acceso a la justicia pronta y expedita se consideran problemas graves del país y la realidad cotidiana las señala como omisiones peligrosas del gobierno en materia de demandas sociales, pero lo que intento resaltar, es que ya han sido objeto de reformas constitucionales y 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 respecto a los derechos ciudadanos. Se trata de características que, al margen de su malogrado desempeño, han pasado por largos procesos de reformas y adecuaciones institucionales.

Por ejemplo, en 2009, se implementó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya función quedó a cargo de la federación, las entidades federativas y municipios. Tiene como objetivos salvaguardar la integridad y derechos de las personas, 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. 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 las reformas legales que buscan mejorar de manera gradual las condiciones democráticas en México. Está tutelado por la norma constitucional y leyes secundarias, bajo el escrutinio público y de la vigilancia de organismos gubernamentales y ciudadanos que dan testimonio de su desempeño cotidiano y faltas más graves para motivando al engranaje institucional a funcionar y dirigir sus objetivos hacia 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 siendo retos para nuestra democracia, pero gracias a la organización y participación ciudadanas, al trabajo conjunto de los tres órdenes de gobierno y la respuesta institucional se logró el diseño e implementación de un sistema nacional que se espera mejore su desempeño en el mediano y largo plazo.

Con la cuarta variable no ha sucedido lo mismo. El combate a la corrupción, la ilegalidad y los abusos de poder hasta hace poco no contaban con ningún instrumento legal y de carácter nacional los limitara. Lo que sí existía eran disposiciones legales aisladas, conforme a la facultad de cada gobierno en las entidades federativas y con pocas instituciones encargadas de su atención.

En comparación con el interés 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 observación 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 en materia de política económica, por ejemplo, Transparencia Internacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Por alguna razón no se había considerado como prioridad en la agenda política nacional.

En el siguiente capítulo se describirá del proceso legislativo que dio forma al Sistema Nacional Anticorrupción, que comenzó en noviembre de 2012 y concluyó en julio de 2016 con su promulgación y consecuente entrada en vigor. Antes de este sistema, sólo hubo esfuerzos limitados que simulaban la intención de disminuir los altos niveles de corrupción política pero sin impacto real y hasta con situaciones de conflictos de interés en las instituciones creadas para ese efecto. La coordinación institucional entre la federación, los estados y los municipios no estaba legislada ni considerada como mandato constitucional.

Es necesario explicar antes 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 de calidad, el combate a la corrupción es propia no sólo del Estado de derecho, sino de la construcción de un Estado democrático de derecho con mayores alcances y mejores resultados si se aplica de la manera adecuada.

## **APROXIMACIÓN TEÓRICA AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA**

La corrupción es un fenómeno complejo, con múltiples causas y consecuencias. Los ámbitos de análisis atraviesan casi toda la actividad humana. Para los objetivos de esta investigación, sólo nos ocuparemos de sus generalidades, definición y clasificación más apropiada para vislumbrar la corrupción política en el ámbito gubernamental.

### **GENERALIDADES**

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

- a) Es permanente. Ha existido siempre, desde las sociedades más antiguas hasta la actualidad y ha atravesado todos los tipos de sistemas políticos, no es privativa de las dictaduras o las democracias.
- 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) 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.
- d) 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 sucede en cualquier tipo de sistema político, sin importar su denominación, sí hay diferencias en cómo se percibe, se persigue y se castiga. En este contexto, las formas culturales para entender la corrupción, los medios para descubrirla y los mecanismos para sancionarla son variados y se han transformado a lo largo del tiempo y en las sociedades. La relación de la corrupción con la dictadura y la democracia es distinta.

En materia de calidad democrática, la corrupción socava las bases del Estado de derecho porque su pervivencia y crecimiento ocurren 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 y se mina no sólo el valor esencial de las personas en sociedad, sino la característica esencial de la democracia. Éste es el primer rasgo distintivo del tipo de corrupción que nos interesa introducir.

### CAUSAS

Son múltiples, pero en 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 el que se desarrolla la actividad económica. 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 de 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 la escasa responsabilidad en la toma de esas decisiones.

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

### CARACTERÍSTICAS

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

- a) Para que un acto de corrupción tenga lugar, se tiene que transgredir una regla que regula el cargo o función que se ostenta. Al menos una de las partes involucradas debe ocupar un cargo público.
- b) Debe existir un marco normativo como referencia de las reglas que no se cumplen para contextualizar el ámbito en el que la corrupción tiene lugar, por ejemplo, en el marco de la corrupción policial o política.
- c) Las conductas corruptas tienen que tipificarse. Un acto de corrupción política no siempre significa una acción ilegal, ello depende del sistema jurídico establecido, los procedimientos y las sanciones contempladas para identificar, perseguir y sancionar actos de corrupción.
- d) 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.

### DEFINICIÓN

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, 2002, 35).

### CONSECUENCIAS

Algunas de las consecuencias de la corrupción política se agrupan en:

- a) Consecuencias económicas. Atentan contra la inversión de un país, por lo tanto, es negativa para su desarrollo económico; afecta la productividad y la calidad de las inversiones de un país, por 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; 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. Se cuestiona de manera general a la democracia como forma de gobierno, porque la corrupción política puede detonar golpes de Estado o la destitución ilegal de autoridades democráticamente electas; 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 implícita la comisión de otros delitos penales e incluso pueden generar la pérdida de vidas humanas, por ejemplo, en materia de infraestructura o construcción cuando se privilegia la ganancia económica sobre la calidad de las obras; el sistema de justicia es gravemente afectado por jueces, magistrados o ministros que se corrompen y ponen en riesgo la impartición de justicia, desde juicios ciudadanos hasta los 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, 2002, 34).

#### **APROXIMACIÓN EMPÍRICA AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA**

Una de las grandes deficiencias que se identifican en el papel del Estado de derecho en México es el crecimiento sostenido durante décadas de los índices de corrupción y la ausencia de mecanismos de control del ejercicio del gobierno que 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; su alcance y crecimiento tienen que ver con la falta de control social —denuncia— y de su eficiente investigación y sanción, de manera que el sistema judicial, de impartición y procuración de justicia está estrechamente relacionado con el Estado de derecho y con los principios de igualdad y libertad en la medida de su cumplimiento (Cazzola, 2006, 41-51).

En 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 en el siglo XIX en Alemania y Estados Unidos, ya se configuraban otras formas de entender, perseguir y castigar la corrupción de acuerdo con la característica considerada fundamental en los seres humanos.

En Inglaterra se construyó un régimen para limitar el poder de los gobernantes y garantizar la igualdad ante la ley. En Estados Unidos se erigió un régimen de separación de poderes para proteger libertades. A principios del siglo XIX en Alemania, el 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. En Francia, durante la Tercera República, el poder estatal debía asumir funciones de Estado policía, Estado legal y Estado de derecho (Aguilar, 2013, 264-271).

Los cuatro ejemplos que han mostrado el papel histórico del Estado para tutelar la igualdad y la libertad tienen un elemento en común: la implementación de mecanismos de control para el poder estatal y para garantizar derechos fundamentales.

Como característica de las democracias de reciente instauración, la corrupción política tiene mayor impacto sobre la generación de desigualdad económica y social, pues las políticas e instituciones públicas que debían estar destinadas a 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, o limitados, durante más de 70 años en la conformación del sistema político mexicano.

Por ello la corrupción en México tiene que ver, desde su origen, con el establecimiento de un sistema político presidencialista autoritario y con un partido hegemónico, en el que el poder del presidente no tenía límites, 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 2, algunos de los principales problemas que enfrenta la democracia mexicana son la violencia, la desigualdad y la corrupción. A partir de 2000, con la alternancia política en la presidencia de la república, los gobiernos en turno sólo han podido elevar 2% el apoyo nacional a la democracia como forma de gobierno, de 46% en 2001 a 48% en 2016. Se dilapidó un bono de credibilidad en 2002, cuando el apoyo a la democracia en México fue de 63%, el porcentaje más alto desde 1995 (Latinobarómetro, 2016).

#### **LATINOBARÓMETRO 2016**

Según el Informe Latinobarómetro 2016, hace dos décadas la corrupción no parecía tener las gravedad de hoy por dos explicaciones posibles: la gran mayoría de las democracias en Latinoamérica ha implementado mecanismos de transparencia que permiten conocer hechos de corrupción de larga historia, antes invisibles, lo que aumenta la percepción de importancia del problema. Por otra parte, el crecimiento económico sostenido en la región durante el mismo periodo, 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 comienzan a combatir.

De acuerdo con el mismo informe, la corrupción en México ocupa el tercer lugar de importancia entre los problemas a tratar, con un nivel de preocupación intermedio para su atención. Sólo 46% de las personas entrevistadas opinó que es posible eliminar

la corrupción, mientras el promedio de la región es de 50%. Una de cada cuatro personas afirmó saber de la comisión de algún acto de corrupción, lo que coloca a México entre los tres países con mayor conocimiento sobre el tema, sólo después de Brasil y Chile. Es decir, el fenómeno de la corrupción es cada vez más recurrente y de conocimiento general sin que se tomen decisiones o se implementen políticas públicas para su detención (Latinobarómetro, 2016).

#### TRANSPARENCIA INTERNACIONAL 2016

Por otra parte, Transparencia Internacional informó en 2016 que México es el país más corrupto de los 34 miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y ocupa el lugar 123 de 176 países en el Índice de Percepciones sobre Corrupción 2016, con un puntaje de 30 en una escala de 0 a 100, donde 0 significa “altamente corrupto” y 100 “muy limpio”. Obtuvo el mismo puntaje en 2014, sólo un punto por encima de 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 evaluación. Entre las recomendaciones derivadas, destacan:

- a) 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.
- b) Es necesaria una fiscalía general de la república capaz, autónoma e independiente para asegurar que la política anticorrupción del país no dependa de la política interna ni de la externa. Su diseño deberá permitirle emprender acciones decididas, sistemáticas y permanentes para desmantelar redes de corrupción.
- c) El Congreso, y en particular los congresos locales, deben cumplir su función constitucional de ser un contrapeso a los poderes ejecutivos y

cumplir cabalmente su función de vigilancia de las decisiones y el ejercicio local de los recursos.

- d) Además de asegurar la correcta implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en el ámbito federal, es necesario emprender el proceso de creación de los sistemas locales anticorrupción.
- e) En muchos estados del país, las instituciones que formarán parte de los sistemas locales anticorrupción cuentan sólo con autonomía jurídica, sin independencia real para investigar y sancionar la corrupción subnacional. Debe revisarse que existan contrapesos reales, no sólo formales, entre los poderes de los estados, en especial en los órganos de fiscalización estatales.
- f) 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 (Transparency International 2017).

## **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO.**

### **OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 2015-2030**

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible, también sugiere poner más atención al problema de la corrupción con 17 metas para transformar el mundo contemporáneo, entre las que destacan:

- a) Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.
- b) Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- c) Crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- d) Garantizar en todos los niveles la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la ciudadanía.

- e) Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.
- f) Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
- g) Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias a 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 1 260 millones de dólares para los países en desarrollo cada año. Esta cantidad de dinero podría utilizarse para elevar por encima de los 1.25 dólares diarios el gasto de las personas que viven con menos durante mínimo 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 nacional e internacional (PNUD 2016).

#### **ORGANISMOS NACIONALES ANTICORRUPCIÓN**

En el país existen pocas organizaciones que miden, evalúan y reportan los niveles de corrupción y sus consecuencias: el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Transparencia Mexicana (TM), la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), México Evalúa (ME), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) son las más reconocidas en la materia, pero en general toman como referencia las mediciones y resultados de los organismos internacionales. La

mayoría funciona con recursos propios, excepto el INEGI, y limitados, y sus evaluaciones no son tan frecuentes.

Por ejemplo, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010 reportó que 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. En el informe inmediato anterior, de 2007, se reportaron 197 millones de actos. En promedio, los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso a ese rubro. La frecuencia de la corrupción nacional se incrementó tres décimas, pasó de 10.0 en 2007 a 10.3 en 2010 (TM, 2011).

Como sucede con las dimensiones de la calidad democrática, mientras no se generen metodologías e indicadores adecuados para nuestra realidad, los parámetros del funcionamiento institucional en el país seguirán siendo los de organismos internacionales, a pesar de la posible influencia externa o la manipulación de los datos a partir de su inversión en el financiamiento de los países en desarrollo.

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 contenidos, procedimientos y resultados de la democracia.

México se inserta tarde en el combate a la corrupción. Aunque eso es un avance, enfrenta retos que será difícil enfrentar sin el acompañamiento integral de otras dimensiones democráticas, en primer lugar, el Estado de derecho en un sentido mucho más amplio, no sólo el combate a la corrupción, y en segundo, la rendición de cuentas horizontal y vertical, la participación ciudadana, la competencia política o la responsividad, entendida como la satis-

facción de la sociedad en general, derivada de la capacidad de respuesta del gobierno y sus instituciones.

En el capítulo siguiente se analizará una variable poco atendida en el marco de un Estado democrático de derecho: la reciente aprobación del SNA, sus implicaciones en materia desarrollo institucional y las etapas del proceso legislativo para su generación. Para contextualizar los alcances y limitaciones de este 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. Ambas son variables complementarias del Estado democrático de derecho.



## **CAPÍTULO 5. 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 de 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 a los más altos funcionarios del Estado, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos (Magen y Morlino, 2009).

También es importante recordar que para construir esas tres columnas del Estado democrático de derecho, como indicadores de la calidad democrática, se requieren 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 respetuosas de los derechos de los ciudadanos y bajo control civil (Magen y Morlino, 2009).

Como se muestra en la tabla 4, de estos cinco insumos se identificó que cuatro han sido plenamente incorporados al marco jurídico mexicano mediante sistemas nacionales y un conjunto mínimo de derechos. A partir de su observancia o incumplimiento, se han generado parámetros de evaluación sobre el desempeño institucional

que se someten al escrutinio público. El insumo número 4 —eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del Estado— no se ha incorporado al marco jurídico nacional para su atención coordinada en los tres niveles de gobierno ni para el diseño e implementación de políticas públicas.

**Tabla 4**

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.
	5. Fuerzas de seguridad que son respetuosos de los derechos de los ciudadanos y están bajo control civil.

Fuente: Elaboración propia.

Esto puede explicarse por varias razones: el carácter presidencialista y autoritario del sistema político mexicano, que no consideró la corrupción como problema, sino como herramienta; la falta de interés del poder legislativo o de las fuerzas políticas representadas en él que después de 100 años de reformas legales recién legislaron en la materia, o el surgimiento de nuevas democracias en vías de consolidación.

El hecho es que no se le había concedido la importancia que ahora tiene a la eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del Estado, al menos hasta julio de 2016, cuando entró en vigor una ley que dio origen al SNA, cuya tarea es establecer los principios, las bases generales y las políticas públicas para coordinar entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno la prevención, detección y sanción de faltas

administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y el control de recursos públicos. El SNA 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 de calidad y de la primacía del Estado de derecho, la legislación por sí sola no garantiza el funcionamiento del 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, en particular en las relacionadas con desarrollo humano, exigen instituciones responsables con estándares de calidad y demandan la participación ciudadana como parte un mecanismo efectivo de vigilancia y transparencia en el ejercicio de la función pública.

En este capítulo se describen brevemente el Sistema de Justicia y el Sistema Nacional de Seguridad Pública como experiencias previas al diseño e implementación de políticas públicas para la atención de grandes problemas nacionales. 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 estaban ausentes en el sistema político mexicano hasta la entrada en vigor del SNA, que puede contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho y en consecuencia a mejorar las otras siete dimensiones democráticas.

Sin menoscabo de los avances logrados con los otros sistemas, el SNA 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 ya legislados y en funcionamiento, su adecuada ejecución permitirá concluir un ciclo de reformas que sientan las bases legales y normativas para la construcción de un Estado democrático de derecho.

A pesar de lo bien organizada que parece la estructura institucional del Sistema de Justicia y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, al final de cada apartado se incluyen preguntas que confrontan sus resultados empíricos —ampliamente cuestionados en la sociedad— con los objetivos de su normatividad.

## **SISTEMA DE JUSTICIA EN MÉXICO**

### **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 (SCJN), 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 establece en el artículo 49 constitucional, que 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, 2020).

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la SCJN y el Tribunal Electoral, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Dicha independencia es relativamente nueva, pues se estableció en una reforma constitucional, en 1994, cuyo objetivo era dotar a la Corte de facultades para dirimir conflictos entre los 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 para que su

designación no fuera facultad exclusiva del titular del poder ejecutivo federal, porque eso ya constituía una intervención, y se creó una estructura institucional permanente y estable. Su diseño institucional buscó que las decisiones tomadas por los ministros y jueces estuvieran regidas por los principios de imparcialidad, objetividad y legalidad.

## PROTECCIÓN DE LAS LIBERTADES CIVILES Y DERECHOS POLÍTICOS

Además de encontrarse tutelados en los primeros 29 artículos de la Constitución, la protección de las libertades civiles y derechos políticos también se implementó en una reforma constitucional. El 10 de junio de 2011 entró en vigor la última legislación en materia de derechos, considerada 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 en la categoría de derechos humanos. Algunos de los cambios más importantes de esta reforma, fueron:

- 1) La sustitución del término garantías individuales por el de derechos humanos.
- 2) El reconocimiento de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales de los que México forma parte.
- 3) La adición de la cláusula de “interpretación conforme”, que 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 conforme 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 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.
- 8) Transferencia de la facultad de investigación en materia de violaciones graves a derechos humanos de la SCJN a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (Congreso de la Unión, 2020).

## SISTEMA DE JUSTICIA MODERNO

En junio de 2016 entró en vigor una reforma constitucional destinada a la modernización del sistema de justicia. Se implementó en los tres órdenes de gobierno un sistema de juicios orales, 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 los jueces durante el proceso y audiencias públicas para el desahogo de pruebas, entre otras modificaciones. La reforma tiene como objetivos principales:

- 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 expedita y deberá ser mucho más profesional. El juicio se desarrollará en audiencias orales y públicas, ante la presencia obligatoria de un juez, que también 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 el inculpado, como las víctimas u ofendidos. Se adoptó el principio elemental de presunción de inocencia y se

establecieron nuevas medidas a favor de los derechos de las víctimas. Entre ellas, sobresale el carácter de “parte” dentro del proceso penal, con los derechos que conlleva: recibir asesoría jurídica, 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 cuando su seguridad así lo requiera.

- 3) Establecer medios alternativos de solución de controversias, lo que 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.
- 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 (Congreso de la Unión 2020).

La reforma propició la modificación de casi todos los ordenamientos jurídicos vinculados a 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 un largo proceso de formación y capacitación de servidores públicos y profesionistas, así como la consolidación de una nueva cultura que genere la confianza de la sociedad.

## **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 ajustado a los parámetros de calidad internacional, los niveles de desempeño están siempre por debajo de los puntajes aprobatorios.

De acuerdo con Beetham y colaboradores (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 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?

## **SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA**

### **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 en 1995 se creó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin embargo, las últimas reformas constitucionales en la materia datan de 2008, cuando se estableció 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 entre objetivos del sistema se consideren contar con servicios de información efectivos en el combate a la delincuencia y la corrupción, y reforzar y fomentar esquemas de interacción y coordinación interinstitucional. Esto supone un esfuerzo 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 constitucional. Entre ellas destacan:

- 1) Formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas y estrategias en materia de seguridad pública.
- 2) Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia.
- 3) 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 con perfiles definidos.
- 4) Regular los sistemas disciplinarios, 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 denominado “Desarrollo policial”, que busca el fortalecimiento institucional, la permanencia, el arraigo y certidumbre de los miembros de las policías. La Ley establece la integración de instancias colegiadas, en las que participarían representantes de las tres áreas sustantivas de la policía, llamadas 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 el Régimen Disciplinario.

- 5) 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.
- 6) Llevar a cabo acciones y operativos conjuntos de las instituciones de seguridad pública.
- 7) 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 para mejorar la calidad de la investigación. Las policías crearon tres nuevas áreas, investigación, prevención y reacción, con los objetivos de homologar los conocimientos y 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 fortalecer la cadena de mando. Estas disposiciones hacen suponer que se atenderá el requerimiento de contar con personal especializado, organizado y motivado en las tres áreas, bajo una unidad de mando cuya nomenclatura será homogénea, lo que facilitaría las acciones de coordinación.
- 8) Establecer las formas y medios de participación de la comunidad y de instituciones académicas que coadyuvarán a los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública. El presidente de la CNDH tendrá carácter de invitado permanente. El Consejo Nacional funciona por medio de tres comisiones permanentes —de información, de certificación y acreditación; de prevención del delito y participación ciudadana—, en las que podrán participar instituciones académicas, de investigación y las agrupaciones del sector social y privado que se requieran. Las comisiones se coordinan

con la estructura orgánica que conforma el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, mediante tres centros nacionales, 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 (Congreso de la Unión, 2020).

Con base en lo anterior, las policías, los ministerios públicos, las autoridades penitenciarias y las dependencias de seguridad pública federales, locales y municipales trabajan de manera conjunta, lo que permite que el nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública refuerce y consolide la Estrategia de Seguridad del Estado.

#### **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 versado sobre el papel asumido por las fuerzas armadas en tareas ordinarias de seguridad pública. En particular a partir de 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, se desataron los más altos índices de violencia en el país, con una cantidad de decesos muy por encima de las guerras nacionales.

#### **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?

## **SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

### **EFICAZ LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, LA ILEGALIDAD**

#### **Y EL ABUSO DE PODER POR PARTE DE ORGANISMOS DEL ESTADO**

El 18 de julio de 2016, se publicó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción en el *Diario Oficial de la Federación*, como disposición legal y vigente. Su proceso de discusión y aprobación comenzó el 15 de noviembre de 2012, en el Senado de la República, a partir de un conjunto plural de iniciativas legislativas y 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 de 2013. En un segundo foro celebrado el 12 de febrero del mismo año participaron organizaciones ciudadanas relacionadas con temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.<sup>1</sup>

En términos generales, el SNA establece los principios, las bases generales y las políticas públicas para coordinación a las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención,

1. Los artículos constitucionales en materia de combate a la corrupción reformados son: 73, fracción XXIX-H; 107, fracción V, primer párrafo e inciso b; 109; 113; 114, tercer párrafo, y 116, fracción III, quinto párrafo. Se adicionó la fracción XXIX-V al artículo 73. En el proceso participaron desde el comienzo las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Gobernación, Anticorrupción y Participación Ciudadana y Estudios Legislativos Primera (Senado de la República, 2013).

detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para fiscalizar y controlar recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia y cuyos principales propósitos son:

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) Instaurar las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos y crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público (Secretaría de Gobernación, 2016).

Para ello, se promulgaron o reformaron seis instrumentos jurídicos:

- 1) Reforma de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para detallar las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos de presentar declaraciones patrimoniales, de conflicto de intereses y fiscal.
- 2) Creación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para el combate a la corrupción.
- 3) Reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para crear el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

- como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.
- 4) Reforma de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para crear la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción.
  - 5) Reforma del Código Penal Federal, para establecer las sanciones acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares.
  - 6) Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para fortalecer a la Secretaría de la Función Pública en la prevención y combate a la corrupción.

Una de las principales características del SNA es que se concibe como un mecanismo ciudadano para prevenir y castigar la corrupción, eliminar trámites innecesarios y transparentar la contratación de obras públicas. Una de sus funciones es coordinar actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno por medio del Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana. También investiga y sanciona casos de enriquecimiento ilícito de los servidores públicos que durante su encargo hayan adquirido sin poder justificar.

Se contemplan facultades que buscan prevenir los actos de corrupción con códigos de ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación, con el uso de instrumentos como la Plataforma Digital Nacional, conformada por los sistemas de: evolución patrimonial y de declaración de intereses; nacional de servidores públicos y particulares sancionados; nacional de fiscalización; de servidores públicos que intervengan en procesos de contrataciones públicas, y de denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.

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 Nacional está conformado por el presidente de la república, quien lo preside; el ministro presidente de la SCJN; los presidentes de las mesas directivas 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. 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

de actos de corrupción o conflictos de interés, sino sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, lo que deja una laguna en el sistema de transparencia y rendición de cuentas que se intenta poner en marcha.

## PROCESO LEGISLATIVO PARA CREAR EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

En el análisis e investigación sobre el origen y contenido del SNA, identificamos cinco etapas (Senado de la República, 2016).

**Etapa 1.** Identificación de la metodología propuesta por los grupos parlamentarios para atender el problema de la corrupción en México

- Se resalta que la corrupción ha debilitado los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad, se reconoce que también 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 seguridad pública que vive el país. 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 cometer acciones u omisiones en su deber público para 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 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.

## **Etapa 2.** Estudio de los modelos anticorrupción propuestos en las iniciativas y su viabilidad

- Las iniciativas plantearon la creación de órganos constitucionales autónomos para combatir a la corrupción por varias vías: instituir una comisión nacional anticorrupción; crear una agencia nacional para el combate a la corrupción; implementar un instituto nacional anticorrupción y control con una fiscalía especial a su cargo; crear órganos similares en las entidades federativas y sus municipios. 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 penal o en ambos.

## **Etapa 3.** Estudios de derecho comparado y revisión de los compromisos adquiridos por México en instrumentos internacionales

- Esta etapa es interesante porque gran parte de las motivaciones para aprobar mecanismos anticorrupción tiene 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 convenios más importantes se encuentran:
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el 23 de mayo de 1997. Los países miembros acordaron coordinarse para disuadir, prevenir y combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en relación con las transacciones comerciales internacionales. El instrumento intenta prohibir y penalizar el pago de sobornos para obtener negocios internacionales, así como fomentar buenas prácticas y estándares en materia de compras gubernamentales, requisitos contables, auditorías externas y controles internos de las empresas.

- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 4 de diciembre de 2000. México fue sede de la Conferencia de Alto Nivel para la firma, del 9 al 11 de diciembre de 2003, en la ciudad de Mérida, Yucatán. Instrumento surgido para enfrentar la gravedad de los problemas y amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades, porque socava las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, y compromete 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, y en la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos.
- Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos, adoptada el 29 de marzo de 1996, en Caracas, Venezuela. Reconoce el alcance global de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento multilateral para combatirla eficazmente. Advierte que la corrupción no puede enfrentarse con una perspectiva represiva sino que es necesario adoptar medidas preventivas con la modernización de las instituciones públicas para identificar las causas y condiciones que le dan origen y la fortalecen. También reconoce no sólo el compromiso del Estado, sino la participación activa 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 los dos foros con la participación de funcionarios, expertos en la materia y la 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 el combate a la corrupción presenta altos índices de descoordinación y fragmentación en transparencia, a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información; fiscalización, a cargo de la ASF; responsabilidades, a cargo de la Procuraduría General de la República y SFP; evaluación, a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y 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 y en parte por la falta de confianza en las instituciones responsables de velar por la legalidad.
- Infraestructura institucional insuficiente para prevenir, investigar y perseguir la corrupción.
- Débil marco jurídico de responsabilidades, en particular 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, sobre todo fiscales, de ahí que los casos de responsabilidades sean relegados. Por su parte, si bien el Poder Judicial cuenta con tribunales en materia penal y administrativa, en la práctica, la promoción de juicios de amparo satura 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 para permitir a los órganos fiscalizadores reconstruir el proceso de toma de decisiones en cuanto a contratos, licitaciones, compras y adquisiciones, obras públicas, etc., y verificar que éstas se hicieron apegadas a derecho.
- Exceso de trámites o 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.

- Debilidad en los sistemas de contratación, permanencia y estímulos de los servidores públicos. Los especialistas consideraron que la legislación del servicio profesional de carrera no permite atraer y retener a los mejores perfiles al servicio público. Por naturaleza, la mayoría de las instituciones gubernamentales operan con recursos humanos, de ahí la importancia de que los mecanismos de ingreso promuevan la incorporación de personas éticas, profesionales y responsables.

**Etapas 5.** Presentación del dictamen final que dio forma y organizó el SNA como lo conocemos

La corrupción es un fenómeno social, multifactorial y político muy complejo, que requiere medidas y acciones en numerosos frentes para su combate efectivo. Una reforma integral contra la corrupción, como sugirieron académicos, especialistas y representantes de la sociedad civil y de diversas instituciones gubernamentales, tiene dos enfoques:

- a) Enfoque preventivo
  - Controles y sanciones que desalienten la corrupción.
  - Transparencia en las acciones gubernamentales.
  - Incentivos para que los servidores públicos no se corrompan.
  - Participación ciudadana para monitorear y fiscalizar de manera permanente al gobierno.
- b) Enfoque punitivo
  - Coordinación de instancias responsables de fiscalizar, supervisar y controlar las funciones y el presupuesto públicos.
  - Instrumentos persecutorios adecuados y eficaces para sancionar actos de corrupción.
  - Marco jurídico claro, preciso y severo contra la corrupción en todas sus modalidades y espacios.

- Persecución y sanción de la corrupción en el sector privado, que vaya contra el corruptor y el corrupto.

## IMPLICACIONES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

El debate que se generó no sólo en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sino en la sociedad, el ámbito intelectual, la investigación académica y organizaciones nacionales e internacionales en torno al SNA abrió la puerta sobre un tema que parecía estar fuera del interés gubernamental. Al margen de las modalidades o detalles de los cambios en la norma jurídica, la discusión plantea 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 SNA se presenta como una oportunidad no sólo para cerrar un ciclo de reformas legislativas, sino para comenzar a construir un Estado democrático de derecho comprometido con el cumplimiento de derechos ciudadanos por medio de resultados eficientes en sus cinco componentes: libertades civiles y derechos políticos, Sistema de Justicia, cumplimiento y aplicación de la ley, combate a la corrupción y controles al poder del Estado, y fuerzas armadas y policiales en tareas de su competencia.

Sin embargo, esta oportunidad quedará limitada si además del SNA no se implementan otros mecanismos que mejoren las condiciones democráticas y construyan participación ciudadana de manera integral. Al combate a la corrupción, hay que agregar la rendición de cuentas, la participación de minorías, la competencia política y la respuesta eficiente a las necesidades sociales.

La búsqueda de la igualdad y la libertad como principios de la democracia mexicana exige ir más allá de los mecanismos procedimentales o formales. Justo en el marco de los estudios sobre la democracia pueden generarse metodologías propias de la realidad nacional para afianzar avances y frenar posibles retrocesos.

## **LUCHA EFICAZ CONTRA LA CORRUPCIÓN, LA ILEGALIDAD Y EL ABUSO DE PODER POR 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 controla la influencia de las corporaciones poderosas y los intereses empresariales en 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 integración de los cinco insumos para la construcción de un Estado democrático en México a partir del Sistema de Justicia, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el SNA, aún se encuentra en etapa de prueba, pero estas herramientas bien utilizadas permitirán no sólo mejorar resultados, sino exigir el cumplimiento eficiente de los derechos humanos mediante la participación activa, responsable e informada de la ciudadanía, por ejemplo, por medio

de los comités de coordinación, de participación ciudadana y del Consejo Nacional para la Ética Pública.

La búsqueda de la igualdad y la 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, que son una base para afianzar los avances alcanzados. Esto nos obliga a pensar en el sistema político a partir de los valores que le dieron origen, sus procesos de cambio más importantes, y sobre todo, el tipo de democracia que queremos construir.

En la actualidad y para la mayoría de los países del mundo, la democracia como forma de gobierno, se identifica con el establecimiento, la protección y el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. En el caso de México, se considera que nuestro país se constituye como una república representativa, demócrata y federal no sólo en el marco jurídico contemplado en la Constitución Política, sino en todas las leyes secundarias relacionadas con los derechos civiles, políticos y sociales. Sin embargo, la enorme diferencia entre el sistema legal y su observación eficiente motiva la ejecución de investigaciones —como parte de una agenda nacional e internacional— que respondan los cuestionamientos sobre cada variable del Estado democrático de derecho.

Por ejemplo, las preguntas sobre la cobertura del Estado de derecho en el territorio y el grado de confianza de la ciudadanía acerca de que los funcionarios y los servicios públicos estén libres de corrupción permiten identificar un punto débil en la legislación del SNA: la implementación de sistemas locales anticorrupción, que si bien está contemplada en la reforma constitucional, se deja al arbitrio de los congresos estatales. Éste es el tema del siguiente apartado.

## **SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN,**

### **PUNTO DÉBIL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

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 sucedieron en las entidades federativas. Algunas de las explicaciones más sustentadas sobre la alternancia de 2000 en el gobierno federal argumentan que no fue más que la conclusión de un largo proceso que empezó 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 porque implementan programas y políticas públicas para atender necesidades específicas de la población. El municipio, como primer nivel de gobierno y 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 forzar su inclusión en los sistemas nacionales. Sus índices de desarrollo humano, por ejemplo, son diferentes.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015), en sus indicadores de 2012, el mayor nivel de desarrollo humano estuvo en el Distrito Federal —ahora Ciudad de México— con 0.830 puntos. Siguieron Nuevo León con 0.790 y Sonora con 0.779. El índice de desarrollo humano (IDH) del Distrito Federal fue 11.3%, más elevado que el valor nacional, de 0.779%. En contraste, los menores niveles de desarrollo en el

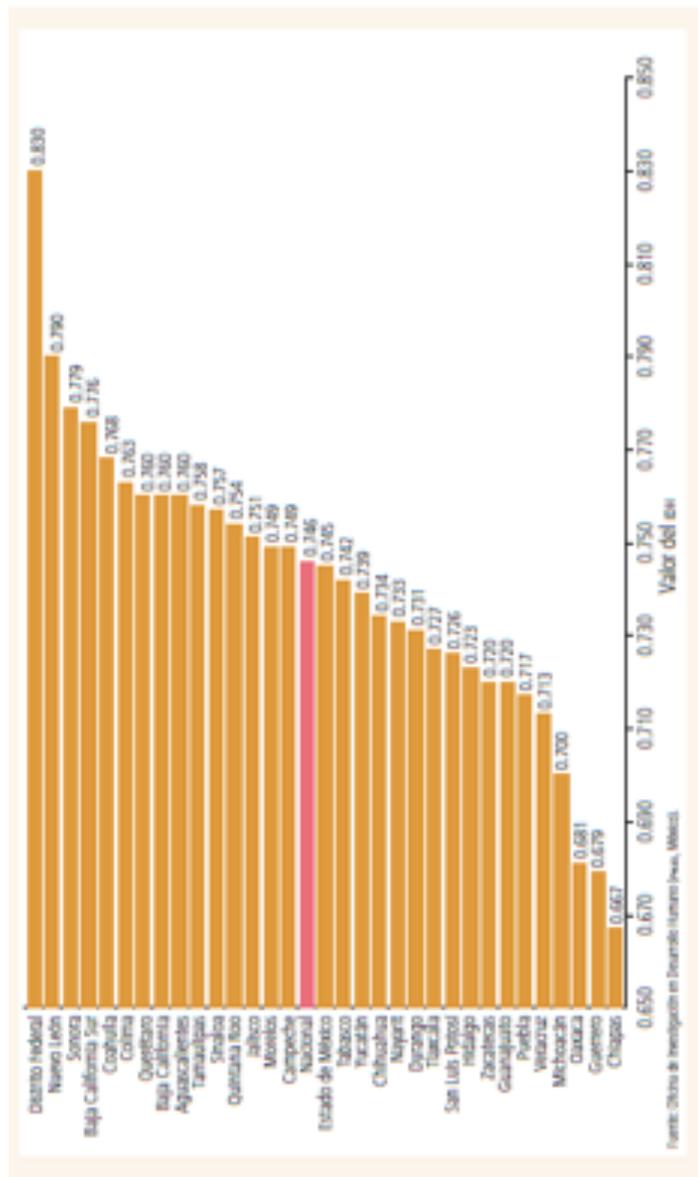
país se manifestaron en Chiapas con 0.667, Guerrero con 0.679 y Oaxaca con 0.681. El valor de IDH de Chiapas fue 10.5% menor que el nacional y 19.6% menor que el del Distrito Federal, como se observa en la gráfica 1.

El PNUD, con datos de 2014, observó que los municipios y delegaciones del área metropolitana de la Ciudad de México tenían los mayores niveles de desarrollo humano, mientras en el suroeste se concentran 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 (véase el mapa 1). Por ejemplo, todos los municipios de Baja California, Baja California Sur y el Distrito Federal presentan un 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 (INEGI, 2015), que proporciona información sobre la percepción de la población acerca del fenómeno de corrupción y las experiencias de corrupción que sufrió al realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además del contacto con autoridades y servidores públicos, la corrupción en 2015 fue el segundo problema que preocupa más a los mexicanos, con 50.09%, por detrás de inseguridad y delincuencia, que alcanzó 66.4% de las respuestas.

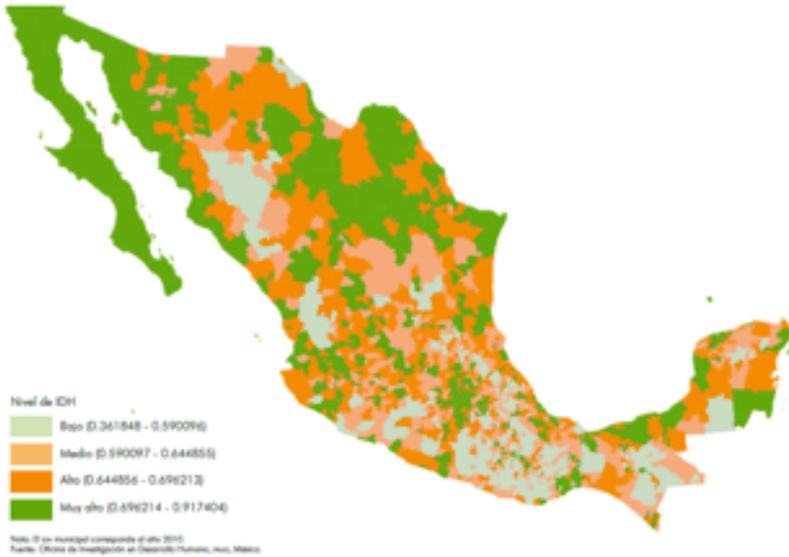
De acuerdo con el INEGI (2015), se estima que la tasa de prevalencia de corrupción fue de 12 590 víctimas por cada 100 000 habitantes, mientras la incidencia fue de 30 097 actos de corrupción por cada 100 000 habitantes. Estas cifras expresan tanto la relación de personas afectadas como las experiencias de corrupción registradas en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, así como en otro tipo de contactos con servidores públicos en áreas urbanas.

Gráfica 1. Índice de desarrollo humano, 2012



Fuente: PNUD (2015).

Mapa 1



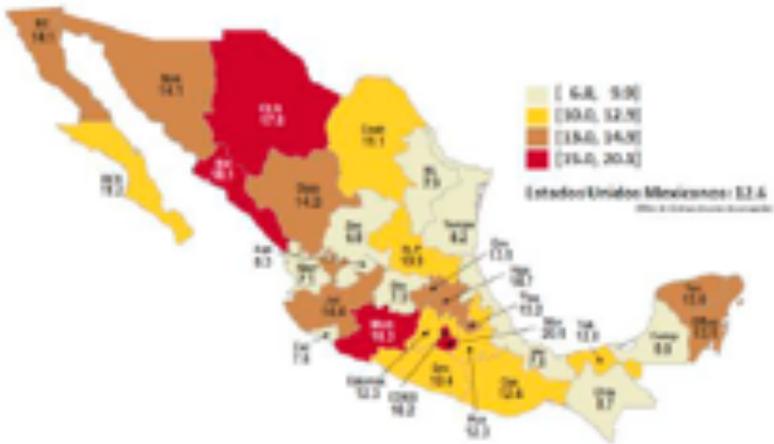
Fuente: PNUD (2014).

Por tipo de trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además de otros contactos con servidores públicos, las experiencias de corrupción con mayor porcentaje ocurrieron con autoridades de seguridad pública, que registró 55.2%, seguido de los trámites ante el Ministerio Público con 23.7%; trámites para abrir una empresa con 22.3% y juzgados o tribunales con 21.8%.

Si se desagregan los mismos datos por entidad federativa, la tasa de prevalencia de víctimas de corrupción por cada 100 000 habitantes coloca a Morelos, Sinaloa, Chihuahua, Michoacán y Ciudad de México como los cinco estados con mayor prevalencia de corrupción (INEGI, 2015). La incidencia de corrupción por cada 100 000 habitantes ubica al Estado de México, Sinaloa, Chihuahua, Sonora y Baja California Sur como los cinco estados con mayor número de casos.

Mapa 2. Tasa de víctimas de actos de corrupción por cada 100 000 habitantes (en miles de víctimas de corrupción)

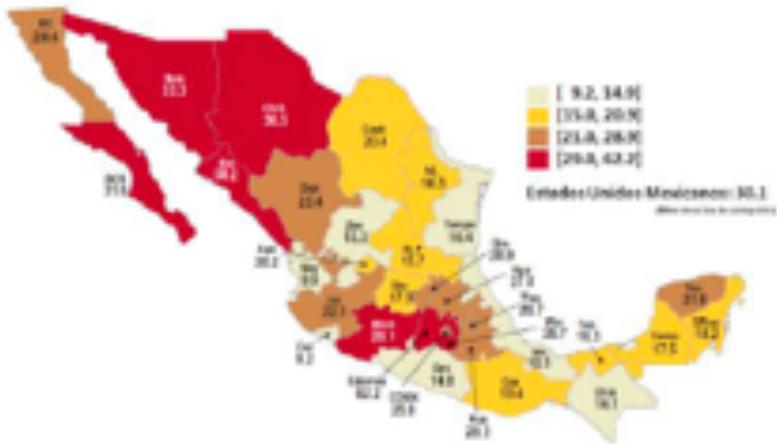
### Mapa 2. Tasa de víctimas de actos de corrupción por cada 100 mil habitantes (en miles de víctimas de corrupción)



Fuente: INEGI (2015).

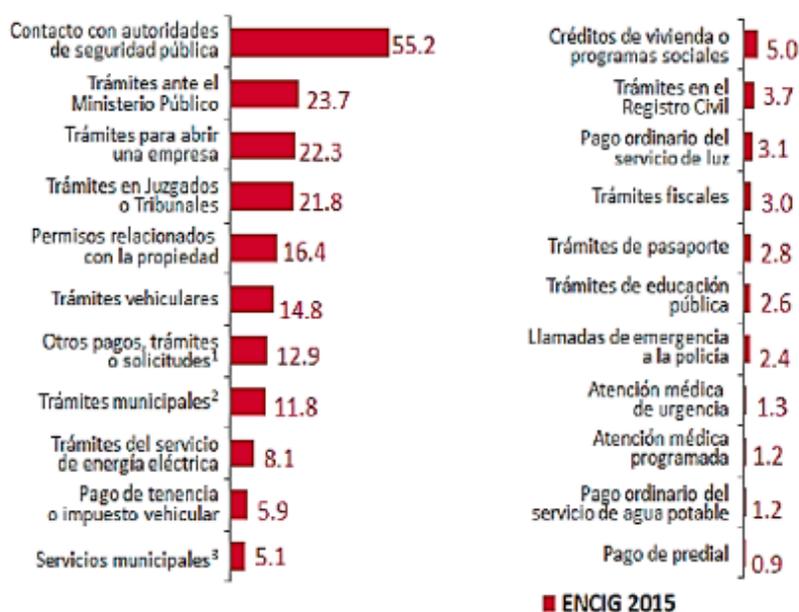
Mapa 3. Tasa de actos de corrupción por cada 100 000 habitantes  
(en miles de actos de corrupción)

### Mapa 3. Tasa de actos de corrupción por cada 100 mil habitantes (en miles de actos de corrupción)



Fuente: INEGI (2015).

**Gráfica 2. Porcentaje de usuarios que experimentarían algún acto de corrupción**



Fuente: INEGI (2015).

**Tabla 2. Tasa de prevalencia de corrupción en las entidades federativas, por cada 100 000 habitantes**

Entidad	Víctimas de corrupción por cada 100 000 hab. 2015	Entidad	Víctimas de corrupción por cada 100 000 hab. 2015
NACIONAL	12 590		
Aguascalientes	8 302	Morelos	20 092
Baja California	14 127	Nayarit	7 084
Baja California Sur	11 210	Nuevo León	7 891
Campeche	9 791	Oaxaca	12 418
Coahuila	11 097	Puebla	12 266
Colima	7 551	Querétaro	13 074
Chiapas	8 736	Quintana Roo	13 085
Chihuahua	17 621	San Luis Potosí	10 909
Ciudad de México	16 167	Sinaloa	18 144
Durango	14 292	Sonora	14 097
Guanajuato	7 253	Tabasco	12 048
Guerrero	10 352	Tamaulipas	8 152
Hidalgo	14 728	Tlaxcala	13 174
Jalisco	14 351	Veracruz	6 952
Estado de México	12 278	Yucatán	13 630
Michoacán	16 321	Zacatecas	6 810

Fuente: INEGI (2015).

**Tabla 3. Incidencia de corrupción en las entidades federativas, por cada 100 000 habitantes**

Entidad	Actos de corrupción por cada 100 000 hab. 2015	Entidad	Actos de corrupción por cada 100 000 hab. 2015
NACIONAL	30 097		
Aguascalientes	20 186	Morelos	29 740
Baja California	24 351	Nayarit	9 879
Baja California Sur	31 604	Nuevo León	16 292
Campeche	17 460	Oaxaca	19 414
Coahuila	20 350	Puebla	28 296
Colima	9 230	Querétaro	28 905
Chiapas	14 116	Quintana Roo	18 186
Chihuahua	36 472	San Luis Potosí	15 684
Ciudad de México	25 889	Sinaloa	58 232
Durango	23 365	Sonora	33 256
Guanajuato	17 259	Tabasco	16 343
Guerrero	14 819	Tamaulipas	10 441
Hidalgo	26 962	Tlaxcala	28 711
Jalisco	22 332	Veracruz	10 461
Estado de México	62 160	Yucatán	21 584
Michoacán	29 144	Zacatecas	13 252

Fuente: INEGI (2015).

## **LEGISLACIÓN ESTATAL PARA LA CREACIÓN DE SISTEMAS LOCALES ANTICORRUPCIÓN**

En el nivel subnacional, las estructuras institucionales, la división de poderes, la impartición y procuración de justicia, y la participación social responden a incentivos diferentes, de acuerdo con contextos históricos que debilitan o fortalecen las dimensiones democráticas.

A pesar de que la implementación de sistemas locales anticorrupción es un mandato establecido en el artículo 113 constitucional, 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 los que la vinculación de las entidades federativas se ancla fuertemente al gobierno federal, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción delimita su alcance en la independencia y soberanía de los estados.

En principio, esto no es negativo, pero sí demuestra la necesidad de armonizar los sistemas locales anticorrupción no sólo para optimizar los mecanismos establecidos en el SNA, sino para atender con éxito el fenómeno de la corrupción conforme a las características de cada entidad.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y Transparencia Mexicana (TM) han hecho un seguimiento interesante de este proceso para respaldar la idea de atender el combate a la corrupción en los estados de la república, pues el plazo constitucional para implementar los sistemas locales anticorrupción venció el 18 de julio del 2017. Para entonces, los estados debieron haber

cumplido con el proceso de reforma constitucional estatal y la promulgación de su ley respectiva.

Sin embargo, el reporte indica que de los 32 estados de la república, 31 ya han hecho reformas constitucionales: 22 satisfactorias, ocho regulares y una deficiente. Sólo Chihuahua permanece sin una reforma constitucional, pero con iniciativa de reforma presentada (IMCO, 2017).<sup>2</sup>

Tabla 4.



Fuente: Elaboración propia, con datos de IMCO (2017).

- 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 0% (IMCO, 2017).

En la aprobación de las leyes secundarias respectivas, también se reportan diferencias: 29 estados ya cuentan con una Ley del Sistema Local Anticorrupción, 21 satisfactorias y ocho regulares. De las leyes satisfactorias, se estimó que tuvieron 93.7% de adecuación a la Ley Modelo presentada por las organizaciones. Tlaxcala permanece sólo con una iniciativa de ley satisfactoria. Chihuahua y Veracruz continúan sin propuestas.

**Tabla 5.**



Fuente: Elaboración propia, con datos de IMCO (2017).

Al cruzar los datos de la ENCIG (INEGI 2015) con los resultados del seguimiento del IMCO (2017), se encontró que de las entidades federativas con los más altos índices de prevalencia o incidencia de la corrupción, tres tienen una reforma constitucional regular —Estado de México, Sinaloa y Michoacán—; una tiene reforma constitucional y ley regular —Ciudad de México—; otra no tiene ley —Chihuahua—, y sólo tres legislaron reforma constitucional y

ley satisfactorias —Morelos, Sonora y Baja California Sur— (véase la tabla 6).

Como se puede aducir, la agenda política en las entidades federativas es diversa y compleja. Las 32 realidades de los estados de la república intentan concurrir 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 a partir de lo local, de los municipios hacia la federación; de adentro hacia afuera y de abajo hacia arriba. Hay que recordar que los procesos de cambio más importantes en el sistema político nacional empezaron en el orden municipal y estatal. Por eso es importante construir sistemas de información estatal y municipal para generar indicadores propios en materia de calidad democrática.

Tabla 6.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2015) e IMCO (2017).

La ciudadanía en general posee derechos inherentes a su condición humana. La distancia entre la teoría de la democracia y su ejercicio cotidiano genera 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, lo que deja 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.



## CONCLUSIONES

De acuerdo con el esquema de investigación que se desarrolló en cinco capítulos, se propuso una respuesta a la pregunta de cómo se relaciona la calidad de la democracia con la observancia de un Estado de derecho.

Se confirmó que el Estado de derecho garantiza un mínimo de derechos políticos y libertades civiles que inciden de manera gradual 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 (SNA), debidamente implementado en todos los niveles de gobierno, es en potencia un buen mecanismo institucional para lograr el imperio de la ley en condiciones democráticas.

Esto se comprobó con el análisis de los alcances y limitaciones de los conceptos tradicionales de democracia en el capítulo 1, en los 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, como se expuso en el capítulo 2. En el caso específico de México, en el capítulo 3 se verificó que su estructura institucional se cimentó sobre los sistemas electoral y de partidos, 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 como una de las dimensiones procedimentales de la calidad democrática (en el capítulo 4) permite el desarrollo integral de la democracia cuando facilita no sólo la existencia, sino el funcionamiento aceptable de instrumentos, como la

rendición de cuentas. El debate y la participación ciudadana que intervinieron para legislar el SNA (en el capítulo 5) son ejemplo de que la democracia no funciona sólo por medio de procedimientos formales, sino de resultados concretos para mejorar la interacción entre sociedad y autoridades de 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 causada por la comisión de delitos de bajo y alto impacto y para crear oportunidades dignas de desarrollo humano en todo el país.

Pero la distinción teórica sobre “el ser y el deber ser” de la democracia tiene más propósitos que sólo resaltar los problemas nacionales. 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 lo largo 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 el modelo en el 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 en los que se ha estudiado la interacción social: el teórico-filosófico, el político y el jurídico-social, demuestran que sin importar la forma de organización que adopten las personas, siempre son iguales y libres.

En la actualidad, la mayoría de los países del mundo ha 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 a sus características particulares y a la medida en la que cumplen o no con los principios de igualdad y libertad de las personas, a los atributos necesarios para lograr un excelente desempeño y a los agregados mediante los cuales se puede perfeccionar.

La calidad de la democracia es una categoría de análisis que está en discusión desde hace varias décadas. Permite desagregar los rasgos distintivos de las democracias para estudiarlas a partir de sus contenidos, procedimientos y resultados, y 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 con la formalidad de la ley, sino en 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 ayuda a dimensionar sus alcances y limitaciones conforme el origen histórico y socioeconómico de los sistemas políticos. Las condiciones en las que nacieron las democracias en Europa, por ejemplo, son diferentes a las que hoy viven países de África, Asia y Latinoamérica.

A partir de tres etapas históricas, desde el final de la dictadura en 1911 hasta la última reforma político-electoral en 2014, en el capítulo 3 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 70 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 en el control del sistema electoral y de partidos

por medio de múltiples reformas legislativas, hasta 1997. En términos de resultados, es evidente el pésimo desempeño de la democracia mexicana en casi todas las dimensiones medibles.

La contribución de este libro pretende ir más allá de explicar el sistema político mexicano bajo un nuevo marco teórico y busca 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 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, el SNA representa la oportunidad de fortalecer el Estado de derecho y mejorar el desempeño democrático de manera complementaria e integral.

Un problema nacional, como la corrupción política, no se atiende de la misma manera en los tres niveles de gobierno. Se requieren políticas públicas diferenciadas que respondan 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, seguro las habrá en los resultados. Algunas de las entidades federativas con mayores índices de corrupción no lograron tener una legislación eficiente para combatirla.

La legislación federal, estatal y municipal, como instrumento del Estado de derecho, no siempre está diseñada para resolver problemas cotidianos, como la corrupción, pero que impactan en el desempeño democrático nacional e internacional. Por eso son importantes la investigación social y los estudios sobre la democracia estatal, para elaborar propuestas de mejora.

Gran parte de las disposiciones legales en México, desde la Constitución hasta los reglamentos, no contemplan ningún tipo de sanción en caso de su incumplimiento. La impunidad desenca-

dena consecuencias negativas que vulneran los principios de igualdad y libertad. La diferencia sustancial entre el Estado democrático de derecho y el resto de las dimensiones de calidad es que obliga al cumplimiento de la ley con respeto a los derechos humanos.

El contexto histórico, social y político de las entidades federativas determina 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 y no resuelven problemas o los encubren, hace falta la eficiencia del Estado de derecho y mecanismos complementarios, por ejemplo, la rendición de cuentas y la transparencia.

Cualquiera de los supuestos anteriores requiere participación ciudadana crítica, informada y responsable. La participación y el Estado de Derecho son 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.

En este sentido, algunos de los pendientes por indagar son:

- a) Los resultados que pueden generarse sobre el desempeño de la democracia mexicana, si se relaciona el Estado de derecho con otras dimensiones, según el tipo de información que se pretenda conocer y 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 entidad federativa respecto al Estado de derecho.
- 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 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 la 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 la 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, Azul. 2009. Democracia sin Estado de derecho. El ministerio público en México. *El Cotidiano* 153: 29-36. <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/15304.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2013. Estado de derecho y régimen político. En *Temas selectos de la teoría política contemporánea*, Gabriel Pérez, ed., 263-286. México: Ediciones y Gráficos Eón/Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa.
- Águila, Rafael del, José Antonio de Gabriel, Elena García Guitián, Ángel Rivero y Fernando Vallespín. 1998. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza.
- Alarcón Olgúin, Víctor. 2001. *Libertad y democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Alcántara Sáez, Manuel. 2008. Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina. *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano* 22: 169-181.
- Alcocer Villanueva, Jorge, J. V. 2009. La calidad de la democracia. *Examen* XX (172): 10-11.
- Alvarado M., Arturo. 2009. 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. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32515309.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2012. Violencia y democracia. Balance de los estudios sobre violencia. *Estudios Sociológicos* 30: 29-57. <http://www.jstor.org/stable/43202515>
- Anderson, Perry. 1988. Norberto Bobbio y la democracia moderna. *Nexos* 122. <https://www.nexos.com.mx/?p=5054>
- Arriaga Valenzuela, Luis. 2008. Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México. *El Cotidiano* 150: 83-87.
- Attili, Antonella. 2013. Repensar al Estado para consolidar la democracia. En *Temas selectos de la teoría política contemporánea*, Gabriel Pérez,

- ed., 237-262. México: Ediciones y Gráficos Eón/Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa.
- Avaro, Dante y Carlos Luis Sánchez y Sánchez, coords. 2015. *Calidad de la democracia y respuesta política. Responsiveness*. México: Grañén Porrúa/Senado de la República LXIII Legislatura.
- Barreda, Mikel. 2011a. La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas. *Política y Gobierno* 18 (2): 1-26.
- \_\_\_\_\_ 2011b. La calidad de la democracia. Un análisis comparado en América Latina. *Política y Gobierno* 18 (2): 265-295.
- Barrientos del Monte, Fernando. 2012. La (des)confianza ciudadana hacia las elecciones. México y América Latina en perspectiva comparada. En *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*, Víctor Alejandro Espinoza Valle y Alejandro Monsiváis Carrillo, eds., 197-228. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Beetham, Davis, Edzia Carvalho, Todd Landman y Stuart Weir. 2008. *Assessing the Quality of Democracy. A Practical Guide*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Beetham, Davis, Edzia Carvalho y Stuart Weir. 2009. "Evaluar la calidad de la democracia. Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional". Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Bilbeny, Norbert. 1999. *Democracia para la diversidad*. Barcelona: Ariel.
- Bobbio, Norberto. 1986. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ 1996. *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ 1998. *Derecha e izquierda*. Madrid: Taurus.

- Borja, Jordi y Manuel Castells. 1997. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Santillana.
- Borjas García, Hugo Alejandro. 2015. Calidad de la democracia en gobiernos locales: problemas y perspectivas en México. *Espiral* 22 (62): 75-99.
- Cadena-Roa, Jorge. 2008. Derechos ciudadanos y democracia en América Latina. En *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, Julio Labastida Martín del Campo, Miguel Armando López Leyva y Fernando Castaños, eds., 283-306. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Cansino, César. 2004. *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario*. México: Comisión Episcopal Pastoral de la Comunicación.
- \_\_\_\_\_. 2005. Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas. *Metapolítica* 39: 99-108.
- \_\_\_\_\_. 2008. *La muerte de la ciencia política*. Buenos Aires: Sudamericana.
- \_\_\_\_\_. 2013. Calidad democrática en América Latina: ¿proyecto o utopía? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 217: 79-98.
- Cansino, César e Israel Covarrubias. 2007. *Por una democracia de calidad. México después de la transición*. México: Centro de Estudios de Política Comparada.
- Carabante, José María. 2015. Fukuyama: auge y decadencia de la democracia liberal. *Cuadernos de Pensamiento Político* 46: 101-115. <http://www.jstor.org/stable/24368033>
- Carbonell, Miguel. (2006). ¿Qué es una democracia de calidad? *Metapolítica* 44 (9): 9-12.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Derechos fundamentales y democracia*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Cárdenas Villarelo, Ernesto. 2009. Comentarios a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *El Cotidiano* 153: 37-44.

- Cazzola, Franco. 2006. Conceptualizando la corrupción. *Metapolítica* 10 (45): 41-51.
- Cerroni, Umberto. 2000. *Política. Método, teoría, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México: Siglo XXI Editores.
- Chavarría Suárez, Mario Cruz. 2008. *Teoría y práctica de la democracia. Reflexiones sobre nuevos aportes para su estudio*. Tesis de maestría en sociología. México: Universidad Iberoamericana.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). 2012. *Aspectos básicos de derechos humanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Congreso de la Unión. 2008. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_abro\\_14ene08.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro_14ene08.pdf)
- Congreso de la Unión. 2020. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- \_\_\_\_\_. 2020a. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. [http://www.diputados.gob.mx/eleccionconsecutiva2021/pdf/2\\_LGIPE\\_vigente\\_dof\\_13abr20\\_ART\\_238.pdf](http://www.diputados.gob.mx/eleccionconsecutiva2021/pdf/2_LGIPE_vigente_dof_13abr20_ART_238.pdf)
- Cossío Díaz, José Ramón. 2003. Estado de derecho. Conceptos, funciones y límites. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* 11: 51-72.
- Dahl, Robert. 1992. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_. 1993. *La poliarquía. Participación y oposición*. México: Red Editorial Iberoamericana.
- \_\_\_\_\_. 1999. *La democracia, una guía ciudadana para los ciudadanos*. Madrid: Santillana.
- Dahl, Robert y Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. California: Stanford University.
- Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. 1789. México. UNAM. [http://www.pudh.unam.mx/declaracion\\_DH\\_hombre\\_ciudadano.html](http://www.pudh.unam.mx/declaracion_DH_hombre_ciudadano.html)
- Diamond, Larry y Morlino, Leonardo. 2004. The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy* 15 (4): 20-31.

- \_\_\_\_\_. eds. 2005. *Assesing the Quality of Democracy*. Maryland: The Johns Hopkins University Press/National Endowment for Democracy.
- Diamond, Larry y Marc F. Plattner, eds. 1996. *El surgimiento global de la democracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Emmerich, Gustavo E. 2009. *Situación de la democracia en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Escobedo, Juan Francisco. 2000. *Resonancias del México autoritario*. México: Universidad Iberoamericana.
- Escuder, María Laura. 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”. Buenos Aires.
- Ferrajoli, Luigi. 2002. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- \_\_\_\_\_. 2003. Sobre la definición de “democracia”. Una discusión con Michelangelo Bovero. *Isonomía* 19: 227-240.
- Fish, M. Steven y Robin Brooks. 2004. Does Diversity Hurt Democracy? *Journal of Democracy* 15 (1): 154-166.
- Freedom House. S. f. Mexico. *Freedom in the World 2017*. <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2017>
- Friedman, Steven. 2011. Beyond ‘Democratic Consolidation’: An Alternative Understanding of Democracy Progress. *Theory: A Journal of Social and Political Theory* 58 (126): 27-55. <http://www.jstor.org/stable/41802493>
- Garrido, Luis Javier. 1982. *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. México: Siglo XXI Editores.
- Giddens, Anthony. 1999. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. México: Taurus.
- \_\_\_\_\_. 2001. Lecciones globales. *Nexos* 287: 28-36.
- Gilas, Karolina Monika. 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.

- Gilas, Karolina Monika, Mikaela J. Christiansson, A. Verónica Méndez Pacheco, Rafael Caballero Álvarez y Ángel Sebastián Barajas. 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.
- Gómez-García, Carlos Fernando. 2008. Reseña: *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. *Díkaion* 17: 329-333.
- González García, José María. 1988. Límites y aporías de la democracia representativa en Norberto Bobbio. En *Teorías de la democracia*. José María González García, Perry Anderson y Fernando Quesada Castro, eds., 39-58. México: Anthopos.
- González García, José María, Perry Anderson y Fernando Quesada Castro, eds. 1988. *Teorías de la democracia*. Barcelona: Anthopos.
- Harrop, Martin y William L. Miller. 1987. *Elections and Voters. A Comparative Introduction*. Nueva York: New Amsterdam Books.
- Held, David. 1991. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- \_\_\_\_\_ 1997. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_ ed. 2002. *Transformaciones globales. Política, economía y cultura*. México: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ 2005. *Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington*. Madrid: Taurus.
- Held, David y Anthony McGrew. 2003. *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden global*. Barcelona: Paidós.
- Hobbes, Thomas. 1651. *El Leviatán*. (1980 ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Holzner, Claudio A. 2007. Voz y voto: participación y calidad de la democracia en México. *América Latina Hoy* 45: 69-87.
- Huntington, Samuel P. 1994. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*. Buenos Aires: Paidós.
- Hurd, Ian. 2015. Three Models of the Rule of Law. *Eidos* 23: 37-48.

- Ibarra, Pedro, Salvador Martí i Puig y Ricard Gomà, coords. 2002. *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Índice de Desarrollo Democrático en América Latina (IID-Lat). 2016. México. IID-Lat 2016. [http://idd-lat.org/2016/informes\\_x\\_pais/297/2016-mexico.html](http://idd-lat.org/2016/informes_x_pais/297/2016-mexico.html)
- Instituto Federal Electoral (IFE). 2000. *Estadística de las Elecciones Federales de México 2000*. México: Instituto Federal Electoral. [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados\\_Electorales\\_2000/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales_2000/)
- Instituto Federal Electoral (IFE). 2014. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Instituto Federal Electoral.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). 2017. Semáforo anticorrupción al cierre del plazo constitucional. 19 de julio. <http://imco.org.mx/temas/semaforo-anticorrupcion-al-cierre-del-plazo-constitucional/>
- Instituto Nacional Electoral (INE). 2015a. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional Electoral (INE). 2015b. INE/CG88/2015 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determinan las cifras del financiamiento público para gastos de campaña, así como las relativas a la distribución del financiamiento público por concepto de franquicias postales de las candidatas y candidatos independientes para contender al cargo de diputada y diputado federal por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2010-2015. [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87213/CGex201503-11\\_ap\\_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87213/CGex201503-11_ap_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2015. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Jáuregui, Gurutz. 1994. *La democracia en la encrucijada*. Barcelona: Anagrama.
- Kant, Immanuel. 2002. *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Alianza.

- Kelsen, Hans. 1974. *Esencia y valor de la democracia*. México: Editorial Nacional.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Teoría general del derecho y del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Labastida Martín del Campo, Julio, Miguel Armando López Leyva y Fernando Castaños. 2008. *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Laporta San Miguel, Francisco J. 2010. *La corrupción política*. México: Alianza.
- Latinobarómetro. 2015. *Informe 1995-2015*. Santiago: Latinobarómetro.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Informe 2016*. Santiago: Latinobarómetro.
- Laval, Christian y Pierre Dardot. 2013. *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina. 2011. *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Licea Dorantes, Silvestre. 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. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67621319005>
- Linz, Juan. 1964. *Un régimen autoritario: España*. Helsinki: Columbia University.
- \_\_\_\_\_. 1979. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. 1996. Hacia la consolidación democrática. *La Política* 2: 29-49.
- Lipset, Seymour Martin. 1963. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Locke, John. 1689. *Ensayo sobre el gobierno civil*. (1998 ed.). México: Gernika.
- López Leyva, Miguel Armando. 2017. *Calidad de la democracia en México: la participación política (2000-2014)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- López Leyva, Miguel Armando, Fernando Castaños y Juio Labastida Martín del Campo, eds. 2012. *La democracia en México y América Latina*:

- claves de lectura*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Lujambio, Alonso. 2002. *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*. México: Consejo Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Magen, Amichai y Leonardo Morlino, eds. 2009. *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring democracy?* Nueva York: Routledge.
- Malem Seña, Jorge Francisco. 2001. La corrupción política. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* 31: 579-595.
- \_\_\_\_\_. 2002. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- Martínez González, Víctor Hugo. 2009. Partidos políticos y calidad de la democracia. Notas para un nuevo debate. *Apuntes Electorales* año VII (35).
- Marx, Karl. 1980. *Contribución a la crítica de la economía política*. México: Siglo XXI Editores.
- Mazucca, Sebastián. 2006. Ampliando las concepciones sobre la democracia: acceso al poder versus ejercicio de poder. En *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*. Víctor Alarcón Olguín, coord., 279-308. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- Mazucca, Sebastián y Gerardo L. Munck. 2014. State or Democracy First? Alternative Perspectives on the State-Democracy Nexus. *Democratization* 21 (7): 1221-1243. <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2014.960209>
- McCann, James A. y Chappell Lawson. 2003. An Electoral Adrift? Public Opinion and the Quality of Democracy in Mexico. *Latin American Research Review* 38 (3): 60-81.
- Middlebrook, Kevin J. 1988. La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México. En *Transiciones desde un gobierno auto-*

- ritario*, vol. 2, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, eds., 187-223. Buenos Aires: Paidós.
- Minowa, Shigeru. 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. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=243349208009>
- Morlino, Leonardo. 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- \_\_\_\_\_. 1986. Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 35: 7-62.
- \_\_\_\_\_. 2005. Calidad de la democracia. Notas para su discusión. *Metapolítica* 39: 37-53.
- \_\_\_\_\_. 2010. The Two “Rules of Law” Between Transition to and Quality of Democracy. En *Rule of Law and Democracy Inquiries into Internal and External Issues*, Leonardo Morlino y Gianluigi Palombella, eds., 39-64. Leiden: Brill.
- \_\_\_\_\_. 2012a. *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2012b. Observando las diferentes calidades de la democracia. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 1 (1): 9-48.
- \_\_\_\_\_. 2014. *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. San José: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Morlino, Leonardo y Gianluigi Palombella, eds. 2010. *Rule of Law and Democracy Inquiries into Internal and External Issues*. Leiden/Boston: Brill.
- Munck, Gerardo L. 2011. Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina. *Journal of Democracy* 3: 22-41.
- \_\_\_\_\_. 2014. What Is Democracy? A Reconceptualization of the Quality of Democracy. *Democratization* 23: 1-26.

- \_\_\_\_\_ 2015. Building Democracy... Which Democracy? Ideology and Models of Democracy in Post-Transition Latin America. *Government and Opposition* 50 (3): 364-393.
- Munck, Gerardo y Sebastián Mantilla. 2012. *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*. Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos/Fundación Hanns Seidel.
- Munck, Gerardo L. y Jay Verkuilen. 2002. Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos. *Política y Gobierno* IX (2): 403-441.
- Munck, Gerardo L. y Leandro Wolfson. 2002. Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos. *Desarrollo Económico* 41 (164): 579-609. <http://www.jstor.org/stable/3456058>
- Murillo Castaño, Gabriel y Freddy Osorio Ramírez. 2007. Una aproximación crítica a las mediciones sobre la calidad de la democracia latinoamericana. WP 255. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- O'Donnell, Guillermo. S. f. Democracia y Estado de derecho. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. <http://www.centroedelstein.org.br/PDF/democraciayestado.pdf>
- \_\_\_\_\_ 1998. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy* 9 (3): 112-126.
- \_\_\_\_\_ 2001. Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. *Isonomía* 14: 6-31.
- \_\_\_\_\_ 2004. The Quality of Democracy. Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy* 15 (4): 32-46.
- \_\_\_\_\_ 2007. The Perpetual Crises of Democracy. *Journal of Democracy* 18 (1): 5-11.
- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel. 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe: Homo Sapiens.

- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1994. *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. IV. Madrid: Paidós.
- Olivares-Lavados, Alejandro A. y Antonio Canale-Mayet. 2009. Calidad de la democracia en América Latina. Reconstruyendo algunos *rankings* internacionales. *Díkaion* 18: 329-347.
- Orozco Henríquez, J. Jesús y Juan Carlos Silva Adaya. 2002. *Los derechos humanos de los mexicanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Ovejero Lucas, Félix. 1996. Teorías de la democracia y fundamentaciones de la democracia. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 19: 309-355. <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcn01h3>
- Palombella, Gianluigi. 2006. El abuso del derecho, del poder y del *Rule of Law*. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 29: 33-57.
- \_\_\_\_\_. 2010. The Rule of Law as an Institutional Ideal. En *Rule of Law and Democracy. Inquires into Internal and External Issues*. Leonardo Morlino y Gianluigi Palombella, eds., 2-37. Leiden: Brill.
- Pérez Pérez, Gabriel. 2006. *Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco/Eón.
- \_\_\_\_\_. 2013. Ciudadanía cosmopolita y democracia. En *Temas selectos de la teoría política contemporánea*, Gabriel Pérez Pérez, ed., 179-224. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa/Eón.
- Pérez Pérez, Gabriel y Raúl Figueroa Romero. 2015. Calidad de la democracia y Estado de derecho. En *Calidad de la democracia y Respuesta Política*. Responsiveness, Dante Avaro y Carlos Luis Sánchez, coords., 229-254. México: Grañén Porrúa/Senado de la República LXIII Legislatura.
- Polity IV. *State Fragility Index 2014*. Obtenido de Polity IV Country Report 2014 México: <http://www.systemicpeace.org/inscr/SFI/matrix2014c.pdf>

- Poom Medina, Juan. 2013. Calidad democrática y gobiernos locales en México. *Revista Líder* 22: 121-149.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: Alfaguara/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2014. *IDH Municipal en México: Nueva Metodología*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2015. *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Prud'homme, Jean-François. 2008. Los desafíos de pensar al Estado. En *Estado, democracia y construcción de ciudadanía en América Latina. Síntesis de los debates del Seminario Internacional "Democracia, Estado y Ciudadanía en América Latina"*, 4. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Centro de Investigación y Docencia Económicas/El Colegio de México/Fundación Este País.
- \_\_\_\_\_. 2015. La insatisfacción con la democracia en el México actual. *Foro Internacional* 55 (1): 302-341. <http://www.jstor.org/stable/43774512>
- Prugh, Tom y Michael Renner, dirs. 2014. *Gobernar para la sostenibilidad. La situación del mundo 2014. Informe anual del Worldwatch Institute sobre la sostenibilidad*. Madrid: Icaria.
- Przeworski, Adam. 2010. *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_. 2014. La mecánica de la inestabilidad del régimen político en América Latina. *Desarrollo Económico* 53 (211): 259-283. <http://www.jstor.org/stable/24368064>
- Ramírez Ocampo, Augusto. 2005. Democracia electoral, gobernabilidad y su impacto económico en América Latina. *Foreign Affairs* 5 (4): 49-60.

- Reyes del Campillo, Juan. 1997. El sistema de partidos en la transición mexicana. Ponencia. XX International Congress of the Latin American Studies Association, 17 a 19 de abril, Guadalajara.
- Riechmann, Jorge. 2015. *Autoconstrucción: la transformación cultural que necesitamos*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Rivas Leone, José Antonio. 2013. El debate en torno a la calidad de la democracia. *Reflexión Política* 15 (29): 22-32.
- Robertson, Roland. 1992. *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Londres: Sage.
- Rojas Soriano, Raúl. 2005. *Guía para realizar investigaciones sociales*. México: Plaza y Valdés.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1755. *Discurso sobre el origen de la desigualdad*. (2000 ed.). México: Porrúa.
- Rubio Carracedo, José. 1994. Democracia mínima. El paradigma democrático. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 15-16: 199-226.
- Ruiz Miguel, Alfonso. 1989. Problemas del ámbito de la democracia. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 6: 97-120.
- \_\_\_\_\_. 2008. Valores y problemas de la democracia constitucional cosmopolita. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 31: 355-368.
- Sahui Maldonado, Alejandro. 2016. 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* 61 (227): 273-294.
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira. 2016. Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología* 78 (1): 119-152.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2007. Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política subalterna. En *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito, eds., 7-28. México: Universidad Autónoma Metropolitana/Antrhopos.

- Sartori, Giovanni. 1965. *Aspectos de la democracia*. México: Limusa-Wiley.
- \_\_\_\_\_. 1989. *Teoría de la democracia*, t. 2: *Los problemas clásicos*. México: Alianza.
- \_\_\_\_\_. 1994. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Scartascini, Carlos, Ernerto Stein y Mariano Tommasi, eds. 2010. *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Cambridge/Washington, D. C.: Harvard University/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schedler, Andreas. 2016. *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmidt, Nicolás. 2012. *¿Qué es la calidad de la democracia? Teorías, mediciones y evidencia*. Tesis de licenciatura en ciencia política. Montevideo: Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales.
- Schmill O., Ulises 2000. Una fundamentación de la democracia. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 23: 393-426.
- Schmitter, Philippe C. y Alexander H. Treschel, eds. 2004. *The Future of Democracy in Europe: Trends, Analyses and Reforms*. Estrasburgo: Council of Europe.
- Schumpeter, Joseph A. 1983. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.
- Secretaría de Gobernación. 2007. *Diario Oficial de la Federación*. Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007)
- \_\_\_\_\_. 2016a. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. <https://www.gob.mx/sesna/documentos/ley-general-del-sna>
- \_\_\_\_\_. 2016b. *Diario Oficial de la Federación*. Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del

- Tribunal Federal de Justicia Administrativa. [http://dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2016&month=07&day=18](http://dof.gob.mx/index_113.php?year=2016&month=07&day=18)
- Senado de la República. 2013. Dictamen con Proyecto de Decreto, que reforma los artículos 73, 107, 109, 113, 114 y 116, y adiciona el 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/02/asun\\_3063007\\_20140204\\_1391532146.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/02/asun_3063007_20140204_1391532146.pdf)
- Senado de la República. 2016. 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. [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/45353](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/45353)
- Sermeño, Ángel. 2005. Democracias de calidad: ¿un nuevo espejismo? *Andamios* 2: 259-263.
- Sonnleitner, Willibald, Arturo Alvarado y Luis Ignacio Sánchez. 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* 4: 369-392.
- Strasser, Carlos. 2000. *Democracia y desigualdad. Sobre la democracia real a fines del siglo xx*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Teichman, Judith. 2004. The World Bank and Policy Reform in Mexico and Argentina. *Latin American Politics and Society* 46 (1): 39-74.
- Transparencia Mexicana (TM). 2011. *Índice Nacional de corrupción y buen gobierno. Informe ejecutivo 2010*. México: Transparencia Mexicana. <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-IN-CBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

- Transparency International. 2017. Our Work in: Mexico. <https://www.transparency.org/en/countries/mexico#>
- Tusell Collado, Alex. 2015. La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países. *Política y Sociedad* 52 (1): 179-204. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2015.v1.n52.45786](http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2015.v1.n52.45786).
- Ugalde, Luis Carlos. 2015. ¿Por qué más democracia significa más corrupción? *Nexos*. <http://www.nexos.com.mx/?p=24049>
- Warren, Mark E. 2005. La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 47 (193): 109-141.
- Weber, Max. 2012. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Whithead, Laurence. 2006. Sobre la corrupción política. *Metapolítica ¿Por qué se pervierten las democracias? Laberintos de la Corrupción* 10 (45): 53-65.
- Woldenberg, José. 1999. La transición a la democracia. *Nexos* 261.
- \_\_\_\_\_. 2002a. *La construcción de la democracia*. México: Plaza y Janés.
- \_\_\_\_\_. 2002b. Después de la transición. *Milenio Diario*, 29 de agosto: 20A-21A.
- \_\_\_\_\_. 2003. La transición democrática mexicana: seis tesis. En *Enfoques sobre la democracia*. Enrique Suárez-Íñiguez, ed., 175. 47-64. México: Miguel Ángel Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- \_\_\_\_\_. 2005. Los retos de la democracia. *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano* 13: 63-71.
- \_\_\_\_\_. 2014a. Democracia y desesperanza. *Letras Libres* 192.
- \_\_\_\_\_. 2014b. Tres momentos de la crítica política. *Letras Libres* 181.



El concepto que alude la calidad de la democracia remite a la búsqueda de la igualdad y libertad de las personas como valores esenciales. Un ideal que parece imposible para el sistema político mexicano construido sobre la base del presidencialismo autoritario y la corrupción como práctica normalizada. Más allá de los aspectos formales de acceso y distribución del poder, en este libro se analizan algunas de las características necesarias para aproximarse a las expectativas de una sociedad cada vez más crítica y participativa en cuanto al acceso a sus derechos.

El autor hace una importante aportación a la agenda de investigación sobre la calidad de la democracia en México, diferenciando conceptualmente que 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, con el eficaz combate a la corrupción y límites al abuso potencial del poder gubernamental. A propósito del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como estudio de caso empírico, se pregunta: ¿Cómo se relaciona la calidad de la democracia con la observancia de un Estado de derecho? ¿Cuáles son los alcances y limitaciones del sna para elevar la calidad de la democracia en el país? Después de la alternancia en el gobierno federal de 2018, el público lector encontrará uno de los antecedentes inmediatos a lo que hoy se conoce como política de cero tolerancia a la corrupción.



PUBLICACIONES



9 786072 821750