

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN III



RENDIMIENTO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO,
(2000-2006)

TESIS DOCTORAL DE:

XAVIER ERIC MICHELL JAÉN

DIRIGIDA POR:

SECUNDINO GONZÁLEZ MARRERO

Madrid, 2013

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
Departamento de Ciencia Política y de la Administración III

Doctorado en Estudios Iberoamericanos:
Realidad Política y Social

TESIS

Rendimiento y calidad de la democracia en México
(2000-2006)

Director de tesis

Dr. Secundino González Marrero

Xavier Eric Michell Jaén

Madrid, España, marzo de 2012

Agradecimientos

Agradezco a mis padres y hermana su apoyo y paciencia durante estos largos años alejado de ellos. Agradezco a mi familia por el respaldo moral que me han otorgado directa o indirectamente.

Esta experiencia no hubiera sido posible sin la ayuda de la Universidad de Guadalajara, México; que por su mediación, me otorgó beca para estudiar en la Universidad Complutense de Madrid.

Especial gratitud a mi director de Tesis, Dr. Secundino González Marrero; su invaluable asesoría, confianza y apoyo hicieron posible la culminación de la misma; mi agradecimiento infinito a la Universidad Complutense de Madrid, al personal académico y administrativo que he conocido durante mis años en ella. Gracias por compartir conmigo su invaluable asesoría, conocimientos y experiencias.

Gracias a aquellas personas que, en estos últimos años, han estado ahí para entregarme su apoyo y amistad en mi largo camino por Europa. Sin su ayuda hubiera sido difícil concluir en buen término esta Tesis.

ÍNDICE

Introducción	6
CAPÍTULO 1	
CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: CLAVES Y EXPECTATIVAS	13
1.1 Conceptualizando la democracia	17
1.1.1 Definiciones de democracia	21
1.1.2 Consolidación democrática	31
1.2 Modelos de democracia	39
1.2.1 Modelo democrático prevaeciente en México	41
1.3 Calidad de la democracia	46
1.3.1 Dimensiones de la calidad de la democracia	55
1.3.1.1 Estado de derecho (<i>rule of law</i>)	56
1.3.1.2 Rendición de cuentas (<i>accountability</i>)	58
1.3.1.3 Reciprocidad (<i>responsiveness</i>)	61
1.4 ¿Cómo se analiza, interpreta y valida el rendimiento de la calidad de la democracia en México?	63

CAPÍTULO 2	67
PROCESO ELECTORAL, PLURALISMO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA	
2.1 Sistema de partidos y sistema electoral	70
2.1.1 Sistema de partidos	76
2.1.1.1 Rol de los partidos políticos en el contexto democrático	88
2.1.1.2 Financiamiento hacia los partidos políticos	95
2.1.2 Sistema electoral	104
2.1.2.1 Desarrollo electoral y gobernabilidad en su contexto	116
2.1.2.2 Sistema electoral hacia la gobernabilidad	129
2.1.2.3 Tendencia electoral: volatilidad, abstencionismo y votos nulos	147
2.1.2.4 Seguimiento del sistema electoral	151
2.2 Interacción entre los poderes: ejecutivo y legislativo	156
2.3 Valoración institucional en el contexto de las dimensiones para la democracia	163
2.4 Instituciones para el fortalecimiento de la democracia: IFE, IFAI, EFS, TEPIF o TRIFE, PJF, CNDH	174
2.4.1 Instituto Federal Electoral	176
2.4.2 Nuevas instituciones de rendición de cuentas en México (IFAI y EFS)	181
2.4.2.1 Instituto Federal del Acceso a la Información Pública y Protección de Datos	184
2.4.2.2 Entidad de Fiscalización Superior	189
2.4.3 Poder Judicial de la Federación	205
2.4.4 Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación	208
2.4.5 Comisión Nacional de Derechos Humanos	210
Consideraciones	214

CAPÍTULO 3	219
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA	
3.1 Preámbulo de una sociedad civil: organizada y estructurada	221
3.2 Sociedad civil y Estado de derecho	233
3.2.1 El espejo de la sociedad civil	241
3.2.2 Confianza ante las instituciones del Estado	245
3.3 La sociedad civil como ente de cambio	266
3.3.1 Participación y cultura política	269
CONSIDERACIONES	273
CONCLUSIONES	275
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	295
SIGLAS	308
Índice de figuras y cuadros	311

INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

Los países de América Latina han experimentado cambios en sus regímenes políticos durante los últimos 25 años. Ante una mejor participación ciudadana, hay mayor libertad de expresión tanto en los medios de comunicación como en los ciudadanos; éstos últimos tienen la posibilidad de ser sujetos de cambio, así como de ganar espacios en la libertad de asociación, incremento en el respeto por las diferentes preferencias, tolerancia a la diversidad de ideas políticas.

Uno de los países en América Latina que ha demostrado tener en los últimos años un avance considerado en sus instituciones es México. En consecuencia en este estudio, se parte que México tiene una democracia representativa pero lo interesante es conocer cuál es la calidad de la democracia que tiene México a partir del año 2000.

En el contexto sociopolítico, México posee un régimen estable en América Latina; aún después de superar el autoritarismo ejercido por un sólo partido político por más de setenta años, a pesar, de elecciones periódicas donde la oposición no lograba romper el control que el poder Ejecutivo ejercía hacia el poder legislativo y judicial. En este contexto lo interesante es el desarrollo de reglas y prácticas que se acercaron a la población a través de un marco de instituciones y posibilitaron la participación real de diversos partidos para optar por una alternancia.¹

México como país participa de los cambios, se integra al contexto democrático de América Latina. Bajo este panorama surgen expectativas sobre todo en la población joven, al creer que la mayoría contaría con acceso a la educación en todos sus niveles,

¹ El fin era consolidar las libertades individuales, el respeto a los derechos humanos, principalmente ser tratados como sujetos del cambio, es decir como actores principales en el proceso democratizador; sumado a estas exigencias, el país estaba bajo la mira de los organismos internacionales.

más posibilidades de empleo con diversos perfiles, asistencia en los espacios culturales y derecho a la salud.

La “creación” y la materialización de las expectativas principalmente entre 2000-2006, período denominado de transición, alternancia o simplemente de cambio para arribar a un régimen democrático, con un sistema electoral definido y de partidos fuertes a partir de la reforma política de 1996, experimentaron nuevas formas de interacción social y de gobierno gracias a la separación de poderes, independientes unos de otros, y con el nacimiento de instituciones reconocidas como instrumentos válidos para el fortalecimiento de la democracia.

Cuando se crean expectativas también surge la confianza en el nuevo amanecer democrático y, por ende, se confía en las expectativas de crecimiento político, económico y social para la solución de los diversos problemas que enfrenta el país, como los movimientos sociales: Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), San Salvador Atenco.

A pesar de los grandes esfuerzos por lograr un cambio en este período, con un régimen democrático, el intento de solucionar los problemas se desvanece por la insuficiente capacidad de diálogo político entre las partes; sin consensos se va produciendo una parálisis institucional y el debilitamiento de las instituciones. Sin embargo, en algunos de los casos se observa una sociedad civil más activa ante la escasa satisfacción de sus demandas o preferencias. En este contexto nos preguntamos: ¿Cómo se establece la calidad de la democracia en México?

Esta inquietud nos ubica en el siguiente objetivo: analizar, en el período 2000-2006 el rendimiento y la calidad democrática en México, en términos cuantitativos y cualitativos, a través de la explicación del proceso de implementación democrática, así como la presentación de los indicadores que hacen posible la medición o valoración del

avance democrático, mediante la opinión de las personas acerca de la satisfacción o insatisfacción de la premisa de una calidad democrática.

El sistema electoral debe responder al nuevo escenario que se presenta bajo el régimen democrático en el período comprendido 2000-2006; mientras el sistema de partidos tiene que representar y rendir cuentas al electorado, sobre todo, con una amplia disposición para el trabajo de consensos y la creación de puentes de diálogo; las instituciones contarían con la responsabilidad de fortalecer la democracia, en el tenor del quehacer político. La sociedad civil respetuosa de las instituciones, es el portavoz de las demandas de los diferentes estamentos de la sociedad, al tener una responsabilidad recíproca entre los actores políticos.

Resulta primordial recurrir al concepto teórico-metodológico de democracia a través, de pensadores sociales, entendida como regulador del acceso al poder político, a la toma de decisiones. Una democracia es fuerte mientras ofrece la poliarquía como régimen político, donde se ocasiona una toma de conciencia sobre su ejercicio (véase Bobbio, 1998; Dahl 2009; Held 1994, 2007; Nohlen, 2006; O'Donnell, 2010; Sartori, 2008b, 2008c).

La democracia es vista como un concepto empírico y normativo, donde el ciudadano es el sujeto de cambio. El proceso de la democracia se considera un continuo por su propia definición: general, normativa, procedimental, genética y mínima. El proceso democratizador conduce a la consolidación de la democracia que incluye la legitimación y el anclaje. De esta forma se caracteriza la democracia en diversos modelos democráticos; México, en sus inicios democráticos, se inscribe en un modelo representativo, después se desvirtúa en un modelo de democracia delegativa bajo un régimen autoritario y, a partir del período 2000-2006 se genera un proceso democrático hacia un modelo representativo.

Las nuevas expectativas cifradas en la democracia pretenden mejorar su calidad, como instaurar en el nuevo régimen las ocho garantías institucionales², que dan respuesta a las preferencias de los ciudadanos en términos de equidad e igualdad.

La democracia se analiza en el contexto de tres dimensiones que permiten ordenar las responsabilidades de los ciudadanos y las instituciones dentro del Estado de derecho, la rendición de cuentas y la reciprocidad, además de valorar el avance del rendimiento y calidad de la misma.

Para poder entender el análisis de la calidad de la democracia por medio de sus dimensiones, y darle una mayor fuerza; es necesario tomar en consideración diferentes democracias en América Latina, por eso se toma de ejemplo los países de Argentina, Brasil y Chile en el contexto de América Latina; por tratarse de países que iniciaron un proceso de transición después de haber visto interrumpida su democracia.

Si, ante un régimen democrático encontramos que el sistema electoral, sistema de partido y sociedad civil, analizados en el contexto del Estado de derecho, rendición de cuentas y reciprocidad, son débiles y por ende, actúan con un bajo rendimiento ante la calidad democrática; al generar expectativas pobres para los ciudadanos como sujetos de cambio e igual fenómeno ocurre con las instituciones.

La metodología utilizada, con base en el método de estudio de caso, nos conduce al análisis del rendimiento y la calidad democrática en México como un procedimiento progresivo. Involucra aspectos descriptivos y explicativos a través de los conceptos que delimitan a la democracia, el sistema electoral y de partido, las instituciones y la sociedad civil, con información cualitativa y cuantitativa como complemento del análisis.

² Ocho garantías institucionales: Libertad de asociación, de expresión, y de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y luchar por los votos, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, instituciones que garanticen el voto ciudadano y demás formas de expresar las preferencias.

En el análisis metodológico es importante considerar como variable dependiente a la democracia en rendimiento y calidad. Los aspectos teóricos, conceptuales y empíricos nos permitirán fundamentar la hipótesis que dará respuesta sobre la calidad de la democracia que tiene México. Las variables independientes son el sistema electoral, el sistema de partido y la sociedad civil, que inciden a través de su comportamiento en la variable dependiente; así ésta demanda de la parte conceptual la información proveniente del contexto en que se desarrolla.

Para esto hemos de recurrir a instrumentos institucionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Latinobarómetro, The Economist Intelligence Unit's; Freedom House (FH); autores como Levine y Molina; el Instituto Federal Electoral (IFE), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Naturaleza del Compromiso Cívico: Capital Social y Cultura Política en México, Barómetro de las Américas por LAPPOP.

El primer capítulo presenta una conceptualización clara y precisa de la democracia así como el conocimiento de las dimensiones que la comprenden: Estado de derecho (*rule of law*), rendición de cuentas (*accountability*) y la relación con la reciprocidad (*responsiveness*). Los procesos de consolidación en su desarrollo de legitimación y anclaje que permiten establecer un proceso para la interpretación y validación de la variable dependiente: la democracia en su rendimiento y calidad, ante las variables independientes, sistema electoral, sistema de partido y sociedad civil con sus respectivos indicadores.

En el segundo capítulo se presentan situaciones derivadas del sistema electoral y de partido, las actuaciones del poder ejecutivo y el legislativo, las instituciones nacidas para el fortalecimiento de la democracia. La finalidad es observar cómo las diferentes acciones se potencializan para la consolidación de la democracia, así como tomar en

cuenta los aspectos que entorpecen o simplemente no aportan ninguna atención adecuada que genere alternativas en la solución de los problemas y la participación real ante las instituciones y la sociedad que hagan factible la gobernabilidad.

El tercer capítulo está relacionado con la participación ciudadana y la democracia. La sociedad civil, independiente del Estado y de las instituciones políticas, juega un papel fundamental como canalizadora de las demandas de la sociedad para el fortalecimiento de la vida democrática, pero también reconoce y es respetuosa del rol que desempeña el Estado y las instituciones.

En el desarrollo del presente trabajo, encontraremos el uso de elementos teórico-metodológicos articulados con indicadores e índices; sin olvidar que éstos tienen sus limitantes como instrumentos de medición y/o valoración; los elementos empíricos nos posibilitan medir el rendimiento y la calidad de la democracia que prevalece principalmente en México durante el período 2000-2006 y utilizar como ejemplos los casos de Argentina, Brasil y Chile por tratarse de países que fueron gobernados bajo un régimen presidencialista y vieron, de manera abrupta, interrumpido su proceso democrático como producto de golpes de Estado o regímenes autoritarios.

En México, como en los países mencionados, se ha iniciado una nueva etapa institucional de diferentes momentos y, a través de una transición, son llevados a retomar el camino de la democracia representativa, en búsqueda de su consolidación y legitimación hacia la libertad e igualdad, como fin último para lograr el desarrollo político, cultural, económico, educativo y social en el contexto de América Latina.

CAPÍTULO

1

Calidad de la democracia: claves y expectativas

CAPÍTULO 1

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: CLAVES Y EXPECTATIVAS

El presente capítulo contiene elementos teórico-metodológicos cuya intención es advertir las características de la democracia. Los lineamientos establecidos para el estudio de una democracia de calidad presuponen la presencia de valores de igualdad y libertad. Con estos elementos se manifiesta la factibilidad de la valoración del rendimiento de la democracia en México, la valoración se considera, en el marco teórico, como la visualización que nos encamina desde una democracia mínima, hacia una ideal (Morlino, 2009:4).

Lo importante, para nuestro caso, es considerar cómo se configura la democracia empírica como la base genética de la participación y de los consensos que ponen en perspectiva la cooperación entre los actores involucrados; donde la normatividad favorece las garantías de las libertades fundamentales para el desarrollo y construcción de una mayor igualdad. Morlino (2009: 1-13).

Hemos de entender que la democracia empírica sólo será factible en la participación siempre y cuando se retomen los valores de la democracia normativa que garanticen alcanzar un proyecto de democracia ideal. Coexistirá al asegurar la participación, con normas éticas y políticas, que permita abrir espacios para la cooperación en el sentido de colaborar en los consensos y disensos, en la competición y la reciprocidad y en los contenidos de los procesos y sus resultados democratizadores.

Ahora bien, en la medida que se superan los obstáculos, de las diferentes circunstancias internas o externas del mundo globalizado, la democracia demanda como

mínimo poner atención en los contenidos, procesos y resultados de los diferentes ámbitos de competencia, públicos o privados, encausados por un sistema político.

En el proceso de transición se ha permitido construir una nueva estructura política y social que conduzca al país por una democracia que posibilite caminar, “dada la cantidad de limitaciones que se nos imponen en el mundo real” (Dahl, 2006: 38), hacia una democracia de mayor calidad. Es indispensable notar un primer modelo de transición, basado en el cambio a una democracia desde un régimen autoritario. Un segundo modelo, transita de un régimen no democrático a uno democrático; luego encontramos en un tercer modelo donde se identifican variados modelos de democracia para valorar en forma profunda los cambios democráticos; por último un cuarto tipo de transición denota el paso de una democracia baja a una de mayor calidad democrática. Morlino (2009: 1).

En el caso mexicano para tener la claridad del proceso de transición habrá de entenderse como: “el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro” O’Donnell (1994: 19). En México se tuvo la transición de un sistema democrático autoritario a un sistema democrático representativo, a partir del año 2000, con todos sus antecedentes históricos que hicieron posible la transición democrática (véase Cansino, 2000, 1998; Aziz Nasif, 2003).

Se requirió identificar el tipo y modelo de democracia instaurado en México a través de hechos empíricos y normativos, para estar en condiciones de valorar el rendimiento y la calidad democrática, desde la perspectiva donde se consolida una democracia mínima, y nos posibilita observar los elementos indispensables para encauzarnos hacia una democracia de mayor calidad.

De esta manera, los elementos de competición, participación, consensos, disensos, oposición, entre otros, a través de los derechos civiles, políticos y sociales nos

ayudarán a entender la importancia de la consolidación democrática y de los factores necesarios para apreciar la calidad de ésta. Sin embargo, en este proceso de consolidación hacia un sistema democrático ideal, la calidad en sentido sincrónico y diacrónico puede ser analizada desde las mismas instituciones consideradas dentro de la definición mínima. (Morlino, 2009: 9). Cuando hablamos de consolidación nos referimos, particularmente a una situación de carácter político para contar con los elementos de la legitimación y el anclaje. En los caso de Argentina, Brasil, Chile y México, a pesar del avance democrático, se observan diversos grados de consolidación obtenidos durante el período de estudio.

Para identificar los logros e imperfecciones políticas, sociales e institucionales, es necesario considerar el planteamiento de Morlino (2009: 1), quien afirma que es importante revisar los diferentes procesos de democratización según el contexto en el que se ubican; lo que nos posibilita determinar el rendimiento de la democracia mexicana tomando en cuenta los hechos históricos que leemos en un proceso que parte del autoritarismo hacia la democracia. En otras palabras, buscamos la distinción de los elementos teórico- metodológicos de un devenir que tiene como punto de partida un régimen no democrático y tiende hacia un régimen democrático, es decir, hacia el rendimiento de la democracia que busca consolidarse durante el período 2000-2006.

El siguiente punto analiza el desenvolvimiento y el trazo histórico entre una democracia y su devenir hacia la otra, esto es, el paso de una democracia real a una democracia ideal. A partir del hecho de contar con una democracia mínima, se deja entrever el proceso democrático.

En este marco de estudio debemos, a su vez, poner atención al sistema que presupone el proceso de consolidación (legitimación y anclaje); entender la calidad de la democracia en relación al umbral entre la caracterización de la democracia mínima en

su proceso, contenido y resultados, y su línea de transformación hacia la democracia ideal, como punto de referencia para definir el rendimiento de la democracia mexicana (véase Morlino, 2009, 2001 y Ausubel, 2003).

Esto servirá para explicar cómo funciona la democracia nacional, en su contenido, a través del proceso y los resultados hacia la consolidación de su democracia, basada en las dimensiones para la calidad de la democracia y en los indicadores e índices indispensables para su determinación. México está regido por una democracia de baja calidad y es necesario establecer los parámetros y la función de las dimensiones para evaluar su sistema democrático. Lo anterior se propone con la finalidad de que esta primera parte del trabajo sirva de base para el estudio de la calidad de la democracia mexicana.

1.1 Conceptualización de la democracia

En el mundo globalizado, a partir del siglo XX, se ha generalizado que un modelo de gobierno es aquél que se basa, precisamente, en el principio de la democracia; considerada la más apropiada para las sociedades, porque se rige a través de fundamentos básicos que buscan un estado de bienestar y permite ejercer, de esta manera, un poder político más equitativo para la sociedad.

Además, menciona Kniep (2009:55) la importancia de que el modelo de democracia sea abordado conforme al modelo “*Embedded Democracy*”³. Este modelo sigue la suposición explícita de que la democracia y el imperio de la ley no son contradictorios, pero sólo puede ser concebida como un concepto fundador. En concreto

³ El modelo *Embedded Democracy* (democracia arraigada), plantea que en un régimen electoral democrático, condición necesaria para un gobierno democrático, es indispensable un nexo con el estado de derecho. Es necesario el conjunto mínimo institucional, visto desde una dimensión vertical y horizontal, para el análisis de los cinco regímenes parciales de este modelo (véase Merkel 2004 y Kniep 2009).

se define en cinco regímenes parciales: “el régimen electoral democrático (A), derechos de participación política (B), las libertades civiles (C), garantía institucional de la autoridad (D), cómo se fusiona el poder efectivo de gobierno de los representantes democráticamente elegidos (E)” (Kneip, 2009: 72).

Esto nos lleva a revisar el concepto de régimen democrático, entendido por Bobbio como “el conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y producida la más amplia participación posible de los interesados” (1997: 18). Bobbio (1998: 221) nos advierte que la democracia va mucho más allá de la forma de gobierno, sobre todo si se pregunta quién gobierna y cómo gobierna; esta caracterización se entiende como lo mínimo que permite el desarrollo democratizador, más allá de las instituciones con sus fines democráticos.

Así, entendemos que México (Meyer 2005: 150), transitó de un régimen autoritario a partir de su democracia mínima, donde el cambio se ve como un instrumento que permitiría los verdaderos cambios, ya sea en su forma o contenido. Sin embargo nunca se aclaró el cambio y durante el foxismo se mantuvo una vaguedad además de observarse los intereses particulares de una democracia formal y sustantiva. Ante este paso, Pérez-Díaz (2008: 141) sugiere que una transición democrática, y su consolidación, demanda de un compromiso moral por parte de todos los actores, sean políticos o sociales, para superar los problemas del pasado; el compromiso nos lleva hacia el proceso de construcción de una democracia a la altura de los países desarrollados que cuentan con instituciones sólidas, con sistemas electorales y partidos fuertes.

Si observamos estas dos definiciones, de Bobbio y de Pérez-Díaz, coinciden en la interpretación de la realidad que se vive en los países desarrollados o en vías de desarrollo democrático. Ahora bien, es necesario avanzar en el análisis abordando

completamente el término democracia, en virtud de las diferencias significativas o sustantivas del concepto entre los estudiosos de ésta.

Al hablar de este tema es prioritario partir del significado de la palabra “democracia”. Su alcance nos remite al “gobierno del pueblo”. Sin embargo, lo menciona Przeworski (2010: 42-43), la democracia actual no tiene nada que ver con la democracia de la Grecia clásica. Entonces, para entender el concepto de democracia, hoy en día, resulta que la investidura del individuo proviene del poder legítimo del pueblo, en sentido de un movimiento ascendente, creado al mismo tiempo por el individuo que adquiere ese poder, y un movimiento descendente para ejercer el poder efectivo (véase Sartori 2008c y Bobbio 2000).

De esta manera, se crea la relación entre representante y representado, como menciona Sartori: “el poder es una relación; un individuo tiene poder sobre otro porque le obliga a hacer lo que de otra forma no haría” (2009: 20). Por consiguiente, el ideal de democracia, con valores de libertad e igualdad, es complejo y muy discutido, tanto como sus justificaciones e implicaciones prácticas en el ejercicio del poder.

Es preciso revisar otras definiciones de democracia. Vale la pena remontar en el concepto de democracia de Robert A. Dahl, quien asegura que: “Son democracias todos los regímenes que se distinguen por la garantía real de la más amplia participación política de la población adulta masculina y femenina y por la posibilidad de disenso y oposición” (Dahl, 1970 citado por Morlino, 2009: 2). Para Sartori es “un sistema ético-político en el que la influencia de la mayoría se confía al poder de las minorías en competición que la aseguran (a través del mecanismo electoral)” (Sartori, 1957: 105); años después, este mismo autor afina su definición y menciona que es: “el mecanismo que genera una poliarquía abierta cuya competición en el mercado electoral atribuye

poder al pueblo, y específicamente impone la respuesta, de los elegidos frente a sus electores” (Sartori, 1999: 104).

Morlino (2009) analiza ambas definiciones de democracia y las esclarece con sus propios elementos que, de hecho, son diferentes; señala de Robert Dahl la descripción de democracia empírica, centrada en la participación y los disensos, llamadas democracias liberales de masa; de Sartori, valora la propuesta empírica; de Dahl, la intención de realizar conexiones entre elementos empíricos y normativos desde una perspectiva de la teoría política. De esta forma, la democracia normativa tiene dos elementos fundamentales: la competición y la *responsiveness*⁴. Tanto la democracia empírica como la normativa definen elementos esenciales y relevantes para valorar la distancia entre una democracia real en camino hacia una democracia ideal. Sin embargo, no otorgan elementos suficientes para calificar si un país tiene una democracia ideal o real.

Ambas definiciones de democracia contemplan dos tipos de clasificación, una empírica y otra de carácter teórico-político. La primera nos conduce a realizar investigaciones basadas en la observación de elementos significativos como la participación y el disenso que, conjuntamente, permiten describir las democracias liberales de masas. La segunda definición es más compleja y legítima; pretende valorar la conexión de los elementos empíricos y de los elementos normativos, vínculo mediante el cual se construye la teoría política a través de la competición y la responsabilidad de los gobernantes.

⁴ Reciprocidad (*responsiveness*): “capacidad de los actores políticos para actuar de acuerdo con los intereses y deseos de los ciudadanos” (Morlino, 2009: 199).

1.1.1 Definiciones de democracia

En la revisión teórica encontramos diversas definiciones, analizadas por Morlino (2009), para situar el concepto democracia como una forma de voluntades individuales y sociales para su propia autonomía, que buscan la individuación de las personas en y para las sociedades “autónomas”.

Es preciso repasar las definiciones de democracia desde una perspectiva que las contemple con sus particularidades: la general, la genética, la mínima, el desarrollo procedimental y la utilización de lo normativo e ideal, con la intención de identificar los elementos esenciales que caracterizan a cada una de ellas y así establecer la calidad de la democracia y la valoración. Bajo este tenor, la democracia mínima crea las condiciones necesarias para avanzar en la calidad de la democracia, sin omitir ninguna de sus características, como punto de partida del umbral de la democracia real hacia la concebida como la democracia ideal.

En la figura (1) se mencionan las cinco formas de democracia indispensables para el análisis conceptual de la misma.

Figura 1. Formas de democracia



Fuente: elaboración propia con información de Morlino (2009: 2-13).

La democracia *general* (Morlino, 2009) ubica los elementos que distinguen las normas e instituciones, como el orden de las reglas formales o procedimientos que facilitan llevar a cabo el voto a través del sufragio universal; también es necesario considerar las elecciones libres, limpias, competitivas y periódicas, con la intención de organizar una estructura para la toma de decisiones y de control, mediante un parlamento con los poderes respectivos; igual de importante es la participación de los partidos a través de un conjunto de estructuras de intermediación. Es preciso destacar las instituciones y las normas como elementos sustanciales de la confianza real de los derechos políticos y de las libertades que se basan en un aparato burocrático estructurado mediante normas legítimas, en vías de la validación de los derechos antes mencionados, por tratarse del resultado del proceso de los intereses de los representados por una elección.

La democracia *ideal o normativa* (Morlino, 2009) parte de los principios de igualdad y libertad para llegar a la autonomía social, con base en el desarrollo de la democracia empírica.

En el caso de la democracia *procedimental* (Morlino, 2009), debemos entender el acuerdo de ese ordenamiento social; es decir, la forma que garantiza el ordenamiento de las decisiones en relación con los contenidos que se adoptan en la práctica, por medio de esas reglas formalizadas, siempre y cuando no afecten la certidumbre en la toma de decisiones.

La democracia *genética* (Morlino, 2009) toma en cuenta el contenido concreto de las decisiones de los órganos elegidos a través de acuerdos y compromisos del colectivo, mediante el reconocimiento de las reglas para evitar conflictos entre las partes, en cuyo caso el elemento primordial es la cooperación. Debe existir un respeto por las mayorías y, de igual forma, por las minorías.

La democracia *mínima* (Morlino, 2009) considera como su máximo el umbral del punto de partida hacia el logro de los principios e ideales en la realización de la democracia; quien la compone que es el “poder del pueblo”.

Después de revisar estas definiciones es necesario considerar la argumentación que da fuerza a la misma por medio de los siguientes tipos o factores para el desarrollo de la democracia:

- 1) En los países capitalistas con alto nivel de desarrollo encontramos la democracia *representativa* en todas sus formas y tipologías; sólo se consideran las que se ligan con la culminación de la misma (O'Donnell, 2009).
- 2) Se constituyen democracias *poliárquicas* las que adoptan la forma como las define el enfoque empírico de Robert Dahl (2009).

- 3) Las democracias que no son representativas y no están encaminadas a serlo; cuentan con características diferentes y han sido denominadas democracias *delegativas* (O'Donnell, 2009).⁵

En atención a los tres tipos o factores antes señalados, se prevé el peligro de tener una democracia delegativa confundida con una democracia representativa. Morlino (2009, 2008, 2001) hace un estudio exhaustivo de las diferentes formas de democracia en una sociedad dada, por lo menos desde la definición mínima⁶ de dicho concepto. Lo que, para los efectos del presente análisis, nos permite encaminarnos a la valoración del rendimiento de la democracia, mediante los aspectos controlables y esenciales a nivel empírico. Para que un régimen sea considerado democrático deben existir como mínimo: sufragio universal, masculino y femenino, elecciones libres, competitivas, periódicas, limpias, más de un partido, fuentes diversas de información y alternativas (véase Dahl, 2008).

Una vez determinada la existencia de la democracia mínima, podemos vislumbrar una democracia de mayor calidad. Habremos de comprender la diferencia entre democracia ideal o normativa, en forma individual y social, donde el objetivo será alcanzar los principios de libertad e igualdad en las diversas dimensiones factibles de lograr dentro de los diferentes ámbitos de la vida cotidiana, a fin de obtener la autonomía, como fin último e importante de la actividad individual y social.

De esta manera, la democracia se define en términos descriptivo y prescriptivo; es decir, la definición máxima debe partir de los ideales o principios de libertad e

⁵ Las democracias *delegativas* no están consolidadas, es decir institucionalizadas, pero no significa que no puedan ser duraderas. No siempre implica una regresión inminente ni tampoco que se vislumbre una democracia representativa. En virtud de los problemas heredados de regímenes pasados, en ciertos casos, se presentan conflictos sociales y económicos que pueden culminar precisamente en una democracia *delegativa*, alejándose de la representativa (O'Donnell, 2009).

⁶ Definición *democracia mínima* elaborada inicialmente por Dahl (2008: 23-24).

igualdad, representar más allá que sólo las instituciones concretas de las que habla la definición mínima y, para efectos de medir su rendimiento, la definición de democracia deberá estar bien articulada para ser de utilidad en el análisis del desarrollo de la democracia máxima. Clarificar los preceptos nos permite observar el crecimiento de la calidad de la democracia ante algún umbral determinado, en otras palabras, analizar la distancia que separa las democracias reales de la democracia ideal.

Cubiertos los requerimientos de una democracia mínima el país se encamina hacia su consolidación en la democracia y, que según Linz, “en la fase de consolidación de un régimen democrático, por tanto, es especialmente importante el análisis inteligente de los costes políticos y los beneficios de cada medida política que se vaya a tomar” (1996: 82).

Aunado a este proceso, que tiene como consecuencia de pasar de un país autoritario a uno de cambio democrático, Huntington (1994:191-192) plantea que dentro de los problemas a resolver en la transición se encuentran primero el qué hacer con los funcionarios del pasado, para estar en condiciones de deshacerse de ellos, y cómo reducir la participación del ejército en la vida política del país.

Un segundo problema contextual está referido a los problemas endémicos del país, es decir, aquellos problemas económicos, sociales, culturales e históricos que no han sido solucionados de tiempo atrás y, que de no resolverse en el proceso democratizador, pondrían en riesgo a la propia democracia. Para Huntington (1994), esto parece no estar directamente relacionados con el éxito o fracaso de la consolidación.

Al tercer problema lo denomina sistémico y está relacionado con aquellas democracias que no logran su mayor estabilidad porque no escapan a ser inmunes de su propio sistema.

En Meyer (2005: 51) la consolidación democrática se logra cuando se alcanzan las distinciones: de *conducta*, que se mantiene con una capacidad significativa de los principios democráticos y deben de ser insustituibles; de *actitud* para que todos los problemas sean resueltos en el contexto democrático; y de *constitucionalidad* donde se espera que los problemas sean dirimidos en el marco de la ley.

De acuerdo con los planteamientos expuestos por Morlino (2009: 1-130), respecto a la consolidación de la democracia, en su proceso de legitimación y anclaje debe existir un gran cuidado para evitar desviarse. Por ejemplo, México en su devenir histórico deja en el pasado la democracia delegativa (véase González 2002 y Cansino 2000), para avanzar hacia una democracia de calidad. La sociedad mexicana se da a la tarea de construir una democracia con mayor calidad que apunte hacia los valores de libertad e igualdad, como principios sustantivos, sin embargo, se denota un largo tránsito por recorrer en el cuidado de las diferentes acciones y actividades en los ámbitos que contienen una democracia: contenidos, procedimental y resultados.

Es interesante retomar, de forma breve, el pasado histórico de la democracia mexicana en el contexto que la caracterizó, en el período pre-revolucionario, durante el régimen autoritario de Porfirio Díaz como presidente de los Estados Unidos Mexicanos (1877-1880/1884-1911) (véase Krauze, 1998).

Porfirio Díaz se mantuvo durante más de treinta años en el poder. Durante el proceso pos revolucionario surge una democracia delegativa que se refleja en la falta de progreso institucional y eficacia gubernamental; es decir, aunque la elección presidencial conlleva el derecho a gobernar durante un tiempo establecido, según el calendario electoral, la pertenencia de este período es únicamente el poder por el poder, de forma vertical, donde la toma de decisiones es única del presidente. Como consecuencias de esto, las instituciones políticas poco a poco se alejan de su esencia

democrática dentro de su proceso de construcción o legitimidad. De esta manera, los problemas del pasado, provocados por las crisis sociopolíticas y económicas del régimen autoritario, responde a un

[...] sistema político mexicano [...] edición funcional y moderna de un modo muy antiguo de coordinar el poder. Poniendo <vino viejo en odres nuevos>, la corporación moderna operaba al servicio de un producto centenario: el mando patriarcal de los soberanos, la obediencia filial de los gobernados. Y sin embargo, a pesar de que <el mercado de la buena voluntad> pagaba mucho más que el de la libertad, la subordinación no era universal. El sistema imperaba sobre el país, pero el país no era el sistema (Krauze, 1998:109).

Con la Constitución de 1917 se establece en México el devenir democrático con los valores de libertad e igualdad. Por consiguiente, se observa y se cree firmemente que un gobierno electo democráticamente tiene la posibilidad de pasar a un nuevo estadio con implicaciones mayores a las que se podrían presentar en una primera etapa de cambio que supone la modificación del gobierno autoritario hacia una democracia delegativa. Posteriormente, en el país se construye un proceso que lo conduce a una democracia de mejor calidad durante 70 años de régimen autoritario, el cual se afianzó a través de

[...] la alianza con Estados Unidos durante la segunda guerra mundial y “la unidad nacional” en la lucha contra el fascismo, sirvieron de justificación para dismantelar la propuesta de continuar adelante con la reforma social y poner en su lugar la defensa de un gran valor universal: la democracia política. No obstante, se trató de una defensa discursiva, pues lo que en realidad se afianzó en México fue un régimen autoritario sostenido por un partido de Estado (Meyer, 2005: 113).

Esta transición, en el caso de México, posibilita la presencia de un régimen democrático institucionalizado y consolidado. La transición es entendida como un beneficio, caracterizada por un gobierno elegido democráticamente. Sin embargo, este cambio no garantiza una democracia representativa, ante la posibilidad de ineficiencias e incertidumbre, lo que pudiera ocasionar un retroceso hacia el régimen autoritario.

Ahora bien, para el éxito en la nueva vida democrática es necesario que se manifieste el flujo del poder político a través de la construcción de un conjunto de instituciones para la toma de decisiones (ibíd.:159-180). Para la obtención del éxito es indispensable contar con políticas gubernamentales y estrategias políticas llevadas a cabo con la coalición de actores o líderes políticos, que tengan una amplia base social, así como la construcción de instituciones democráticas, que permitan resolver los problemas sociopolíticos y económicos heredados del régimen autoritario.

En la práctica, el régimen de la Revolución mexicana se convirtió en uno de partido de Estado, autoritario, irresponsable, corrupto y constructor de una estructura social desigual e injusta. Su nacionalismo, real en el inicio, fue perdiendo prestigio hasta quedar arrumbado, cuando su clase política se vio obligada abrazar la ideología de la globalización como la única vía para dar oxígeno a un sistema que tenía escasas probabilidades de sobrevivir tal cual (Meyer, 2005: 34-35).

Si entendemos que un régimen democrático se puede establecer con el requisito de la implementación de dos procesos importantes de la democracia, como son la igualdad y la libertad, entonces es necesario aclarar qué se entiende cuando hablamos de libertad. La libertad es concebida como una premisa indispensable para obtener una mayor igualdad, mientras que la igualdad debe de ser entendida como la aceptación de las diferencias de las personas.

En este aspecto, es importante retomar a Ulrich Weiß, cuando plantea que “la igualdad y la libertad están vinculadas entre sí de manera complicada, es decir, la igualdad tiene un papel primordial en la emancipación de la burguesía, pero también del movimiento obrero. Teóricamente, no se puede concebir –como lo insinúa el lenguaje polémico– vincular la libertad al liberalismo y la igualdad al socialismo” (Nohlen, 2006: 693).

En las democracias contemporáneas se han fijado los ideales y se visualizan las direcciones del desarrollo, contemplan además de la promoción de los valores, los

derechos a la ecología, salud, trabajo, beneficios para las personas de la tercera edad, la satisfacción de las necesidades básicas para la vida y la educación básica, así como la implementación de la equidad. Para el cumplimiento de estos principios y derechos es requisito contar con instrumentos institucionales como: libertad de asociación, pensamiento y expresión, derecho al voto, participación de los líderes políticos en contiendas electorales, la posibilidad de que ciudadanos libres puedan ser elegidos para cargos públicos, elecciones libres y competitivas, entre otros.

Entonces, ¿a qué, en realidad, aspira la democracia? Aunque las respuestas varían de acuerdo con las definiciones y elementos de las democracias discutidas, es válido mencionar que todas las democracias asumen que para la gente de una sociedad es necesaria su participación en el proceso que culmina en la toma de decisiones y considera los intereses de cada persona.

Se observa en la teoría sobre la formación de un régimen democrático y la evolución o involución de la democracia, el proceso de consolidación de Morlino (2009) (legitimación y anclaje). Este es básico para el estudio de la calidad de la democracia, ya que confiere relevancia para el proceso de formación y resultados tendientes hacia una democracia ideal.

Es importante retomar nuevamente el concepto de democracia en su contexto, y recurrir a los estudios de los autores anteriormente mencionados. Existe alguna similitud en la definición de democracia; la coincidencia radica en que ésta debe funcionar de arriba hacia abajo y viceversa. Por ejemplo, cuando Sartori (2008c: 135-139), se refiere a la opinión producida en los medios de comunicación y en la ciudadanía respecto a la decadencia de la democracia y la pobreza de sus líderes enfatiza, en su teoría de la democracia, que es lícito discutir la maximización, entendida

como palabra clave que pasa a ser más significativa que la democracia y se pregunta si ésta es suficiente para aportar a la calidad de la democracia.

La democracia antigua era directa y, en consecuencia, horizontal, mientras que la democracia moderna es representativa y se desenvuelve de modo vertical, es decir, de abajo hacia arriba; movimiento que representa pasar de la democracia directa a la democracia representativa. Desde el punto de vista de los valores no se ha sufrido grandes cambios; encontramos la construcción de una democracia vertical, débil de valores, carente de ideales y desprotegida ante la amenaza de los valores horizontales.

Sartori (2008c) hace referencia al ideal que concibe la democracia inseparable de la igualdad y de la libertad, concibe la libertad política como el valor que da forma a la democracia vertical, en la cual, la libertad política pasa a ser un ideal realizado y la igualdad continúa siendo un ideal por realizar; por lo tanto, el valor que adquiere <valor> es la igualdad, es decir un valor que pertenece a la dimensión horizontal de la política. En este caso, podemos afirmar que se opone a la verticalidad de la política.

La democracia es ampliamente identificada como el gobierno de la mayoría; pero, también encontramos que la democracia es entendida como un ideal social, especialmente si se considera que el Estado democrático aboga por el derecho a la libertad de existencia de partidos políticos, como entes canalizadores de las demandas ciudadanas y que compiten en los procesos electorales, con el principio del sufragio universal, además del respeto a las minorías.

De cualquier manera, siempre existen democracias más ó menos sólidas, más ó menos vulnerables. Existen diversos grados de aproximación al modelo ideal, pero aún así, el más alejado del mismo no deja de ser democrático. “Si tomamos el término en su

más rigurosa acepción, ni ha existido ni existirá jamás la verdadera democracia”.⁷

Es importante considerar que no existe un poder popular que pueda ser denominado democrático. Menos aún si con anterioridad no existió un ejercicio democrático a través de un proceso electoral que convocara a la libre elección de los representantes populares (punto básico en toda democracia); tampoco podrá existir una verdadera democracia si la mayoría de los gobernados no poseen el derecho al sufragio, esto es, la independencia que debe de manifestarse entre el Estado y la sociedad civil para que esta última actúe de manera autónoma a través del libre sentir y libre pensamiento que promueve el juego democrático.

En este punto es necesario establecer que la democracia, como lo menciona Levine y Molina (2007: 18-19), no evalúa la eficacia de los problemas de la decisión de un gobierno, sin embargo está ligada a la capacidad de un Estado de aplicar las dimensiones que permiten el desarrollo de la democracia para determinar su funcionamiento. Un gobierno democrático puede tener resultados deficientes pero no por ello deja de ser democrático. Con el análisis de estas circunstancias podemos deducir cuándo un Estado pasa por una transición.

Es pertinente clarificar cómo evoluciona la democracia hacia el ideal, evaluando la calidad de la democracia y sus respectivas dimensiones, dirigidas a su consolidación: Estado de derecho, rendición de cuentas y reciprocidad.

1.1.2 Consolidación democrática

Es claro que la democracia requiere consolidarse. Con el término “consolidación” nos referimos “al proceso de definición y fijación en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios de las distintas estructuras y normas del

⁷ “Si hubiera un pueblo sagrado, éste se gobernaría democráticamente. Gobierno tan perfecto no corresponde a los hombres” (Rousseau, 1998: 89-91).

régimen democrático, proceso inducido por el transcurso del tiempo” (Morlino, 2009: 116). En otras palabras, se busca conectar a las instituciones con la sociedad civil, de modo bidireccional, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba para la rendición de cuentas y de manera horizontal con el Estado de derecho; donde los partidos políticos jueguen un papel fundamental dentro de este proceso de consolidación. La consolidación en los sistemas democráticos es la apreciación de los elementos de *legitimación* y el *anclaje* en relación al esclarecimiento de las crisis; tanto si se tiene una democracia superficial como concreta (Véase Figura 2).

El proceso de *consolidación* demanda estas dos dimensiones indispensables, a saber: la *legitimación* y el *anclaje* (Morlino, 2009: 116-130). La legitimidad se entiende como el proceso de autenticación en relación con las convicciones de una actitud positiva y comportamientos congruentes a esa actitud; se tendrán que observar estos elementos a través de indicadores en las masas y en las élites. Montoya asegura:

Hasta ahora, la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con gobiernos libremente electos; no obstante, el proceso para obtener la consolidación democrática aún no está garantizado. La principal dificultad para lograrlo radica en que, pese a que el proceso de negociación de pactos es una parte importante para la instalación gradual de un régimen democrático, el marco institucional para obtener la consolidación no está completo porque sobreviven vestigios del pasado autoritario. La incapacidad para completar un nuevo marco institucional puede propiciar el surgimiento de regímenes que —con la legitimidad otorgada por el sufragio— perpetúan el pasado autoritario (Montoya, 2008: 104).

Es necesario vislumbrar la legitimidad como el resultado de un proceso de actitudes positivas ante las instituciones democráticas, en la medida que cuentan con estructura y normas para la legitimación. Existe otro componente referente a los consensos en las élites y en las masas; su proceso se realiza con actitudes, comportamientos coherentes y congruencia, siempre con la importante perspectiva de que estos consensos sean coincidentes con la legitimidad; en este caso los líderes de los partidos políticos juegan un rol fundamental.

De esta forma, la legitimación se evalúa a través de instrumentos que proporcionen resultados cuantitativos y cualitativos de las diferentes esferas de participación democrática en las instituciones y, principalmente, de los líderes de los partidos como actores representativos de los procesos de legitimidad, sin olvidar la participación social o los sectores de las élites que de alguna manera, parecen distantes e indiferentes.

La legitimidad de la participación ciudadana se concibe como resultado de un proceso caracterizado por consensos mínimos, subdivididos en inclusivos y exclusivos, desarrollados en torno a las organizaciones políticas, su actitud y comportamientos en relación a la integración del compromiso democrático, o bien, al margen del mismo.

También están los consensos adquiridos mediante los acuerdos y compromisos democráticos realizados a través de la aceptación mental y, a los valores de las personas o grupos sociales, que contribuyen con su participación a la asunción del proceso democrático.

El desarrollo de la legitimación (Morlino 2009: 118-123), demanda respeto a *rule of law*, al compromiso democrático y a la no intervención de los militares en la sociedad política civil. Los militares deben aceptar el orden político y permanecer en su esfera militar, tal como lo establecen las constituciones nacionales.

Después de revisar la legitimación del proceso de consolidación se debe abordar, como segundo proceso, el *anclaje*. No menos importante que el primero, está vinculado y se articula con la legitimidad. El *anclaje* se considera de arriba hacia abajo y permite tener controlada a la sociedad civil en general así como a los diferentes sectores concretos a través del *ancla*. Mediante este procedimiento, las instituciones mantienen un auto mantenimiento y auto reforzamiento que le facilita fortalecer sus propios

intereses para estar en condiciones de actuar sobre la sociedad civil con el conveniente *anclaje*.

El término *anclaje* (Morlino, 2009: 123-130) proviene de la alegoría del lenguaje de los barcos. Las *anclas* funcionan para lograr la inmovilización exitosa. El propósito es mantener al barco en el mar; evita dejarlo a la deriva o hundirse en turbulencias o cambios naturales del clima que debe sortear. Importante es revisar las *anclas* o cambiarlas cuando el *anclaje* deja de ser eficiente para equilibrar el navío en plena quietud, permitiéndole algunos límites de movimiento; desde la cubierta del barco se arrojan las *anclas* para el *anclaje*, de arriba hacia abajo.

Como alegoría, el *anclaje* se vuelve continuidad y resistencia del cambio; aunque aparente una contradicción, permite estabilidad y eficiencia en el desarrollo de las políticas públicas. También, ante la intensidad y la amplitud de las crisis, la reacción depende, precisamente, de la profundidad institucional de ese *anclaje*; se evidencia la necesidad de identificar los elementos de la legitimación y el comportamiento de las *anclas* y su permanencia o, la aparición de otras *anclas* en el proceso.

Si las *anclas* son los instrumentos de enganche en la arena, cuando se parafrasea la metáfora, las instituciones y la estructura organizativa de la democracia son el barco, y las anclas representan los vínculos propuestos por las élites para el conjunto social. Las organizaciones de los partidos y sus élites, como representantes de la sociedad, al obtener poder hacen prevalecer los intereses particulares utilizando algún tipo de auto mantenimiento y auto reforzamiento que facilite el control de los diferentes sectores de la sociedad.

La definición de consolidación se expresa como “Proceso de legitimación y anclaje para la fijación de las estructuras y las normas democráticas [...]; así como la

comunicación efectiva entre las instituciones políticas y la sociedad civil” (Morlino, 2009: 116-117).

Morlino (2009) nos da la oportunidad de reflexionar y analizar su propuesta para la consolidación de la democracia a través de la metáfora del barco. El autor retoma la comunicación efectiva entre las instituciones políticas y la sociedad civil.

La consolidación del proceso democrático está dada por la legitimación y el anclaje; ambas se relacionan a través de la actitud y el comportamiento de los participantes en el proceso, de manera tal que tanto los disensos como los vínculos de las élites institucionales y sociales sean de prioridad e importancia conjunta (Morlino 2001). Ausubel (2002) explica su propia visión de anclaje, que retomaremos para conclusiones posteriores, nos explica que el término *anclaje* es utilizado por la psicología cognitiva que privilegia las formas estructurales de la mente en el proceso de conocimiento, se concibe el anclaje como parte inherente de los procesos mentales, es decir

[...] el conocimiento es significativo por definición. Es el producto significativo de un proceso psicológico cognitivo (<conocer>) que supone la interacción entre una idea <lógicamente> (culturalmente) significativas, unas ideas de fondo (<de anclaje>) pertinentes en la estructura cognitiva (o en la estructura del conocimiento) de la persona *concreta* que aprende de la <actitud> mental de esta persona en relación con el aprendizaje significativo o la adquisición y retención de conocimiento (Ausubel, 2002: 9).

El aprendizaje significativo es un proceso cognitivo de interacciones de ideas de anclaje en relación con sus estructuras cognitivas. La interacción entre significados da lugar a significados reales o psicológicos; se basa en la recepción del desarrollo cognitivo de tres tipos; el más sencillo es representacional y hace referencia a los primeros aprendizajes de la estructura cognitiva (los primeros años de vida), como nombrar los objetos, eventos y conceptos simples. Estos aprendizajes de representación están relacionados, no de manera arbitraria sino significativa; en esta etapa se desarrollan las habilidades generales para la interacción.

Los conceptos más estructurados implican una cognición más allá de nombrar e identificar los objetos, eventos, situaciones o propiedades que poseen características o atributos propios. Con el tiempo, las relaciones entre los referentes se van ampliando en la medida que aumenta el vocabulario y se afina la experiencia directa, es decir, un proceso de experiencias que resultan sucesivas, consecutivas y culminan con la generación de hipótesis, comprobación y generalización. Se trata de un fin desarrollado como un continuo de nuevas combinaciones de referentes ya existentes sobre la misma estructura cognitiva.

Esta estructura cognitiva, desarrollada a través del aprendizaje representacional y los conceptos, pasa a un último proceso con una actitud de aprendizaje significativo, más allá del signo o de los símbolos no arbitrarios, más sustancial sobre los atributos o características que poseen los mismos conceptos, potencialmente significativos con ideas pertinentes en la estructura cognitiva, con carácter denotativo y connotativo es decir, con un lenguaje, no sólo en su función comunicativa, sino como proceso de prácticas sociales; los niveles cognitivos se enriquecen como un producto interactivo de manera concreta.

Los conceptos o proposiciones, producto de las interacciones selectivas de las ideas presentes en relación con las concebidas con anterioridad a través del proceso de la estructuración cognitiva, generan lo que aquí se usa en relación al término anclaje. El anclaje es conectar las ideas pre-existentes con la realidad e impacten de modo significativo la estructura cognitiva.

Si el ancla explicada por Morlino, a partir de la metáfora del barco, se deriva de esta teoría cognitiva, resulta ser pertinente para el anclaje de los ciudadanos y la sociedad en general; a través de un lenguaje significativo que resulte de una comunicación de arriba hacia abajo y viceversa, para denotar actitudes y

comportamientos en beneficio del proceso que consolide su legitimación (niveles cognitivos) y del cual podemos determinar el nivel donde se ubica el umbral de la democracia mínima hacia la ideal.

Morlino (2009: 125) nos propone cuatro tipos de anclas auténticas, como evidencias empíricas: a) organización partidista, b) clientelismo, c) neocorporativismo, d) papel de *gatekeeper* de los partidos.

La *organización partidista* plantea, precisamente, la organización de los partidos políticos como sistema, para estar en condiciones de ofertar un proyecto a los ciudadanos y ser competitivos, lo que la convierte en la primer ancla, en otras palabras, se trata de crear instituciones sólidas y democráticas, con ideología clara. Ante la falta de claridad pasan a ser partidos sin democracia en su interior y, por consiguiente, antidemocráticos, según lo explica Sartori (2009).

No obstante, un partido puede tener una ideología clara y no ser democrático. Es más, existe una vieja teoría donde se menciona que los partidos nunca son internamente democráticos, como lo muestra Michels “En un partido, y sobre todo en un partido de lucha política, la democracia no es para el consumo interno, sino un artículo de exportación. Toda organización política necesita un <equipo liviano que no estorbe sus movimientos>” (2008: 89).

Los partidos políticos deben regirse con las leyes y normas del sistema electoral para tener verdaderos vínculos entre las élites de los partidos y los diferentes elementos organizados de la sociedad.

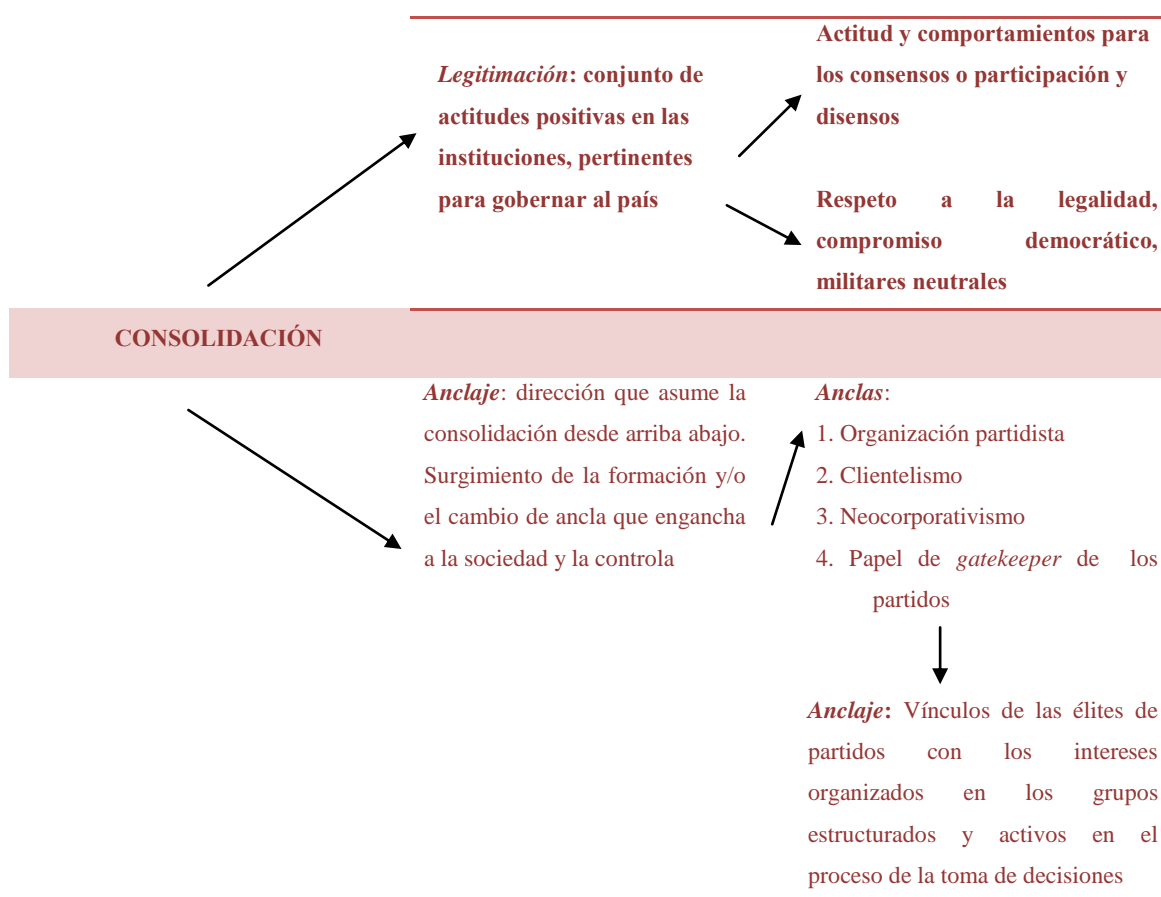
El *clientelismo* se presenta fundamentalmente en aquellos sectores de la sociedad que buscan un beneficio particular y, por lo general, están sujetos al mandato de las élites que se encuentran en el poder y demandan de estos sectores para la

satisfacción de intereses mutuos, es decir, me das, te doy; en consecuencia posibilitan un *ancla* fuerte.

El *neocorporativismo* se refiere a las alianzas institucionales de las élites partidistas con los sectores empresariales y obreros organizados a través de sus respectivos sindicatos.

El *Papel de gatekeeper de los partidos* es un *ancla* que hace referencia, de manera específica, al uso privilegiado de información que utilizan los partidos políticos en sus relaciones con otras élites e instituciones económicas de la sociedad.

Figura 2. La consolidación de la democracia



Fuente: elaboración propia con datos de Morlino (2009: 116-156).

Estas cuatro anclas han sido propuestas para la consolidación del proceso democrático en países de América Latina, sin olvidar la demanda de un buen anclaje en su contexto.

Morlino (2009: 150) nos lo refiere un ejemplo de los años ochenta, cuando afirma que países como México han permanecido durante años en mantenimiento ante la ausencia de factores fuertes de legitimación o de *anclas* importantes; situación en donde las élites han realizado una opción democrática sólo parcial, a pesar de que Estados Unidos ha apoyado esa opción.

A partir de los años noventa se inicia un proceso de legitimación y de anclaje en México, a través de transformaciones que comienzan a identificar el proceso democrático como problema central del país; específicamente en 1996, la reforma del sistema electoral fue punto medular en el proceso de transformación de la vida democrática, que en su proceso produjo resultados.

1.2 Modelos de democracia

Después del análisis de consolidación (legitimación y anclaje) de la democracia tratada por Morlino, requerimos revisar el rendimiento de la democracia, encaminada hacia una democracia ideal. Para dar continuidad al presente análisis, podemos retomar el planteamiento que hace Schultze cuando habla de la democracia: su postura distingue cinco tipos ideales para determinar una relación interna entre los diferentes modelos y las formas de la democracia:

- 1) Concepción de sociedad que conlleva hacia una democracia identitaria, existencia de una homogeneidad social de valores, democracia unificada, totalitaria *vs.* democracia pluralista, y poliárquica (intereses sociales).
- 2) Participación ciudadana, nos lleva a una democracia directa y ésta a una democracia participativa, plebiscitaria, a un consejo de asamblea popular *vs.* una democracia representativa (voto, partido).
- 3) Magnitud de participación, nos lleva a una democracia fuerte (ámbitos sociales) *vs.* una democracia débil (política).
- 4) Esquema de decisión, nos permiten contrastar una democracia mayoritaria *vs.* una democracia de consenso; y finalmente,

5) Estilo político, nos lleva hacia una democracia de competencia vs una democracia de concordancia (democracia proporcional) (Schultze citado en Nohlen, 2006: 336-337).

Durante la revisión de las condiciones internas en los modelos democráticos, encontramos, por ejemplo, la tercera ola a finales del siglo XX que se refiere a los nuevos procesos de democratización que propician el cambio de sistema. Sin embargo, en comparación con los regímenes no democráticos de dominación política, resulta que las democracias disponen de una base de legitimación, con una amplia capacidad de respuesta (Huntington, 1994; Morlino, 2001).

En cambio, Schultze (Nohlen, 2006: 335-338) menciona que las democracias liberales muestran debilidades en su rendimiento debido a problemas estructurales, lo cual no excluye el hecho de que algunas sufran debilitamiento en su proceso de construcción y denoten en el presente, como consecuencia, la falta de bases sólidas en su propia estructura que les impida una proyección que posibilite su consolidación ante hechos que le hagan caer. Por esta razón, es importante visualizar los problemas que se puedan presentar para evitar el deterioro de la democracia, por no haber sido considerados en su respectivo momento, de acuerdo a la atención que demandaba su carácter estructural:

1) La dominación democrática, depende mucho del contexto, especialmente de las condiciones de desarrollo económico, la integración social, y la cultura política [...]. 2) La democracia está expuesta al peligro de la “dictadura de la mayoría” (Tocqueville) [...]. 3) La tecnocracia, la burocratización y el peligro que se otorgan, así mismos ciertos grupos, socavan la capacidad de respuesta de los gobernantes, y también pueden tener como consecuencia en la democracia la elevación de la clase política. 4) El regirse por el calendario de las elecciones tiene consecuencias para la capacidad de solución de problemas y la eficiencia de la política [...]. 5) La voluntad del pueblo cree en ficciones, es falible y puede ser seducida, lo cual, es de importancia sobretodo en referencia a la legislación popular, y pone límites a la democracia de referéndum, que no sirve como un procedimiento de rutina, sino solamente como un procedimiento de reserva y para completar la democracia representativa, *está*, enfrentar los peligros de exigir demasiado poco al ciudadano, de una falta de capacidad de respuesta y de la manipulación de la voluntad popular de parte de los gobernantes (Schultze en Nohlen, 2006: 337-338).

Schultze afirma que, de esta forma, se realiza una tarea constante de la democratización “desde abajo”, a través de la participación directa y especialmente de la democratización “al interior” de las instituciones políticas (*ídem*).

Es verdad que la democracia representativa está latente en los países de América Latina que han terminado o dado por concluida su transición; también que, hoy estas naciones se encuentran frente a la difícil tarea de continuar hacia una segunda transición, entendida como una consolidación rumbo al fortalecimiento de la democracia.

1.2.1 Modelo democrático prevaleciente en México

Para entender el modelo democrático prevaleciente en México, es indispensable partir de la premisa que un sistema democrático es ubicado por una deontología⁸ democrática, es decir, la relación entre el ser y el deber ser. Para ser convincente “la teoría de la democracia debe ocuparse tanto de los problemas teóricos como de los prácticos, de las cuestiones filosóficas y de las organizativas e institucionales. Sin este doble enfoque, los principios políticos quedarían pobremente formulados y animarían interminables debates abstractos sobre su significado” (Held, 1997: 197).

Estrictamente, con esta definición incidimos en lo que hemos mencionado antes: no es posible conducir una democracia hacia un fin ideal. Al ser la democracia la solución de todos los problemas que surgen entre, el gobernado y el gobernante, es más bien el punto de partida para la creación de nuevos métodos, respaldados siempre por la legitimidad y los valores democráticos ya mencionados.

Para partir de la premisa de que un estado democrático es necesario para que los ciudadanos gocen de plena democracia, se deberá poseer un desarrollo político,

⁸ Deontología es la ciencia o tratado de los deberes. *Diccionario de la Real Academia Española* (2001: 748).

económico y social que se manifieste en la calidad de la vida. Se considerará que esta democracia “no es únicamente un conjunto de garantías institucionales, una libertad negativa. Es la lucha de unos sujetos, en su cultura y su libertad, contra la lógica dominadora de los sistemas; es según la expresión propuesta por Robert Fraisse, la política del sujeto” (Touraine, 2000: 23).

Se encuentran diferentes criterios para definir los modelos de democracia y dependerán del punto de vista de cada autor, sin embargo es posible precisar algunas características comunes para interpretar estos modelos, como es el caso de la democracia directa y la representativa o indirecta.

En la democracia directa se involucran los ciudadanos en los asuntos públicos y las decisiones competen tanto a los gobernados como a los gobernantes. Este tipo de democracia es difícil de aplicar, pero por sus características es la que posibilita la participación de toda la ciudadanía, sin distinción en la toma de decisiones a través del sufragio.

En la democracia representativa o indirecta, se cuenta con la mediación de los representantes políticos (quienes deben garantizar el imperio de la ley), y los ciudadanos, quienes eligen a sus representantes de entre una variedad de opciones y sólo para períodos determinados⁹. Los elegidos serán los representantes de la nación y no de grupos particulares. En este caso, los ciudadanos dejan de tener participación directa ya que las decisiones son tomadas por sus representantes.

⁹ Nohlen menciona “De cara a esta tendencia, debe cuestionarse también la posición de la Ciencia Política defectológica. Por un lado esta reconoce el órgano representativo electo y, a raíz de las elecciones universales, iguales y libres”, reconoce también su fuente superior de legitimación frente a los actores de la sociedad civil que en definitiva “sólo pueden remitirse a una base de legitimación limitada y particular”. Por otra parte, se considera la resistencia de la sociedad civil “tanto más justificada cuanto más defectuosas se muestran las democracias, dado que los defectos de las instituciones (formal) democráticas no gozan de una legitimación universal superior (Crossant/Lauth/Merkel 2000: 40)” (2010: 75).

Un hecho que reúne características fundamentales en el tratamiento del desarrollo de la democracia sobresale como aspecto destacado: el ciudadano deja de ser un simple objeto del cambio para ser, ahora, sujeto del mismo. En México debemos considerar que por un largo período ha perdurado la marginación social y cultural, relacionada con el marginalismo político: “Para entender la estructura política de México, es necesario comprender que muchos habitantes son marginales a la política, no tienen política, son objetos políticos, parte de la política de los que sí la tienen. No son sujetos políticos ni en la información, ni en la conciencia, ni en la organización, ni en la acción” (González Casanova, 2002b: 108).

Los cambios ocurridos en el año 2000, después de 70 años de un solo partido dominante en el poder, se presentan, primordialmente, con la entrada de un bando diferente que representa a los sectores de la derecha mexicana, representantes del gran capital y defensores del modelo neoliberal (Cansino 1998). La transición trae como consecuencia, para un segmento importante de la ciudadanía, la generación de una serie de expectativas manifiestas en la coalición denominada Alianza por el Cambio (AC), integrada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El cambio de ideología en el poder ha motivado, en muchos estudiosos de la política, a analizar y entender este suceso, distinto a la transición española y diferente a la transición chilena (Ruiz en Dabène, 2007: 79-102) ocurrido después de 17 años de dictadura militar.

Es menester recordar que la “transición” es el paso de un régimen político a otro, que las reglas vigentes están delimitadas por la desaparición de un régimen autoritario y pasan a otro con el signo del establecimiento de alguna forma de democracia. Por lo general, las reglas del juego no están definidas. Ahora bien, es necesario considerar que

en un proceso de “transición” se corre el riesgo de regresar a un tipo de estado autoritario o bien, que pueda surgir una alternativa revolucionaria (O’Donnell y Schmitter, 1994: 20).

Otros estudiosos de este tema ven, en el proceso inicial de apertura democrática gradual, que se abren nuevos espacios, como lo menciona Cansino,

[...] desafíos al limitado papel desempeñado tradicionalmente por los partidos, introduciendo en ellos tanto en el partido en el poder como en los partidos de oposición, aspectos negativos y hasta caóticos, al plantear que obviamente, documentar y explicar estas transformaciones en la dinámica de los partidos es importante, porque la transición democrática en marcha depende, en buena medida, del grado de institucionalización que puedan alcanzar los diferentes partidos, es decir, de su eficacia política, su estabilidad y su legitimidad (Cansino, 2000: 298).

Otros puntos de vista como los de Aziz Nassif, coinciden con Cansino en este planteamiento. También encontramos a los analistas políticos como una nueva correlación de fuerzas en el campo político regional, como una forma de especialización del trabajo. En este caso, hablamos del poder y de la política, que se estructura de acuerdo con una lucha por la legitimidad en la que los actores del juego se encuentran en posiciones de dominio o de dependencia. Este concepto se puede entender como el conjunto de los intereses específicos e irreductibles que se encuentra en juego (Aziz, 1996: 35).

Cuando se habla de “transición” democrática, inmediatamente se piensa en el fortalecimiento del sistema de partidos, el pluralismo ideológico y la competencia electoral. Asimismo, se hace descansar el rumbo de la transición, casi en su totalidad sobre las espaldas de la clase política, la cual es percibida como la principal responsable de los aciertos o desaciertos de aquella. De ahí que los políticos terminen como los protagonistas de un proceso que, en realidad los excede y que no es de su exclusividad, pues atañe directamente al conjunto de los actores sociales. Esto es claro en la transición mexicana, en la cual la clase política pareciera tener en sus manos el futuro del país, ya

sea que éste avance hacia un orden democrático consolidado, o bien, que los signos autoritarios sigan predominando en las prácticas sociopolíticas.

En consecuencia, el cambio democrático no garantiza la ausencia de autoritarismo, mientras la nueva democracia no logre su consolidación a través de su legitimización y un anclaje que fortalezca a las instituciones. De forma ideal la modificación deberá llegar cuando las dependencias puedan alcanzar una verdadera rendición de cuentas (*accountability*).

Lo anterior es la alternativa más conveniente para el país. En el momento de poner en juego un proceso de transición democrática, no se puede depender de las instituciones y personas —los partidos políticos y sus dirigentes—, cuyos intereses difícilmente van a coincidir, en su totalidad, con los intereses del conjunto de la sociedad. Ciertamente, los partidos políticos y sus dirigentes desempeñan un trascendente papel en la construcción de un orden democrático, pero no son —ni deben ser— los únicos protagonistas.

El modelo democrático que comienza a construirse a partir del año 2000, dentro de esta transición a la democracia representativa en el marco del Estado de derecho (*rule of law*), deberá centrarse en considerar todos los elementos que conllevan a la dimensión de rendición de cuentas (*accountability*), donde las instituciones políticas se renueven y den cuenta a la sociedad y éstas, a su vez, respondan en la misma medida y, así, hagan factible su capacidad de respuesta (*responsiveness*) para que el país camine hacia una democracia con mayor calidad.

1.3. Calidad de la democracia

En la literatura sobre la naturaleza del papel que juega la democracia en los países occidentales y en gran parte de Latinoamérica, ya no está a discusión la importancia del concepto democrático en el Estado y en la sociedad. Es evidente, como lo mencionamos, que la democracia presupone una condición necesaria que opera a través de un conjunto de instituciones y procedimientos.

Actualmente, el término “democracia” está perfectamente delimitado y diferenciado entre el ideal de un concepto y lo real (los factores mínimos necesarios para ser un régimen democrático). Una de las inquietudes de este estudio es entender cómo se desenvuelve y se consolida la democracia. Es claro que en cada país la democracia se desarrolla de una manera distinta y en el caso mexicano se ha llevado a cabo de forma pausada.

En este punto, para no ir más lejos en la teorización y con el fin de hacer una valoración de la calidad y su rendimiento, en el caso de México y de los países como Argentina, Brasil y Chile, se toma la definición de democracia de Levine y Molina:

Está vista como un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y reglas del juego también iguales. Al adoptar esta visión de la democracia, el análisis se enfoca en los procedimientos y en los derechos necesarios para que ellos funcionen, lo que implica concentrar la atención en las condiciones y procedimientos para decidir quién gobierna así como en la forma en que las asociaciones e individuos pueden operar para influir en las decisiones políticas y exigir responsabilidades a los gobernantes (2007: 19).

La democracia posee procedimientos mediante los cuales es posible observar las pautas para su medición; los parámetros definidos en el presente trabajo están determinados como muy baja, baja, media baja, media, media alta y alta. Sin embargo, es importante señalar, como lo menciona Levine y Molina, que “la calidad de la democracia depende

del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla sus gobernantes, no de la eficacia del gobierno en la solución de los problemas del país” (*ídem*).

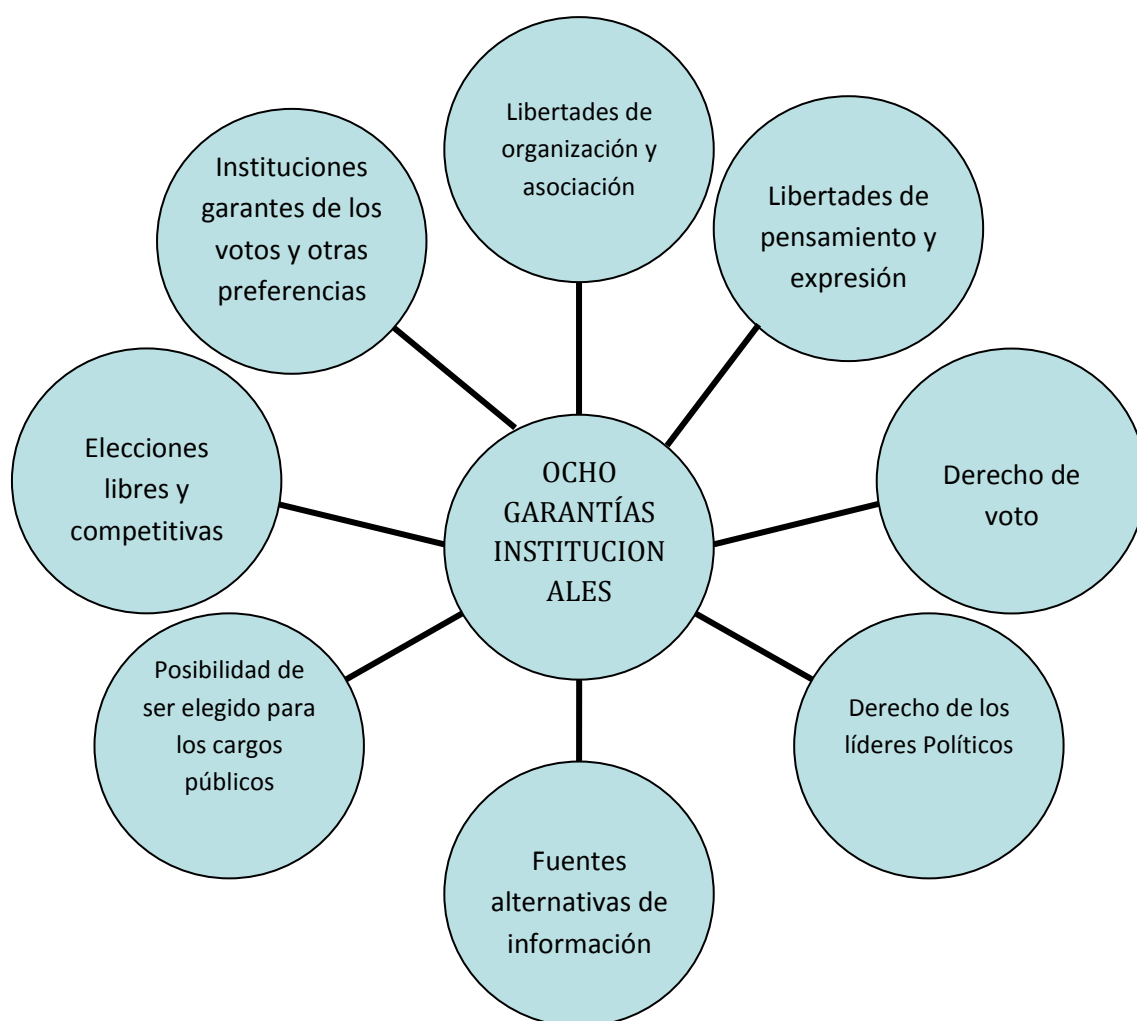
La calidad de la democracia demuestra que los gobiernos donde hay un alto grado de calidad generan una mejor eficacia de gobierno y produce sociedades más organizadas en el logro de una mayor igualdad (*ídem*).

La explicación de calidad democrática del sistema mexicano en el período 2000-2006 se dará a través del análisis de los cambios verificables, específicamente en las siguientes dimensiones: 1) Estado de derecho (*rule of law*); 2) rendición de cuentas (*accountability*): electoral o vertical, interinstitucional u horizontal; 3) reciprocidad (*responsiveness*). Éstas aportarán resultados que faciliten la capacidad de interpretar y representar los cambios hacia una buena democracia en virtud de los intereses de la sociedad civil. Es evidente que estos cambios se generan a partir de los ámbitos deliberativos, sea desde el nivel centralizado como de sus propias bases, en términos de participación democrática.

Cuando se habla del umbral mínimo de democracia no se denota el control a los gobernantes, tampoco se mide la eficacia del gobierno en la solución de los problemas del país. En el umbral mínimo la democracia juega sobre una delgada línea donde su proceder se supervisa según el establecimiento de determinadas reglas y normas. Al medir la calidad de la democracia estamos, implícitamente evaluando y/o controlando el funcionamiento de las tres dimensiones manejadas en este trabajo.

Al respecto, es importante que los países no se queden única, y exclusivamente en la democracia mínima; es necesario fortalecer y favorecer la calidad de la democracia a través de los ocho instrumentos institucionales de Dahl (2009).

Figura 3. Instrumentos o condiciones institucionales para la democracia



Fuente: figura ajustada con datos de Dahl (2009: 15).

A través de la eficiente estructura de los ocho instrumentos se permite la administración eficiente (*rule of law*) que implica, así mismo, la responsabilidad en los gobernantes de la rendición de cuentas (*accountability*), sin dejar de lado la atención a las demandas de los ciudadanos y comunidades a través de una agenda política con capacidad de respuesta (*responsiveness*) que lo distinga.

Olvera menciona la calidad de la democracia cuando “al hablar de una evaluación de la democracia realmente existente implica no sólo establecer un horizonte normativo que juzgue la realidad por contraste frente a una serie de parámetros

considerados como mínimos deseables, sino también reconocer nuestro aprendizaje histórico en materia de democracia” (Olvera en Ochoa, 2008 :45).

Una vez entendido el papel que juega la democracia y su relación con las garantías institucionales, es posible establecer hasta qué punto los instrumentos mínimos necesarios son para comprender la democracia.

En resumen, la democracia en sí misma no mide ni evalúa la eficacia de los problemas de un gobierno, pero está ligada a la capacidad del Estado de proveer bienestar. “Se entiende que un gobierno democrático puede tener resultados deficientes pero no por ello, deja de ser democrático” (Levine y Molina, 2007: 18-19).

Si debemos partir de una democracia mínima, hay que verificar empíricamente cuánto se ha logrado avanzar hacia una democracia ideal, dentro del marco de la calidad democrática; es necesario identificar el objetivo que permitirá establecer las dimensiones que delimitan el concepto de “la democracia” con la finalidad de caminar a una democracia de calidad.

Una democracia de calidad es aquella que a través del orden institucional permite la realización de la libertad e igual de todos los ciudadanos; donde la práctica del mismo se puede comprobar mediante el grado de respaldo y satisfacción de los ciudadanos, en otros términos, a la relación que se da entre las instituciones y los ciudadanos.

Al analizar la “calidad”, que proviene de la industria y del marketing, encontramos tres formas: la calidad vista desde la óptica procedimental, es decir, el seguimiento de los procesos, tiempos y métodos utilizados en la producción para obtener una mejor productividad; un producto con calidad que demanda ciertas características estructurales (contenido); y la aceptación del demandante que manifiesta mayor calidad del producto (resultados) (Morlino, 2008: 2-3).

Los tipos de calidad sirven como analogía para el análisis que deseamos realizar con respecto al comportamiento o, mejor dicho, hacia la calidad de los procedimientos, el contenido y los resultados de la democracia. El análisis se puede concretar mediante el estudio del comportamiento que se da a una determinada dimensión, como por ejemplo, el Estado de derecho se puede asociar a las instituciones que tienen la responsabilidad de atender las demandas ciudadanas, por ser las protagonistas del mejoramiento y también porque ofrecen la posibilidad de subvertir el estudio de la calidad de una democracia.

Los componentes mínimos de una dimensión son el orden institucional, el grado de respaldo, la satisfacción y el apoyo de la sociedad civil, esto es aquellos que permiten, hipotéticamente, afirmar la existencia de un avance en la realización de los valores de la democracia. En el caso de las instituciones poco consolidadas, las energías y objetivos serán absorbidos por la necesidad de su consolidación, lo cual posibilita superar solamente un umbral mínimo democrático, sin dejar de considerar que los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran, al superar los umbrales mínimos de la democracia, gozan de una medida superior a los que se perciben en estados mínimos de libertad e igualdad.

Además, los ciudadanos de una buena democracia deben controlar y apreciar el cómo los valores de libertad e igualdad son cumplidos con pleno respeto a las normas vigentes del Estado de derecho en el contexto procedimental. Pero también, los participantes deben estar en condiciones de vigilar la eficiencia de la aplicación de las leyes, la eficacia de las decisiones del gobierno, que deben tomarse con responsabilidad política y estar ligadas a las demandas expresadas por la sociedad civil. En este sentido, nos referimos a la calidad en relación a los resultados.

Podemos encontrar niveles y formas de calidad además de diferencias entre ellas; en este proceso, la hipótesis es solamente la búsqueda empírica que permite encontrar la evolución de formas y niveles de la calidad en una democracia; la democracia se contempla a través de las dimensiones que la distinguen, para después visualizar qué tan buena o cuanta calidad democrática se tienen en relación a esas formas y niveles. En este sentido, como se mencionó anteriormente, nos centraremos en tres dimensiones: Estado de derecho, rendición de cuentas (horizontal y vertical) y reciprocidad (véase Merkel, 2003: 48-62).

La calidad de la democracia está estrechamente vinculada a las instituciones (éstas requieren ser sólidas), pero también es importante tomar en cuenta los mecanismos de representación institucional, por ejemplo, la rendición de cuentas electorales, que es fundamental, posibilita el control efectivo de las instituciones políticas por los ciudadanos o por la sociedad civil.

Debemos considerar que la libertad e igualdad, se encuentran vinculadas a la responsabilidad y a la reciprocidad. También es trascendental el respeto eficiente a la ley, porque el Estado de derecho posee vínculos directos con la libertad e igualdad, incluso la responsabilidad deberá llevarse a cabo sólo si el respeto a la ley es efectivo.

Como se puede apreciar, los sujetos protagonistas de una democracia son los individuos-ciudadanos, las comunidades territoriales, las asociaciones base con valores, tradiciones y objetivos comunes. Lo más importante es que los sujetos sean el centro de una buena democracia; si los procesos van de abajo hacia arriba, consecuentemente, la revisión de las diferentes dimensiones es pertinente, ya que cada una de ellas inciden en la calidad de la democracia al responder a tres problemas, a saber: definición empírica, problemas de actuación o estrategias de subversión y condiciones centrales de actuación (Morlino, 2008: 5).

Los análisis de calidad sólo pueden ser aplicados en aquellas sociedades que han asumido un grado mínimo de democratización al cumplir con los requisitos elementales. Al revisar la literatura, para acercarse a las aproximaciones conceptuales respecto a la calidad de la democracia, se identifican tres grandes grupos sugeridos por Barreda (2009: 2-6); el primero es la concepción procedimental de la democracia basada en la noción de poliarquía utilizada por Dahl (2009), el segundo grupo corresponde a un enfoque normativo por Manin (1987) y Velasco (2006) y el tercer grupo que utiliza los contenidos básicos institucionales de la poliarquía y los aspectos normativos de Hagopian (2005) y Levine y Molina (2007) (Véase Barreda, 2009: 4-8).

Para analizar la poliarquía de Dahl (2009) es necesario considerar algunos requisitos que contienen la parte sustancial de todo proceso democrático y, en este caso, el autor las visualiza a través de dos variables: una dependiente, constituida por la formulación de las preferencias de los ciudadanos, y una variable independiente señalada por el derecho de manifestarse públicamente, ya sea entre sus partidarios y/o ante el gobierno, de manera individual y colectivamente. Ahora bien, al correlacionar estas variables se obtiene como resultado, en esa frontera de posibilidades de interrelación y en equilibrio, una igualdad de trato, es decir, no hay discriminación como resultado o causa del contenido del origen de las preferencias.

Por consiguiente, a modo de resumen, resalta que son trascendentales las ocho garantías o características institucionales y las tres condiciones básicas constituidas por dos variables y un resultado de la interrelación de las mismas. En consecuencia, según Barreda (2009), la democracia es vista como un conjunto regulador que se encarga de dar seguimiento al acceso del poder político, donde la democracia, vista desde un tipo de régimen político, resulta ser fuerte a través del potencial que ofrece la poliarquía

como régimen político y una de las características que ocasiona este grupo es darse cuenta en su ejercicio.

El segundo grupo trata la democracia desde la perspectiva del enfoque normativo. Held (2007) plantea que el objetivo de la democracia deliberativa:

[...] es la transformación de las opiniones particulares mediante un proceso de deliberación a posiciones que puedan soportar la seguridad y el escrutinio público. La deliberación puede superar las limitaciones de las opiniones particulares y mejorar la calidad de la toma de decisiones públicas por una serie de motivos. En primer lugar, al compartir información y conocimientos la deliberación pública puede cambiar las ideas de las personas y mejorar su forma de entender los problemas complejos [...] En segundo lugar la liberación pública puede mostrar como la formación de determinadas preferencias puede estar relacionada con intereses sectoriales, garantizando un objetivo ideológico (Held, 2007: 239).

De acuerdo con él, es importante llevar a cabo el proceso de deliberación a través de la toma de consciencia para la superación de la participación en las decisiones públicas, ante las situaciones que se van presentando, y cómo resolverlas además de asumir las consecuencias, en la medida que se conforma un proceso de formación ideológico, que nos conduce hacia una democracia de mejor calidad.

Con los aspectos normativos y procedimentales revisados, se considera el tercer grupo que se encarga de los estudios desde un punto de vista intermedio, es decir, situado entre el primero y segundo. Respecto al primero es importante considerar los aspectos institucionales básicos que componen una poliarquía, en virtud que la democracia representa más que un régimen político, es decir no podemos pensar solamente que se está hablando de un proceso de liberalización o bien de democratización, sino más bien, es indispensable entender la presente caracterización en el sentido de que

[...] la liberalización y democratización no son sinónimas aunque ha habido entre ambas una estrecha relación histórica. Sin las garantías de libertad individual y colectiva que entraña la primera, la segunda corre el riesgo de generar en un mero formalismo (a saber, las llamadas “democracias populares”). Por otra parte, si no hay responsabilidad institucionalizada ante la opinión pública y diversas minorías la liberalización puede ser

fácilmente manipulada y retaceada según la conveniencia de los gobernantes. Empero, en el curso de la transición ambas pueden no darse simultáneamente (O'Donnell, 2010: 31).

La historia en algunos hechos nos dice como se ha utilizado la liberación y la democratización en los casos de Argentina, Brasil y Chile en América Latina durante la época de las dictaduras, donde los gobernantes han recurrido a la liberalización, con la finalidad de ganar adeptos y continuar con sus regímenes autoritarios, en la búsqueda por legitimarse en el poder y justificar un Estado de derecho democrático.

En síntesis, como se planteó con anterioridad y retomando a Barreda (2009: 8), existen algunos hechos importantes en la transformación de las personas respecto a su formación, opiniones y decisiones, y en garantizar un objetivo ideológico a través del proceso de liberación que ayude a mejorar la pertinencia social al compartir la información y conocimientos. Se deberán considerar estos componentes con un enfoque normativo propuesto por el segundo grupo, citado en Held (2007) respecto a la democracia deliberativa; así como al Estado de derecho que manejan O'Donnell (2004); en Diamond y Morlino (2004) referido a los estándares de calidad y; terminar con el planteamiento de Levine y Molina (2007) donde mencionan que no se trata de renunciar al análisis empírico de la democracia.

Con la anterior caracterización que refleja las condiciones para la democracia, podemos encontrar el papel que desempeñan en este contexto las instituciones para el fortalecimiento de la democracia; encontramos que las instituciones democráticas son cada vez más importantes, sin ellas el vínculo entre la sociedad civil y el Estado sería inexistente.

Sin embargo es necesario analizar el comportamiento de los procedimientos democráticos en el contexto de tres dimensiones; se hará uso de los constructos de la democracia procedimental de Dahl y la normativa de Held por su grado de flexibilidad

al permitir el análisis empírico y la discusión pública. Se deberá caracterizar en las diferentes dimensiones de la democracia en el aquí y ahora, en otras palabras analizar el contexto sociopolítico, la actuación del Estado de derecho, la rendición de cuentas (vertical y horizontal) y la reciprocidad en su proceso empírico y normativo.

1.3.1 Dimensiones de la calidad de la democracia

Las dimensiones son utilizadas para medir la calidad de la democracia en sus ámbitos circunstanciales; como son procedimentales que contienen las reglas y normas e indirectamente los contenidos, resultados y sustantivas, debemos distinguir cinco dimensiones: dos procedimentales (Estado de derecho y rendición de cuentas); una de resultado (reciprocidad) y dos sustantivas: respeto pleno de los derechos en las diversas libertades y progresiva realización hacia una mayor igualdad política, social y económica (libertad e igualdad) (Morlino, 2009).

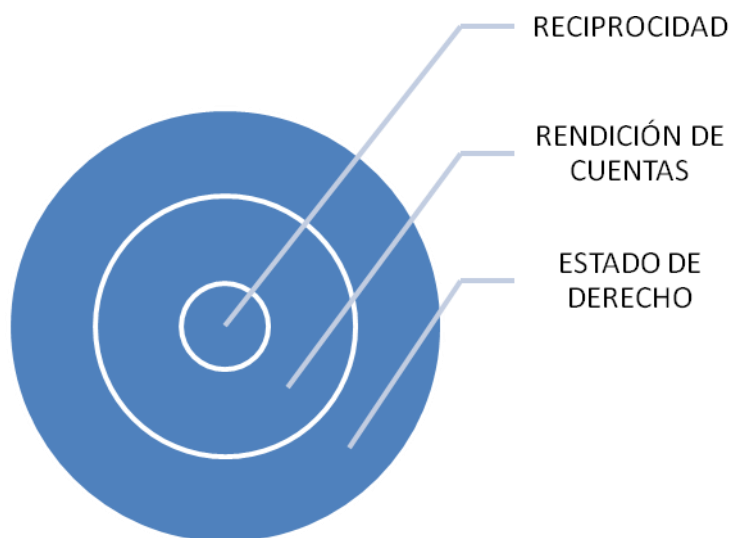
La democracia requiere instrumentos basados en normas y leyes (*rule of law*) que demandan, más allá de las mismas, una administración eficiente, un poder judicial independiente, la ausencia de corrupción y criminalidad, un sistema de información plural y amplio, además de funcionalidad para resolver los problemas entre lo público y privado.

Valorar la democracia mexicana desde las dimensiones Estado de derecho, rendición de cuentas y reciprocidad se han elegido con la finalidad de visualizar la responsabilidad y la capacidad de respuesta de los gobernantes ante las demandas de los ciudadanos a la vez de mejorar el sistema legal con las normas y leyes, acerca de los derechos y libertades políticas, ciudadanas y sociales.

De esta manera se acota únicamente a tres de las cinco dimensiones propuestas por Morlino (2009), donde se consideran dos procedimentales y una de resultados, en

virtud que las sustantivas (libertad e igualdad) permean fundamentalmente las tres dimensiones a tratar.

Figura No. 4 Las dimensiones de la democracia.



Fuente: elaboración propia con información de Morlino (2009: 187).

1.3.1.1 Estado de derecho (rule of law)

El Estado de derecho nos coloca como siervos de la ley y está integrado por cinco principios: la unión de los poderes, la igualdad ante la ley, mantenimiento del orden público, poder judicial eficaz e independiente y el respeto a los derechos humanos (Kleinfeld, 2006: 31).

O'Donnell comenta que la aplicación de la ley tiene dos connotaciones dentro de su legalidad formal: 1) las reglas legales, validadas por el Estado, son sancionadas por alguna institución administrativa o judicial; 2) las leyes universales son aquellas aplicables a todo individuo sin hacer diferencia a la clase social de la que proviene (O'Donnell, 2001: 204-205).

Existen elementos mínimos en las leyes que deben considerarse como la **no** retroactividad, publicidad, generalidad, estabilidad, claridad, las cuales garantizan la existencia del orden civil, como requisito para la consolidación democrática, así como el control de los militares por parte de los civiles. Otro aspecto fundamental se refiere a la independencia del poder judicial.

La revisión del Estado de derecho es fundamental para el análisis de la democracia, obliga a la evaluación en sus diferentes formas y niveles (ex -post) y aplica para todos los hombres de un sistema legal que garantice los derechos e igualdades de los ciudadanos, así como a la ausencia de áreas dominadas por organizaciones criminales, de corrupción en los aparatos políticos, administrativos y judiciales.

Es relevante, en el marco de las leyes, la seguridad de una fuerza policial eficiente y respetuosa de los derechos y de las libertades, efectivamente garantizadas; la existencia del acceso igualitario del ciudadano a la justicia en el caso de un conflicto entre instituciones privadas y públicas. En el caso de la temporalidad, que sea razonable la duración del proceso penal y de sus juicios civiles o administrativos. Es necesaria la completa independencia del poder judicial respecto del poder político.

Según O'Donnell (1999: 312), la aplicación de las leyes con una burocracia aparentemente eficiente puede traer consecuencias lamentables, por lo tanto para el Estado de derecho este comportamiento debe ser atendido y visualizar los factores que lo genera, sobre todo para evitar comportamientos ilícitos. Por ejemplo, la tentación constante de los partidos políticos por hacer uso de la ley en contra de los adversarios, tratándose de la oposición, o bien en una victoria electoral, incluso se hace uso del aparato judicial que posibilita el reforzamiento de una postura dirigida contra la oposición o de la colusión entre políticos; en el campo jurídico se utilizan los medios de

comunicación, el cuarto poder, para incidir en contra de algunas decisiones políticas que afectan los intereses particulares de los actores políticos.

Sabemos que en un Estado ideal, la ley no debe ser aplicada como arma política (Maravall, 2002), tampoco utilizada de manera personal, o para crear situaciones en las que se vincule al ámbito empresarial en el caso en el que exista la posibilidad de que sus intereses se vean afectados.

La existencia de los valores liberales y democráticos a nivel de las masas, más aún a nivel de las élites junto con la existencia de parlamentos con tradición legislativa y recursos económicos, son condiciones necesarias para la vigencia de un Estado de derecho democrático.

En conclusión diremos que el Estado de derecho necesita un sistema legal que defienda los derechos políticos y procesos democráticos, pero también requiere de un sistema que le ayude a vigilar el desempeño de las instituciones del Estado con la participación, cooperación y colaboración de los ciudadanos (Duhem, 2006: 60-62).

1.3.1.2 Rendición de cuentas (accountability)

La rendición de cuentas es entendida como la dimensión mediante la cual los líderes electos tienen la obligación de responder por sus decisiones frente a los ciudadanos electores o ante otros órganos constitucionales encargados de ellos (Morlino, 2009: 189-210).

Existen tres aspectos básicos de la rendición de cuentas. El primero se refiere a la información, el segundo está relacionado con la justificación y el tercero al castigo o recompensa de parte de los ciudadanos.

- En el caso de la información, se refiere al acto o la complejidad de la actividad de un político o de un órgano político en su conjunto, como

puede ser el gobierno o parlamento. En este caso encontramos es la premisa indispensable para valorar la responsabilidad.

- El segundo aspecto comprende la justificación, esto es, las razones previstas por el gobernante para su comportamiento y en consecuencia para sus decisiones.
- El tercero relacionado con el castigo o recompensa, entendido como la actitud que asume el elector a través de la reflexión que realiza entre la información de las justificaciones recibidas y las expectativas e intereses que posee (Morlino, 2009).

Los tres aspectos se promueven y desarrollan a través de una dimensión pública, tienen como características el pluralismo, la independencia y la participación concreta de diversos actores individuales y colectivos.

La rendición de cuentas puede ser electoral (vertical) o interinstitucional (horizontal). En la dimensión de rendición de cuentas electoral, los electores pueden realizar demandas frente a los gobernantes electos, es decir de manera periódica e independiente de los plazos electorales y en los distintos niveles, federales, estatales o municipales (Barrera, 2009; Morlino, 2008).

Por consiguiente, la rendición de cuentas electoral o vertical constituye una relación entre “desiguales” políticamente, como la que se da entre el gobernante y el gobernado. Para este caso, debe existir un equilibrio de fuerzas que permita la competición de los diversos niveles de gobierno; a pesar de la presencia de la oposición, es importante medir el dominio que tiene el partido gobernante sobre el parlamento, ya que puede causar problemas en la eficacia de la toma de decisiones. En conclusión, la *accountability* vertical sólo se beneficia a nivel de competencia entre ciudadanos, a

través de un órgano independiente que controle y supervise la eficacia del proceso de elección.

Respecto a la dimensión de rendición de cuentas interinstitucional u horizontal, se entiende como la responsabilidad de los gobernantes ante otras instituciones o actores colectivos que poseen conocimiento y poderes para valorar el comportamiento de los mismos; caracterizado por su continuidad, por ser formal o legalmente instituida y por configurar una relación entre iguales.

La rendición de cuentas se percibe, especialmente, como una actividad de control al gobierno o el desarrollo de la oposición en el Congreso; también se percibe en las actividades de evaluación y control desarrolladas por los magistrados, por los tribunales y otras instituciones; en las actividades realizadas fuera del Congreso, como son los partidos políticos, los medios de comunicación y otras instituciones como sindicatos, asociaciones empresariales, etcétera.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la explicación sobre la rendición de cuentas desde dos vertientes, una electoral (vertical) y otra interinstitucional (horizontal).

Cuadro 1. Rendición de cuentas

Electoral	Interinstitucional
<p>Debe existir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de competencia política y equilibrio de fuerzas • Permite la alternancia en los niveles gubernamentales <p>Como indicador: “Presencia balanceada de la oposición en el parlamento”</p> <p>Mide: Dominio Fuerza de oposición</p>	<p>Debe existir:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contar con un sistema legal, prevé algunos órganos de evaluación y control; independientes con estructuras intermedias fuertes y bien establecidas • Oposición política vigente • Medios de comunicación <ul style="list-style-type: none"> *Independientes *Conscientes de su protagonismo civil • Red de asociaciones • Organizaciones activas informadas
<p>La ausencia de participación... por diferentes causas, produce una rendición de cuentas débil</p>	<p>Asumen los valores democráticos: Libertad e igualdad</p>

Fuente: elaboración propia con datos de Morlino (2008: 8-11).

Los buenos o malos resultados tienen consecuencias: los gobernados pueden hacer juicios negativos y votos de castigo en contra de los gobernantes, generalmente, en los procesos electorales. Así, la rendición de cuentas es compleja, y lo demuestran las acciones, ideologías e instrumentos, los partidos políticos, los actores de asociaciones, la oposición, los medios de comunicación, etcétera.

Adicionalmente, la rendición de cuentas (*accountability*) puede ser activa: “gama de actores intermediarios y distintas dimensiones, como partidos y grupos asociativos, que estén bien establecidos organizacionalmente y en la sociedad civil, y con la capacidad para exigir ambos tipos de rendición de cuentas” (Morlino, 2008: 11). Así, la rendición de cuentas se traduce como la capacidad del gobierno para responder por sus diferentes políticas públicas, el desempeño de sus instituciones, además de observar la habilidad para responder a los ciudadanos por medio de políticas públicas, a lo cual se le llama reciprocidad.

1.3.1.3 Reciprocidad (responsiveness)

La reciprocidad o *responsiveness* es la capacidad de respuesta de los gobernantes a las demandas de los gobernados, ligada a la rendición de cuentas en el plano analítico.

Debe existir un conocimiento de estas demandas y una evaluación de la respuesta del gobierno en la que se pueda manifestar su acuerdo o desacuerdo con las mismas; por lo tanto, la reciprocidad está en relación con la rendición de cuentas.

Morlino (2008) nos menciona que el concepto de *responsiveness* es entendido como la reciprocidad o modo de conjugar la representatividad “en acción” a través de cuatro componentes principales:

- a) Las políticas en el centro de la atención pública.
- b) Los servicios asegurados a los individuos y grupos representados.
- c) La distribución de los beneficios materiales a los representados a través de la administración pública.
- d) Los beneficios de bienes

simbólicos en un sentido de confianza y soporte de los representados respecto de los representantes (Morlino, 2008: 12).

Surgen, como consecuencia, algunos problemas y complicaciones de relevancia empírica; por ejemplo un ciudadano culto, informado y participativo, consciente de sus necesidades y deseos, y un ciudadano común requiere conocimientos especializados para identificar y evaluar con precisión sus necesidades y deseos; para este caso, ambos tendrán que recurrir a soluciones simples y satisfactorias.

La modalidad más efectiva se logra evaluando esta dimensión mediante la legitimidad, dado que está relacionada con la percepción que poseen los ciudadanos sobre una realidad concreta.

Con el apoyo generalizado, las instituciones democráticas, desde las restringidas élites hasta el nivel de las masas, son consideradas como las únicas aptas para garantizar la libertad e igualdad, a través de los comportamientos consecuentes de los actores políticos, cuya conducta repercutirá en la satisfacción y percepción de reciprocidad; por lo tanto, promoverá una mayor participación ciudadana.

Hablar de crisis democrática implica reconocer que existe un alejamiento de los ciudadanos con los partidos, y el surgimiento de posturas “antipartidos”, además de posturas de insatisfacción y “anti-orden”. La crisis democrática provoca una carencia de confianza de las instituciones públicas, el Congreso, el sistema legal, las fuerzas armadas, la policía o la administración.

La desconfianza en el gobierno se da a partir de la corrupción generada por la mala aplicación de la ley, así como de una deficiente reciprocidad que surge por la ruptura entre el Estado de derecho y la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, sin considerar que la garantía de la ley es prioritaria respecto de otras necesidades o preferencias.

Por consiguiente la complejidad de la reciprocidad se manifiesta con la distancia entre los gobernados y gobernantes que cada vez se aleja más y más de las necesidades de los ciudadanos al forjar una “autonomía” que vela por los intereses de sus gobernantes; sin embargo algunas condiciones centrales favorecen la reciprocidad:

- Sociedad civil estructurada
- Sociedad informada y participativa
- Estructuras intermedias fuertes y activas

Como podemos apreciar, son las mismas características que se requieren para la rendición de cuentas; las distintas dimensiones se interrelacionan entre sí y el factor económico también resulta relevante en los procesos de “consolidación democrática” (Morlino, 2009), ya que permite la capacidad de respuesta gubernamental hacia las exigencias de los ciudadanos y de la población en general.

1.4 ¿Cómo se analiza, interpreta y valida el rendimiento de la calidad de la democracia en México?

Para cumplir con los objetivos de libertad e igualdad, es necesario retomar algunos indicadores internacionales que miden el grado de calidad de la democracia. Freedom House (FH) ha diseñado una metodología basada en una serie de cuestionarios utilizados para la preparación de documentos analítico-narrativos y de *ratings* numéricos.

La metodología de encuesta posibilita obtener una guía transparente y consistente para la asignación de puntajes y la realización de los análisis pertinentes, además utiliza los mismos parámetros para las narrativas y los *ratings*. Esto hace que

los indicadores se refuercen mutuamente. El resultado final es un sistema de *ratings* comparativo que va acompañado de relatos que reflejan el compromiso de los gobiernos para aprobar buenas leyes y los respectivos antecedentes que permiten sustentarlas.

Por consiguiente, FH desarrolla una escala lo más amplia posible para evaluar la calidad democrática, a través de las garantías de derechos políticos y garantías de libertades civiles y así captar grados de variación, lo cual permite obtener una comparación entre países en un mismo año; busca también la posibilidad de comparar series futuras de tiempo y evaluar el avance de un país en estas áreas por su anterior desempeño.¹⁰

Según Levine y Molina (2007), en la lista de elementos que utiliza FH para evaluar a cada país aparece de modo primordial el nivel de libertad. Los autores mencionan que el índice no está diseñado específicamente para medir la calidad de la democracia y, por lo mismo, recurre a elementos que van más allá de ella que pertenecen a la evaluación del gobierno desde una orientación política particular; como en el caso de la inclusión del nivel de libertad económica y el grado de respeto por la propiedad privada, entre elementos a evaluar.

Lo anterior traería como consecuencia subestimar la calidad de la democracia en los países gobernados por la izquierda. Tampoco contiene indicadores de respuesta a la voluntad popular, participación electoral, representatividad de los cuerpos legislativos, nivel de recursos cognitivos, tolerancia o responsabilidad social.

A fin de complementar nuestro análisis, nos vemos en la necesidad de hacer uso del Latinobarómetro¹¹. Éste mide “el nivel de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia”, es decir, la importancia que tiene la opinión de las personas respecto de la democracia (Nohlen, 2008: 95).

¹⁰ Véase <http://www.freedomhouse.org>

¹¹ Véase <http://www.latinobarometro.org>

Como un complemento de nuestra medición, se ha seleccionado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2008) que contiene un estudio de opinión sobre la democracia en Latinoamérica, mismo que está realizado a partir del Latinobarómetro. La Corporación Latinobarómetro es una ONG sin fines de lucro, con sede en Santiago de Chile, y es la única responsable de los datos; utiliza una metodología basada en un árbol conceptual básico para la medición, donde primero se identifican los atributos conceptuales, a continuación se explica la relación entre ellos, lo que permite el establecimiento de la forma de las medidas agregadas o compuestas, los índices y los elementos conceptuales; se distinguen los derechos de los ciudadanos respecto de la constitución del gobierno, el régimen político democrático y los derechos de los ciudadanos con respecto al ejercicio del gobierno y los derechos sociales y civiles.

En este trabajo también se utilizan los indicadores del Banco Interamericano Para el Desarrollo (BID) (2006) para el análisis institucional y de gobernabilidad, así como las reformas políticas, la rendición de cuentas y el desarrollo económico. También podremos, a través de los resultados que ofrece este indicador, presentar algunas ideas acerca de cómo se puede fortalecer, con el tiempo, la gobernabilidad democrática en México; dado que está en la posición adecuada para comenzar una gobernabilidad democrática efectiva al superar ciertos obstáculos sociopolíticos y ante la posibilidad de alcanzar el impacto pleno de la rendición de cuentas democráticas y cumplir con algunos indicadores de The Economist Intelligence Unit's¹²; este último índice se enfoca a cinco categorías generales: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento real del gobierno, y participación y cultura políticas.

¹² Véase <http://www.economist.com>

Se ha dejado establecido, en los párrafos precedentes acerca de la calidad de la democracia, que para ser una buena democracia o una democracia de calidad es necesario que esté centrada en un orden institucional, que haga factible el cumplimiento de los objetivos de libertad e igualdad de los ciudadanos. Por tal motivo es indispensable revisar las dimensiones en las cuales se desenvuelve la democracia para llegar a ser de calidad.

Según Rolan Czada, “las Instituciones políticas, sirven de manera especial para la regulación autoritativa de conflictos por medio de normas explícitamente diseñadas para ello y disponen con un aparato adecuado para responder por ellas” (Nohlen, 2006: 721), motivo por el que es factible hacer la revisión desde las tres dimensiones señaladas, al permitirnos mediante los indicadores e índices correspondientes medir la calidad de la democracia para determinar su legitimidad y el tipo de anclaje de la misma.

No dejamos de considerar que las instituciones otorgan derechos y obligaciones a los integrantes de una sociedad, en la medida que se forman y legitiman actores administrativos que deberán rendir cuentas, en la medida que cumplen funciones de autoridad. Los patrones de interpretación, las reglas de comportamiento sociales son indispensables, lo que nos conduce hacia una caracterización de la acción política enfocada a objetivos, incluso a la informal.

Se pregunta Czada “¿cómo puede fundamentarse la existencia de Instituciones políticas de modo normativo y pragmático instrumental-racional?, ¿cómo influyen estas en la acción política o bien en los resultados de la política?” (Nohlen, 2006: 721). La respuesta está, precisamente, en las relaciones que se presentan entre la manera de concebir la relación que se da entre los individuos y la instituciones; en otras palabras, la reciprocidad que se debe manifestar entre ambos.

CAPÍTULO

Proceso electoral, pluralismo y participación política

2

CAPÍTULO 2

PROCESO ELECTORAL, PLURALISMO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA

En el capítulo anterior se estableció el concepto teórico de democracia, principalmente bajo la perspectiva que contempla el devenir democrático hacia un Estado ideal. Se conocieron los instrumentos necesarios para identificarla en torno a criterios y procedimientos relacionados con la organización y con la estructura de las instituciones, aspectos que hacen posible identificar la actuación, en contenidos y procedimientos, de los actores políticos que inciden en las dimensiones democráticas. Del estudio se deduce que con ellos se conoce cómo se generan las condiciones para establecer los mecanismos que fortalecen y favorecen la consolidación y la calidad democrática.

Además, se desarrolló una estrategia metodológica, a través de estudio de caso, a fin de vislumbrar la democracia en el contexto mexicano, fundamentalmente en el complejo proceso democrático de México durante el período que comprende los años 2000 - 2006 y, como ejemplos, algunos países como Argentina, Brasil y Chile; que poseen similitud en algunos criterios del procedimiento de su estructura política democrática.

Para ello, fue indispensable la consulta de algunos indicadores e índices proporcionados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Latinobarómetro, *La política importa* (BID), Freedom House (FH). Además, autores como Levine y Morlina, datos del Instituto Federal Electoral (IFE), LAPOP y los resultados de estudios realizados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); entre otros. Las cifras estadísticas nos permiten valorar la democracia en

México y compararla con otros países de América Latina en algunos indicadores y contextos determinados.

Este capítulo estudia, en primer lugar, la relevancia del sistema de partidos y el sistema electoral en México, contempla el análisis interpretativo del desarrollo de estos dos sistemas, dada su importante implicación en el proceso de la democracia y en la vinculación que ejercen con el ciudadano y/o la sociedad civil. Los estatutos de estas instituciones son los que contienen los derechos y obligaciones legales de la sociedad y las instancias del poder político.

Si es verdad que el sistema de partidos y el sistema electoral son fundamentales para las elecciones del Poder Ejecutivo y Legislativo, no es menos relevante el estudio del equilibrio entre los poderes y el impacto que ha tenido en el desarrollo del sistema electoral.

También se estudia la relación que tiene el gobierno con las instituciones, por lo que se retoma el rol que desempeñan algunas instituciones como garantes del proceso democratizador, a fin de estar en condiciones de entender el compromiso empírico que implica la calidad de la democracia.

Por último, es importante aclarar que para la revisión de las diversas instituciones que interactúan en la calidad y la consolidación de la democracia, se analizan tres dimensiones (Estado de derecho, rendición de cuentas y reciprocidad); la metodología, de la que hacemos uso para este análisis, no está enfocada en una comparación entre los diferentes indicadores internacionales y nacionales, si bien se retomarán las mediciones convenientes que aporten a la evaluación aproximada del rendimiento y la calidad de la democracia en México, será con la finalidad de desarrollar el conocimiento empírico y sustantivo, lo cual requiere aportar datos

precisos para el entendimiento del valor cualitativo del desarrollo de la democracia y sus instituciones.

Antes de comenzar, es necesario recordar no confundir el concepto de democracia con el de “efectividad del gobierno”. Pueden encontrarse calidades de democracia en escalas de muy baja, baja, media baja, media, media alta o alta, pero no significa que la aplicación de políticas públicas dependa de la caracterización de la democracia.

2.1 Sistema de partidos y sistema electoral

Uno de los mecanismos que se toma en cuenta para la gobernabilidad es precisamente la importancia del proceso electoral en la selección de los representantes del mismo; ellos dependen directamente de los partidos políticos, por lo que es primordial revisar el comportamiento de la satisfacción social o el nivel de optimización de los sistemas electoral y de partidos, expresados en el conjunto de sus normas y la función o procedimientos implementados para alcanzar la calidad democrática, tendiente hacia su consolidación.

En el presente estudio la democracia se analiza en las diferentes dimensiones, explicadas con anterioridad: Estado de derecho, rendición de cuentas y reciprocidad. Estas dimensiones servirán para valorar y entender los procesos por los cuales el gobierno y los ciudadanos se encuentran representados con un grado mínimo de legitimidad a través de diversas instituciones.

De igual manera es necesario comprender, para el presente análisis, que las instituciones de la vida política son consideradas indispensables para el bienestar de la sociedad y que derivan del proceso de mejoramiento. En este contexto, es significativo destacar cómo se da la participación en el sistema de partidos y en el sistema electoral con relación a la democracia; su análisis es fundamental desde el punto de vista de la conformación de las instituciones de representación, por una parte, y de su relevancia en la canalización de las inquietudes de los ciudadanos, por otra; las instituciones son sistemas de reglas sociales que posibilitan la regulación del comportamiento y dan seguridad ante las expectativas que se asumen con estos.

Por lo tanto, retomamos la conceptualización del proceso del quehacer institucional que explica Dieter Nohlen (2006b):

Las condiciones bajo las cuales las instituciones surgen, cambian o son reformadas, son así mismo analizadas explícitamente, porque pueden contribuir a entender mejor el funcionamiento de las variables institucionales y a reconstruir las relaciones causales con mayor apego a la realidad. En el surgimiento, evolución y rediseño de las instituciones se debe tener en cuenta el significado decisivo de las relaciones y asimetrías de poder, porque “las fuerzas sociales u otros grupos políticos evalúan generalmente los sistemas electorales [y otras instituciones políticas] según los beneficios y pérdidas que se derivan de ellos” (Nohlen, 2006b: 23).

Esta explicación hace factible hacer la revisión del ámbito institucional a partir del ordenamiento político, creado por las necesidades e intereses, individuales y colectivos, mediante la interacción de los individuos y las instituciones a través de las ideas que comparten, sin olvidar su normativa, estructura organizativa y administrativa; también es factible propiciar la revisión a partir del ámbito democrático, que permite ubicar el avance de la democracia mediante indicadores e índices con el objetivo de valorar o medir la democracia en los procesos histórico-empíricos (véase Nohlen, 2003).

A través de las instituciones se otorgan derechos y obligaciones a los integrantes de una sociedad, en la medida que se forman y legitiman los actores administrativos que deberán rendir cuentas y cumplir funciones de autoridad, a través de patrones de interpretación y reglas de comportamiento social indispensable. El estudio de estas instituciones nos conduce a la caracterización de la acción política enfocada en objetivos, incluyendo la acción informal. Estas acciones y actividades se articulan y vinculan en las tres dimensiones que dan cuenta de la calidad y consolidación de la democracia; las instituciones juegan un rol fundamental en el fortalecimiento democrático de un país, por lo que su existencia es relevante en la vida política, dado que por ellas podemos llegar a la construcción de instituciones sólidas (véase Morlino, 2009).

Hasta ahora, queda claro que las instituciones son de suma importancia, a la par del sistema electoral y de partidos; todos fundamentales para la elección del Poder Legislativo y Ejecutivo ya que inciden en la gobernabilidad democrática del país. En el sistema político, los legisladores aprueban las leyes en el Congreso, el presidente las promulga o las veta, los ciudadanos eligen a sus representantes, y éstos, a su vez, tienen la responsabilidad de elaborar las leyes. Algunas de las leyes, que se elaboran, son referentes a la regulación del sistema electoral, es decir, dentro del proceso se manifiesta un compromiso: el sistema ordena todo el proceso electoral que debe darse de manera reglamentada y bajo los cánones de la democracia, precisamente para que los resultados que se obtengan mejoren la calidad de la misma en beneficio de las mayorías.

Es necesario, en primera instancia, definir “sistema electoral”; Nohlen, lo presenta como:

El conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con los que los electores podrán seleccionar a los candidatos y partidos políticos, y la manera en cómo su voto determinará la asignación del poder legislativo de curules en el caso de los Diputados y Senadores, así como los demás cargos de elección popular: elección

municipal, estatal y federal. Obviamente que entre las diferentes fuerzas políticas que participan de la contienda electoral (Nohlen, 2004: 34).

El sistema electoral incide en la gobernabilidad por su impacto en la estructura y en el funcionamiento del sistema de partidos políticos. Los resultados no son predecibles, dado que en ese sistema interactúan una serie de factores como la profundidad y la diversidad de las divisiones sociales, políticas y económicas, entre otros. Recordemos también que el sistema electoral contiene un conjunto de incentivos dentro de la conducta de los votantes y de otros actores políticos que influyen, a su vez, en la estructura del sistema de los partidos:

Aparentemente, escoger un sistema electoral no presenta problemas técnicos: se trata de saber de qué forma se repartirán los escaños de los diputados, teniendo en cuenta los sufragios expresados por los electores. Efectivamente, sobre esta cuestión existen varios métodos que se contraponen: escrutinio mayoritario a una o dos vueltas, representación proporcional, regímenes mixtos. En realidad, la adopción de uno u otro se hace por consideraciones políticas, porque los distintos modos de escrutinio tienen consecuencias muy diferentes, especialmente sobre los partidos políticos (Duverger, 1996: 157-158).

La teoría menciona que el sistema electoral posibilita el fortalecimiento de la democracia en la medida en que favorece la participación incluyente de amplios sectores de la sociedad; representa un espacio abierto de participación a la diversidad que compone el espectro socio-político del país en función de un régimen democrático que busca la igualdad y la libertad, valores a los que aspira la democracia dentro de ella. Sobresale el papel que desempeña el sistema de partidos como vínculo que hace factible servir de vasos comunicantes entre los representantes y los representados (véase Ortega 2004, Dahl 2008, Nohlen 2004).¹³

¹³ Nohlen advierte que: “Es cierto que el sistema electoral es un factor importante para la estructuración del sistema de partidos. Sin embargo, no se debe exagerar su importancia; sobre todo la elección del sistema electoral corresponde a los actores que creen – mediante el diseño del sistema electoral – poder obtener ventajas o disminuir sus desventajas en el cambio de las relaciones de poder socioestructurales son una expresión de estas profundas estructuras de base sociales y políticas, y de su transformación a largo tiempo” (2007: 82).

Por lo tanto, el sistema de partidos y el sistema electoral propician mejores posibilidades para la consolidación de la democracia que implica también la participación política, lo cual nos permite hacer valoraciones en torno a la trascendencia que significa la calidad de la democracia en diversos períodos y países como Argentina, Brasil y Chile. Comprender los avances o las dificultades que presenta el quehacer democrático, nos facilita obtener y comparar resultados mediante la utilización de los índices representados en los diferentes indicadores para dar razón del grado de mejora de la democracia, en relación con las dimensiones: Estado de derecho, rendición de cuentas y reciprocidad.

Se evidencia la preocupación por entender el sistema electoral y su articulación con el sistema de partido y la sociedad en México, partiendo de la repuesta a qué es y cómo opera el sistema. Es necesario retomar a Bogdanor (1983), quien señala que a “los sistemas electorales se les debe interpretar en el marco del desarrollo histórico de la sociedad, que a su vez se ve profundamente afectado por las decisiones políticas” (Bogdanor, 1983 citado en Sartori, 2008: 39); por consiguiente los sistemas electorales deben ser ubicados en el contexto de cada país en virtud de que responden a una historia, a la cultura del cambio y a los diferentes procesos políticos que les corresponde asumir en casos particulares.

Las interrelaciones entre los sistemas electorales, los sistemas de partido y los procesos de cambio social están sujetos a su pertenencia y pertinencia con respecto a su espacio político; así mismo, es relevante considerar que los sistemas electorales son la expresión determinante de una sociedad. El avance de estos sistemas electorales se ha basado fundamentalmente en las Leyes de Duverger¹⁴, las cuales han servido como base en diversos autores estudiosos de los sistemas electorales y de partidos políticos.

¹⁴ Las “leyes sociológicas” de Duverger: 1. La representación proporcional conduce a un sistema pluripartidista con partidos rígidos; estables e independientes (excepto en el caso de movimientos

En esos estudios encontramos que Las Leyes de Duverger han teorizado la organización electoral, con base a lo que él denominó, en una primera intención, como fórmulas o esquemas, conocidas como las leyes, que han impactado el desarrollo de la mayoría de los sistemas electorales de diversos países y en los estudiosos del tema para concretizar los procesos que van de la teoría a la práctica misma.

Aunado a la propuesta de Duverger, se encuentran los argumentos necesarios para mejorar la conceptualización en el sistema de partidos y el sistema electoral. Es importante hacer un repaso teórico de los conceptos que el autor propone, para retomar lo más representativo de las ideas que sirven para analizar el proceso de la calidad de la democracia. Advertimos que no se trata de una investigación sobre estos términos, por no tratarse del objeto de estudio.

Así encontramos que, Sartori retoma dichas leyes para analizarlas y proponer nuevas alternativas: “Duverger propone dos leyes. La primera enuncia que los sistemas plurales (de mayoría) tienden al bipartidismo; la segunda, que la representación proporcional (RP) tiende al multipartidismo, es decir, tiene un efecto multiplicador” (Sartori, 2008: 42). Por otra parte hay una discusión entre Sartori y Dieter Nohlen que ponen en duda estas leyes, sin embargo han servido para avanzar en el sistema electoral y de partidos; Sartori concluye que las Leyes de Duverger no son válidas (como ocurre siempre con los primeros intentos), aunque no son una razón que impida buscar nuevas relaciones; Nohlen por su parte comenta que las Leyes de Duverger no son científicamente sólidas, como las ciencias sociales que no son deterministas, en virtud de que nunca se obtiene un resultado como consecuencia de una ley, sino de acuerdo de

repentinos de gran intensidad). 2. El sistema de mayoría con segunda vuelta tiende a un pluripartidismo con partidos flexibles, dependientes y relativamente estables (en todos los casos). 3. El sistema de mayoría relativa conduce a un bipartidismo con partidos grandes e independientes que se alternan (Duverger citado en Nohlen, 2007: 69-70).

una ley, y obviamente se presentan dificultades en la teoría, la metodología y en la práctica (Nohlen, 2007: 70-71).

La discusión va más allá de elegir un sistema electoral; sino ponerse de acuerdo en los asunto políticos democratizadores como consecuencia del proceso electoral, “haciendo referencia a la formación de la voluntad política, a la estructura de la competencia entre los partidos, al sistema de partidos y al sistema político en su conjunto” (Nohlen, 2004: 124). Esta discusión se enfoca al trabajo de los consensos y disensos; por ejemplo, para los contenidos, procesos y resultados de la selección de un sistema electoral y dejar de lado las cuestiones que orientan únicamente a los intereses individuales.

2.1.1 Sistema de partidos

¿Qué entendemos por sistema de partidos? La definición o los elementos que la componen no son estáticos, por lo tanto y en vista del interés despertado en la ciencia política para su definición, las perspectivas no dejan de ser variadas. Nohlen pregunta: “¿Cuáles son hoy los elementos constitutivos de ese fenómeno político?” (2004: 41). La respuesta dicta que el “sistema de partidos” es la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado.

Se sabe que durante la segunda mitad del siglo XVIII surgen los antecedentes del término que dará origen a los partidos. La palabra partido sustituye a facción, cuya definición, a la fecha, tiene un significado poco respetable en el ámbito de la política, por ser entendida con connotación al egoísmo; se relaciona con personas que velan por los intereses personales, en el sentido que lo define Matthias Trefs (Nohlen, 2006: 595), un concepto que designa a una agrupación dentro de un partido. En este caso significa un grupo de personas que poseen la misma convicción, pero cuyas acciones no están

orientadas al bien común, sino a los intereses personales de sus miembros. El concepto se utiliza no solamente de manera descriptiva, sino sobre todo de modo normativo, para referirse al efecto nocivo real o supuesto que implica la formación de grupos políticos semejantes.

El tránsito de facción a partido ha sido gradual y lento, Sartori en *Partidos y sistema de partidos* (2005: 27-67) comenta respecto al término de partido como sustituto de la facción y la interpretación refiere tanto a la esfera de las ideas como a la de los hechos. Sartori también retoma a Voltaire, en la *Encyclopédie* al inicio de la segunda mitad del siglo XVIII, quien afirmaba que el término partido en sí mismo no es odioso, pero el término facción siempre lo es. Voltaire explica “que una facción es un partido sedicioso cuando todavía es débil, cuando no comparte todo el Estado” (Sartori, 2005: 28). Esto, según Nohlen (2006), prevalece en algunos grupos políticos que se encaminan a la formación de un partido.¹⁵

Los partidos denotan, con el correr del tiempo, que evolucionan en su organización, plataforma política encaminada al bien común, fortalecimiento de una cultura política, alejamiento de las estructuras clientelares y oligárquicas, para superar el tránsito de facción a partido político.

Según Sartori (2005), desde el punto de vista semántico y etimológico, facción y partido no poseen el mismo significado. El primero se refiere al grupo político que hace o actúa como un agente perturbador y nocivo; en cambio, el origen de la palabra partido se deriva del latín *partire*, cuyo significado es partir y expresa la idea de parte; es decir, por un lado se considera dividir, mientras que, desde el punto de vista asociativo se ve como compartir, lo que permite un distanciamiento del significado de facción. Sin

¹⁵ “Los miembros de una facción tiene que ser conscientes de sus estatus como grupo separado. Por lo tanto, ello comparten la concepción respecto a su identidad, persiguen objetivos comunes, y actúan como un solo bloque para lograrlos”. (Nohlen, 2006: 595).

embargo, en contraparte, la postura de Bolingbroke plantea que: “El gobierno de un partido debe siempre terminar en el gobierno de una facción [...]. Los partidos son un mal político y las facciones son los peores de todos los partidos” (citado en Sartori 2005: 31).

Esto indica que hay una lucha constante en la transformación del conservadurismo hacia la democracia; “El partido político se funda, en la mayor parte de los casos, sobre el principio de la mayoría, y siempre sobre el principio de la masa. Resultado de esto es que los partidos de la aristocracia han perdido irrevocablemente la pureza aristocrática de sus principios.” (Michels, 2008: 50)

Los partidos políticos constituyen un elemento básico para el funcionamiento de la democracia, sobre todo si pensamos en una democracia moderna que gira en torno a un sistema de partidos, en la que al menos dos de ellos pueden competir libremente por el poder. Dentro de su organización, los partidos permiten el reclutamiento de los candidatos a cargos políticos, participan en la organización del proceso electoral, dan forma a las inquietudes de la ciudadanía, a sus intereses socioeconómicos y valores, están obligados a retomar los intereses sociales para la elaboración de políticas públicas y a establecer acuerdos políticos en el ámbito legislativo, de modo que se dé la gobernabilidad democrática.

De esta forma, la ciudadanía evoluciona en “estrecha relación” con la manera en cómo y para qué se organiza un “partido político” en la búsqueda por alcanzar, según Burke, “...un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo” (citado en Sartori, 2005: 36).

El sistema de partidos es la opción de los ciudadanos que se desenvuelven en su diversidad para integrarse a una institución indispensable y necesaria en la política, por

su ser un ente canalizador de las demandas de los ciudadanos. Ello implica reconocer que los hombres piensan libremente, unos pensarán de igual forma, otros, de manera distinta; la diversidad de pensamiento no debe ser vista como un hecho incomprensible, sino, al contrario, participante a través de las ideas. Esta participación hace que sea relevante el papel de los partidos políticos, debido a que los partidos tendrán la responsabilidad de conducir al gobierno constitucional; así la diversidad de pensamientos se identifica con un partido capaz de aglutinar diferentes formas de pensar respecto a sus necesidades e intereses.

Así mismo, encontramos que los partidos se encuentran sumidos en el liberalismo, dentro del cual existe el pluralismo. Ahora bien, ¿a qué nos referimos con el término pluralismo? Sartori analiza el pluralismo desde tres aspectos diferentes:

Cultura pluralista señala hacia una visión del mundo basada, fundamentalmente, en la creencia de que la diferencia y no la semejanza, el disenso y no la unanimidad, el cambio y no la inmutabilidad, son las cosas que llevan a una vida agradable [...] no podemos olvidar que el pluralismo denota estructuras sociales y políticas, que se derivan de una orientación de valores, de una creencia en valores.

El societal una sociedad plural, no es una sociedad pluralista, pues esta última no es más que uno de los muchos tipos posibles de la diferenciación social.

El pluralismo político, señala hacia <la diversificación del poder> y, en términos más exactos, hacia la existencia de una pluralidad de grupos que son tan independientes como no inclusivos (Sartori, 2005: 46).

La descripción de estas tres variantes nos facilita entender, primero, la perspectiva pluralista y su importancia para el trabajo de los consensos o *Weltanschauung* (véase Nohlen, 2006: 1521; Dilthey, 1922 y 1931); en segundo lugar, el pluralismo político con las reglas de mayoría y, en un tercer aspecto, el pluralismo entendido como forma incluyente de participación donde se manifieste el respeto, y la tolerancia ante la diversidad de ideas de los ciudadanos y grupos sociales.

Pero, ¿cómo hacer real la confianza en los partidos políticos, ante el supuesto de que son plurales? Partimos de la base de dos premisas: que sus miembros son los representantes y que éstos poseen “identificación” con la ideología del partido; en

añadidura, éstos son grupos que persiguen la obtención de ciertos fines. La ideología de cada partido es el mejor indicador de sus fines. Sin embargo, ambas premisas poseen sus puntos débiles: la primera da por descartado algo que es necesario demostrar y la segunda, es más evidente, supone que los partidos son grupos que se orientan al cumplimiento de fines. Así surge la premisa en la que se da por hecho que los “fines declarados” corresponden a los “fines reales”, negando de esta manera toda presencia y utilidad el análisis social. Transitar –con normas y reglas- a la institucionalidad es en relación con la identificación de la ideología hacia los representantes (Panebianco, 2009: 31).

Ahora bien, la estabilidad y la fuerza de un partido y de un sistema partidario dependen de su grado de institucionalización y participación. Los partidos fuertes necesitan elevados niveles de institucionalización política y un alto nivel de apoyo de masas. Huntington (2006: 253) plantea que los partidos organizan la participación, los sistemas partidarios afectan el ritmo con que se extiende la dinámica de la participación política.

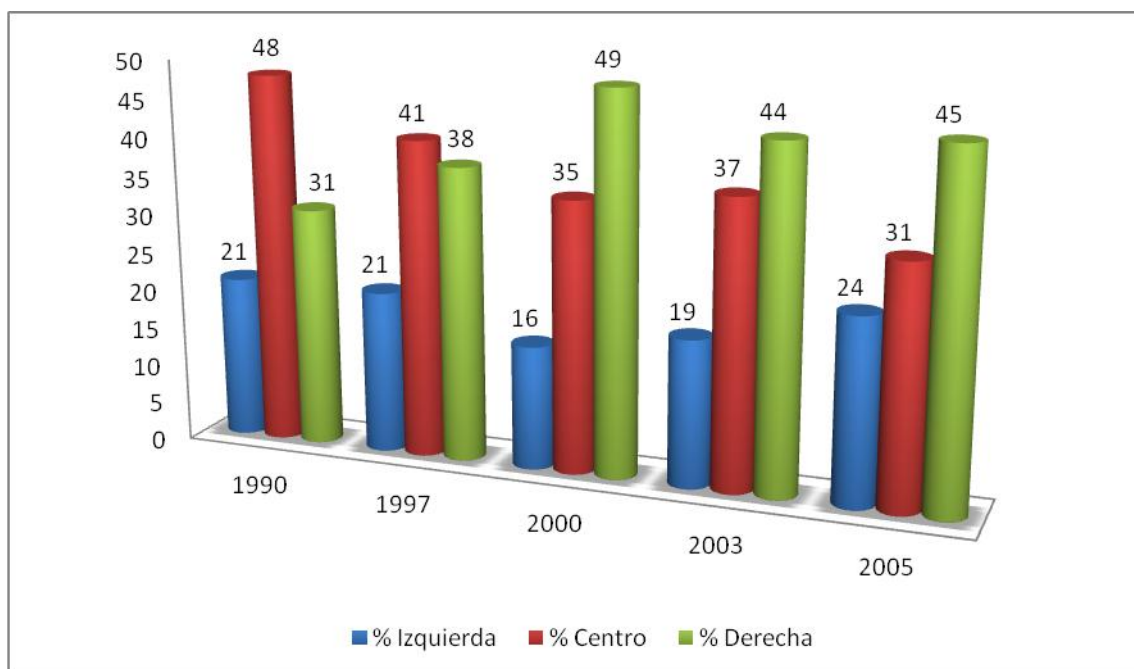
Los partidos políticos juegan un rol fundamental en la vida política: no son facciones y tienen una enorme responsabilidad como parte de un todo. Cumplen con el objetivo de ser entes canalizadores de las demandas de los ciudadanos, por consiguiente, es necesario defender el concepto de partido como medio de expresión, y evitar que caigan en cualquier semejanza a una facción, según Panebianco:

[...] son partidos de tendencias porque son organizaciones burocráticas desarrolladas en las que predominan las carreras <convencionales> del funcionario político. La posibilidad de sustitución de los incentivos de que disfruta el funcionario es escasa y a menudo nula: el funcionario no puede, en la aplastante mayoría de los casos, reciclar en otra parte, en otros partidos, o en el ámbito extra-político, los conocimientos adquiridos dentro del partido (Panebianco, 2009: 169).

En otras palabras se requiere la profesionalización de los funcionarios del partido para el fortalecimiento de las instituciones partidarias. No es suficiente el fortalecimiento del partido como institución sino su valor en el contexto político; es decir, un partido que cuenta con una plataforma ideológica y un programa de acción, se ubica en un espectro de la política nacional; en este sentido Morlino pregunta “en qué casos se produce el fenómeno de la radicalización y la polarización junto con el debilitamiento o la desaparición del centro moderado en términos de posiciones parlamentarias y partidarias, también a nivel de masas; si estamos en presencia de la violencia y la polarización de los poderes neutrales” (Morlino, 2009: 65).

En el siguiente cuadro encontramos el comportamiento de los partidos de izquierda, de centro y de derecha en México entre el período 1997-2006, en el cual es posible identificar lo que Morlino señala como el fenómeno de radicalización y polarización de los partidos políticos.

Cuadro 1. Posturas de izquierda y derecha “espectro político”



Fuente: Encuesta Mundial de Valores de México 2000-2006¹⁶ (citado en Moreno, 2009: 171).

¹⁶ Encuesta Mundial de Valores de México 1990 (n = 1,511), 2000 (n = 1,535) y 2005 (n = 1,560), y Encuesta los valores de los mexicanos, Banamex 2003 (n = 2,380). Versión reagrupada de la escala original de diez puntos: izquierda (1-4), centro (5-6), derecha (7-10). Los porcentajes de entrevistados que

Se puede observar en la gráfica anterior, que los votantes en México tienen una inclinación de centro derecha, acompañado de una fuerte ideologización que repercutió en las elecciones del año 2006; también refleja una polarización ideológica entre la izquierda y la derecha, a pesar de que en el país la tendencia, en el periodo en estudio, señala una inclinación desde el centro hacia la derecha. Es necesario recalcar que las tendencias de izquierda han ido aumentando paulatinamente en el lapso de tiempo que se muestra en la gráfica anterior. El centro ha sufrido un desvanecimiento, tanto hacia la derecha, como a la izquierda; en otras palabras, estamos ante una tendencia de polarización.

En el caso mexicano, después de 70 años de poder autoritario se presenta una transición que posibilita consolidar la democracia; sin embargo, con el correr del proceso de alternancia se agudizan las preferencias del electorado entre los años 2000 y 2006. Según Moreno (2009) en el año 2000:

[...] los electores de izquierda, esos que apoyaban a Fox, tenían una mayor probabilidad de votar que los de derecha, y estos últimos, a su vez, una más alta que los de centro. En contraste, en 2006 los votantes de derecha fueron ligeramente más propensos a votar que los de izquierda, y estos últimos, a su vez, más que los del centro. En ambos casos, el candidato del PAN pudo haberse beneficiado por una mayor participación de sus respectivos nichos ideológicos: Fox, por haber atraído a una proporción importante de votos de la izquierda, y Calderón, por haber tenido su mejor desempeño en la derecha. Este hallazgo sugiere que los candidatos presidenciales del PAN probablemente han sido, en general, más exitosos en movilizar a sus coaliciones de electores que los candidatos de otros partidos. No obstante, la extrema izquierda fue más propensa a votar en 2006 que en 2000, lo cual benefició a López Obrador (Moreno, 2009: 312).

Del análisis realizado por Moreno resulta que independientemente de las inclinaciones partidistas queda manifiesto que en el año 2006 hay una inclinación hacia las ideologías de izquierda y de derecha, a diferencia de lo que ocurrió en el proceso electoral para la elección del presidente en el año 2000, donde la izquierda se suma a la derecha con la

no se ubicaron en la escala fueron: 1990, indefinidos, 1997, 16%; 2000, 30%; 2003, 11%; 2006, 13% (citado en Moreno, 2009: 171).

intención de encaminar a México a un proceso de cambio ofrecido por Vicente Fox Quezada.

Ahora recuperemos la idea de partido político; es posible decir que un partido político tiene la responsabilidad de servir al todo pluralista. Según Sartori, (2005: 61-67) si nuestra preocupación son las partes, o sea los partidos, entonces nos obliga al estudio de un todo pluralista y, si consideramos a la comunidad política como un todo pluralista, entonces lo que está haciendo falta es un todo formado por partes en plural; en otras palabras, un todo de partes como resultado de la interacción de ellas.

Panbianco comenta:

Respecto al grado de institucionalización de los partidos podemos hacer uso de 5 indicadores: en primer lugar, el grado de desarrollo de la organización extra parlamentaria central... en segundo lugar, el grado de homogeneidad, de semejanza, entre las unidades organizativas del mismo nivel jerárquico... en tercer lugar las modalidades de financiamiento... en cuarto lugar, las relaciones cercanas al partido y por último el grado de correspondencia entre las normas estatutarias y la <constitución material> del partido” (Panbianco, 2009: 123-124).

Los partidos que poseen un alto grado de institucionalización, cuentan con una burocracia central desarrollada y, por lo contrario, en los partidos con bajo grado de institucionalidad su aparato central es débil; ahora bien, si el grado de institucionalización es elevado entonces las organizaciones a nivel local reflejarán, también, de manera organizada estructuras fuertes; cuando esto no ocurre las instituciones locales poseen una frágil organización, también cuando las instituciones denotan un alto grado de organización interna, su financiamiento es mayor. Este modelo de organización posibilita un mayor predominio del partido sobre las organizaciones externas del mismo y, por último, el grado de correspondencia entre las normas y la constitución material es mayor que en un partido con organización débil.

Los partidos actúan con una serie de características y son considerados como un elemento de canalización que, a veces, juega un rol de control y de incidencia negativa

o manipuladora sobre el electorado; obviamente, este juego se manifiesta también en el sistema electoral, al cumplir un papel manipulador sobre el electorado. Entonces, ninguna expresión está exenta de la capacidad representativa concebida flexiblemente; queda sujeto a discusión que los partidos realmente representen a sus votantes y, más importante aún, que la representación se puede dar sin partidos. Ambos motivos hacen muy difícil percibir la función representativa de los partidos como una función principal y calificadora.

Otra parte significativa a considerar está relacionada con la vida interna de los partidos políticos, especialmente lo referente a la selección de los candidatos presidenciales en América Latina. Los partidos políticos hacen uso de diferentes mecanismos que se clasifican de acuerdo a los participantes y métodos que utilizan; como el caso en que los candidatos son electos por los propios militantes de su partido, o bien, elegidos con la participación de la ciudadanía. En lo referente al método de elección, se busca “en la teoría democrática y más específicamente en el debate sobre los partidos es que la democracia, para que funcione, requiere *más democracia* –esto es, que el centro democrático debería establecerse dentro de una amplia gama de instituciones sociales (Montero, Gunther y Linz, 2007: 300). Entonces el método y la técnica dependerán, en su definición, del proceso de elección de los candidatos a través de elecciones internas, convenciones, designaciones realizadas por el saliente, como ha ocurrido en el caso de México, o propuestas de los líderes de los partidos, sujetas a ratificaciones de las asambleas nacionales.

Usualmente se nombran a los candidatos por dos vías. “En los partidos de cuadros la designación se hace por los comités, a puerta cerrada: se entregan a la delicias de la “cocina electoral”... En los partidos de masa, la designación por los miembros es generalmente la regla; pero puede ser directo o indirecta” (Duverger, 2006:

386). Desde esta perspectiva es interesante presentar qué sucede principalmente en el ámbito nacional mexicano, donde se advierte que el proceso democratizador de los partidos es débil y frágil. En esta forma, según Zovatto y Freindenberg (Payne, 2006: 211-213), explican datos del proceso de los partidos políticos más sobresalientes en países latinoamericanos:

En México encontramos que el Partido de la Revolución Mexicana (PRI) posee prácticas sin definición; se observa que las elecciones internas de sus candidatos, tanto de partido como de representación popular, tienen variantes ya que a veces son abiertas, como ocurrió en 1999, y al siguiente año cambian las condiciones y se realizan bajo un proceso que no es completamente abierto. En el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en el año 2000, el candidato surge como producto de la convención interna del mismo; el Partido de Acción Nacional (PAN) eligió a su candidato a través de una decisión cerrada. México pertenece a los países sin regulación.

En Chile las elecciones internas son abiertas; así ocurrió con la Concertación (acuerdo político) en los años 1993, 1999, 2001; en el Partido Socialista (PS) las elecciones en estos periodos fueron cerradas, mientras que, en el Partido por la Democracia (PPD) los candidatos fueron propuestos a través de convenciones en los años 1993, 1999 y 2001; en Democracia Cristiana (DC), Renovación Nacional (RN) y en Unión Demócrata Independiente (UDI), la designación del candidato, a la presidencia de la república, se realiza a través del Directorio del partido, que hace la propuesta y, luego se efectúan las elecciones internas.

En Brasil, las elecciones internas en el Partido del Trabajo (PT) son cerradas en el año 2002; mientras que en el Partido Democrático Laborista (PDT), el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y en el Partido del Frente Liberal (PFL), los candidatos presidenciales

son producto de convenciones. En Argentina, en 2002, el mecanismo para la selección de los candidatos a la presidencia se da a través de elecciones internas; abiertas en la Unión Cívica Radical (UCR) y el candidato del Partido Justicialista (PJ) fue electo en una convención.

Hay diferentes formas de seleccionar a los candidatos a la presidencia. En algunos países tienen procesos más abiertos que en otros, pero todos procuran ser representativos. En México, se percibe la ausencia, dentro del sistema electoral, de una reglamentación de la selección de los candidatos a la presidencia de la república; por ejemplo, no se ha logrado que partidos políticos como el PRI apliquen sus propios estatutos.

La vida interna de los partidos en América Latina es de gran importancia, sobre todo para el fortalecimiento de las instituciones políticas, su representación ciudadana y el grado de confiabilidad ante los representados; apreciar la manera como se dan las elecciones internas en los diferentes partidos en países como Chile, Argentina, Brasil y México tiene la intención de contrastar tres grupos definidos por sus elecciones internas: un primer grupo formado por aquellos partidos que poseen elecciones internas, establecidas y reguladas por ley; un segundo grupo con partidos que poseen elecciones internas, pero no están establecidas por ley; y por último, aquellos partidos políticos en los que no existen regulaciones ni se celebran elecciones internas de manera regular.

Linz plantea:

[...] antes de que podamos explorar efectivamente mucha de las cuestiones cruciales que han surgido de los esfuerzos actuales para <democratizar> a los partidos políticos, los especialistas necesitamos saber más acerca de la naturaleza de la relación entre la organización del partido y el grupo parlamentario, sobre los procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones partidistas y sobre las preferencias de los miembros del partido y del electorado en su conjunto (Montero, 2007: 299).

Dentro del proceso de democratización interna de los partidos políticos encontramos la elección¹⁷ de sus propios dirigentes y candidatos de elección popular, que presentan el mismo grado de dificultad en virtud de, por lo menos, estar reglamentado por las leyes electorales del contexto; por ejemplo, en Argentina el Senado aprobó en 2001 un proyecto de ley en el que se establecen elecciones internas abiertas simultáneas; posteriormente, en un decreto presidencial y con la aprobación del Congreso, se hicieron obligatorias las elecciones internas con la participación de militantes y ciudadanos en general, de manera simultánea, con la participación de los órganos electorales supervisores o sin ellos. Aquel proceso tuvo altas y bajas en su aplicación pero, a la fecha, sigue vigente.

Chile, desde el año de 1999, pertenece al grupo de países sin regulación, cuyas elecciones se llevan a cabo en el seno de coaliciones electorales. En México, hasta el año 2000, con el PRI en el poder, la candidatura era dada por “dedazo” en una convención: el PAN realizó elecciones cerradas y el PRD lo hizo a través de una convención interna. Por su parte, Brasil durante el año 2002 perteneció a los países donde las elecciones no estaban reguladas por la ley: allí sólo se presentó un caso excepcional con el PT que celebró elecciones internas.

Argentina es considerada como uno de los países más avanzados respecto a las elecciones internas de los partidos políticos. Chile y México están por debajo de una organización reglamentada y sólo se presenta una relativa apertura hacia nuevas formas democráticas para la asignación de candidatos a la presidencia, en diferentes

¹⁷ Según Zovatto y Freidenberg (Payne, 2006: 205), existen criterios que nos permiten obtener una clasificación más precisa de la celebración de las elecciones internas, como las abiertas, con la participación de todos los ciudadanos; cerradas, con la participación de sus militantes; separadas, es decir, cada partido realiza las elecciones en fechas diferentes; o bien, simultáneas, donde todas se efectúan el mismo día. Están también aquellas que se realizan con o sin la supervisión de un órgano electoral y, por último, con financiamiento público o sin él.

modalidades. Brasil está en el grupo de los países más alejados de las prácticas democráticas en el interior de los partidos políticos, es decir, en sus elecciones internas; sin embargo, en fechas recientes se evidencian avances en sus respectivas democracias.

2.1.1.1 Rol de los partidos políticos en el contexto democrático.

Hablemos ahora de la importancia de la relación entre los representantes y los representados para la gobernabilidad democrática en sus diferentes procesos. Los aspectos más representativos conciernen a su contenido, al resultado de su organización y a la estructura política; lo que nos conduce a interpretar el sentir de los electores frente a estas instituciones canalizadoras de las inquietudes de los ciudadanos. Sin embargo los partidos políticos están más preocupados en ganar votos que por un proceso encaminado a la escucha de sus seguidores, con la intención de atender las demandas para la satisfacción de los representados,

[...] los partidos orientados a los votos deberían puntuar de manera diferente. Su preocupación central es la maximización de votos. Aunque estos partidos defiendan políticas públicas, éstas podrían cambiar con frecuencia, manteniendo el mínimo de consistencia downsiana¹⁸ necesaria para evitar la alienación de sus simpatizantes o de sus seguidores. En las campañas electorales, su prioridad estaría en la utilización de las técnicas diseñadas para ganar votos más que en la defensa de políticas específicas, que cambiarán de elección a elección (Montero 2007: 148).

En el proceso democrático vivido en México hay una correlación que en mayor o menor medida permite visualizar la identificación con los partidos políticos¹⁹ al ser promediado en diferentes etapas. Así, vemos que (véase Payne, 2006:175) en 1996-1997 es de 23 el grado de afinidad, esta identificación desciende en 2003 a 16.7; con

¹⁸ La competencia electoral downsiana: “resultado político dominado por las preferencias de las mayorías. Para algunos, esto captura un aspecto fundamental de la manera como funcionan las democracias. El primero en sugerir este esquema fue Downs (1957), inspirado por las ideas que en el contexto de un modelo de competencia oligopólica que había sido sugerido años atrás por Hotelling (1929)”. (Fergusson, 2010: 58-59).

¹⁹ Según *La política importa* (Payne, 2006), en la afinidad del público con los partidos políticos, se debe tomar en cuenta el porcentaje de personas que fueron entrevistadas para identificar la fortaleza de éstos como instituciones pilares de la democracia y de la gobernanza; los entrevistados manifestaron sentirse “muy afín”, “algo afín”, “sólo simpatizantes” y quienes no se identifican con ningún partido político.

una variación entre esos años es de -27.6. En Brasil se registra 14.0 y 16.0 respecto a su grado de afinidad, donde observamos que sube a dos puntos porcentuales de 1996-1997 a 2003, y en consecuencia tiene una variación de 13.9.

En Chile, después de la dictadura y con el proceso de transición, resulta que la identificación con los partidos políticos es de un 18.4 su grado de afinidad en 1996-1997; en el año 2003 esta identificación desciende a 13.6, con una variación en este período de -26.2, cuando se había caracterizado por poseer patrones de votación muy estables y con partidos que demostraron, a través de toda su historia, una fuerte presencia en la sociedad. Chile ocupó el penúltimo lugar, justo antes de Argentina, que tiene un promedio de 16.8 en 1996-1997 y bajó a un 10.8 en 2003, con una variación de -21.2. En otras palabras, resulta que estos países de América Latina cuentan con los menores porcentajes de ciudadanía identificada con algún partido político.

La ciudadanía considera que, en muchas ocasiones, los partidos políticos no responden a sus necesidades, buscan resolver sus problemas institucionales a través de diferentes caminos que dependen de la cantidad de voz que tengan ante las instituciones, así como de la frecuencia con que participan en actividades políticas. Según Holzner: “a mayor número de actos en los que participan los ciudadanos, mayor será el potencial de voz que tendrán en el proceso democrático, sobre todo si se involucran en actividades que van más allá del voto” (2007: 77).

Holzner manifiesta, por ejemplo, que el 76% de los pobres no participan en el proceso democrático, contra el 61% de los ricos. Este porcentaje demuestra que la gente con mayores recursos económicos tiene más participación en actos políticos; también observamos que el 6% de la gente de clase baja participó en tres o más actividades políticas, el 10% de la gente de clase alta registró esa misma frecuencia. Por consiguiente, la participación de las personas en las actividades políticas se incrementa

en aquellas que poseen mayores recursos; esa diversidad de expresiones se ve representada dentro de los partidos políticos (Holzner, 2007: 77).

Así es posible apreciar las características que deben poseer los partidos políticos como producto del pluralismo y la institucionalización del sistema de partidos, es decir, el grado de legitimidad que los ciudadanos depositan en los partidos políticos y en el sistema electoral. Resalta que de 1996 a 2004, el índice de institucionalidad en México era de 2.32; en Chile de 2.30 con un mayor nivel de institucionalización, sin embargo en Chile existe una baja identificación con los partidos políticos; en cambio, el grado de institucionalización de Argentina es de 1.85, y en Brasil de 1.60 mostrando moderadamente débil la institucionalización. Como se puede observar, queda una baja credibilidad en los partidos políticos en cada uno de los regímenes democráticos²⁰ presentados.

En las estadísticas del Latinobarómetro (2004: 30), en el rubro de la confianza otorgada por los ciudadanos a los partidos políticos, en el caso de que las elecciones fuesen el domingo inmediato a la pregunta ¿por qué partido votaría usted?, encontramos que en Chile, el 50% no votaría por ninguno de los partidos; en México la situación es más compleja, puesto que el porcentaje alcanza el 56% de personas que no lo haría por algún partido político, fenómeno que refleja el grado de desconfianza en este tipo de instituciones; seguido de Argentina con el 39% y Brasil con 37%. Sin embargo, encontramos que, a pesar de las diversas opiniones, el sistema electoral no deja de ser un instrumento que facilitará la construcción de un modelo de desarrollo. Esto también queda demostrado con información aportada por *La política importa*: “más del 75% de las personas encuestadas tienen poca o ninguna confianza en los partidos” (Payne, 2006: 179).

²⁰ Datos de *La política importa* (Payne, 2006: 184).

Es importante la organización política a través de los partidos como representantes de las necesidades e interés de los ciudadanos. El Instituto Federal Electoral (IFE) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (IFE-UNAM, 2003) hicieron la siguiente pregunta: “Si las autoridades no le resuelven un problema en donde usted vive, ¿por lo general qué hacen los vecinos?” (Holzner, 2007: 78).

Se obtuvo que una gran proporción de gente rica cree que tiene muchas estrategias para resolver sus problemas, por la alta capacidad de transmitir sus necesidades a otras organizaciones, medios de comunicación o acudir a las autoridades. Las tendencias están dispersas con 42%, 36% y 58% respectivamente a las opciones señaladas. En el caso de los pobres, la respuesta era recurrir a los bloqueos o marchas, o bien, hacerse oír ante los partidos políticos, donde las dispersiones presentan porcentajes menores del 17% y 20%. Las estrategias de ayuda propia respecto a su auto organización son muy parejas, 58% para pobres y 61% para ricos, destacando que estas actividades tienen pocas posibilidades para generar presión sobre las autoridades (Holzner, 2007: 78).

Hicimos una valoración con la información presentada por el Latinobarómetro (2006) entre los años 1996 a 2004, con la finalidad de analizar a través de sus indicadores la institucionalización del sistema de partidos,²¹ La valoración distingue el cómo es la confianza que se deposita en los partidos políticos, las percepciones sobre el desempeño del proceso electoral y la confianza de los representantes en los partidos políticos para dirigir el destino del país.

Los resultados determinan el porcentaje de ciudadanos que expresaron tener “mucha confianza” o “algo de confianza” en los partidos políticos.

²¹ Se relaciona con la legitimidad como parte fundamental de la consolidación de la democracia para favorecer o fortalecer el anclaje (Morlino, 2009: 123).

En este caso, retomo solamente cuatro de los 17 países de América Latina que se ordenaron de manera descendente de acuerdo con el valor promedio del porcentaje que se obtuvo durante los años 1996-2004, con un promedio de 18.9%. La tendencia va a la baja en los cinco períodos de estudio, por ejemplo en 2001-2002 es de 16.5%; y en el período de 2003-2004 es de 14.2%; hay una diferencia significativa de dos puntos a la baja, con un promedio de 15.35% entre esos dos períodos.

Si revisamos lo que sucede en Argentina, Brasil, Chile y México, en el mismo lapso (1996-2004), las tendencias son iguales en el comportamiento de las percepciones y/o la legitimidad del avance del país. Argentina logra un 14.4% en su promedio, muy por debajo de la media con 4%; para los períodos 2001-2002 y 2003-2004 es de 8.4% y 10.3% respectivamente; aquí se observa que aumenta sensiblemente dos puntos porcentuales, obteniendo un promedio de 9%, muy por debajo de la media con menos de la mitad de la misma.

En cambio, en el mismo período, México y Chile presentaron 21.9% y 21.8%; con tres puntos por arriba de la media porcentual, lo que refleja que las personas tienen una mayor confianza en los partidos políticos, ya que en los dos últimos períodos, que cuentan con 16.6% y 12.6% para México, representan un promedio de 14.65%, situado por debajo de la media porcentual con cuatro puntos. Chile obtuvo 17.3% y 16.6%, con un promedio de 16.95%; reproduce la misma tendencia a la baja con dos puntos porcentuales.

Brasil obtiene 17.1%, con tan sólo un punto porcentual por debajo de la media; si lo observamos, también en los dos últimos períodos, obtiene 16.2% y 19.1% con un promedio de 17.75%; de nueva cuenta por debajo de la media porcentual de todos los países, con 1.15%.

Como se puede ver, existe una escasa credibilidad en los partidos políticos como instituciones de la democracia. Pero también podemos encontrar situaciones donde la rendición de cuentas posibilita contar con la información de los procesos y resultados de las instituciones en la medida que generan opinión pública para demostrar el grado de confiabilidad que poseen acerca de las instituciones. Ahora bien:

El grado de satisfacción está influido positivamente por la percepción de *accountability* en los sistemas electorales proporcionales más que por la percepción de representación. Estos resultados no hacen más que dejar constancia de que la relación entre cualquier proceso democrático y los ciudadanos es dinámica. De hecho, el desempeño del sistema político puede alterar a lo largo del tiempo la imagen ideal que los ciudadanos tienen de su régimen político preferido (Martí i Puig, 2011: 165).

Es necesario considerar la opinión de las personas que confían en que los comicios se realizan de manera correcta. Según el *Latinobarómetro* (1996-2000) en Payne (2006: 179-180) aparece en orden descendente el porcentaje promedio de entrevistados en el período de 1996-2000 y se observa la siguiente variación: Chile en el período 1999-2000 presenta 80.47 y la media en 1996-2000 es de 74.78. En los mismos años en Argentina es de 63.94 y 56.38, respectivamente. En Brasil 44.84 y 30.76; para estos dos períodos, en México es de 23.81 y una media de 27.20. La limpieza de las elecciones, según la opinión pública de Brasil y México, queda por debajo de la media, al ser consideradas no limpias, dado que el promedio de la media es de 44.80.

Como se puede apreciar, resulta que existe una variación importante en el nivel de legitimidad de los procesos electorales: en Chile, el 70% de los encuestados consideran que las elecciones son justas; en el caso de México, solamente el 25% coinciden con esa opinión, lo que perjudica la representatividad de las instituciones como bases sustantivas de la democracia y, en consecuencia, ponen en entredicho la legitimidad de los gobiernos y de los partidos políticos.

Aunado a la dimensión de legitimidad, nos preguntamos hasta qué punto son indispensables los partidos políticos en el proceso político democrático. Según el Latinobarómetro (1997-2003), la información obtenida indica que hay una tendencia promedio en los 17 países de América Latina; en conjunto, las percepciones son de 38.4 entre 1997-2003; para México es 59.6 y baja en el año 2003 a 41.8, con una variación de -46.0; Chile tiene 36.1 en promedio y en el último año baja a 32.0, con una variación de -20.3; en Brasil, el promedio es de 35.0, en el año 1997 obtuvo una puntuación de 27.2 y en el año 2003 presentó una tendencia a la alta de 42.9, por lo que la variación es de 58.0; por último, Argentina cuenta con 32.6, el último año baja a 30.4, con una variación de -12.7. Se aprecia un rango muy amplio en los países revisados.

En México se considera que los partidos políticos son fundamentales, pero esta opinión va a la baja; en el caso de Brasil se aprecia una mejora respecto a la valoración del rol que desempeñan los partidos políticos; en Chile se presenta un descenso, al igual que en Argentina, de la opinión que los partidos políticos son indispensables para la democracia política.

El grado de institucionalidad del sistema de partidos, según *La política importa* (Payne, 2006: 184-185), es considerado a partir de las dimensiones de institucionalización dadas por la estabilidad o regularidad de los patrones de competencia entre partidos, la profundidad de sus vínculos con la ciudadanía y los grupos organizados y, finalmente, por el grado de legitimidad que los ciudadanos y los grupos le dan al proceso electoral y a los partidos políticos.

Se retoma la escala de 1 a 3 para 17 países de América Latina, donde Argentina posee un índice de institucionalidad correspondiente a 1.85, Brasil 1.60, Chile 2.30 y México 2.32. Se aprecia que el mayor nivel de institucionalización lo posee México y

Chile; Brasil por su lado, se encuentra débil en este rubro y Argentina presenta un nivel moderadamente débil.

Si se tienen en cuenta estos datos, el comportamiento y aceptación de los partidos políticos reflejan la necesidad de conocer el funcionamiento o la sustentabilidad de los partidos políticos en relación al financiamiento.

2.1.1.2 Financiamiento hacia los partidos políticos.

Una de las grandes inquietudes hoy día concierne al financiamiento público y privado del sistema electoral en México, es decir, la relación entre el dinero y la política como un elemento crucial para la democracia. Woldenberg (2006) plantea que es un asunto clave que posibilita la expresión y la convivencia pacífica de sociedades plurales y complejas; el financiamiento de la contienda electoral es un asunto político, no técnico. El quehacer político de las instituciones radica en su financiamiento en virtud de ser un hecho político decisivo; por la importancia que alcanzan éstos para la vida y la reproducción del Estado democrático, nos comenta Linz (Montero, 2007).

La cuestión del dinero en la política también ha generado mucha hostilidad hacia los partidos y los políticos. Los ciudadanos y los políticos son reacios a admitir que la política democrática en una sociedad de masas es muy cara, y, como en varios otros temas discutidos anteriormente, los ciudadanos tienen sentimientos contradictorios. La gente está menos dispuesta a hacerse miembro, dar dinero y prestar servicios a sus partidos. Pero también se queja de cómo los partidos financian sus actividades, tanto legal como ilegalmente. Una vez más encontramos una ambivalencia básica. Los partidos y sus actividades son considerados necesarios, pero el votante no está dispuesto a mantenerlos, y al mismo tiempo no le gustan las formas alternativas de financiarlos, especialmente aquellas que implican fondos <privados> (que podrían crear vínculos con los grupos de interés y llevar a prácticas corruptas) o la financiación pública a través de sus impuestos. (Montero, 2007: 295).

Todo indica que en la práctica, tratándose de un asunto político, cuanto mayor es la organización del partido y cuanto más controle haya en los financiamientos de campaña, se produce una mayor manipulación en las elecciones primarias; lo que trae como

consecuencia la pérdida del valor democrático y la aparición de candidatos dependientes del partido (Sartori, 2008: 28-29).

Con este contexto “los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales. Nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones y la representación. Aparecieron primero bajo la forma de comités electorales, encargados a la vez de conseguir para un candidato el patronazgo de notabilidades y de reunir los fondos necesarios para la campaña” (Duverger, 1996: 129)

Así también, los partidos políticos, sin importar su origen o modelo, son relevantes para el poder de la democracia en la vida política; es cuestión de la organización y dinámica de los mismos. Las organizaciones y los partidos cuentan con características técnicas *sui generis*, “en efecto, un incentivo de estatus es también un incentivo de poder en el sentido de que un ascenso de estatus aumenta los estatus utilizables en las relaciones de poder. De aquí que sea preferible, en la práctica, distinguir solamente entre incentivos selectivos de tipo *materia* (a su vez subdivididos en compensaciones monetarias, de patronazgo y servicios de asistencia) y de estatus” (Panebianco, 2009: 67).

Encontramos actores en las instituciones políticas que se sienten motivados por los incentivos de estatus o, bien, materiales. Este último referido al financiamiento o incentivo selectivo que permite la organización interna y el fortalecimiento de su estructura.

De esta forma, la democracia demanda mayores incentivos económicos, siempre y cuando dentro de los partidos políticos haya claridad para el desarrollo político en la consolidación de la democracia, ya que son los actores principales de la escena política. En los últimos años, los gastos electorales y el funcionamiento del sistema se han

incrementado de manera exponencial por causa de las campañas electorales, especialmente, en el uso de diversos tipos de publicidad en México;

Por décadas la relación entre los medios y el régimen político se caracterizó por una serie de intercambios mutuamente benéficos que contribuyeron a legitimar al segundo, a costa del desarrollo de un sistema mediático independiente y profesional. Si bien esta relación no fue una de entera subordinación de los medios ante el régimen, este último sí contaba con una serie de mecanismos –desde la ley, los impuestos y otros de tiempo corporativo- para alinear, en última instancia y en casos excepcionales, a los medios con sus intereses. No obstante en lo político –lo prioritario para el régimen- la regla era la colaboración en lo económico –lo prioritario para la clase mediática-, su relativa autonomía en un régimen de pluralismo limitado y el esquema de intercambio corporativo que le permitió gran capacidad de maniobra para negociar sus intereses (Loaeza, 2010: 290-291).

En América Latina, similar a lo que ocurre en muchos regímenes políticos de Europa, se reguló regular el financiamiento público con el fin de editar o disminuir la presencia de intereses particulares y poderes fácticos en la vida partidaria.

Así, el objetivo que se persigue con ello es, por un lado lograr condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que una mayor transparencia en materia de financiamiento, orientada a mitigar la enorme corrupción política generada por la búsqueda insaciable de fondos que le permitan a los grupos partidarios solventar los gastos electorales y su funcionamiento ordinario.

Otra razón importante para la introducción del financiamiento público en América Latina ha sido la convicción de que los partidos políticos desempeñan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario y electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático (Nohlen, 2007b: 754).

En la siguiente imagen se aprecia el comportamiento del sistema electoral mexicano. El cuadro considera a los partidos políticos que cumplen con el umbral de afiliados de 2% para obtener financiamiento anual, de acuerdo con el presupuesto asignado por el IFE y proporcional a la votación obtenida durante el último proceso electoral.

Cuadro 2. Financiamiento público de partidos (1997-2006)²²

FINANCIAMIENTO PÚBLICO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA	ACTIVIDADES ESPECÍFICAS	TOTALES
1997	1,031,750,820.77	1,043,564,761.49	36,178,279.95	2,111,493,862.21
1997 Partidos políticos en el Distrito Federal		167,614,676.22	167,614,676.22	335,229,352.44
1998		1,005,603,759.67	40,963,195.00	1,046,566,954.67
1999		1,252,383,926.68	59,980,468.00	1,312,364,394.68
2000	1,500,456,125.07	1,500,456,125.07	63,179,982.83	3,064,092,232.97
2001		2,206,569,763.12	44,115,829.72	2,250,685,592.84
2002		2,361,250,294.58	78,620,891.61	2,439,871,186.19
2003	2,308,146,476.90	2,421,611,942.13	93,822,276.40	4,823,580,695.43
2003 Extraordinaria para gastos de campaña en dos distritos				5,549,908.13
2004		1,785,830,186.01	69,151,853.90	1,854,982,039.91
2005		1,986,216,274.46	27,036,166.82	2,013,252,441.28
2006	2,068,375,613.73	2,068,375,613.73	34,345,680.96	4,171,096,908.42

Fuente: Instituto Federal Electoral, 2009. Los montos son en pesos mexicanos.

El financiamiento público otorgado al sistema de partidos se ha incrementado sustancialmente entre 1997-1999 y 2000-2006; el Distrito Federal en el año de 1997 recibió un presupuesto adicional para gastos de campaña.

Como podemos observar en el cuadro anterior, en sólo en nueve años el financiamiento se ha duplicado de \$ 2,111'493,862.21 en los inicios del nacimiento del Instituto Federal Electoral a un financiamiento de \$ 4,171'096,908.42 en 2006; tiempo que coincide con las elecciones generales, las cuales incluyen la contienda presidencial. En el año 2000 se acrecentó el financiamiento a los partidos de manera significativa por tratarse de una elección presidencial.

²² Véase www.ife.org.mx

El análisis del financiamiento de los partidos, la disponibilidad de fondos públicos directos es válido para Argentina, Brasil, Chile y México y, se dan en función de los resultados de la elección anterior. De acuerdo con González (2006):

Las reformas electorales también establecieron topes globales en gastos de campaña y límites en donaciones privadas. A pesar de estos avances, aún permanecen huecos legales significativos. Los límites para donaciones de particulares son excesivos: “el 0.5% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos para el año que correspondan; cerca de \$80.000.00 en el 2004, por citar un dato. Esto favorece una situación en la que los estratos sociales con más recursos económicos logran mayor acceso a los políticos (González, 2006: 125).

Zovatto (Reynoso, 2009) comenta que no estamos solo ante un tema técnico sino que se centra en lo político debido a que no existen formas mágicas para resolver el problema económico del costo de la democracia; la perfección se logrará a través de aproximaciones sucesivas y no por interesantes e importantes iniciativas de reforma. Lo importante es contar con un financiamiento que permita un proceso de competencia política transparente, libre y equitativa entre los participantes, de manera que la credibilidad ciudadana coadyuve al fortalecimiento de las instituciones políticas, crear en los partidos políticos y principalmente en la democratización. En este contexto debemos entender el sistema mixto constituido por el financiamiento público y privado, esencial para el logro de los objetivos del mismo. (Reynoso, 2009: 135).

Queda establecido que el financiamiento mixto en América Latina está predeterminado por la mayor o menor inclinación hacia lo público o a lo privado; ya no se trata exclusivamente de un problema técnico sino de una causal que posibilita la corrupción.

[...] en efecto, en América Latina la crisis de los partidos tiene, en buena medida, vinculación con los escándalos provocados por su financiación ilegal. No debe sorprender entonces que la demonización de la política por causa del dinero esté a la orden del día... La corrupción política se manifiesta bajo diversas modalidades que van desde la compra de votos y el uso de fondos ilegales, hasta la venta de nombramientos y el abuso de los recursos estatales. De este modo el financiamiento de los partidos y las campañas, al verse asociado con la corrupción, lejos de contribuir a fortalecer la

institucionalidad democrática, termina muchas veces produciendo el efecto contrario, es decir, agravando la crisis de credibilidad y confianza en las instituciones políticas y poniendo a la política misma bajo sospecha (Reynoso, 2009: 127).

En Latinoamérica entre los años 2000 y 2006, se observa una serie de barreras legales, prohibiciones para recibir contribuciones privadas y las limitaciones de éstas, el control en la participación de los partidos políticos en los medios de comunicación, las regulaciones y las sanciones a las cuales están sujetos los partidos políticos; Zovatto y Freidenberg (Payne, 2006: 218-219) refiere una serie de variables que permiten analizar la legislación electoral y medir lo caro que resulta el sistema electoral en América Latina.

La misma fuente explica que, dentro de sus variables, el tipo de financiamiento que se otorga al 94% de los países en América Latina es mixto, es decir, público y privado, durante las campañas electorales. En lo referente al financiamiento público, el 94% de los países obtiene subvenciones directas o indirectas. Los países que reciben asignación del financiamiento público son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México. En este país, como se ha establecido con anterioridad, se observa incremento de manera significativa. En los países mencionados este financiamiento cubre actividades de capacitación e investigación de los partidos políticos y se conserva durante todo el año, sea electoral o no. En Chile, el financiamiento se presenta solamente durante el proceso electoral.

Respecto a las barreras legales, el 71% del financiamiento en los países de América Latina son regulados por leyes que contienen criterios para la asignación de los fondos. De estos, uno es proporcional a la fuerza electoral (53%); otro combinado en el cual una parte se distribuye de modo equitativo entre los diferentes partidos y la otra de conformidad con la fuerza electoral (41%); un tercero está basado en la distribución de

una parte proporcional a la fuerza electoral, y otra de conformidad con la representación parlamentaria.

Zovatto y Freidenberg (Payne, 2006: 220-221) explican que en Argentina los partidos reconocidos, que hayan oficializado candidaturas nacionales, tienen derecho igualitario sobre el 30%, y los partidos que hubiesen participado en la última elección a diputados nacionales sobre el 70% restante. Este financiamiento no se establece por un umbral y el criterio de distribución es mixto (fuerza electoral/equidad).

En Brasil se toma en cuenta los partidos que están registrados ante la Justicia Electoral. El financiamiento proporcional se otorga a aquellos partidos que posean el 5% en las últimas elecciones; estos votos deberán estar distribuidos en un tercio de los estados, como mínimo, 2% de los votos válidos en cada estado, y el criterio de distribución es mixto, es decir, fuerza electoral/equidad.

Chile posee un financiamiento para todos los partidos y candidatos que se encuentren inscritos en el Servicio Electoral; el criterio de distribución está dado de acuerdo con la fuerza electoral.

En México, las condiciones dependen de los partidos que hubiesen cubierto el umbral del 2% en las elecciones ordinarias para diputados, senadores o presidente de la república; para los partidos de nueva creación, después del proceso electoral, es necesario contar con el registro de ley; el criterio de distribución es mixto (fuerza electoral/equidad).

En la Constitución mexicana se establece que la afiliación a los partidos debe ser “libre e individual”. Con esta disposición se terminó con las afiliaciones masivas. El financiamiento de los partidos, quedó sujeto a lo constitucional y los reglamentos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).²³

²³ El código, en su título primero, establece las siguientes disposiciones preliminares:

La reforma de 1996 fue sumamente amplia en cuanto a las reglas relativas al financiamiento de los partidos, financiamiento público y privado, mecanismo de fiscalización de las finanzas de los partidos, topes de gastos de campaña, etcétera, y las relativas a las prerrogativas de radio y televisión. El tema del financiamiento fue elevado a rango constitucional, mediante el Artículo 41 donde se determinan las nuevas fórmulas de financiamiento público a los partidos (Woldenberg, 2006: 25).

En lo referente a las prohibiciones, Zovatto y Freidenberg (Payne, 2006: 222) señalan que el origen de las fuentes del financiamiento y los límites a las contribuciones privadas han sido cuidados en los países de América Latina; predominan el control a las donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros con 72%, de contratistas del estado 50% y de fuentes anónimas 50%.

Sobre las prohibiciones, se comenta que los apoyos financieros del extranjero en Argentina, Brasil, Chile y México definitivamente no se permiten, sin embargo se aceptan financiamiento de personas anónimas nacionales, así como financiamientos provenientes de organizaciones políticas y sociales, y de personas jurídicas en Argentina, Chile y México. También se permite el financiamiento de contratistas del Estado, excepto en Brasil; en Chile existen límites para las donaciones anónimas.

Tratándose de los medios de comunicación, (Payne, 2006: 224) las normas varían dependiendo del lugar; Brasil y México hacen uso de una franja electoral gratuita: En México es regulada por el Instituto Federal Electoral.

Los órganos de control, según *La política importa* (*ibíd.*: 225), juegan un rol muy importante en el financiamiento de la política en América Latina. Argentina posee jueces federales con competencia electoral; Brasil, Chile y México cuentan con

Artículo 1

1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en el territorio extranjero en la elección para presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Este Código reglamenta las normas constitucionales relativas a:
 - a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
 - b) La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y el régimen aplicable a las agrupaciones políticas; y
 - c) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (2000).

respectivos órganos electorales que se hacen cargo de aplicar la ley en el contexto de un régimen de sanciones que castigan cualquier violación de las legislaciones sobre el financiamiento a los partidos políticos y a las campañas electorales.

El financiamiento a los partidos cumple con un papel sustancial en el mantenimiento de sus funcionarios, en virtud de que

El líder mal pagado está más expuesto a sucumbir a la tentación; es más probable que traicione al partido por intereses que quien por estar bien pagado, obtiene por su trabajo un ingreso seguro y suficiente. Además, el pago mezquino de los funcionarios hace difícil aplicar otra medida preventiva contra el establecimiento de la oligarquía, porque impide los cambios frecuentes de personal en los cargos dirigentes, y de esta manera favorece indirectamente la formación de una oligarquía (Michels, 2008: 170).

Parece que tenemos dos cuestiones importantes para el análisis, a fin de que haya una correlación entre la credibilidad en los partidos políticos y la equidad de las contiendas electorales, frente a los lentos procesos de transición hacia la democracia. México, primeramente, demanda un mayor aprendizaje, enriquecer su cultura democrática, fortalecer las instituciones políticas de modo que el ciudadano tenga mayor confianza en los partidos políticos; en segundo lugar, estamos ante la necesidad de una participación más equitativa en los procesos electorales.

México transita por una experiencia dentro del sistema de partidos, el cual se rige por un órgano rector, el Instituto Federal Electoral, y desde 1996 por el Tribunal Federal Electoral. Con su mediación se comienza a vivir la democracia hacia el interior de los partidos políticos que se refleja en la creación de plataformas políticas, en la manera como se realizan las elecciones internas para elegir a sus dirigentes y en la rendición de cuentas ante los órganos de control financiero. En síntesis, los cambios, que se han dado, han sido necesarios para favorecer y fortalecer el sistema electoral y de partidos, y considerados como pilares sustantivos de la democracia, en esta nueva cultura política.

2.1.2 Sistema electoral

El sistema electoral, como instrumento que nos encamina hacia un modelo de democracia, es congruente con la teoría democrática moderna. Es el resultado de una relación “simétrica” o “congruente”, entre los responsables de la toma de determinaciones políticas y las personas que, obviamente, se ven afectadas por éstas; ésta simetría es asumida, en su momento por los votantes y los agentes políticos a quienes se puede responsabilizar y, en un segundo momento, entre los “resultados” de los agentes políticos y sus electores (Held, 2007: 93-178).

Para referirnos a los sistemas electorales y sus efectos políticos, es primordial contar con los detalles técnicos que constituyen, precisamente los sistemas electorales. Es básico partir de un marco teórico de unidad conceptual que sea realmente aceptado; por lo menos cuando nos referimos a los sistemas de representación por mayoría y de representación proporcional, conocidos como sistema electoral mixto.

Bajo este contexto se revisan algunos cambios en el sistema electoral que señalan las modificaciones de los umbrales electorales. En México y Chile se hicieron ajustes con la finalidad de adecuar el sistema de elección para la Cámara de Diputados; por ejemplo, explica *La política importa* (Payne, 2006: 70-74), Chile pasó a un sistema binominal y, en el año 2005, volvió a tener elecciones simultáneas con la reducción del mandato presidencial de seis años a cuatro; en México el cambio fue más significativo, en el año 1996 se pasa a un sistema segmentado, se modifica el umbral de representación aumentándolo del 1.5% al 2% , además de que no se puede asignar a ningún partido un porcentaje de diputados que sea 8% superior al porcentaje de votos a nivel nacional. Esta regla no aplica en las curules asignadas por mayoría simple; en este período se crearon cinco circunscripciones plurinominales que sustituyeron a una nacional con una representatividad y efectividad positiva.

Dieter Nohlen (2004: 94-97) menciona que existe una definición tradicional para cada uno de los sistemas señalados; la representación por mayoría se refiere al candidato electo, el cual es elegido por haber alcanzado la mayoría absoluta o relativa según sea el porcentaje de los votos alcanzados. Con respecto a la representación proporcional, indica que ésta se da cuando la representación política es relativa a la distribución de los votos entre los partidos.

El argumento, respecto a los sistemas de mayoría o mayoritario, sostiene que no procuran un parlamento que en realidad represente la distribución; lo que persiguen, simplemente, es tener un vencedor indiscutible. La diferencia principal entre los sistemas mayoritarios se basa en la demanda de una mayoría relativa, o bien, una absoluta; en ambos casos se asienta en distritos con un solo representante: un triunfador que tiene todo.

El que gana en un sistema de mayoría relativa es el primero que pasa la meta; muchas veces es un representante de la minoría más numerosa; mientras que el triunfador, en un sistema de mayoría absoluta, representa una verdadera mayoría, es decir, más del 50%.

Sin embargo, el problema que presentan los sistemas de mayoría se relacionan con los efectos de sobre y sub representación, sobre todo en la elección de las cámaras²⁴ de Diputados y Senadores, como en el H. Congreso de la Unión en México, por citar un ejemplo; Es notorio que un partido bajo este sistema, al contar con una mayoría relativa o absoluta, acapare la totalidad de los cargos en disputa, quede sobrerrepresentado y deje a sus adversarios sub representados.

²⁴ Ningún partido político puede contar con más de 300 diputados electos por ambos principios, es decir, sumados los de mayoría relativa y los de representación proporcional. De esta forma, si bien un partido político puede aspirar, en función de su desempeño electoral, a obtener la mayoría absoluta de los escaños de la Cámara (251), está jurídicamente imposibilitado a acceder a la mayoría calificada (dos tercios del total de escaños) requerida para aprobar por sí mismo iniciativas de reforma constitucional.

La parte positiva del sistema de mayoría, especialmente mayoría absoluta cuando se trata de la elección de un presidente o gobernador, permite que el Ejecutivo tenga un mandato mayoritario y que cuente con el apoyo de más de la mitad de los electores, lo cual implica la legitimidad en el ejercicio del gobernante. Una alternativa pudiese ser la segunda vuelta, que podría ser aplicada a la elección presidencial, así como a las distintas cámaras con sus respectivas variantes.

En México ha sido fundamental considerar, como cambio estructural en el sistema electoral, la Reforma de 1996, la cual tomó en cuenta disposiciones constitucionales y legales. También quedó establecido en 42% el límite mínimo de votación para que un partido político pueda alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Sin embargo existe una excepción a la ley, que comenta Nohlen (2004):

Mientras que la reforma de 1993 abolió la cuota de gobernabilidad, la de 1996 establecía que ningún partido podrá contar con un número de diputados por ambos principios de representación que equivalga a un porcentaje del total de los representantes tal que exceda en ocho puntos al porcentaje obtenido en la votación nacional emitida. En términos concretos, se fija en 42% del total el límite mínimo de votación por alcanzar para que un partido político pueda constituirse en mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Sin embargo, la disposición adicional contiene una salvedad importante: la regla del límite máximo de sobrerrepresentación no se aplica cuando un partido político obtiene en los distritos uninominales un total de diputados, cuyo equivalente en porcentaje total de la Cámara sea mayor que el porcentaje de su votación más 8% (Nohlen, 2004: 330-331).

Con esta modificación se logra una mayor equidad en el proceso electoral dentro del sistema electoral “mixto” o “segmentado”, a través de una fórmula matemática que convierte los votos en curules o escaños.

La transformación de votos en curules para la representación de la cámara baja (diputados)²⁵ permite que, en un proceso democrático a través de un sistema de

²⁵ La propia norma constitucional prevé como única situación excepcional, en la que un partido político obtenga, por sus triunfos de mayoría relativa en distritos uninominales, un porcentaje de curules sobre el total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%. Por ejemplo, si un partido gana 235 de los distritos uninominales (equivalentes a 47% del total), con un porcentaje de votación de 35% sobre el total emitido, aunque el diferencial votos-escaños sería de 12%, no resultaría aplicable la regla de proporcionalidad del 8% (véase COFIPE, 2008; www.ife.org.mx).

mayoría, el triunfador se quede con todo; en cambio, en los sistemas proporcionales el triunfo es compartido y requiere de un cociente electoral. Para el primer caso, los distritos poseen un solo representante, mientras que en el segundo caso se solicitan dos representantes más por distrito que corresponden a los diputados de representación proporcional (**rp**).

El sistema de **rp** es considerado la contraparte o el contrincante en los sistemas de mayoría. Este término se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que obtiene cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Hay teóricos que están a favor, otros son críticos del sistema de representación proporcional y para algunos es una forma más equitativa de representación.

Los críticos consideran que los candidatos electos no tienen un mandato específico que norme su acción legislativa o gubernativa. El problema radica en la conformación de las listas de los candidatos que responde a los partidos políticos y deja sin participación al electorado, quienes no están en posición de elegir a su candidato. Por consiguiente, decimos que el sistema de **rp** separa la relación entre el representado y el representante.

Al referirnos a los sistemas de **rp**, es necesario mencionar el método de distribución de las curules; un ejemplo de ello es la fórmula D'Hondt (Véase Garrido, 2011: 141-194), que funciona a partir de la división sistemática de la votación obtenida por los diversos partidos y, de esa manera, elabora una tabla distribuidora, para luego asignar las curules a los números más elevados y así determinar cuántas curules tocan a cada partido.

Otro método, conocido como sistema mixto, se basa en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales y se complementa por diputaciones

adicionales que se distribuyen en el sistema de **rp**; una variante de los sistemas mixtos son las listas adicionales, donde se mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de **rp**, es decir, la sección del órgano legislativo es elegida por **rp** y está considerada como una adición que compensa la desproporción de la representación elegida a través de la mayoría relativa.

En el sistema mixto, para la distribución de curules es necesario sumar los votos de los partidos participantes a fin de obtener la votación efectiva que, dividida entre la cantidad de curules, da como resultado el cociente natural (**cn**). Este cociente se compara con la votación obtenida por cada partido y se procede a asignar las diputaciones en función del número entero que resulta de dividir la votación obtenida entre el cociente. Una vez asignadas las curules se asignan las votaciones mayores.

Para ejemplificar, según Valdés (1997), el cociente natural (**cn**) dentro de los sistemas mixtos, vamos a suponer en México una circunscripción se distribuyen cinco curules de representación proporcional por tanto se sobreentiende que todos los partidos han alcanzado el umbral nacional del 2%. Si no fuese así, aquellos partidos que no alcancen este porcentaje se restan al estimar el cociente natural, como se ejemplifica en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Cociente natural a través del número de votos por partido para una circunscripción con cinco curules

PARTIDO	VOTOS	COCIENTE NATURAL
A	75,000	
B	48,000	
C	34,000	
D	28,000	
Total de votos	185,000 / 5 =	37,000

Fuente: elaboración propia con información de Valdés (1997).

El cociente natural (37,000 votos) se compara con la votación total que tiene cada partido para asignar el número de diputaciones en función del número entero que resulta

de dividir la votación obtenida en cada partido entre el cociente natural. En seguida se descuenta, de los votos de cada partido, los que han sido utilizados para la asignación de las curules, con la finalidad de calcular los votos que aún le resta por fijar; si después de asignadas las curules por cociente natural quedan algunas por distribuir, éstas se sitúan en los excedentes de votación mayores. El proceso se describe a continuación:

Cuadro 4. Número de curules por votación y excedente de votación en el total de votos utilizados

PARTIDO	VOTOS	CURULES OBTENIDAS	EXCEDENTE DE VOTACIÓN	VOTOS NO UTILIZADOS	CURULES POR EXCEDENTE
A	75,000	$75,000 / 37,000 = 2$	$37,000 \times 2 = 74,000$ $75,000 - 74,000 = 1,000$	1,000	0
B	48,000	$48,000 / 37,000 = 1$	$37,000 \times 1 = 37,000$ $48,000 - 37,000 = 11,000$	11,000	0
C	34,000	$34,000 / 37,000 = 0$	$37,000 \times 0 = 0$ $34,000 - 0 = 34,000$	34,000 (para una curul le faltan tres mil)	1
D	28,000	$28,000 / 37,000 = 0$	$37,000 \times 0 = 0$ $28,000 - 0 = 28,000$	28,000 (para una curul le faltan nueve mil)	1

Fuente: elaboración propia con información de Valdés (1997).

Una vez obtenido el cociente natural se calcula la cantidad de veces que cabe en el total de votos obtenidos por cada partido; en el caso del partido A observamos que cuenta 75,000 votos, lo cual le permite tener dos curules y un sobrante de 1,000 votos que se sumarán a los 11,000 del partido B, que obtiene una curul por la vía del cociente natural. De la misma manera, los partidos C y D requieren, el primero 3,000 votos que toma de los votos no utilizados por los partidos A y B, así suma la cantidad de 12,000 votos; el partido D demanda 9,000 votos para tener derecho a una curul por el sistema del cociente natural, que según el dato sería de 37,000 votos. Esto se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Distribución de curules por partidos

PARTIDO	VOTOS	COCIENTE NATURAL (CN)	CRITERIO EQUITATIVO (CE)	CURULES	
				CN	CE
A	$75,000 - 74,000 = 1,000$	37,000	Votos no utilizados por los partidos:	2	
B	$48,000 - 37,000 = 11,000$	37,000	$1,000 + 11,000 = 12,000$	1	
C	$34,000 + 3,000 = 37,000$	37,000	Excedente para una curul. Necesita tres mil		1
D	$28,000 + 9,000 = 37,000$	37,000	Excedente para una curul. Necesita nueve mil		1

Fuente: elaboración propia con información de Valdés (1997).

Cuando se han alcanzado los votos necesarios, de conformidad con el cociente natural, podemos observar en el siguiente cuadro el reparto definitivo de curules por cada partido.

Cuadro 6. Distribución de curules por partidos

PARTIDO	VOTOS	COCIENTE NATURAL	CURULES
A	75,000	37,000	2
B	48,000	37,000	1
C	34,000	37,000	1
D	28,000	37,000	1

Fuente: elaboración propia con información de Valdés (1997).

Este ejemplo permite revisar la fórmula electoral para la elección de la Cámara de Diputados en México, dentro del sistema de **rp**; con lo cual es posible comentar los umbrales máximos y mínimos en la competencia para la ocupación de los curules por los candidatos electos en la contienda electoral. Como se mencionó anteriormente, las curules por partido no deben pasar de 48%, ni contar, en el promedio total del proceso

electoral, con menos de 2% de curules. Esto nos permite entender mejor en qué consiste el sistema de **rp** en el reparto de curules y, sobre todo, ayuda a entender el sistema mixto mexicano, en el que es factible representar a amplios sectores de la ciudadanía.

Un aspecto interesante, después de revisar el significado de las **rp**, es cómo se da la designación de candidatos al Congreso, ya sea en la Cámara Baja o Cámara Única, o bien, en la Cámara Alta, según el PNUD (2008: 450). En Argentina y Brasil eligen a sus candidatos a través de listas bloqueadas y cerradas, tanto para diputados como para senadores; en Chile se da un voto para cada uno de los candidatos y un voto por candidato para senadores. México elige a sus candidatos a diputados por distritos uninominales en listas cerradas y, bloqueadas en distritos plurinominales; para el Senado lo hace a través de listas cerradas y bloqueadas.

Es significativo revisar, de conformidad con *La política importa* (Payne, 2006: 77-79), la tendencia contemporánea a reforzar la representatividad y la participación y, en menor medida, la efectividad. En México, como se manifestó en párrafos anteriores, a partir de 1996 se crean cinco circunscripciones en sustitución de una nacional, lo que favorece una mayor representación política que acrecienta la participación ciudadana. Esto se aprecia a través de la elección de diputados en el índice de desproporcionalidad, que toma en cuenta períodos de cuatro años, exceptuando el de 2002 a 2004. Entre 1994-1997 el índice es de 7.08; para los años 1998-2001 se presenta una baja al pasar a 6.37 y vuelve a elevarse en 2002-2004 a 6.87. En Brasil el índice es 3.08, 2.65 y 0.90 respectivamente y es evidente que se presenta un declive; de igual manera, en Argentina el índice es de 5.75, 8.61 y 8.89, en este caso hay un ligero incremento en el índice de desproporcionalidad.

El sistema de representación proporcional ha traído como consecuencias una baja efectividad en la cámara baja y, sobre todo, que los candidatos se presenten en

listas cerradas donde el ciudadano no tiene ninguna posibilidad de elegir a sus representantes. Por lo general, estas listas son formadas por los compromisos internos de los partidos políticos y, en consecuencia, quedan completamente exentos de rendir cuentas a los distritos para los cuales fueron electos. Estos sistemas demandan reformas para que el ciudadano pueda, al menos, ordenar la lista de los candidatos que presentan los partidos; en el caso de México, 300 son de elección directa y 200 por **rp**, presentados en listas cerradas correspondientes a los cinco distritos o circunscripciones en que se divide el territorio nacional para el desarrollo del sistema electoral.

Es interesante revisar el comportamiento de los votos transformados en curules de todos los partidos. Entre los años 2000-2006, de acuerdo con el PNUD (2008: 457-458) las estadísticas se formulan sobre la base del porcentaje de votos y de bancas obtenidas por los partidos políticos en los procesos electorales; Argentina posee un promedio de 5.04 respecto al número de votos y 3.77 de bancas; en Brasil es de 9.96 en promedio de votos y 5.70 con respecto al número de bancas; Chile posee 6.6 respecto a los votos y 5.84 con el número de bancas, y México 3.28 en relación con el número de votos y 2.93 al número de bancas.

El gran ejemplo de sistema proporcional en América Latina es Brasil, pese al recurrente debate sobre la adopción de otro tipo de fórmulas, como el sistema alemán. En Brasil es la ausencia de barreras de entrada, capaces de inhibir la tendencia hacia la proliferación de candidaturas, la que facilita la disidencia de muchos políticos críticos con la línea oficial de sus partidos, o insatisfechos con sus funciones y con los puestos que ocupan en las listas electorales, introduciendo una mayor fragmentación y poniendo en peligro la cohesión y disciplina de unas fuerzas políticas tan débiles y atrofiadas como volátiles. El sistema proporcional funciona con un umbral de acceso a la representación por debajo del 1% del voto, lo que ha estimulado la formación constante de nuevos partidos (Garrido, 2011: 146).

En otras palabras, en Brasil hay un mayor número de personas que votan por los partidos políticos, mientras que Chile se ubica por debajo de Brasil con 3.36, esto es más de 3, y Argentina con 4.92; el más alejado es México que dista con Brasil en más

de 6. Para México queda como asignatura pendiente, trabajar más con la ciudadanía a fin de que exista una mayor y mejor identificación con los partidos políticos.

Respecto al número de bancas, Brasil y Chile tienen 5.70 y 5.84 respectivamente; con las estadísticas señaladas, el primer país desciende a 4.26, casi a la mitad de bancas; en cambio, Chile mantiene respecto a los votos y a las bancas una diferencia de 0.76, lo que nos indica que entre los votos y las bancas no hay diferencias significativas.

Argentina cuenta con 3.77 y México, con 2.93; ambos países demuestran en sus preferencias sobre las bancas un proceso similar. Argentina mantiene en su puntuación, votos y bancas, una diferencia de 1.27 y México un diferencial de 0.35. Se observa que en los cuatro países el porcentaje de los votos es mayor al porcentaje de las bancas. De ellos, México es el que muestra la mayor equivalencia entre los votos y las bancas; sin embargo, su puntuación es muy baja. En cambio, en Chile la diferencia entre bancas y votos es de 0.76, pero su puntuación es más alta que en México, con indicadores de votos de 3.32 y de bancas de 2.91. Con lo anterior se demuestra que el proceso electoral en los cuatro países se mantiene o progresa de alguna manera, en puntos o décimas de puntos porcentuales, lo que representa un avance considerablemente lento. “En contraste con las tendencias predominantes en América Latina, México y Chile constituyen los casos con las dos fórmulas más singulares aplicadas en el continente: el sistema binominal chileno y el sistema mixto mexicano” (Garrido, 2011: 147).

Con el procedimiento utilizado en los párrafos anteriores es posible analizar la volatilidad electoral por medio del porcentaje de votos entre los años 2000-2006. Según el PNUD (2008, 459:460), Argentina tiene una mayor volatilidad al alcanzar 25.9, equivalentes a la media en términos de votos, con lo que proporciona una media de

estabilidad en el sistema de partidos; en seguida están Chile y México con 16.6 y 16.53 respectivamente; el país más bajo es Brasil, con 12.9.

A continuación se presenta la volatilidad electoral sobre el porcentaje de bancas (2000-2006): en Argentina, igual que los datos anteriores, la volatilidad es baja en bancas con 26.46; México se ubica con 16.23 y, por último, Brasil y Chile con 13.75 y 12.25, respectivamente. El comportamiento de los cuatro países respecto de la volatilidad sobre la base del porcentaje de votos y bancas, en Argentina, Brasil y México aparecen los puntajes sin diferencias significativas; mientras que en Chile hay una diferencia de votos de 4.35 con respecto a las bancas, es decir, su volatilidad es mayor en votos que en bancas. Argentina es el país que posee mayor volatilidad, seguido de México, Chile y Brasil.

Sintetizamos los datos que el PNUD (2008:462) refleja en torno al porcentaje de los votos obtenidos por los partidos que no lograron bancas en la Cámara baja durante el período 2000-2006. Chile cuenta con el mayor porcentaje de votos que no obtuvo bancas, 7.85, seguido de Argentina con 6.5; llaman la atención las elecciones del año 2003 con un 7.1, que casi duplica en el proceso electoral de 2005 con 13.5. En la siguiente posición está México con 2.3, que en el proceso del año 2006 obtuvo un 0.3, es decir, la mayoría de los votos fueron útiles. Finalmente, con un menor porcentaje está Brasil, con 1.7; en consecuencia, Chile y Argentina son los países que pierden más votos para la obtención de bancas en el Congreso, alcanzan un promedio porcentual, entre ambos, de 7.17, muy por debajo están México y Brasil, con un promedio de 2.

En el rol de mujeres para el Congreso de México, según el PNUD (2008: 451), la participación de éstas en ambas cámaras, de diputados y senadores, se modificó de manera favorable en el año 2002, con la exigencia de participación femenina de 30% de los candidatos del partido. En cambio, este requisito de intervención de mujeres se dio

en Argentina desde 1993, en Chile y Brasil en 1997, exigiendo 30% de los candidatos del partido únicamente para la Cámara de Diputados de Brasil.

En América Latina, 18 países adoptaron la obligatoriedad de participación de la mujer durante la década de 1990, con excepción de Honduras donde se realizó hasta 2000 para la Cámara Única con 30% de los candidatos del partido. En otros países se modifica la participación de la mujer en los años 2000 y 2001. En Costa Rica fue en 1996 cuando participan las mujeres en la Cámara Única con 40% de la lista electoral del partido.

En la actualidad es obligación, de conformidad con la ley electoral, la presencia de mujeres en el Congreso. El PNUD (2008: 451) muestra el año y el porcentaje correspondiente de candidatas parlamentarias. A partir del año 1996 se adoptó como obligatoria la participación activa de mujeres en México a través de la representación de un escaño; en 2000 la ley modificó el requisito e incluyó la exigencia de 30% de mujeres entre los candidatos del partido, tanto la Cámara baja como la alta.

En México, en la Cámara de Diputados las mujeres obtuvieron en 1991 el 7.6% de curules; en 1994 escalaron al 14.2%; en el año 2000, en el proceso de la alternancia que eligió al presidente de la república y los senadores, resultó con 16.0%; en 2003 fue de 25.8%; en 2006, donde se dieron los cambios para las dos cámaras (diputados y senadores) y presidente de la república, el porcentaje alcanzó un 22.6% (PNUD, 2008: 453). Otro factor importante es la representación de aquellos partidos que, sin ser de gran tamaño, son característicos de segmentos importantes de la diversidad social.

Por ejemplo en Argentina el año de adopción fue 1991 y se modificó en 1993, también ahí 30% de los candidatos de partidos políticos para la Cámara de Diputados y Senadores debe ser del sexo femenino. Brasil en el año 2006 alcanzó 8.8% de mujeres en el poder legislativo y Chile en las elecciones de 2005 obtiene un porcentaje de 12.6

en mujeres. Como podemos apreciar estos dos últimos países muestran niveles muy bajos de representación femenina.

Por otra parte, la demanda de paridad numérica se sustenta sólo en una demanda por representación proporcional (las mujeres constituyen el 50% o más de la población, por tanto merecen una proporción equivalente de representación política). Se trata además de una demanda de justicia en términos de representación de intereses colectivos: se pide representación para las mujeres en tanto existe una identidad de género común que ellas comparten (PNUD, 2008: 261).

La participación de las mujeres en el período 2000-2006, según el PNUD (2008:463), que en promedio llega a la Cámara baja, es la siguiente: Brasil, aunque no hay datos específicos del año 2005, durante 2002 obtuvo 8.6%. El país que le sigue con baja representación femenina es Chile con 13.0%, seguido de México con 21.46%; el más alto en representación femenina es Argentina con 33.26%. Sin más observación, Brasil y Chile poseen una representación mínima de mujeres en el Congreso; en México existe una quinta parte de representación femenina en la Cámara baja, en cambio, en Argentina hay poco más de la tercera parte en el total de las curules.

2.1.2.1 Desarrollo electoral y gobernabilidad en su contexto

El sistema presidencial ha sido muy criticado en América Latina, sobre todo por las debilidades que ha presentado a lo largo de su historia. Durante los años setentas el sistema presidencial se vio quebrantado y sirvió para propiciar golpes de Estado que generaron la ruptura institucional; dentro de las alternativas que se revisan, algunos politólogos y políticos defienden la idea de caminar hacia un sistema parlamentario (Linz y Valenzuela, 1997- 1998), otros sugieren movimientos hacia un semipresidencialismo (Sartori, 2008) o bien acotar el presidencialismo (Nohlen 1998) y fortalecer el parlamentarismo; también habla de crear segundas vueltas electorales e implementar las re-elecciones para las diferentes cámaras; en otras palabras, todas las

opciones coinciden en que es preponderante trabajar para la búsqueda de mecanismos que posibiliten la gobernabilidad democrática.

Enseguida se describe el calendario que contiene los procesos electorales para la elección presidencial y de ambas Cámaras. En América Latina encontramos un amplio calendario electoral en el período comprendido entre 2000-2006. En México en el año 2000 se realizaron elecciones para presidente de la república y ambas cámaras; mientras que en 2003 se renovaron nuevamente ambas cámaras y en 2006 se eligió presidente de la república y diputados y senadores.

En Argentina tuvieron en 2001 elecciones para ambas cámaras, en 2003 para presidente y ambas cámaras y, de nueva cuenta, en 2005 se renuevan ambas cámaras. Brasil elige presidente y ambas cámaras en 2002 y en 2006. Chile en 2001 elige ambas cámaras y en 2005 elige presidente y renueva sus dos cámaras. Como se observa, en algunos países las elecciones se realizan cada dos años, el caso de Argentina; mientras que Brasil y México las realizan cada tres años y Chile efectúa procesos electorales cada cuatro años.

En las elecciones mexicanas de 2000 participaron once partidos políticos, de los cuales sólo ocho conservaron su registro: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el 36.11%; el Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Verde Ecologista (PVE), quienes formaron una coalición llamada Alianza por el Cambio, con el 42.52%, y la coalición Alianza por México, formada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Convergencia por la Democracia (PCD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido de Alianza Social (PAS) con el 16.64%. Con estos resultados, la mayoría de los partidos no hubieran conservado su registro si no se coaligan; esto evidencia la escasa representación que tienen ante la sociedad (Véase Aziz, 2003: 86).

Las coaliciones en México permiten una mayor participación de las fuerzas políticas que están enfocadas a un proyecto en común y se unen para hacer frente a algún partido que se encuentre con ventaja electoral frente a aquellos que decidieron coaligarse y que representan a un considerable número de electores. Los partidos que forman una coalición deberán trabajar un proyecto en común y cumplirlo de manera ética y moral al ganar los comicios “con un acuerdo general, estableciendo con claridad y de manera pública los principales compromisos y reformas, y acordando la composición de un gabinete bipartidista si es necesario.” (Woldenberg, 2006b: 46), esto posibilita nivelar las fuerzas con nuevas estructuras. También es vital que los integrantes de los partidos políticos permitan la entrada de jóvenes y mujeres con ideas frescas para que se regeneren y actualicen.

Ya hemos mencionado, que los partidos políticos debidamente registrados, según Panebianco (2009), deben contar con una ideología²⁶ política, que les advierta de enfrentar dos premisas que los pueden debilitar, ya que “Los partidos son grupos que persiguen la obtención de ciertos fines. La ideología de cada partido es el mejor indicador de sus fines” (Panebianco, 2009:31). La primera debilidad consiste en que los partidos pierden su orientación ante la realización de los fines; la segunda consiste en enfocar y encaminar las diversas actividades hacia lo electoral, y se olvidan de los fines, de las ideas como resultado del análisis social; en otras palabras, la ideología es utilizada como un medio para el éxito electoral.

En la formación de un partido político se deberá trabajar en conjunto con la misma sociedad y ganar la confianza de aquellos a quienes se les pide ayuda, para que

²⁶ El significado fuerte de ideología ha sufrido por su parte, una singular evolución. En Marx, “ideología” denotaba las ideas y las teorías que son socialmente determinadas por las relaciones de dominación entre las clases y que justifican tales relaciones dotándolas de una falsa conciencia. En la evolución posterior del significado ha sido olvidada –salvo en el lenguaje polémico de la política práctica- la conexión entre ideología y poder (Bobbio, 2005: 755).

en el registro y ante el organismo competente, presentar estructuras fuertes con cifras reales del número de personas que les apoyan a nivel nacional; así los partidos políticos se obligarán en alcanzar una eficacia política, una estabilidad y una legitimidad para lograr que el grado de institucionalización se encuentre ligado a la democracia (Cansino, 1998: 49).

Uno de los problemas de próxima resolución y que debe cambiar las bases del juego democrático en el país, es que por años sólo un partido político tuvo el poder hegemónico e impidió el desarrollo de una cultura política, tanto al interior del Partido Revolucionario Institucional, como en la relación con otros partidos. Estos otros partidos se descalifican por la nula experiencia del manejo del poder en los diferentes ámbitos del Estado, ya que su existencia como partidos ha sido de oposición. Unas y otras instituciones políticas tendrán que aprender el nuevo cauce que da el avance democrático y evitar caer en los mismos errores de conducción que tuvo el PRI durante la época en la que gobernó.

A diferencia de los partidos políticos de países europeos,²⁷ en México, por las características ya mencionadas, se presenta una cultura política poco desarrollada en su relación con la ciudadanía, falta diálogo entre las propias autoridades y la sociedad. Este problema se refleja, precisamente en el grado de abstencionismo y el poco interés por participar activamente en la vida política del país, especialmente el segmento de la población donde se ubican los jóvenes.

En el proceso electoral de 2000, los resultados fueron los esperados por la sociedad que deseaba un cambio. En esas elecciones presidenciales hubo una gran participación de la sociedad civil, se llevó a cabo de manera pacífica, las autoridades

²⁷ En los países europeos se da un mayor desarrollo de la cultura política que depende de la ideología del partido; en el caso de los partidos comunista y socialista se da una conciencia de clases, e incluso en los partidos fascistas de la época de los años cuarenta al formar a sus cuadros con la ideología de los sectores más reaccionarios y en una política económica capitalista en países como Italia y Alemania, entre otros (Duverger, 2000: 86).

electorales lograron ser eficientes, los partidos políticos se mantuvieron dentro de las reglas del juego con respeto al proceso y sus resultados, se permitió la vigilancia de los organismos internacionales para dar una mayor legalidad a la elección y, por último, Ernesto Zedillo, “debilitado por la crisis económica que estalló al inicio de su administración –el error de diciembre de 1994– necesitaba del PAN” (Meyer, 2005: 145), aceptó y entregó el poder a la oposición de manera tranquila; así se fortalecía la estabilidad del país.

Es necesario hacer notar que los acontecimientos previos al proceso electoral crearon una gran expectativa entre los mexicanos, en la medida que se dejaba entrever la caída de un régimen que logró controlar, en todos sus aspectos, a los ciudadanos, mediante un sistema que corporativizó a la sociedad desde la época del General Cárdenas (1934-1940), y que después de siete décadas vislumbraba su final (Mayer, 2005). Aquel momento histórico fue tema para muchos expertos en política que veían, tras este cambio, una verdadera culminación democrática, como había sucedido en la España posfranquista (Tussel, 1997), o en el caso chileno, con la caída del dictador Augusto Pinochet (Alcántara, 2006; Castells, 2005).

Si recordamos, en las elecciones de 2000 en México participaron once partidos políticos registrados. El padrón electoral fue de 59'584,542 ciudadanos y una lista nominal de 58'782,737 ciudadanos con posibilidades de votar; la contienda generó la participación de 63.97%, es decir, un total de 37'601,618 de personas con credencial de elector ejercieron su derecho al voto.

Cuadro 7. Resultados de la elección presidencial (2000)²⁸

Alianzas electorales y partidos políticos	Votaciones
Alianza por el Cambio (AC)	42.52%
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	36.10%
Alianza por México (AM)	16.64%
Partido del Centro Demócrata (PCD)	0.55%
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	0.42%
Partido de Acción Social (PAS)	1.57%
	votos nulos 2.10%

Fuente: IFE, 2000.

Los resultados de la elección marcaban un hecho contundente, a pesar de que no se lograron alianzas de todos los partidos políticos para promover un candidato de unidad en contra del partido de Estado (PRI); se comprobó que, en aquella elección, los partidos “pequeños” deberían “establecer alianzas con los partidos mayores para potenciar sus logros. En un escenario en el que la competitividad se agudiza, los partidos pequeños sin alianza tenderán a recibir menos votos” (Aziz, 2003: 81), y por ello, su desaparición como tales. Se evidenció también que el nuevo presidente electo se vería en la necesidad de crear los consensos necesarios para fomentar las reformas que tuvieran como fin lograr el avance democrático del país.²⁹

El Partido Revolucionario Institucional había perdido su hegemonía en el poder y daba paso a una democracia electoral, con el triunfo del ciudadano Vicente Fox como presidente de la república, en un país de 97 millones 483 mil 412 habitantes, representados en los siguientes datos:

²⁸ Los partidos políticos y coaliciones que conservaron su registro fueron: Alianza por el Cambio con el candidato Vicente Fox, quien ganó en 20 estados (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, y Yucatán); en el PRI el candidato fue Francisco Labastida, quien ganó en once estados (Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas), y Alianza por México, que ganó sólo en un estado, Michoacán, con el candidato Cuauhtémoc Cárdenas (véase Aziz, 2003: 79-90).

²⁹ “Hubo tres obstáculos particularmente relevantes para hacer una alianza amplia de la oposición: uno ideológico, otro estratégico y uno más de tipo legal” (Aziz, 2003: 82).

Cuadro 8. Situación política y económica³⁰

HOMBRES	MUJERES	POBLACIÓN ECONÓMICA ACTIVA (PEA)	COBERTURA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	POBREZA QUE ALCANZA A UN POCO MÁS DE
47 millones	49 millones	35 millones de trabajadores	49%	50 millones

Fuente: Censo del INEGI, 2000.

El proceso electoral de 2006 cobró gran significado ya que permitió evaluar el rendimiento y la calidad de la democracia. Con un sistema electoral que ha sido muy costoso para México, se veía esa nueva oportunidad de elección como un ente que posibilitaría la canalización de las inquietudes a través de los partidos políticos; cuando la realidad observada se ha encargado de decir algo diferente, bajo la óptica de ciudadanos y especialistas en la materia. Crespo expone su punto de vista:






Puede decirse que la elección presidencial de 2006 representó un fracaso, en tanto no pudo generar consenso sobre resultados, es decir, la convicción generalizada de que quien ganó oficialmente lo hizo en buena lid. Las elecciones democráticas diseñan sus reglas y condiciones para elevar la probabilidad de que dicho consenso se dé, pues en esa medida es más factible que la pugna por el poder se dirima de manera pacífica y civilizada, se proteja la estabilidad política, se fortalezcan las instituciones públicas y las autoridades emanadas del proceso gocen de suficiente legitimidad. Al no haber consenso electoral, todos esos objetivos se logran en menor medida o, en el extremo, no se alcanzan (Crespo, 2006: 11).

En el siguiente cuadro encontramos las estadísticas más discutidas de la historia electoral mexicana. Después del cambio vivido, en el país se percibía cierto agotamiento en la democracia representativa, que se situaba frente a una sociedad política que no estaba preparada para manejar las diferencias electorales, tan estrechas entre el primero y segundo lugar, y un silencioso pero creciente número de votos nulos que, con el correr de los procesos electorales tienden a crecer, reflejan el malestar de segmentos

³⁰ Fuente del censo de 2000 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática, <http://www.inegi.gob.mx>.

importantes de la ciudadanía que no estaban conformes con el desarrollo de la democracia. Esto no fue caso único en el panorama de América Latina.

Cuadro 9. Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (2006)³¹

		Votación total: 41,791,322	
PARTIDO	VOTACIÓN	PORCENTAJE	
	15,000,284	35.89%	
	14,756,350	35.31%	
	9,301,441	22.6%	
	401,804	0.96%	
	1,128,850	2.70%	
NO REG.	297,989	0.71%	
NULOS	904,604	2.16%	

Fuente: IFE, 2006.

* Incluye los votos de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Se aprecia claramente que las cifras descubren la polarización ciudadana, sin dejar de considerar, que ésta estaba representada por un partido político, con ideología bien definida y sustentada por la derecha económica mexicana, bajo el tutelaje del Partido Acción Nacional y, por el Partido de la Revolución Democrática representante de los sectores sociales que han luchado constantemente por la democracia en México.

³¹ Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006. Votación nacional. Resultado nacional (votos y porcentaje).

También encontramos otras concepciones sobre este fenómeno, LAPOP³² (citado en Moreno, 2009) reconoce que “en el proceso de 2006 se da una fuerte polarización ideológica” lo cual viene a poner en discusión la determinación ciudadana, por una parte, y la ideológica, por la otra, que estaría más de acuerdo con los planteamientos de Sartori respecto a la polarización en su obra *Ingeniería Constitucional Comparada* (2008).

Aunado a estos factores, los mecanismos electorales no favorecen la certeza de una contienda limpia y transparente, por lo que generó desencanto en la manera como se percibía la democracia; se dejaba entrever el debilitamiento de las instituciones electorales y de partido con respecto al desarrollo democrático (Aziz y Alonso, 2009: 242-258).

México transitó de setenta años por gobiernos autoritarios, como otros países de América Latina, por ejemplo Chile.

Chile pasa por un proceso dictatorial y autoritario a partir de 1973 a través de un golpe de Estado se da inicio a largos años de dictadura y culminan con la denominada “transición pos pinochetista” en marzo de 1990. Salinas (2007: 15) explica los acontecimientos en Chile; La sociedad chilena, desde un punto de vista de su proceso de transición, que proyectó su itinerario político reciente como el paso de la dictadura a la democracia puede ser considerada, bajo cualquier juicio sociológico, un referente de análisis importante para la comprensión de los procesos políticos actuales.

En Chile, a pesar de 17 años de dictadura, encontramos una serie de situaciones de la nueva vida democrática que demuestra la pérdida de confianza en la democracia, especialmente de sus instituciones políticas. Alcántara y Ruiz (2006: 139-140) plantean que realmente existen diferentes explicaciones y hablan de la aproximación a la tesis de

³² LAPOP (Proyecto de Opinión Pública de América Latina).

los enclaves autoritarios. Después del advenimiento del nuevo gobierno democrático, los ciudadanos tenían una gran confianza y enormes expectativas ante el nuevo destino de la política chilena; -bajo la constitución de 1980 los efectos no se dejan esperar- los ciudadanos le restan confianza a las instituciones democráticas; sin embargo en 1989 casi dos tercios de los encuestados (64%) estaban de acuerdo con la frase: “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” y, diez años después, sólo un 45% concordaba con dicho enunciado. Para el año 2004 se daba un ligero repunte; el 50% de los encuestados plantean que la democracia es la forma de gobierno preferible.

Todo cambio a la democracia ha significado, a pesar de las experiencias vividas en regímenes autoritarios o dictatoriales, una serie de descontentos sociales que han resultado en altos costos sociales pagados por el pueblo. El desencanto no ha tardado en llegar, y México no es un caso único. Los organismos internacionales están conscientes de la situación prevaleciente; por ejemplo, una encuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2001), menciona que en Chile 59% de los encuestados califican a la pobreza, el empleo y la salud como los tres problemas más importantes. Son, obviamente, indicadores de que los logros de la transición a la democracia no han establecido una correspondencia con la percepción social de las condiciones económicas en que se encuentran los chilenos. (Salinas, 2007: 38).

En México el desencanto por la democracia se manifiesta, como lo expresan Aziz y Alonso (2009), en las estadísticas que sintetizamos aquí: en 1997, 47% de encuestados estaba satisfecho con la democracia; para 2007, había bajado a 37%. De 2002 a 2004, el porcentaje se desploma hasta 18%. En 2006 hay una recuperación que ubica al país en 41%, pero para 2007 se pierden diez puntos. Como referente del proceso democrático se observa que 89% considera que existe un deterioro político, 82% cree que los elegidos no cumplen sus promesas de campaña, 77% supone que hay

una desconfianza generalizada, 70% siente deterioro en las relaciones con los partidos políticos y 53% afirma que hay una política intoxicada electoralmente, por último, si ubicamos esta situación en el contexto de América Latina, encontramos que sólo una tercera parte cree que los procesos electorales poseen elecciones limpias y libres (Aziz y Alonso, 2009: 89).

En el PNUD (2008: 433) se aprecia la percepción sobre la democracia cuando se ve como un sistema para lograr su desarrollo en la pregunta realizada: “¿cuánta confianza tiene en la democracia como sistema de gobierno para que un país llegue a ser desarrollado?”. La participación de los países encuestados en América Latina respecto del grado de confianza sobre las posibilidades que el país llegue a ser desarrollado, encontramos el promedio de 62% en 2003, y el descenso a 56% durante 2006. En Argentina cae de 81% a 70%, una variación de -11%; Brasil decrece de 60% a 50%, con una variación de -10%; Chile, que contaba con 72%, terminó con 61%, la variación fue de -11%, y México oscila entre 60% y 56%, con variación de -4%. Las expectativas que se crearon en momentos posteriores a largos períodos de interrupción del proceso democrático, devienen en el descontento en la percepción de la democracia.

Otra expectativa se basa en las condiciones que ofrece la democracia para que las personas puedan prosperar con su esfuerzo personal; según el Latinobarómetro (2006: 69) en América Latina 66% lo creen. Es decir, 10% arriba del promedio de aquellos que creen que con la democracia se llega al desarrollo.

La opinión de las personas acerca de que la democracia crea condiciones para prosperar junto con el desarrollo del país, en la medida que cada cual lo hace sobre la condición que genera su propio esfuerzo, sin importar su estrato social, encontramos que la percepción de las personas se construyen en dos dimensiones de la democracia: la política y la económica. Aunado a la expectativa de que cada uno debe tener movilidad

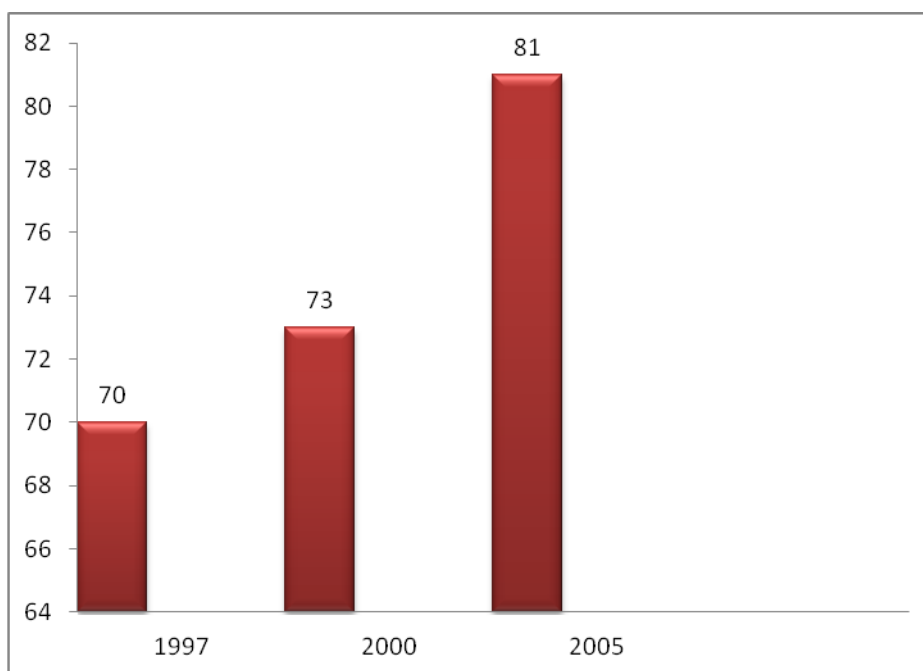
social, los resultados surgen de dos preguntas en cada dimensión; el Latinobarómetro (2006: 70), por ejemplo, en lo político se cuestiona al ciudadano: ¿la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno? Y las opciones de respuesta son: “muy de acuerdo” y “de acuerdo”; la segunda pregunta: ¿confía en la democracia para llegar a ser país desarrollado? Y las respuestas posibles son: “mucha confianza” o “algo de confianza”.

En este aspecto se destaca que los argentinos respondieron positivamente, 85% y 70% respectivamente para cada una de las preguntas; Brasil y Chile están por debajo, ambos con 74% en la primera pregunta, en la segunda, Brasil obtiene 50% y Chile 61%. Más alejado de Argentina está México, al ubicarse con 68% y 58%, respectivamente.

Aún cuando la democracia presenta problemas, continúa percibiéndose como el mejor sistema de gobierno. Las estadísticas muestran que Argentina es donde hay mayor confianza depositada en la democracia, tanto en lo político como en la premisa que la define como un medio para mejorar en términos económicos, ya sea en lo individual, a través del esfuerzo personal, o en lo general, para que el país pueda ser un país desarrollado. México está muy por debajo de los tres países analizados; la única diferencia se presenta en los resultados sobre la confianza de que se puede llegar a ser rico si se nace pobre, Argentina tiene 38% de confianza, Brasil 60%; Chile 45% y México 62%, es el que tiene las expectativas más altas de los cuatro.

Aunque al revisar la encuesta mundial de valores de México 1997 y 2005 citado en Moreno (2009) todo pareciese indicar que la democracia se fortalecía en México, los indicadores del Latinobarómetro, por ejemplo, indican todo lo contrario.

Cuadro 10 Apoyo a la democracia en México, 1997-2005



Fuente: Encuesta Mundial de Valores de México, 1997 (n = 1,511), 2000 (n=1,535) y 2005 (n=1,560) (citado en Moreno, 2009: 339).

En el cuadro anterior, queda manifiesta una tendencia ciudadana en apoyo creciente hacia la democracia entre el período comprendido 1997-2005. Esta lectura a primera dice que México es muy democrático; Moreno (2009) manifiesta que es claro que aún persisten actitudes que ponen en duda qué tanto las creencias como los hábitos de los mexicanos sean tan democráticos; desafortunadamente con el correr del tiempo se vislumbra un desencanto por la democracia, que es captado a través de la opinión ciudadana en los resultados de la aplicación de encuestas del Latinobarómetro en estudios realizados entre 2000 y 2006.

El indicador más emblemático sobre la democracia se fundamenta en preguntas que son atribuidas a Juan Linz (Latinobarómetro, 2006: 70-71). Estas preguntas se encargan de identificar tres aspectos: dos sobre el régimen que prefieren los ciudadanos: democrático o autoritario, y el tercero relacionado con la indiferencia al tipo de régimen. Los datos revisados en 18 países de América Latina, aseguran 53% en el año 2005 y, un aumento de 58% en 2006 para el sistema democrático, es decir, hay un

incremento de 5% en un solo año. En los países que nos interesan mayormente, Brasil y Argentina otorgan el apoyo al sistema democrático en 9%, aunque parezca poco, experimentan un incremento sobre el promedio en América Latina; mientras que países como México dan como resultado un -5% y Chile de -3%, es decir, muestran una disminución significativa de apoyo a la democracia.

Como se puede apreciar en la estadística, comienza un desencanto por la democracia en países como México y Chile, debido a que amplios sectores de la ciudadanía no se encuentran representados en los nuevos objetivos de la democracia, donde prevalecen los intereses particulares y los partidos políticos no logran responder a los cambios esperados; principalmente ante las promesas del Poder Ejecutivo y la falta de atención hacia las leyes fundamentales, como por ejemplo la reforma educativa en ambos países.

2.1.2.2 Sistema electoral hacia la gobernabilidad.

En este apartado iniciamos la reflexión y el análisis de las circunstancias que en 2000 se conoce como el momento inaugural de la historia democrática de México. El establecimiento de un nuevo partido en el poder marcó una transición democrática que ha conducido al país a una nueva integración del congreso que ha prevalecido durante todo el proceso de cambio.

En el período final del régimen autoritario, se identifica cómo el poder absoluto del PRI perdía espacios en ambas cámaras; se percibía el declive del autoritarismo que cumplió 70 años en el poder. Para comprender el devenir de la transición se reproduce en los cuadros 11 y 12 la composición del Congreso en el último período de gobierno del PRI, con el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León en el poder. La responsabilidad y relevancia de este mandatario, en el proceso de cambio, se manifiesta cuando entrega

el poder de forma ordenada y pacífica, en un hecho que abrió las puertas hacia la consolidación de la democracia con un nuevo partido en el poder.

Cuadro 11. Antecedentes entre las elecciones de 1997 y 2000, Cámara de Diputados

Avances y/o retrocesos de los partidos políticos entre las elecciones de 1997 y 2000	Diputados	Representación (%)
Partido Acción Nacional (PAN) Un avance del 17% respecto a las elecciones de 1997	206	41.20
Partido Verde Ecologista de México (PVEM) Una gran evolución al obtener un 1.8% más que en la elección pasada, producto de su alianza con el PAN	17	3.40
Partido Revolucionario Institucional (PRI) Perdiendo en comparación con la elección pasada 5.6% de representación	211	42.20
Partido de la Revolución Democrática (PRD) Un importante retroceso respecto a las elecciones pasadas del 25%, este resultado sería tal vez por la coalición que hizo con los otros partidos políticos y la manera de repartir los escaños	50	10
Partido del Trabajo (PT)	7	1.40
Partido Convergencia por la Democracia (CD)	4	0.80
Partido de Acción Social (PAS)	2	0.40
Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) Un poco más de la mitad de diputados que obtuvo en la elección de 1997	3	0.60

Fuente: Aziz (2003: 88).

En el cuadro se observa que ningún partido político logró mayoría en la Cámara de Diputados (50% más uno). Para la Cámara de Senadores la elección se distribuyó con los tres principios: mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría, con seis años de duración en el cargo, a diferencia de elecciones pasadas. El resultado fue de la siguiente manera:

Cuadro 12. Antecedentes entre las elecciones de 1997 y 2000, Cámara de Senadores

Avances y/o retrocesos de los partidos políticos entre las elecciones de 1997 y 2000	Senadores	Representación (%)
Partido Acción Nacional (PAN) Un avance del 10.94% de representatividad	46	35.94
Partido Revolucionario Institucional (PRI) Sería 10.42% menos de representación conforme a la integración pasada	60	48.88
Partido de la Revolución Democrática (PRD) Logró un avance significativo de representación, el 0.82%	15	11.72
Partido del Trabajo (PT)	1	0.78
Partido Convergencia por la Democracia (CD) Es la primera vez que contendía en las elecciones federales	1	0.78
Partido Verde Ecologista de México (PVEM) Un avance considerable de 3.21% parecido con su representatividad pasada en el senado	5	3.91

Fuente: Aziz (2003: 88-89).

En este cuadro se aprecia la pérdida de posicionamientos en el Senado del partido hegemónico (PRI), al comparar los porcentos de representación que tenían en las elecciones de 1997 respecto al año 2000; se percibe la proximidad del traspaso del poder posterior a la presidencia de Ernesto Zedillo. Al final, la sucesión se da al partido de oposición, encabezado por Vicente Fox y representante de la derecha en México: el Partido Acción Nacional. Los partidos de la tradicional oposición política, tuvieron un avance significativo (Loaeza, 2008: 139-150).

Los antecedentes políticos son determinantes en el año 2000: el panorama resultaba crucial para todos los mexicanos, se veía a los actores políticos y sociales preparados para la caída del partido dominante, ello produjo que asumiera el mando la institución política que tenía una “trayectoria consolidada”; los partidos que se habían formado durante las dos últimas décadas, y otros menos notorios, obtuvieron paulatinamente más espacios de consolidación ante la ciudadanía.

La ciudadanía también se interesa por participar más en los asuntos políticos, situación que se refleja en la conformación de la lista nominal del momento: 58'782,737

personas tienen credencial para votar, de las cuales asisten a la urnas 37'601,618; no participaron alrededor de 21'181,119 millones de personas; en el recuento se consideraron 36'813,461 votos válidos, distribuidos entre los cuatro partidos y coaliciones registradas (IFE, 2000).

Estos resultados, el presidencial y de ambas cámaras, son significativos, ya que ningún partido político alcanzó mayoría para la toma de decisiones, lo que revelaba la necesidad de hacer acuerdos viables ante el alto grado de polarización del voto. Los partidos “pequeños” que conservaron su registro fueron los que estaban en alguna coalición, como el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVE). Los partidos de reciente inscripción como Convergencia por la Democracia (CD), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido de Acción Social (PAS) quedaron excluidos al no obtener 2% de los votos requeridos para conservar el registro; lo mismo sucedió a los partidos Alianza Social y Partido de Centro Demócrata (PCD). Destacó, durante el proceso de contienda electoral, el abandono de la candidatura a la presidencia de Porfirio Muñoz Ledo, del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), a media campaña para sumarse al proyecto de Vicente Fox.

En el proceso electoral los resultados por los principios de mayoría relativa y por representación proporcional (**rp**) son 38% y 36% para la coalición Alianza por el Cambio y el PRI, respectivamente en ambas cámaras; en una distancia mayor se ubicó la coalición Alianza por México, con poco más de 18%. Los cuatro partidos restantes no alcanzaron representación en el Congreso de la Unión.

En el cuadro 13 se observan los resultados para diputados por mayoría relativa (**mr**), electos para cada uno de los 300 distritos, de los diferentes partidos políticos que superaron el umbral del 2%.

Cuadro 13. Elecciones de 2000: diputados por mayoría relativa (mr)

Lista nominal: 58,782,737		
PARTIDOS O COALICIONES	VOTACIÓN	PORCENTAJE
Alianza por el Cambio (AC)	14,212,032	38.23
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	13,722,188	36.92
Alianza por México (AM)	6,942,844	18.68
Partido del Centro Demócrata (PCD)	427,233	1.14
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	271,781	0.73
Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN)	698,904	1.88
NO REGISTRADOS	27,526	0.07
NULOS	862,885	2.32
VÁLIDOS	36,302,508	97.67
VOTACIÓN TOTAL	37,165,393	63.23

Fuente: elaboración propia con datos del IFE, 2000.

Una particularidad del sistema es que los electores conocen a sus candidatos y las propuestas que presentaron a los votantes. Es necesario anotar que, como no existe la reelección de legisladores, los triunfadores no regresan a sus anteriores distritos y, por consiguiente, los electores no poseen información del trabajo legislativo realizado; además la ley electoral no contempla en su reglamentación la rendición de cuentas para ellos, así la comunicación con sus electores se ve afectada, lo que provoca un distanciamiento entre representantes y representados.

El cuadro 14 contiene el número de diputados electos por la vía de la representación proporcional (**rp**), es decir, 200 diputados electos para los correspondientes distritos. Una característica de estos diputados es ser electos por nominaciones de los partidos políticos en listas cerradas; el ciudadano, quien debiera ser el primer interesado, no conoce las opciones y tampoco puede ordenar las preferencias. La mayoría de las nominaciones corresponden a compromisos internos de los partidos y los ganadores se suman al Congreso. Así, la Cámara de Diputados se integra por 500 legisladores que estarán en funciones por tres años y no tienen opción a la reelección; durante ese tiempo serán ellos quienes determinen el destino de los ciudadanos mexicanos.

Cuadro 14. Elecciones de 2000: diputados por representación proporcional (rp)

Lista nominal: 58,782,737 PARTIDOS O COALICIONES	VOTACIÓN	PORCENTAJE
Alianza por el Cambio (AC)	14,321,975	38.28
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	13,800,145	36.89
Alianza por México (AM)	6,984,126	18.67
Partido del Centro Demócrata (PCD)	429,426	1.14
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	272,968	0.72
Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN)	703,904	1.88
NO REGISTRADOS	27,606	0.07
NULOS	868,000	2.32
VÁLIDOS	36,539,935	97.67
VOTACIÓN TOTAL	37,407,935	63.23

Fuente: elaboración propia con datos del IFE, 2000.

La misma suerte se presenta con los senadores. Se eligieron a 128 senadores de los cuales 32 son por representación proporcional y 96 por mayoría relativa y la permanencia en sus puestos es por un período de seis años, sin opción a reelección.

En los cuadros 15 y 16 se refleja la elección de senadores por mayoría relativa y de representación proporcional. Se proyecta la misma tendencia de sufragio de la Cámara Baja respecto a las posiciones que se obtuvieron por cada uno de los partidos políticos. La designación de los senadores quedó de la siguiente forma:

Cuadro 15. Elecciones de 2000: senadores por mayoría relativa (mr)

Lista nominal: 58,782,737 PARTIDOS O COALICIONES	VOTACIÓN	PORCENTAJE
Alianza por el Cambio (AC)	14,198,073	38.10
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	13,694,003	36.75
Alianza por México (AM)	7,024,374	18.85
Partido del Centro Demócrata (PCD)	518,744	1.39
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	274,352	0.73
Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN)	669,724	1.79
NO REGISTRADOS	29,179	0.07
NULOS	851,271	2.28
VÁLIDOS	36,408,449	97.75
VOTACIÓN TOTAL	37,259,720	63.39

Fuente: elaboración propia con datos del IFE, 2000.

Cuadro 16. Elecciones de 2000: senadores por representación proporcional (rp)

Lista nominal: 58,782,737 PARTIDOS O COALICIONES	VOTACIÓN	PORCENTAJE
Alianza por el Cambio (AC)	14,334,559	38.20
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	13,756,671	36.66
Alianza por México (AM)	7,072,263	18.84
Partido del Centro Demócrata (PCD)	521,159	1.38
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)	275,667	0.73
Democracia Social Partido Político Nacional (DSPPN)	676,492	1.80
NO REGISTRADOS	29,220	0.07
NULOS	854,442	2.27
VÁLIDOS	36,666,031	97.72
VOTACIÓN TOTAL	37,520,473	63.83

Fuente: elaboración propia con datos del IFE, 2000.

Lo significativo es que tanto el sistema de mayoría relativa (**mr**) como el de representación proporcional (**rp**) favorecieron a los tres partidos más populares que participaron en las elecciones presidenciales y en las intermedias. Por los resultados obtenidos en el proceso electoral del año 2000, el nuevo gobierno de Vicente Fox se encontró bajo nuevos retos para el devenir de la vida política mexicana.

En fin, el compromiso del foxismo era sostener el mismo modelo económico de mercado, pero también acometer una transformación positiva y sustancial de las prácticas políticas y jurídicas del pasado.

Hasta ahora, la realidad ha quedado por debajo de la promesa; más bien hemos visto un gobierno desorganizado que, por lo general, parece reaccionar más que dirigir, que administra el poder pero no lo usa como el instrumento para hacer realidad “la gran idea”. Tal vez la clave sea que el foxismo sólo concentró su energía en asaltar el Palacio; sin embargo, la toma del poder no era un fin en sí mismo sino un medio para una meta superior (Meyer, 2005: 151-152).

El gobierno de Fox quedó sin atender la urgencia de una reforma, una reestructuración social y la reorganización parcial del sector público, por ejemplo: la reforma indígena y la fiscal como primeras iniciativas; así mismo, se evidenció la vulnerabilidad del sistema de justicia penal. Éstos fueron los principales temas de la agenda de gobierno; así se enfrentó a un descontento generalizado de los ciudadanos, especialmente de aquellos quienes creyeron en el cambio y en las promesas de campaña. “¿Cuántas reformas que en un principio contemplaba el Ejecutivo no fueron enviadas al Congreso

de la Unión por la incapacidad administrativa o por anticipar que serían rechazadas? Es difícil saberlo” (Elizondo y Mayer-Serra, 2006: 75).

Mientras la desaceleración económica del país trajo como consecuencia la pérdida de “10,000 empleos que generaron las maquiladoras en el año 2000 y que desaparecieron en tres meses” (Aziz, 2003: 340), el incremento de los problemas producidos por la dependencia económica de Estados Unidos (el 80% de las exportaciones están vinculadas con esta potencia) aumentó también el rezago económico y se puso en evidencia la falta de políticas sociales, además de otras circunstancias que agravaban la situación.³³

Importante es señalar que durante este gobierno, estaba, en la agenda del Congreso de la Unión, la urgencia de una reforma de Estado con la finalidad de fortalecer a las instituciones gubernamentales; también urgente era la creación de grandes acuerdos sociales tendientes hacia una política social que respondiera a los problemas de pobreza extrema que alcanzaban a 53.7% de la población,³⁴ así como atender el abandono del tema de la privatización de las instituciones y los problemas financieros de las instituciones sociales.

Es menester considerar, como un elemento importante para la gobernabilidad democrática, el papel que debe desempeñar el sistema electoral. Todo sistema electoral cumple con determinadas funciones, está constituido por reglas, leyes y procedimientos que regulan diversos aspectos y etapas de los procesos de votación, y que afectan tanto a quienes pueden votar como a aquellos que desean ser electos; determina el número de puestos por partido, el desarrollo de las propagandas, delimita los distritos electorales,

³³ México sigue ocupando los últimos lugares en educación, de acuerdo con los resultados obtenidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). <http://www.ocde.com>.

³⁴ Fuente de la Secretaría de Desarrollo Social en el 2002. A partir de 2000, 50 millones de personas viven en condiciones de pobreza (<http://www.sedesol.gob.mx>).

señala a quién le corresponde hacerse cargo de los comicios, quién gana la elección y, evidentemente, el financiamiento de las campañas.

Todas estas funciones son ordenamientos que deben ser regidos por una ley electoral, pero también inferimos otras actividades como el registro de los ciudadanos y el rol que desempeñan los medios de comunicación, prensa escrita, radio, medios electrónicos y televisión, dentro de los procesos.

Lo que busca un sistema de **rp** es que la heterogeneidad política del electorado se vea reflejada en el Congreso, para dar oportunidad de participación al representado. Dicha participación debe depender del tamaño de la circunscripción y del tipo de fórmula matemática que se utiliza en la asignación de una curul o escaño.

Con el modelo proporcional se parte de la asunción de que los ciudadanos no constituyen un grupo homogéneo en relación con las creencias, valores e intereses, y se asume que es preciso tener en cuenta –en la mayor medida posible- esa diferenciación. Si bien es cierto que los modelos proporcionales pueden dificultar la gobernabilidad –y potenciar el pacto y las coaliciones-, este diseño permitirá que estén representados un mayor número de intereses diferenciados, de tal manera que los órganos representativos tendrán mayor representatividad (Garrido, 2011: 144).

Todo parece indicar que los sistemas mixtos posibilitan obtener lo mejor de los sistemas de mayoría y de **rp**, puesto que se conserva la relación representante - representado y, a su vez, se evitan los efectos de sobrerrepresentación y sub representación.

Podemos afirmar que el diseño para la elección de los legisladores influye en la gobernabilidad democrática. En el caso de México, las diferentes reformas al sistema electoral han respondido a las necesidades que demanda el desarrollo del proceso democrático. A partir del año 2000 el sistema favorece a las elecciones y se refleja en la priorización del sistema electoral del país; lo cual nos encamina hacia una mayor cultura política por el cambio y donde

La gobernabilidad democrática, condición esencial para el desarrollo económico y social, es percibida como dependiente del factor institucional. Sin embargo, la convicción o la premisa central de neo institucionalismo, adoptado por el enfoque

histórico-empírico, es que, aunque las instituciones cuentan, su real importancia y el desempeño de cada institucionalidad dependen de la contingencia política, o sea, de estructuras sociales, de la memoria histórica de la cultura política (Nohlen, 2007: 98).

En este contexto, con el enfoque histórico-empírico se favorece el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Así, es necesario recordar que en el caso de México se utiliza un sistema “mixto” o “segmentado”, dentro del cual las tres quintas partes de los congresistas se eligen mediante mayoría simple en circunscripciones uninominales y, las dos quintas partes faltantes, por representación proporcional (**rp**); la papeleta de votación presenta a un candidato, por distrito, uninominal que se elige con listas cerradas y bloqueadas. La cámara baja está constituida por 500 diputados; 300 de mayoría relativa y 200 por el sistema de **rp**.

Chile, también vivió un proceso de transición hacia la democracia y presentó sus propias particularidades en su sistema electoral. Chile cuenta con un sistema binominal y hacen uso de la fórmula de D’Hondt, para que los partidos o coaliciones presenten las listas de candidatos en circunscripciones binominales y los electores voten por un candidato; el partido o la coalición es el que acumula votos. Cada uno de los partidos con mayor votación ganan una curul, en el caso de que un partido que va a la cabeza sume el doble de votos con respecto al segundo, el líder tendrá ambas curules (Nohlen, 2004: 194-197).

De acuerdo con Duverger “El principio básico de la representación proporcional es asegurar la representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos. La **rp** supone, pues, el escrutinio de lista único que permite atribuir escaños a la mayoría y a la minoría. Si el principio de la **rp** es sencillo, su aplicación, por el contrario es muy complicada. Se plantean muchos problemas” (1996: 160) en un sistema que hace factible una mayor participación de las

diferentes ideas y expresiones de los ciudadanos en la vida democrática de un país (véase los cuadros del 2 al 6 donde se explica con un ejemplo la utilización de las **rp**).

A partir de los noventa, la vida política en América Latina vivió un renacer de la democracia; uno de los ejemplos más significativos ha sido Chile, que después de una dictadura que interrumpió el sistema democrático, es hoy “un modelo” a seguir. Chile adecuo los sistemas electorales a partir del plebiscito de 1988 y puso en práctica un sistema electoral eminentemente consensado que rindió frutos desde 1989 hasta las elecciones de 2005; todo esto fue posible sólo después de la caída del dictador (Dabène, 2007).

En ese país, los diputados se eligen para 60 distritos electorales de circunscripción binominal. En cada distrito los partidos o alianzas de partidos presentan una lista cerrada, pero no bloqueada, con dos candidatos. La Cámara de Diputados es renovada de manera total cada cuatro años, pero con la posibilidad de reelección. Se utiliza la fórmula mayoritaria, la cual establece que el primer lugar se le asigna al candidato que obtenga más votos, y el segundo al siguiente candidato más votado.

En el supuesto de que los primeros y segundos candidatos más votados sean del mismo partido, el segundo candidato sólo conseguiría su curul si entre ambos candidatos obtienen el doble de votos de los conseguidos por la segunda fuerza (partido) más votada en ese distrito, o el 77% de los votos totales de dicha circunscripción.

Según Alcántara y Ruiz (2006: 22-23), esta fuerte barrera contiene el siguiente impacto: se favorece a la segunda fuerza mayoritaria, la cual sólo necesita un tercio de los votos para obtener representación en el Congreso. Con este sistema, los partidarios de Pinochet, artífices del diseño electoral, se aseguraban de tener la cuota indispensable para la representación que, en otras condiciones, no hubieran logrado en muchos de los distritos electorales.

Así, cada país cuenta con su propio sistema electoral y de partidos políticos que le permite avanzar hacia la democracia, en busca de su consolidación, después de dictaduras militares o regímenes autoritarios; en el caso específico de México se vislumbra, a través del análisis, el camino que ha elegido para su avance democrático, a partir de la reforma de 1996.

La siguiente información muestra el comportamiento del proceso electoral de 2003 en México. El proceso de transición a la democracia se puede evaluar a través de las elecciones intermedias en las que sólo se designaron diputados (ellos permanecen en sus cargos tres años).

Cuadro 17. Elecciones de 2003: diputados por mayoría relativa (mr)

Lista nominal: 64,710,596 PARTIDOS O COALICIONES	VOTACIÓN	PORCENTAJE
Alianza por el Cambio (AC)	8,189,699	30.72
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	6,166,358	23.13
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	4,694,365	17.61
Partido del Trabajo (PT)	640,724	2.40
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	1,063,741	3.99
Partido Convergencia	602,392	2.26
Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)	72,029	0.27
Partido Alianza Social (PAS)	197,488	0.74
Partido México Posible (MP)	242,280	0.90
Partido Liberal Mexicano (PLM)	108,377	0.40
Fuerza Ciudadana (FC)	123,499	0.46
Alianza por Todos (APT)	3,637,685	13.64
NO REGISTRADOS	16,359	0.06
NULOS	896,649	3.36
VÁLIDOS		
VOTACIÓN TOTAL	26,651,645	41.19

Fuente: elaboración propia con datos del IFE, 2003.

Cuadro 18. Elecciones de 2003: diputados por representación proporcional (rp)

Lista nominal: 64,710,596 PARTIDOS O COALICIONES	VOTACIÓN	PORCENTAJE
Alianza por el Cambio (AC)	8,219,649	30.74
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	6,196,171	23.17
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	4,707,009	17.60
Partido del Trabajo (PT)	642,290	2.40
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	1,068,721	3.99
Partido Convergencia	605,156	2.26
Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)	72,267	0.27
Partido Alianza Social (PAS)	198,075	0.74
Partido México Posible (MP)	243,361	0.91
Partido Liberal Mexicano (PLM)	108,844	0.40
Fuerza Ciudadana (FC)	124,022	0.46
Alianza por Todos (APT)	3,637,685	13.60
NO REGISTRADOS	16,447	0.06
NULOS	899,227	3.36
VÁLIDOS		
VOTACIÓN TOTAL	26,738,924	41.32

Fuente: elaboración propia con datos del IFE, 2003.

Los resultados permiten sintetizar el comportamiento que tienen los votantes en aquel proceso electoral, sobre todo, se resaltan los apoyos que pierde el partido del ex presidente de la república Vicente Fox Quesada. Para ellos, la votación disminuye de 38% en 2000, a 30% en 2003; mientras que para el PRI la tendencia continúa a la baja, pasa de 38% en 2000, a 23% en 2003; por último, el PRD, sin coalición, desciende de 18% a 17%. Esta información demuestra la disminución del furor inicial de la esperanza de un cambio; en otras palabras, se comenzó a sentir el descontento generalizado entre los ciudadanos. A su vez, se manifestó una polarización y paralización en el Congreso de la Unión por falta de consensos, producto de la pobre relación política entre el Ejecutivo y el Legislativo; ninguno de los tres principales partidos políticos del país obtuvo mayoría para la aprobación de las leyes fundamentales que demandaba México.

Según Freedom House (FH) 2003, se destacan los más grandes logros de Fox: haber derrotado al PRI en 2000, ofrecer un gobierno mucho más abierto y responsable, capturar a algunos líderes de los cárteles de la droga en México; la decisión más popular fue haberse opuesto a la invasión en Irak, lo cual produjo un ascenso en su popularidad

y un distanciamiento en las relaciones con Washington, lo que provocó la negativa del gobierno norteamericano para trabajar con Fox los temas de migración.

El FH también señala que las elecciones efectuadas en julio de 2003, en las que el PAN perdió la gubernatura de Nuevo León, baluarte de ese partido, se reafirmó al PRI como partido dominante en el Congreso de la Unión. El voto para los candidatos del congreso del PAN cayó de 38% en el 2000 a 30.5%, el PRI obtuvo 38% y el PRD alcanzó 18%.

El proceso de 2006 en México, en el cual se renovaron ambas cámaras y la presidencia de la república, se realizó tomando como referencia la famosa “regla de oro de la democracia”: por un voto se pierde o se gana en buena lid. Sin embargo se ha olvidado el corolario de esta regla, que suele omitirse o minimizarse: “si por un voto se gana o se pierde, basta uno sólo que sea irregular, de origen incierto, espurio o que no se hubiera considerado en el cómputo total, para generar incertidumbre sobre quien ganó” (Crespo, 2006: 165). En el caso de México no imposible conocer con precisión la voluntad del electorado; especialmente cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar fue de 243,934 votos, equivalente a 0.58%, y los votos nulos en esta elección presidencial, correspondieron a 904,604 votos.

¿Qué fenómeno ocurre? Tenemos, el caso de Chile, que en las parlamentarias de 2001, el abstencionismo llegó a 88.4%, los jóvenes alcanzan 14.96% del total de inscritos para 1999, con lo que apenas lograron 0.96% de representación electoral. En otras palabras, se reveló el total desinterés por los partidos políticos. En la Tercera Encuesta Nacional realizada por el Instituto de la Juventud, quedó de manifiesto el desinterés, al registrar que 84.3% de los jóvenes consideran que los partidos no representan sus intereses. Para 2004, para la elección de alcaldes y concejales, se encuentran inscritos en el padrón electoral 263,160 jóvenes, es decir, 3.28% del padrón;

mientras que en el plebiscito de 1988 para optar por la democracia, se encontraban empadronados 1' 573,765, es decir, 21.16% de los votantes (Salinas, 2007: 38-40).

Queda claro el descontento de los jóvenes, que al no sentirse representados por el sistema electoral chileno, provocan cierta desesperanza hacia la democracia; situación que en el caso mexicano se refleja en la escasa certeza en el proceso electoral. Este modo es el motivo de la desconfianza hacia el rol que desempeña la democracia; lo que indica, que desde aquel momento, existe la necesidad de fortalecer los sistemas electorales y de partidos.

Centrándonos en México, si revisamos el rendimiento del sistema electoral y de partidos, de conformidad con las propias estadísticas que proporciona el IFE a partir del año 2000, podemos observar claramente que, a pesar de las alianzas entre los diferentes partidos políticos, ninguno de ellos logró una mayoría, tanto en el congreso como en las elecciones presidenciales de 2006. En esta ocasión, el escaso margen de diferencia entre el primero y segundo puesto sembró una serie de dudas sobre el proceso y el comportamiento de los partidos políticos; los resultados se traducen en la falta de certeza y de confiabilidad en los procedimientos (Crespo, 2008: 153-164).

Al retomar algunas de las conclusiones que nos presentan Payne y Allaman (Payne, 2006: 34), vemos que en el sistema de elección presidencial y gobernabilidad democrática, sobre todo en el caso mexicano, especialmente en el período 2000-2006, la gobernabilidad del sistema presidencial dependía en gran medida de que éstos contaran con legitimidad popular, pero también con una porción considerable en el Congreso para la aprobación de las leyes. Estos autores afirman que tanto el método de elección presidencial como la simultaneidad de los comicios presidenciales y legislativos, lograron incidir en las probabilidades de que se cumplieran las condiciones necesarias para generar una parálisis; justamente por esa falta de gobernabilidad.

Definitivamente, el diseño que se imponga para la elección de los legisladores afectará directamente en la gobernabilidad. Payne retoma a Dieter Nohlen (1998^a) para definir el sistema electoral como: “el conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia y la manera en que su voto determina la forma en que serán distribuidas las diferentes curules” (Payne, 2006: 41); éste es el mecanismo, entre las distintas fuerzas políticas que participan del proceso, en las elecciones de diputados y senadores ó presidente de la república

En seguida observamos el proceso de 2006, a través del resultado por el principio de mayoría relativa (**mr**) y representación proporcional (**rp**), expresados en el cuadro 19, para diputados federales, y el cuadro 20 para senadores; ambos con información estadística del IFE. Este proceso fue extremadamente polémico por el escaso margen de diferencia entre el primer y el segundo lugar en la votación presidencial.

El resultado cerrado dejó entrever un alto grado de polarización en el país, se vio dividido, geográfica e ideológicamente, entre la izquierda y la derecha (Meyer, 2005: 38-39), acrecentó aún más la carencia de certeza y credibilidad en el proceso electoral y en instituciones como el IFE y el propio Tribunal Electoral. Como producto del debilitamiento, las instituciones se vieron afectadas en su funcionamiento.

El análisis del grado de polarización de la ciudadanía respecto a su ubicación ideológica, entre izquierda y la derecha, en *La política importa* (Payne, 2006: 191) se indican los promedios de desviación estándar obtenidos a través de una encuesta, en la cual se asignó una escala ideológica en diferentes años del sondeo.

Es evidente la variación entre los períodos de 1996-1997 y 2003-2004. Brasil ocupa el quinto lugar con una variación de 8.7 y una mayor polarización entre los países revisados; en seguida está México con 11.1, se ubica en el duodécimo lugar entre 17

países; en el lugar número quince se ubica Chile, con 26.0 y, Argentina en el último lugar con 1.9. Estos dos últimos países se encuentran entre los menos polarizados.

Llama la atención los resultados obtenidos en la encuesta que fue aplicada hasta el año 2004. Chile se ubica entre los países menos polarizados; sin embargo, en México es muy significativa la polarización que se presenta posterior al proceso electoral de 2006, en aquel momento el país se dividió de la siguiente manera: el Partido Acción Nacional obtuvo 15'000,284 votos, equivalentes a 35.89% de la votación nacional, y el Partido de la Revolución Democrática obtuvo 14'756,350 votos, esto es 35.31% de la votación general, lo que representa una diferencia del 0.58%. Esta tendencia de polarización se hizo notar desde los inicios del proceso de transición.

En los siguientes cuadros apreciamos la composición de la Cámara de Diputados (cuadro 19) y la Cámara de Senadores (cuadro 20), en ellos se observa que el partido en el gobierno tiene una mayoría relativa y, frente a los resultados ningún partido político está en condiciones de aprobar leyes de manera individual.








Cuadro 19. Integración de la Cámara de Diputados federales 2006

PARTIDO	DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL POR AMBOS PRINCIPIOS
	137	69	206
	63	41	104
	90	36	126
	3	13	16
	2	17	19
	5	11	16
	0	9	9
	0	4	4
TOTALES	300	200	500

Fuente: IFE. Estadística de las elecciones federales de 2006. LX Legislatura para el período 2006-2009. Resultados nacionales.

En la cámara alta, el Partido Revolucionario Institucional perdió posiciones durante el período en estudio, lo que demuestra, por una parte, que ningún partido político tiene una mayoría que haga factible la aprobación de leyes que respondan a intereses partidistas y, por otra, la evidencia de la inmovilidad en la aprobación de leyes fundamentales que demanda el país, ya que se complican los acuerdos entre los partidos políticos lo que provoca una parálisis del Estado.

Cuadro 20. Integración de la Cámara de Senadores de la república 2006

PARTIDO	SENADORES ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA	SENADORES ASIGNADOS A LA PRIMERA MINORÍA	SENADORES ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL DE SENADORES
	32	9	11	52
	8	19	6	33
	16	4	6	26
	2	0	2	4
	2	0	4	6
	4	0	2	6
	0	0	1	1
TOTALES	64	32	32	128

Fuente: IFE. Estadística de las elecciones federales de 2006. LX Legislatura para el período 2006-2012. Resultados nacionales.

La gran polarización revela la importancia de un mejor entendimiento que posibilite estudiar el comportamiento electoral y el impacto de la votación. En esta votación se valora la participación ciudadana a través de las elecciones. Se debe considerar el resultado que ha adquirido el sistema electoral mexicano para la obtención de los cargos públicos, el conocimiento y el reflejo que genera el abstencionismo, los votos nulos y la volatilidad en cada uno de los períodos electorales.

2.1.2.3 Tendencia electoral: volatilidad, abstencionismo y votos nulos.

A pesar de la poca confianza que los partidos políticos tienen en el IFE, encontramos que en el registro que posee, para el control del padrón electoral en México y según el PNUD (2008: 437 y 438), presenta 100% de la población en edad de votar; en contraposición, Chile tiene un registro de 74.6%, y en Brasil y Argentina son

de 93.9% y 99.8% respectivamente. Chile es el país con el registro más bajo del grupo con una distancia de 23.4% con respecto a los otros países.

De los esfuerzos democráticos se denota en el registro del padrón electoral la abstención significativa de los votantes. Durante el proceso electoral en Argentina no concurren a sufragar 26.6% del padrón de electores registrados, en Brasil no asisten a votar 11.1% de los registrados; mientras que en Chile 12.8% de los empadronados no acude a sufragar el día de las elecciones; en México deja de participar 45.5%, para posicionarse como el país que menos participación tiene respecto a su padrón electoral. Debemos considerar que, a pesar de que en Chile el registro de empadronados es bajo y se suman quienes no asisten a votar, el total de los votos no realizados es 35% del total de la población en edad de votar; aún así, México presenta el promedio más elevado de ausentes a las urnas, lo que denota el poco interés por el sufragio.

Llama la atención que el padrón electoral no corresponda a la cobertura real de los votantes en edad de votar, esto se observa en el porcentaje de electores reales, según el PNUD (2008: 439), en correspondencia con la población total en edad de votar; éstos deberían ser los votantes registrados para sufragar. Brasil sólo alcanza 76.1%; Argentina, 73.06%; Chile, 65.2% y México tiene 54.4%. Los padrones electorales, de conformidad con la información, no cuentan con el total de personas registradas en relación con los que están en edad de votar; el promedio de los votantes en América Latina, denotan un registro bajo en Chile y México, para Argentina y Brasil se considera medio alto.

Los votos válidos se depuran en relación al total de votantes, de acuerdo con el PNUD (2008: 440) corresponden en México al 97% de los sufragios; Brasil tiene un promedio de 90.65% en dos elecciones; en Chile, los votos válidos corresponden a 89.45% y, finalmente está Argentina con 88.83%, de quien se dice se satisface la

validez de casi todos los votos, dado que tienen una distancia de 8.17% entre el más bajo y el más alto de los promedios (88.83% y 97%). Sin embargo, estos votos válidos son relativos, ya que el promedio debe considerar el total de la población en edad de votar. Por ejemplo, México alcanza con dificultad el promedio de 50.06% de sus votos válidos; Chile, el 58.3%; Argentina, 65.03% y en Brasil es de 70.45%.

El comportamiento de los votos válidos entre estos países, relativo a la población en edad de votar, posee particularidades: México y Chile fluctúan en la media, mientras que Brasil y Argentina están por arriba de la media con una diferencia entre el más bajo y el más alto en estos países de 17.39% (PNUD, 2008: 441).

Una vez revisados estos indicadores se puede percibir que en los cuatro países ejemplificados, existe la necesidad de aumentar el número de empadronados; además, la perspectiva positiva nos dice que las instituciones encargadas de los sistemas electorales y responsables de los procesos electorales en cada uno de los países han estado cumpliendo con sus funciones.

Al comprobar los rendimientos del sistema electoral encontramos algunas llamadas de atención; por ejemplo, durante los procesos electorales de 2000, 2003 y 2006, se han dejado de emitir un poco más de 87 millones de sufragios en la designación de diputados federales, lo que significa que el sistema ha llegado a 45.11% de abstencionismo del total del padrón electoral (información proporcionada por el Instituto Federal Electoral 2000-2006).

**Cuadro 21. Rendimiento del sistema electoral:
Abstencionismo.**

AÑO	PORCENTAJE	NO SUFRAGARON
2000	36.03	21,181,119
2003	58.32	37,000,291
2006	41.00	29,000,583
Promedio	45.11	29,000,586

Fuente: cuadro ajustado a la fecha del período de estudio con datos del IFE (1997-2006).

Medir el abstencionismo es sencillo, ya que nos valemos de los datos estadísticos; sin embargo, para evaluar los motivos que originan la participación política o la desmotivan durante las elecciones, debe vincularse en el contexto con sus propias características, porque cada contexto es muy diferente. En cada país, el abstencionismo depende de múltiples factores, las causas pueden ser culturales, sociales, racionales desinterés o simple indiferencia, entre otros muchos (Nohlen, 2006b: 91-119).

El abstencionismo se añade al problema de México para crear una democracia de participación social. De aquí que el Instituto Federal Electoral considere el promedio de 929 mil votos nulos en cada proceso electoral federal para la asignación de diputados. En el siguiente cuadro se observa una tendencia similar en tres períodos.

Cuadro 22. Rendimiento del sistema electoral: Votos anulados, 2000-2006

AÑO	VOTOS NULOS
2000	862,885
2003	889,227
2006	1,033,665
Total	2,785,777
Promedio	928,592

Fuente: cuadro ajustado a la fecha del período de estudio, con datos del IFE (1997-2006).

El Artículo 274 §2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) define voto nulo a: “aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político; y b) cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados” (COFIPE, 2008: 121).

El voto nulo va en aumento y refleja el desinterés ciudadano o el desencanto por la democracia; afecta directamente a los partidos que obtienen menor votación, dado que en la medida que la votación sea más alta, los votos nulos se suman al total de sufragios emitidos, los menores requerirán una cantidad mayor de votos para mantener su registro y alcanzar el umbral del 2% que exige la ley federal electoral.

2.1.2.4 Seguimiento del sistema electoral

En este apartado revisaremos el comportamiento del proceso electoral para ambas cámaras, a través de la aplicación de sus respectivas fórmulas para determinar a los representados. Desde el punto de vista teórico, la repartición de curules de acuerdo con una determinada fórmula electoral, nos conduce a retomar la designación de candidatos al parlamento y la influencia del votante en el período de estudio. Observamos, en el PNUD (2008), que en México los candidatos para la Cámara Baja (diputados) son elegidos por distritos uninominales; mientras que en los distritos plurinominales son con listas cerradas y bloqueadas; para la Cámara Alta (senadores) son listas cerradas y bloqueadas.

La boleta electoral utilizada en países con sistema electoral de representación proporcional (**rp**) es generalmente de dos tipos: uno de representación proporcional pura y otro que elige a los legisladores por circunscripción, donde el porcentaje de escaños refleja con gran exactitud el porcentaje de votos obtenidos por cada partido. Como en México, las listas son cerradas y bloqueadas, sólo posibilitan votar en bloque a un partido político, y el orden de los candidatos depende de cada partido político.

Otro dato importante que nos ofrece el PNUD (2008: 462) es el que refiere precisamente a aquellos partidos que no logran cruzar el umbral establecido por las leyes electorales. En el caso de México, como antecedente, en 1991, el 4.3% de los votos por partido no obtuvieron bancas en la Cámara de Diputados; en 1994, fue el 4.2%; en 1997 de 2.2%; para el año 2000 se llega a 3.9%, en 2003 es de 2.9% y en el año 2006 de 0.3%.

En el seguimiento de los sistemas para la elección de diputados en América Latina, según *La política importa* (Payne, 2006: 62, 68), encontramos que en México el sistema es segmentado y su representatividad de 6.87% indica que se cumple

parcialmente; en lo referente a la participación y efectividad tiene 2.84% de votos, equivalentes a 2.37% de escaños; denota que no satisface los estándares por estar a la baja. Respecto a Chile, vemos que su sistema electoral es binominal; la representación implica que la satisfacción es baja (5.17%); mientras que la participación y la efectividad tienen 2.43% de votos equivalentes a 2.02% escaños, lo que indica que satisface el estándar.

Brasil tiene un sistema electoral de representación proporcional en circunscripciones grandes; cumple ampliamente con la función de representatividad. Su puntaje es muy alto, 0.90%, aunque la participación no es satisfactoria y en la efectividad cumple sólo con lo mínimo, es muy baja, 7.70% de votos equivalentes a 7.06% escaños.

Finalmente, Argentina maneja un sistema electoral de representación proporcional en circunscripciones medianas, la representatividad es de 8.89%, lo que indica que se satisface, es alta; en cambio en la participación y la efectividad el promedio es bajo, 3.80% de votos equivalentes a 2.82% escaños, con lo que denota la pobre satisfacción de las expectativas.

Podemos concluir, respecto a la representatividad y contar con una efectividad y participación satisfactoria, que Chile es el país que posee un mejor proceso en el desarrollo de las funciones. El país más alejado en el desarrollo de sus funciones es Brasil en virtud de que muestra un alto grado de representatividad pero en efectividad, cumple sólo mínimamente; entre Argentina y México se observan dos países muy similares en torno a su desarrollo, cuya diferencia está en la función de representatividad: México la cumple parcialmente y Argentina la satisface.

Tenemos en el caso de los diputados la evaluación teórica en términos de las funciones: de representatividad, efectividad y participación, al igual que el sistema de

elección de la Cámara de Diputados. Según *La política importa* (Payne, 2006: 64-65), en Argentina, Brasil y Chile los resultados del sistema pueden ser: bajo, muy alto y alto para cada una de las funciones. En estos tres países la efectividad es muy alta, en cambio, en México la representatividad y la efectividad son medio altas; en otras palabras, cumple parcialmente aunque la participación de los votantes es alta, o bien, se satisface.

Al afirmar que en el senado de Argentina, Brasil y Chile, la proporcionalidad de los votos emitidos es baja, al igual que la representación, quedan fuera una parte importante de los votantes no representados por los partidos políticos; en cambio, se percibe que la productividad de los elegidos es muy alta en la efectividad, mientras que en relación con los votantes que conocen a sus candidatos al senado, es alta.

Por último, en México encontramos una relación entre la proporcionalidad y productividad respecto a la representación y efectividad; en este sentido, es medio alta, sin embargo, el proceso de participación permite que el ciudadano conozca muy bien a sus senadores a través de un sistema de mayoría simple.

En el marco de la teoría, en la cual se sustenta el sistema electoral, ubicamos algunas nuevas reglas del juego político. Después de años de autoritarismo, se comienza una nueva experiencia respecto a la elección en un sistema electoral que posibilita, en primer lugar, ser representativo de los diferentes sectores de la sociedad mexicana, en la cual los votos se cuentan y, también, cuentan para el avance y fortalecimiento de la democracia en México. A través de la aprobación de las leyes en el Congreso de la Unión se evita la parálisis del Estado que podría ocasionar, de nueva cuenta, la falta de acuerdos entre nuestros representantes, ante la necesidad de los consensos hacia la democracia que permitan desterrar los sistemas autoritarios.

El escenario que se da después de gobiernos en los que prevaleció el sistema autoritario, con congresos a la medida del gobierno en turno, como ocurrió en los 70 años del Partido Revolucionario Institucional y en Chile bajo la dictadura de Pinochet, conlleva a valorar los procesos de relación entre el Poder Ejecutivo y los respectivos congresos. Por este motivo, se hace pertinente revisar el impacto de la frecuencia de gobiernos mayoritarios.

Al considerar a los congresos en su conjunto, vemos que algunos gobiernos de mayoría unipartidista fueron más frecuentes; en *La política importa* (Payne, 2006) se explica cómo se posibilitó las presidencias fuertes. Salvo el caso de Chile donde no se dieron gobiernos de mayoría de un sólo partido; sin embargo, los pactos interpartidistas y la distribución del poder posibilitaron que el presidente contara con una mayoría de curules en el Congreso. Es necesario destacar que se alcanzó una mayoría en la Cámara de Diputados: la alianza denominada Concertación perdió la mayoría de senadores en el Congreso en repetidas ocasiones ante la presencia de senadores de la derecha chilena que no habían sido electos por la vía popular.

Al analizar la composición del número de curules con los que contaron las Cámaras de Diputados y de Senadores en México y Chile, después de largos períodos de gobiernos autoritarios, es posible medir la eficiencia de sus actividades en lo que concierne a la aprobación de leyes que benefician la calidad democrática. Lo anterior nos lleva examinar la constitución de ambas cámaras desde la perspectiva del número de curules para la gobernanza (Villanueva, 2009). Así se presenta la estadística.

Cuadro 23. Gobiernos con mayoría

País	Períodos presidenciales /legislativos	(%) Períodos en que el oficialismo tiene mayoría en la C. Diputados	(%) Períodos en que el oficialismo tiene mayoría en el Senado	(%) Períodos en que el oficialismo tiene mayoría en ambas cámaras	(%) Períodos con mayoría gubernamental en la Cámara de Diputados (incluye coaliciones)	(%) Períodos con mayoría gubernamental en la C. de Senadores (incluye coaliciones)	(%) Períodos con mayoría gubernamental en ambas cámaras (incluye coaliciones)
Chile	5	0,0	0,0	0,0	100,00	20,0	20,0
México	9	66,7	77,8	66,7	66,7	77,8	66,7
Total períodos	14	33,3	38,9	33,3	83,3	48,9	43,3

Fuente: elaboración propia con información de Mark Payne (2006).

Respecto a México, observamos, primeramente, que en 66.7% de los períodos presidenciales y legislativos, catorce periodos, el PRI contó con una mayoría de curules en la Cámara de Diputados, mientras que el porcentaje en la Cámara de Senadores fue de 77.8%. En contraposición, el Partido Oficialista de Chile tuvo una mayoría de 100%. Respecto a las coaliciones, se observa que en 83% de los casos, ambos gobiernos mantienen una mayoría en la Cámara Baja y 48.9% en la Cámara de Senadores; se observa también que en ambos países, 43.3% obtuvo mayoría gubernamental y con coaliciones los gobiernos obtienen una mayoría absoluta al sumar las curules de los partidos de la coalición.

En segundo lugar resalta que está en juego la certeza de los procesos electorales y la credibilidad de los ciudadanos en la democracia; por lo que se corre el riesgo del retorno al autoritarismo que tanto daño provocó al desarrollo de los países.

Todo lo anterior nos lleva a considerar la percepción de los ciudadanos al respecto; por ejemplo, es necesario conocer el porcentaje de la opinión pública que cree que las elecciones son limpias. En Chile encontramos que la media en 1996-2000 es de 74.78% y en México de 27.20%.

El informe del PNUD (2008) deja algunos comentarios que demandan nuestra atención. Su estudio está basado, precisamente, en las bondades que ofrece un sistema

democrático que funcione con un sistema electoral y de partidos, con instituciones sólidas que posibilitan el avance democrático. Al respecto dice:

Quizás el “avance” más notable sea la democracia electoral, la cual abrió canales para la pluralidad política y para nuevos roles de los partidos políticos, sin embargo, la experiencia democrática de los últimos años no ha logrado traducirse en un estilo de desarrollo incluyente, la ciudadanía muestra signos de desafección al igual que la mayoría de las democracias latinoamericanas. La calidad de la política en México constituye uno de los preferentes centrales para entender la descomposición del sistema político. Pese al avance en lo que respecta a la pluralidad política, los partidos políticos y el sistema de representación atraviesan por una aguda crisis de credibilidad y de desconfianza pública frente a la sociedad (PNUD, 2008: 215).

Estos acontecimientos obligan a contar con instituciones que posibiliten la confianza de los ciudadanos, en la medida en que éstas representen los intereses y den certeza a los procesos electorales, de manera que sean fieles representantes de los diferentes sectores de la ciudadanía y, por ende, obtengan una mayor participación electoral.

2.2 Interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo.

En este apartado se analizan las interrelaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, PNUD (2008: 465-466); la finalidad es encontrar los equilibrios entre ambos poderes al inicio del proceso de transición que viven los países en América Latina después de las dictaduras y en México, bajo el régimen autoritario hasta el año 2000; es menester que queden claramente establecidas las funciones que desempeña el ejecutivo y el legislativo; en ambos casos conocer cómo llegan al poder los diferentes actores, a través del voto directo.

El período de permanencia del Poder Ejecutivo varía de cuatro a seis años, dependiendo del país. También hallamos que la institución encargada de la acusación

del presidente es la Cámara de Diputados; sin embargo cuando se presenta la necesidad de juicio político al presidente, la institución responsable es la Cámara de Senadores.

En América Latina se llega al Poder Ejecutivo solamente a través del electorado, a diferencia de los años setenta en que llegaban al poder mediante golpes militares, como ocurrió en Argentina, Brasil y Chile. Los mandatos son por un período determinado de cuatro años en Argentina, Brasil y Chile. En México los años en el poder ejecutivo son seis, y la institución encargada de la acusación al presidente, tanto en éste como en los otros tres países, es la Cámara de Diputados. En el caso de que se presente un juicio político contra el presidente, es el Senado el que cuenta con esta atribución, salvo una excepción: en Brasil es la Corte Suprema de Justicia la encargada del juicio en el supuesto que el presidente sea acusado de un delito penal.

En las relaciones entre el gabinete y el Poder Ejecutivo, el presidente tiene las atribuciones para constituir su gabinete y también para hacer la destitución de sus miembros; entre el gabinete y la legislatura hay cinco opciones de censura, mediante votos: censura absoluta; voto “constructivo” de censura, cuando la mayoría de la asamblea debe presentar un gabinete alternativo; la asamblea puede censurar, pero el presidente tiene la facultad de disolver la asamblea; el poder de censura está restringido, participan pocos ministros y no significa necesariamente la destitución; y la Asamblea no puede remover a los integrantes del gabinete.

En Argentina, Brasil, Chile y México es facultad del presidente formar su propio gabinete, que lo acompañará durante su mandato, pero también tiene la capacidad de relevar del cargo a cualquiera de sus integrantes. Respecto al voto de censura por parte de la asamblea, en Argentina existe un poder de censura restringido, mientras que en los otros tres países la asamblea no puede remover a los integrantes del gabinete.

Con anterioridad pudimos revisar las funciones propias del Poder Ejecutivo respecto al Legislativo; ahora corresponde visualizar las facultades del Congreso (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), donde el acceso a cargos legislativos es únicamente dado por el poder del electorado; el período en el cargo varía en los diferentes países. En Argentina el período es fijo: los diputados duran cuatro años y los senadores seis años. En Brasil es similar para diputados, pero los senadores permanecen ocho años en funciones; igual que en Chile. En el caso de México, los diputados duran tres años en sus cargos y los senadores seis años. En lo referente a la destitución de cargos legislativos, el Ejecutivo no tiene facultades para disolver la asamblea en ninguno de los cuatro países.

En México han cobrado especial interés las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, quienes no llegan a acuerdos fundamentales. Sin embargo al retomar lo que ocurre en los otros países, con los datos del PNUD (2008: 469) observamos que en Argentina las relaciones respecto a los poderes no legislativos se consideran en 0.38%, lo que representa un promedio medio bajo; las relaciones con el legislativo son de 0.44%, es decir, medio bajo, y como índice general de los poderes presidenciales formales, con el legislativo y los poderes no formales, es de 0.41%, medio alto. Brasil, Chile y México, de acuerdo con los poderes no legislativos, es de 0.50%, medio alto; las relaciones con el legislativo en Brasil fueron de 0.62%; en Chile de 0.66%, muy alto y, en México, de 0.24%, en promedio, medio bajo. Por último están Brasil con 0.56% y Chile con 0.58% respecto al índice general de los poderes presidenciales formales.

Estos datos reflejan la existencia de una mayor comunicación cuando es mejor el trabajo político entre el Ejecutivo y el Congreso. En México se ve, en números, la baja productividad en la aprobación de leyes fundamentales para el avance del país, resultado de una falta de consensos, ya que ninguno de los representantes del Congreso

de la Unión llega a acuerdos y compromisos que destraben los problemas más importantes del país.

Como hemos observado a través de la investigación, en los resultados electorales de 2000 y 2006, el Congreso queda estáticamente dividido entre los partidos, es decir, un gobierno sin mayoría, donde el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tienen la difícil labor para llegar a consensos y trabajar los disensos que logren impulsar las reformas necesarias. Por ejemplo, como parte de la cultura política de México, el partido hegemónico y el Ejecutivo, históricamente fueron el “principal” impulsor de iniciativas de ley y de la aprobación de las mismas. “Ningún actor en lo individual presentaba más iniciativas que el presidente en la larga época de hegemonía del PRI. Además, la tasa promedio de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo en las cinco legislaturas antes de la aparición del primer gobierno sin mayoría (1982-1994) fue de 97%” (Casar, 2008: 239).

Las variables contextuales destacan los factores decisivos para llegar, por primera vez, a un gobierno dividido (Casar, 2002: 300-306) en el cual, el Poder Ejecutivo queda bajo una condición que no hace posible la tarea de encontrar los mecanismos necesarios para una relación con el poder legislativo, pese a la falta de experiencia política, en la que el partido gobernante tenía mayoría relativa en el Congreso.

Un indicador cuantitativo y cualitativo importante que permite medir la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se refiere a las iniciativas de ley aprobadas y presentadas por estos dos poderes. La atribución enmarcada para el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde al Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, establecido en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de México indica que el presidente de la república tiene tres facultades primordiales relacionadas con el tema: en primer lugar, presentar iniciativas de ley a la Cámara de Diputados; en segundo término, tiene la facultad de aprobar o vetar todo proyecto de ley o decreto del Poder Legislativo y el Ejecutivo; y en tercer lugar, la facultad de promulgar el proyecto de ley o decreto aprobados. Todo está establecido en los artículos 72 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 69 de esta Ley, establece que el presidente de la república deberá entregar un informe por escrito que manifieste el estado general de la administración pública del país. Asimismo, el artículo 93 cita que el Congreso tiene la facultad de convocar a los funcionarios con altos cargos en el Poder Ejecutivo cuando se discute una ley, así como aprobar el presupuesto de egresos enviado por el presidente de la república.

A continuación revisamos, a través del Latinobarómetro (2006: 79-80), la medición de desempeño del Congreso en su conjunto y el de sus integrantes; está basada en la siguiente pregunta, elaborada para el proceso de evaluación: ¿Cómo evalúa usted el trabajo que está haciendo el parlamento/congreso nacional?, las respuestas posibles son “muy bien”, “bien”, “mal”, “muy mal” o “no sabe lo suficiente para opinar”. En términos generales, la ciudadanía percibe un bajo desempeño en los congresos, como indican los siguientes porcentajes: Argentina 35%; Chile 36%; México 37% y Brasil 46%; la diferencia porcentuales entre estos países es de 11 puntos y todos ellos se ubican por debajo de la media, respecto de los países de América Latina.

Se utiliza la misma pregunta para el comportamiento de los partidos políticos. Los resultados muestran los siguientes porcentajes: 15% para Argentina; 21% en Chile;

30% para Brasil y 32% para México; esto significa que la confianza en el desempeño está, aún más por debajo del parlamento.

El otro punto a considerar es la productividad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, antes del año 2006 cuando el PRI tenía el poder hegemónico y la productividad de iniciativas se manifestaban con un gobierno dividido. El siguiente cuadro, elaborado por el Banco Mundial (2007: 67), refleja el período de 1991-2006, según la información de la Cámara de Diputados.

Cuadro 24. Productividad del Congreso de la Unión

Proponente	Leyes aprobadas / Iniciativas presentadas				
	1991-94	1994-97	1997-00	2000-03	2003-06
Poder Ejecutivo	122/124	83/84	28/32	50/61	16/32
PRI	11/30	7/19	15/86	54/306	114/749
PAN	4/26	8/79	31/168	65/265	56/368
PRD	2/32	3/45	30/157	45/294	37/320
Otros partidos	10/31	7/24	43/163	61/281	56/504
Total	149/243	108/251	137/606	275/1207	279/1973

Fuente: Sistema Integral de Información y Difusión de la Cámara de Diputados (2006), México.

En el cuadro anterior se ve reflejado un desequilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, lo que trae como consecuencia la posibilidad de que se presente una parálisis institucional, dada la falta de acuerdos entre las partes para que el país pueda seguir avanzando y consolidar una democracia que camine rumbo a una mejor calidad.

El Ejecutivo de 1991-94, 1994-97 presentó 208 iniciativas, fueron aprobadas 205, es decir 98%; mientras que los partidos políticos, incluyendo el PRI, presentaron 286 iniciativas, se aprobaron 52, menos de 20%. Entre 1997-00 y 2000-03, con el gobierno dividido, las propuestas del Ejecutivo caen a 93, con un “éxito” de 84%, es decir, 78 iniciativas aprobadas. Las iniciativas presentadas por los partidos de oposición

ascienden a 1,720 durante el mismo período, y resultan 334 aprobaciones, es decir 19.5%; esto refleja una pobre satisfacción de los ciudadanos en el sistema electoral, ya que no se sienten representados y se percibe que la actuación de los gobernantes no está de acuerdo con las necesidades de la vida cotidiana. Se presenta, entonces, una gobernabilidad débil.

En el período 2003-06 se observa el mismo fenómeno. El Ejecutivo presenta 97 propuestas de las cuales se aprueban 66 leyes, que corresponde a 68% de aprobación; mientras que la oposición presenta un total de 1,941 iniciativas de las cuales se aprueban solamente 263 dando lugar a tan sólo 13%. Esto demuestra que México se encuentra en la frontera entre una democracia delegativa, pero no representativa.

Casar (2008) aclara que uno de los mayores problemas del Ejecutivo se presentó en el proceso presupuestario de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de diciembre de 2004. El ejecutivo se enfrentó a una dinámica complicada (a pesar del antecedente de 1999, cuando la oposición en bloque votó por otra ley de egresos), la oposición modificó de manera “radical” las iniciativas de egresos e ingresos elaboradas por el Ejecutivo. El presidente hizo uso del poder de veto para no publicar la iniciativa de ley y generó una confrontación entre los dos poderes que se resolvió ante el Poder Judicial, y provocó una controversia constitucional: “al final se resolvió de forma favorable para el presidente” (Casar, 2008: 243).

En un gobierno sin mayoría se demuestra, en términos cuantitativos y sustanciales, el comportamiento negativo de los partidos políticos en el Congreso frente al Ejecutivo; el problema al que se enfrenta el sistema político deviene de la fragmentación partidista y una posible ingobernabilidad al no encontrar los acuerdos para la realización de cambios sustanciales en iniciativas de carácter económico, en temas de seguridad y justicia, políticos, sociales, etcétera. Este es uno de los más

grandes dilemas de los sistemas presidenciales en América Latina. Por consiguiente, el quehacer del gobernante no es “aspirar a gobernar en un país sin haber estado implicado en el quehacer diario de la política, de la legislación, de los debates de los presupuestos, de los enfrentamientos entre gobierno y oposición, no es posible” (Linz, 1997: 132).

2.3 Valoración institucional en el contexto de las dimensiones para la democracia

Las instituciones democráticas están permeadas y articuladas por tres dimensiones: Estado de derecho, que se encarga de sus procesos a través de la normativa que se transforma en diferentes reformas que representan la circunstancia política en el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales. Articulada a la anterior, encontramos la rendición de cuentas y el tipo de gobierno, que prevé el mejoramiento de las instituciones, en cuanto a su desempeño, a través de operar sus funciones, acciones, resultados, estructura y recursos (Morlino, 2009); se trata de una organización dinámica que debe funcionar con y para la sociedad, ante sus demandas o preferencias (Dahl, 2009); por tanto, la capacidad de respuesta de todos los actores con la democracia es la participación comprometida con la dimensión de la reciprocidad.

Las tres dimensiones³⁵ propuestas no se pueden estudiar por separado, ya que claramente en la práctica se interrelacionan; sin embargo, cada una de ellas se identifica con un punto determinado que las hacen ser únicas y, a la vez complementarias pues se fortalecen por la misma inseparable articulación; si una de ellas muestra debilidad la

³⁵ Las dimensiones a las que nos referimos son las revisadas en el capítulo 1 del presente trabajo: *Accountability, Rule of law and responsiveness*.

democracia será débil, con escasas posibilidades de consolidación, ante una gobernanza que demanda eficacia y eficiencia.

Para un mejor entendimiento de los vínculos entre las dimensiones Estado de derecho y rendición de cuentas (en ambas direcciones), se considera como punto central, la rendición de cuentas en lo vertical y horizontal; en la primera los electores pueden demandar a los gobernantes electos que transparenten sus acciones. La rendición de cuentas horizontal es la responsabilidad de los gobernantes para responder ante otras instituciones o poderes de control del Estado; sin dejar de considerar la reciprocidad, entendida como la capacidad de respuesta de la sociedad democrática.

Recordemos los antecedentes del panorama democrático en América Latina al considerar que la mayoría de los países salieron de un período de gran inestabilidad económica, social o política vivida en los años setenta, durante los cuales fueron azotados por dictaduras militares, como ocurrió en Chile (1973-1990), Argentina (1976-1983) y Brasil (1964-1970/1985).

Casos como el del gobierno democrático de Chile, en el que sus orígenes políticos (1973) no fueron precisamente democráticos, como ocurre con su actual presidente Sebastián Piñera, el pasado estuvo marcado políticamente por pertenecer a los sectores de la derecha económica golpista que interrumpió el proceso democrático chileno y provocó la caída de Salvador Allende, y el arribo de una de las muchas dictaduras que padeciera América Latina durante los años setenta (Höhl, 2010: 34).

La revisión de las dimensiones rendición de cuentas y reciprocidad, en el contexto del Estado de derecho y, gobernanza³⁶; es indispensable para la medición de la

³⁶ Gobernanza: “se trata del paso de la democracia como forma de gobierno, a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa. Justamente los gobiernos democráticos nuevos sufren sus mayores dificultades en su capacidad para resolver problemas sociales, formular políticas adecuadas, prestar servicios de calidad, encuadrar conflictos, neutralizar los delitos y anticipar las adversidades. El bajo rendimiento de los nuevos gobiernos democráticos puede deberse a que en el pasado se concentró la

calidad; en este estudio se han considerado los países que han tenido un desempeño particular: Chile y Brasil.

En los resultados obtenidos de ambos países, según Hagopian (2005), el apoyo a la democracia es entendida como de baja calidad, lo cual ha traído como consecuencia que la participación política se encuentre en un rápido descenso y, en consecuencia, tanto la reciprocidad (responsividad) como la rendición de cuentas han disminuido. En el caso de Brasil, se puede entrever una gran dificultad para lograr la protección de los derechos civiles, así como la imposición uniformemente del Estado de derecho a la ciudadanía; le correspondió, también, luchar abiertamente contra la corrupción y hacer que se transparentaran los actos del gobierno, acciones mediante las cuales los mecanismos de representación política, la responsividad y la rendición de cuentas se podrán consolidar.

En este contexto se aprecian los partidos políticos que han tenido un avance respecto a sus programas y han adquirido mayor cohesión; en otras palabras, instituciones que han logrado un mayor fortalecimiento y, a su vez, un mejor posicionamiento ante los temas relevantes para la sociedad; como consecuencia, la sociedad civil adquiere una mayor maduración y organización.

En Chile, por ejemplo, la democracia ha sido más efectiva, más limpia, los índices se ubican por encima de Brasil, pero con menos responsividad, tiene una menor rendición de cuentas y menor representación, como queda reflejado en el siguiente cuadro:

atención social en el proceso electoral más que en lo gubernativo, por lo que no se construyeron las capacidades requeridas para que las democracias estuvieran en aptitud de gobernar” (Aguilar, 2009: 39).

Cuadro 25. Rendición de cuentas y responsividad Brasil / Chile

	Brasil	Chile	Promedio de América Latina
Rendición de cuentas democrática			
Facultades presidenciales formales: Índice a	0.56	0.58	0.31
Agencias de supervisión: Contraloría	Fuerte	Fuerte	
Porcentaje de votos ganados por los partidos sin representación política	1.4	8.9	4.3
Índice de desproporcionalidad electoral b	3.8	7.2	5.6
Responsividad democrática			
Apoyo a la democracia (promedio 2000-2004) c	36	52	54
Satisfacción con la democracia (promedio 2000-2004) d	23	32	30
Confianza en el gobierno (2003) e	42	46	24
La democracia es el mejor sistema de gobierno (promedio 2003-2004) (f)	69	71	68
Importancia del voto g	59	53	60
Votos válidos como porcentaje de la población en edad de votar	54.6	66.6	56.1
Índice (promedio)	47	53	49
Empadronados como porcentaje de la población en edad de votar	92.4	83.6	89.3
Votantes como porcentaje de la población en edad de votar	75.9	74.4	62.7
Los políticos tienen posibilidad de recuperar la credibilidad h	66	39	49
Gobernanza democrática i	0.14	7.7	

Fuentes: Hagopian (2005: 64).³⁷

El cuadro anterior ejemplifica la rendición de cuentas, reciprocidad y gobernanza en Brasil y Chile. Como primera instancia se revisa la rendición de cuentas, donde se observa que las facultades presidenciales formales es de 0.56 para Brasil y 0.58 para Chile, en relación con promedio de América Latina resulta de 0.31; en consecuencia, ambos países se encuentran sobre el promedio de América Latina.

³⁷ **a)** Medidas promedio de los índices de los poderes Legislativo y no Legislativo (promedio de calificación de la capacidad del Legislativo para censurar al gabinete y la capacidad del Ejecutivo de disolver al Congreso). **b)** La desproporcionalidad electoral, que se refiere a la diferencia entre curules y votos obtenidos por los partidos, se calcula elevando al cuadrado la suma de las diferencias entre los votos y las curules obtenidos por cada partido para la Cámara Baja, dividirlos entre dos, y luego obtener la raíz cuadrada de este resultado. Una calificación alta indica que la relación entre curules y votos es desproporcional. **c)** Porcentaje que está de acuerdo con la afirmación: “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. **d)** Porcentaje que respondió que están “muy satisfechos” y “más bien satisfechos” con el funcionamiento de la democracia en el país. **e)** Porcentaje que expresó “mucho confianza” y “algo de confianza” en el gobierno. **f)** Porcentaje que estuvo de acuerdo con la afirmación: “La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”. **g)** Porcentaje que respondió que “Como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro” (y que no estuvo de acuerdo con Independientemente de cómo vote, no hará que las cosas estén mejor en el futuro). **h)** Porcentaje que respondió que “La política depende de la gente que está a cargo y todos tienen la oportunidad de recuperar su credibilidad” (y que no estuvo de acuerdo con la afirmación: “Algunas personas dicen que la política y los políticos han perdido su credibilidad y parece que no la podrán recuperar”). La calificación de Brasil es la más alta de América Latina. **i)** Se llega a estas calificaciones sumando las puntuaciones del Banco Mundial (en una escala de -2.5 a 2.5) para voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción, que los autores derivan de las respuestas a las múltiples encuestas (Latinobarómetro, 2004) (Hagopian 2005: 64).

A continuación se advierte que la supervisión en ambos países es definitivamente fuerte, pero no existen datos para el resto del promedio de América Latina; según Kaufmann (2003) citado en Hagopian (2005: 46), se da una desproporcionalidad entre curules y votos; para Brasil es 3.8, (media baja) mientras que en Chile es 7.2 (media alta), así, Brasil aparece por debajo de la media y Chile, por arriba de la misma.

El porcentaje de votos obtenido por los partidos sin representación política es bastante alto respecto a la media, que alcanza un promedio de 4.3% (media baja) en América Latina; en Brasil es de 1.4% (muy baja) y Chile llega a 8.9% (alta); es decir, el primero está muy por debajo de la media y el segundo proyecta más del doble con respecto al promedio.

Como se puede ver, Brasil está por debajo de la media en América Latina, en cambio, Chile se ubica por arriba de la media, lo que refleja una mayor calidad en su democracia y, en consecuencia se evidencia que su proceso de consolidación es también mayor, en esta dimensión de rendición de cuentas.

Ahora bien, asumimos que la reciprocidad democrática está en función directa del grado de confiabilidad de los ciudadanos en la democracia, como alternativa para superar los problemas. En la satisfacción con el sistema democrático intervienen también la confianza en el gobierno, la certeza de la elección de la democracia como el mejor sistema de gobierno y los votos válidos de la población en edad de votar; los datos tienen una tendencia en estos indicadores: Brasil está por debajo de la media porcentual, en cambio Chile se ubica por arriba del promedio en América Latina, con excepción de la importancia del voto en el que tanto Brasil como Chile están por debajo de la media.

Del promedio de la gobernanza democrática, deducimos que a pesar de los resultados obtenidos, la democracia sigue siendo una alternativa para dilucidar los problemas de los países en América Latina.

Sin embargo, en países como Brasil y Chile se está reflejando cierto desánimo por el sistema democrático que se manifiesta en la falta de credibilidad en los políticos; cuando la media es de 49% (media baja) en América Latina, Chile está por debajo con diez puntos porcentuales menos (media baja), al revés de lo que ocurre con Brasil, donde la credibilidad de 66% (media) en los políticos sobrepasa el promedio; como consecuencia provoca el debilitamiento de las instituciones que se traduce en la falta de legitimidad, y debilita la consolidación de la democracia.

En lo referente a la *gobernanza democrática*, entendida como la intervención del Estado con eficacia y eficiencia, encaminada a la búsqueda de una legitimación que haga factible la consolidación de la democracia (Villanueva, 2009), en Chile es mucho mayor que en Brasil, lo que reafirma que la calidad democrática de Chile es superior a la brasileña; pero, respecto al índice promedio, Chile se ubica por debajo de Brasil, y solamente en la dimensión de rendición de cuentas y la responsiva está Chile por arriba de Brasil, al igual que la gobernanza democrática.

Ahora bien como antecedente, ante la necesidad de una cultura política que permee la rendición de cuentas y la reciprocidad es conveniente y prioritario dejar los vestigios del pasado que tanto dañan el desarrollo de una cultura política para la gobernanza; los planteamientos de Marsal y Blanco explican la situación:

El caso argentino, no es muy diferente al de otros países de América Latina, por lo menos durante el mismo período dado que la corrupción del sistema político y de la sociedad en general, se percibía como parte de la cotidianidad, el asunto era considerado como un mal endémico de difícil solución, más bien en la cultura popular subsiste “la viveza criolla”, y “el que no roba es un gil” (el que no roba es un tonto, como dice el tango), donde está bien visto socialmente violar las reglas para obtener alguna ventaja individual así sea en contra del bien común o del conjunto de la sociedad. Eso va desde aquel que salta su lugar en una hilera de espera (cola) hasta el que no paga sus impuestos. No en vano el lema de la agencia tributaria (AFIP) en su estrategia de fortalecer la recaudación utiliza el lema “por una nueva cultura tributaria”, reflejando

que hay un serio problema en la cultura del país. A diferencia de otras culturas, donde hay una fuerte condena social para hechos de corrupción o de violar las reglas, en la Argentina el que cumple con todas las reglas está visto como un tonto, y esto va también para las organizaciones (Marsal; Blanco, 2007: 10).

En México la rendición de cuentas se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo instaurado durante la administración del presidente Vicente Fox; Luis Carlos Ugalde (2002) asegura que, de hecho, buena parte de los compromisos de campaña electoral se centraron en el combate a la impunidad y a la corrupción, así como a la transparencia de la acción gubernamental. “En el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno” (Ugalde, 2002: 51).³⁸

Actualmente, el concepto “rendición de cuentas” es un término citado en cualquier discurso político o programa de gobierno de América Latina. Rendir cuentas se ha convertido en prioridad de los gobernantes, al menos en el discurso. Muchas secretarías de Estado y organismos descentralizados han diseñado programas de transparencia y rendición de cuentas que se fortalece en el debate, en el Congreso, de una ley de acceso a la información que tiene como fin facilitar la vigilancia de los gobernantes. Rendir cuentas se percibe ahora como una prioridad, pero no siempre se entiende el significado global del concepto ni de los mecanismos adecuados para diseñar un sistema eficaz y eficiente.

Como observamos, es de vital importancia que el trabajo conlleva al fortalecimiento de las instituciones, así como velar por los derechos políticos y los civiles, de modo que exista una correspondencia entre los diferentes ámbitos que se interrelacionan con el Estado de derecho, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta (*reciprocidad*).

³⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, 2001 (citado por Ugalde, 2002: 51).

Para ubicarnos en la identificación de los logros e imperfecciones políticas, sociales y de las instituciones, vemos la necesidad de considerar el planteamiento de Morlino (2009: 1), cuando afirma que es importante revisar los diferentes procesos de democratización según el contexto en el que se encuentran; para estar en situación de observar el desarrollo de la democracia en México.

América Latina en su contexto político, social y económico se encuentra en un momento delicado; el estudio del rendimiento que juega hoy en día la democracia nos posibilita observar la gran desigualdad social que hay y el peligro inminente de la instauración de viejas prácticas antidemocráticas.

Las democracias consolidadas pretenden generar satisfacción, apoyo y un mejor gobierno del que emanen sociedades cohesionadas que logren sortear las crisis sociales que existen hoy día, y facilitar la supervivencia de una democracia real en los sistemas políticos de América Latina. Para la consolidación democrática, o su segunda transición, debemos enfrentar tres retos en el sentido weberiano, según Montoya:

Uno, garantizar la existencia del Estado... Dicho Estado debe ser capaz de garantizar la libertad de elección, el monopolio de la violencia legítima y la protección de los derechos ciudadanos. Segundo, el reto de la eliminación de cualquier vestigio del pasado militar o autoritario. Esto se facilita con la consecuente superación del antiguo marco constitucional, producto y legado del antiguo régimen. Tercero, los gobernantes democráticos deben gobernar con apego a la legalidad y respetar los límites impuestos por la ley y la división de poderes (Montoya, 2008: 132).

Con esta perspectiva se pone de relieve la necesidad de buscar nuevas alternativas para la consolidación, además de revisar el rol de las instituciones, específicamente en la dimensión de la rendición de cuentas, tanto en lo vertical como en lo horizontal, así como de la reciprocidad.

En síntesis, si hay un descontento con la democracia, ésta debe de ir camino de resolver los problemas esenciales de la sociedad, en abrir espacios al ser incluyente, participativa y, sustancialmente, construir instituciones fuertes.

La capacidad de entendimiento y comprensión de la democracia mínima hará factible un trabajo metódico de integración política, social y económica hacia el interior de los países de América Latina. Por consiguiente, nos preguntamos si es necesario contar con la creación de un organismo supranacional que supervise el rendimiento de la democracia en cada uno de los países de América Latina a través de diferentes indicadores e índices, con el fin de comprender mejor el comportamiento que ha presentado la calidad de la democracia en 18 países entre los años 1990-2005, similares a los que muestran Levine y Molina (2007: 17-46). Ellos hacen uso de un indicador de eficacia y siete de eficiencias que nos llevan a la obtención de un último indicador que representa la calidad de la democracia en los países, especialmente en Chile, Brasil, Argentina y México.

Según Levine (2007: 17-46) se encuentra en primer lugar Chile con 92.3%, es el país con un mayor grado de democracia en América Latina, seguido, en quinto lugar, por Argentina que tiene 82.9%; en el octavo lugar está México con 82.5% y, en el noveno Brasil con 72.4%; sin embargo, observamos la relación existente entre los indicadores que trata de los niveles educativos con la autonomía económica de estos países. Se observa que existe una relación directa entre estos dos indicadores.

México se distingue por su potencial económico, producto, precisamente, de los elevados ingresos que tiene el país como consecuencia del precio internacional del crudo en la época de Vicente Fox como presidente. Pero, para efectos del presente análisis, priorizamos el papel fundamental de la educación por el impacto negativo que provocan las deficiencias educativas en la calidad de la democracia; la educación hace significativa la equidad que pretende alcanzar los valores de igualdad y libertad que nos llevan hacia una democracia ideal.

Aunque parezca reiterativo, es importante visualizar algunos focos rojos que impiden la consolidación de la democracia en América Latina: el primero se detecta a través del estudio de los problemas económicos y de educación, es decir se pone al frente la falta de equidad en la redistribución del ingreso nacional y la falta de educación para la mayoría de los ciudadanos; responsabilidad que recae principalmente en el Estado y en sus respectivos congresos, puesto que son ellos los representantes populares de los ciudadanos.

Dichos problemas detonan una baja legitimación de la democracia y pobreza en los anclajes, lo que nos permite definir a México inserto en una democracia mínima, que indica que falta mucho por hacer para llegar a una democracia con calidad. Situación similar es Brasil, país que también tiene problemas producto de la baja educación de sus habitantes, aún por debajo de México; situación diferente la de Argentina y Chile que se encuentran por arriba de los dos países anteriores.

Los grandes retos que tiene la democracia en América Latina son la garantía de elecciones libres y la protección de los ciudadanos en el marco de los derechos y obligaciones, terminar con los vestigios del pasado que impiden el avance democrático y el imperio de la ley, y el reconocimiento de la división de poderes, sólo así estaremos en condiciones de analizar la eficacia y eficiencia³⁹, que señalan el comportamiento presentado por la calidad de la democracia.

³⁹ Antonio Camou comenta que “A diferencia de aquellos autores que ponen énfasis, de manera unilateral, en las dimensiones de eficacia/eficiencia gubernamental, nosotros destacamos la importancia de los componentes consensuales (legitimidad) que requiere el funcionamiento adecuado de todo sistema político. Por otra parte, sin olvidar la dimensión de las demandas sociales satisfechas, y con ello el componente de "legitimidad" que debe tener todo sistema político para producir la gobernabilidad de la sociedad, incorporamos también el necesario balance que supone considerar los requisitos de eficacia/eficiencia en la toma de decisiones. Ambos elementos, conjugados con la capacidad de adaptación a los cambios del entorno por parte de los sistemas políticos (estabilidad), nos ofrecen una caracterización amplia de la cuestión” (Camou, 1997: 12).

Es importante conocer qué nivel de democracia tienen los países en América Latina. Según Freedom House (2007: 17-46), el método para medir la eficacia de la democracia ocupa 25 ítems, principalmente relacionados con los derechos políticos y civiles y que se consideran sustanciales para obtener una estadística confiable en su medición. Chile está dentro de los tres primeros lugares con 100%; Argentina y México dentro de las terceras puntuaciones con 87% y, Brasil en la cuarta puntuación con 81%.

El informe del PNUD (2004) nos permite valorar la eficiencia de la democracia a través de siete indicadores: primero, participación electoral en elecciones presidenciales, en este caso, retomamos las de Argentina en 2003, las de México durante 2000 y las de Brasil en 2002; el segundo indicador se refiere a la proporcionalidad de la representación por género en cada legislatura; el tercer indicador es la proporcionalidad de la representación por partidos en la legislatura y corresponde al período 1990-2002; un cuarto indicador es la inscripción a nivel de secundaria (2002).

El quinto indicador se refiere a la soberanía (autonomía económica) e incluye información del Banco Mundial de 2005; el sexto indicador se centra en la eficacia del voto y, por último, en séptimo lugar se analiza la responsabilidad social. Con estos indicadores es factible medir la eficiencia de la democracia y sus resultados nos llevarán a obtener un promedio del índice de calidad de la democracia en América Latina en el año 2005.

Hagopian (2005) mide la calidad de la democracia de conformidad con las dimensiones y la gobernanza; para Chile y Brasil resulta que su calidad democrática es baja a pesar de que Chile está por arriba de Brasil. Según Levine (2007) la eficiencia de Chile es alta, la de Argentina y México es media alta y en el caso de Brasil es baja. De acuerdo con FH (2007), la eficacia democrática de Chile es Alta, la de Argentina y México es media alta y Brasil posee una democracia con calidad media. En resumen, la

calidad de la democracia en estos países es baja, donde resulta que Chile se ubica por arriba de Argentina y México, y más alejado de ellos se encuentra Brasil, de acuerdo a los resultados de Hagopian, Levin y FH, en relación a las dimensiones y su gobernanza, como elementos primordiales para el rendimiento de la calidad de la democracia ante la eficacia y la eficiencia.

2.4 Instituciones para el fortalecimiento de la democracia: IFE, IFAI, EFS, TEPJF o TRIFE, PJF, CNDH

La democracia en México se realiza a través de un proceso político que, durante las últimas décadas, ha implicado reformas (electorales, fiscales, de salud, laborales, educativas, entre otras) y transformaciones que inciden con la exigencia de la calidad democrática, las cuales se reflejan en cada una de las instituciones que fungen como elementos trascendentales en el desempeño y mejoramiento democrático. Estos últimos elementos son el centro vital de participación de estas instancias, para consolidar los aspectos indispensables de desarrollo en las tres dimensiones: Estado de derecho, rendición de cuentas y reciprocidad.

En el desarrollo del Estado democrático los ciudadanos constituyen una parte importante del proceso, en la medida que representan el contrapeso del poder político de los líderes que asumen un compromiso con sus representados; los ciudadanos necesitan información suficiente, en tiempo y forma, sobre cada una de las actuaciones implicadas con los temas públicos y, de esta manera, con sus derechos, para estar en condiciones de seguir un proceso político de transformación en las instituciones democráticas.

Dentro de los ordenamientos jurídicos, en ejercicio del poder soberano, se sugiere una mejor participación de la clase política y de la sociedad civil, y quien atente

en contra de ese derecho, violando el marco jurídico, se le determina un castigo sin importar el papel o función que desarrolle dentro del Estado; en otras palabras, en el Estado de derecho “todos somos iguales, nadie debe ser atemorizado. Todos en la ley tenemos nuestra mayor seguridad” (Colosio, 1996: 48).

Bajo este ordenamiento, es fundamental hablar de instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE), el Instituto Federal del Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), la Entidad de Fiscalización Superior (EFS), el Poder Judicial de la Federación (PJF), el Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación (TEPJF o TRIFE), y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Estas instituciones han sido creadas en el marco de la Constitución para mantener el Estado de derecho y la rendición de cuentas, y tienen como finalidad avanzar en la calidad de la democracia a través de las evidencias reales que encaminan al Estado hacia una democracia basada en los valores de libertad e igualdad.

En este sentido, es fundamental el rol que desempeñan las instituciones como garantes de la democracia, es decir, para consolidar la democracia se requiere de instituciones sólidas, como pilares de las modificaciones que dieron inicio en México con las reformas de 1996. Es necesario señalar que nos abocaremos fundamentalmente, a México, sin desechar los ejemplos de Argentina, Brasil y Chile, en virtud de los indicadores que se han utilizado y que nos permiten visualizar el grado de avance del sistema entre los años 2000-2006, periodo en que las instituciones han estado a prueba del ejercicio democrático en un Estado de derecho.

Ante la caída del régimen autoritario, la primera institución que nace en el ocaso del régimen anterior y bajo el mandato de Vicente Fox, es el Instituto Federal Electoral, responsable del sistema electoral y de partidos en México; también es importante señalar que surge el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación responsable

de vigilar, a través de leyes y reglamentos, al sistema electoral así como el comportamiento de los partidos políticos.

Con el transcurrir del tiempo, se evidenció la necesidad de crear otras instituciones que hicieran factible el desarrollo de la democracia en el país, por este motivo se da vida al Instituto Federal del Acceso a la Información Pública y Protección de Datos; también surge la Auditoría Superior de la Federación, como organismo indispensable para la rendición de cuentas, principalmente en el manejo de recursos financieros por parte de las instituciones del gobierno mexicano. Enseguida aparece el Poder Judicial, como institución responsable de la impartición de justicia y, por último, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, encargada de velar por los derechos de todos los ciudadanos en México.

2.4.1 Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral (IFE) fue creado durante los años noventa con el fin de dar cabida a una institución autónoma del Estado encargada de velar por el sistema electoral y los partidos políticos (Cansino, 1998 y 2000; Aziz, 2003; Aziz y Alonso, 2009).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2003) en el artículo 41, fracción III dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral, debe regirse por cinco principios fundamentales; estos principios rectores son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Así, una de las autoridades electorales federales de más importancia para la jornada electoral es el Instituto Federal Electoral,⁴⁰ dotado de personalidad jurídica y

⁴⁰ El Instituto Federal Electoral (IFE) se encuentra regido por un ordenamiento jurídico reglamentando las normas constitucionales llamado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

patrimonio propio; es independiente en sus decisiones y funcionamiento; además, profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Desde una perspectiva histórica, durante la década de los noventa se dio el primer paso decisivo hacia la “liberalización de la democracia”,⁴¹ con la creación de una nueva composición de los órganos electorales. Entre las acciones más significativas están la creación del Instituto Federal Electoral, el nacimiento de la Junta General Ejecutiva, la insaculación de funcionarios de casilla, el inicio del servicio civil de carrera; se integran los órganos de representación popular que determinan un tope de 300 diputados para un partido y la cláusula de operatividad que impone a los partidos el 2% de los votos para el registro y la recepción de fondos; así como el restablecimiento del registro condicionado en el régimen de los partidos políticos.

También se abre la posibilidad de impugnar ante el Tribunal Federal Electoral la negativa del registro y el financiamiento público, a lo que se incluye el acceso a tiempos oficiales de radio y televisión para los partidos; a su vez, se crea un nuevo registro federal de electores, con nuevo padrón y credencial de elector aunado al establecimiento de nuevos mecanismos; se renovaron los procedimientos y reglas del proceso electoral (reglas precisas), y surge el Tribunal Federal Electoral con naturaleza jurisdiccional (Salinas de Gortari, 2000: 970-975).

Para el desempeño de sus actividades, el instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados por el servicio profesional electoral, a diferencia de los

El COFIPE en su artículo 69, incisos a) y b), establece como fines del Instituto contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos” (IFE, 2002: 3)

⁴¹ El principio rector de la democracia es la ciudadanía. [...] El proceso que vuelve efectivo ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros. [...] Implica un cambio en los niveles de pluralismo y de competencia, garantizados por el régimen autoritario en cuestión con la creencia de que al abrir ciertos espacios para la acción individual y colectiva, [...] pueden aliviar diversas presiones dando cuenta a la ciudadanía de sus acciones o someter al resultado de elecciones libres y competitivas (O’Donnell y Schmitter 1994: 20-27).

organismos electorales anteriores que sólo funcionaban durante los procesos electorales. El Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente. Tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema descentralizado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

De manera expresa y precisa, el ordenamiento legal dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral apunta al cumplimiento de los siguientes fines: contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.⁴²

Gracias a estos principios rectores se garantiza la legalidad en las elecciones; sólo faltará que el ciudadano muestre educación cívica para participar en las mismas. Las elecciones se realizan cada tres años para los comicios donde serán elegidos, a través del voto universal y de forma directa, los nuevos representantes políticos que tendrán una relevante labor en la toma de decisiones que repercutirán en cada uno de los ciudadanos.

Es importante enfocarnos en la concepción y estructura del sistema de partidos,⁴³ tema político que, en la actualidad, genera debate en los países de América Latina. Veremos, principalmente, cómo se ha desarrollado en México durante sus distintas

⁴² Para mayor información ver la página de Internet del IFE, <http://www.ife.gob.mx>.

⁴³ Reconocidos los partidos políticos en el Artículo 41 de la Constitución como entidades de interés público y que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos y sólo estos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2003).

etapas, para luego determinar en qué medida es factible mejorar este sistema que, como ya lo hemos constatado, implica un proceso que avanza poco a poco y permite fortalecer las estructuras hacia el interior de los partidos políticos.

Los partidos políticos fueron establecidos con nuevas reglas de juego y han forjado instituciones claramente democráticas; faltan, aún así, consensos entre las distintas ideologías que dejen de lado las diferencias negativas y el viejo orden institucional dominante. Es importante recordar que la ley electoral, aprobada por el Congreso de la Unión en 1996, desconoció puntos importantes establecidos por algunos partidos que se encontraban, en esos momentos, en la oposición; el PRI impulsó esta reforma política sin llegar a tener un consenso plenamente democrático. Explica Cansino: “Se deja ver que la crisis de un partido es, en ambos casos, un proceso por el cual uno o más factores de tipo social, cultural o incluso económico produce una inconsistencia entre dicho partido y el electorado establecido en general, y los grupos de interés que lo apoyan, en particular” (1998: 48).

Todo indica la necesidad de encontrar el mecanismo a través del cual el electorado obtenga una participación más allá de las elecciones y se evalúe durante el período a los candidatos electos, que fueron votados democráticamente, por su actuar y por el interés de dar solución a los problemas por los cuales pasa el país, a fin de lograr el bienestar de la sociedad (Nohlen, 2008: 72-77).

Fue entonces que, en 2000 quedó en evidencia la falta de autonomía y reglas claras para la elección de consejeros ciudadanos y la rendición de cuentas de los partidos políticos, además la necesidad de una reforma en materia de financiamiento y acceso a los medios masivos de comunicación. Como consecuencia de la interrelación que se da entre el sistema electoral y el de partidos, el IFE se vio afectado por la escasa estabilidad del país y por la polarización ideológica, misma que se manifestó en el

Congreso de la Unión, lo cual entorpeció el desarrollo de la aprobación de iniciativas de leyes y de reformas que demandaba el país e imposibilitó la elección transparente de los consejeros del IFE, debido a las cuotas de poder que respondían a intereses partidistas (véase Aziz y Alonso, 2009).

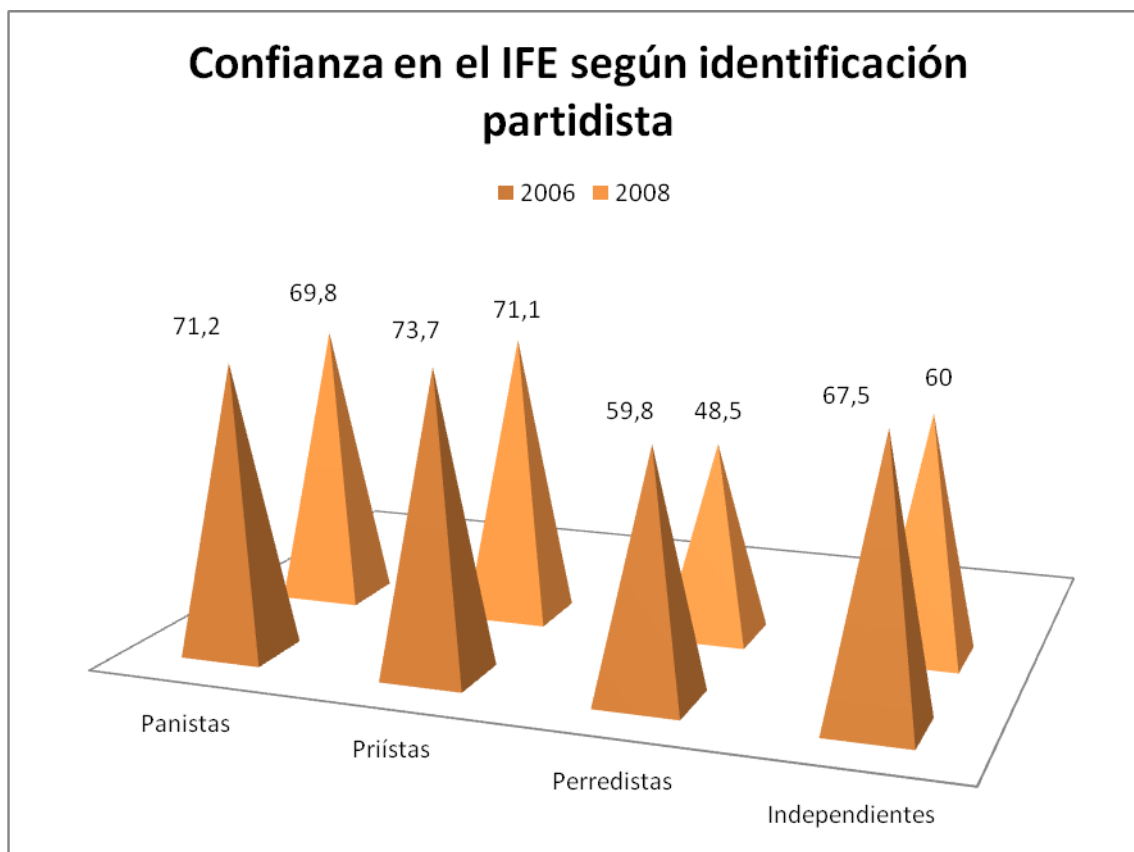
La elección de los consejeros lo marca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en su artículo 110 y se da de la siguiente manera: tanto el consejero presidente y los demás consejeros, serán elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, sin embargo genera desconfianza ya que la elección no proviene de la misma institución, con lo que pierde autonomía y legitimación. Así, a partir de la elección de consejeros en 2003 se crea una controversia en el sistema electoral para las futuras elección; mencionan Aziz y Alonso: “se pusieron las bases de una polarización que se acrecentó en los comicios de 2006” (2009: 172); a estos problemas se suma la falta de certeza del proceso que llevó a la presidencia de la república a Felipe Calderón Hinojosa.

A pesar de ser una institución cuyo consejero presidente cuenta con la anuencia del Congreso de la Unión, en seguida se denota el desgaste que ha comenzado a sentir el IFE entre los partidos políticos. En el siguiente cuadro se aprecia el debilitamiento de una institución indispensable para la vida democrática del país a través de los resultados obtenidos en la encuesta aplicada por el Barómetro de las Américas (LAPOP) en el año 2008; está realiza un comparativo entre el 2006 y 2008, para medir las consecuencias de la confianza partidista hacia el IFE.

Ahí podemos apreciar el papel que ha desempeñado el IFE ante los partidos políticos según LAPOP; observamos que de 2006 a 2008, la confianza de los panistas ha descendido de 71.2 a 69.8; la de los priistas de 73.7 a 71.1; la confianza de los

perredistas ha caído de 59.8 a 48.5 y finalmente los partidos independientes de 67.5 a 60. Lo que demuestra claramente el desgaste que viene generándose en el IFE.

Cuadro 26. Confianza partidista en el IFE



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP (2008).

2.4.2 Nuevas instituciones de rendición de cuentas en México (IFAI y EFS)

La rendición de cuentas se ha convertido en uno de los más importantes factores para la medición de la democracia y para el Estado de derecho. Por ello, se debe considerar un logro del sexenio 2000-2006 la incorporación de una institución relacionada con la transparencia de la información que aunque su normativa y obligatoriedad no se difundieron con rapidez y eficacia, de manera que se involucrara a todos los ámbitos del sistema federal, estatal y municipal y, pese al cuestionamiento sobre la negativa a reglamentar la elección de su titular (elegido por el titular del Poder Ejecutivo), sus intenciones e instauración han sido benéficas.

La institución, a la que se hace referencia, es el Instituto Federal del Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), que en conjunto con la Ley del Acceso a la Información y Transparencia Pública generan un marco en que los gobernantes y las diferentes instituciones de gobierno deben entregar cuentas de sus actos a la ciudadanía. También implica la existencia un regulador del uso de los recursos públicos otorgados por el Estado y que se instaure una cultura del quehacer político en la rendición de cuentas, lo que fortalece la comunicación y confianza con el ciudadano.

Los ciudadanos como parte más relevante de la democracia en cualquiera de las distintas etapas políticas, de alguna manera, son quienes observan el desempeño de las actividades políticas a través de la información. La información los posibilita para analizar y reflexionar la realidad social con la finalidad de incidir en el rumbo y favorecer una calidad de vida en el marco de la libertad y la igualdad; con su participación, la ciudadanía logra el mejoramiento de la actividad política, cada vez está más comprometida con las necesidades e intereses de cada uno de los estamentos de la sociedad.

Algunos de los mecanismos que exige la democracia es mantener informada a la ciudadanía con el propósito de mejorar su participación política e involucrarlos en cada uno de los procesos, básicamente se busca que el ciudadano perciba el beneficio de la transformación de las instituciones que toman parte de la sociedad; el poder político representa el peso y la ciudadanía, el contrapeso, de esta forma se tendrán los pesos y contrapesos que requiere el sistema de la democracia, donde se asume la relevancia de una ciudadanía informada en pro de la calidad democrática (Olvera, 2003).

Uno de los argumentos a favor de la información y transparencia son los procesos democráticos:

[...] en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades para que cada mexicano conozca y evalúe la esencia de los temas sobre las que va a manifestar su preferencia, la situación es muy desigual. Para empezar están las grandes diferencias de educación formal entre clases y regiones; después, el hecho de que los sectores populares usan, sobre todo, a la televisión como su fuente principal de información, y ahí el duopolio existente sólo permite un tipo de información: la que tiene más rating (Meyer, 2005: 167).

Como ya se señaló el derecho a la información y la transparencia son requisito indispensable para el desempeño de la reciprocidad y la rendición de cuentas. En consecuencia, ante la necesidad de tener acceso a la información en forma eficaz, veraz y universal, se ha creado un instrumento en favor del fomento a la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno que pretende mejorar las condiciones de la evaluación, que determinan qué tipo de gobierno se tienen, y promueve la capacidad de decidir el rumbo más adecuado para el desarrollo del Estado.

Una de las intenciones más profundas del acceso a la información es impulsar el crecimiento de la ciudadanía mediante el desarrollo de capacidades generadas por el conocimiento extenso de la información, de los diversos contenidos, procesos o resultados públicos, a fin de lograr que el ciudadano se involucre en los procesos y, en un determinado momento, estar en condiciones óptimas de entender las decisiones del gobierno y, al mismo tiempo, fincar responsabilidades a los funcionarios públicos, ya sea por sus acciones, o bien, determinar si las decisiones son o no acordes a los diagnósticos previstos en cada uno de los proyectos a nivel de las tres esferas de gobierno.

De este modo, el acceso a la información pública y la transparencia son mecanismos complementarios en los regímenes democráticos y contribuyen a una gestión gubernamental que rinda cuentas. En la democracia, el acceso a la información y la transparencia encuentran su razón de ser en el derecho de los ciudadanos a conocer sobre los asuntos públicos y en la obligación de las autoridades a satisfacer ese derecho. En la administración, el acceso a la información y la transparencia crean las condiciones para evitar la opacidad y la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, en la toma de decisiones, en la provisión de bienes y servicios, y en algunas de las circunstancias que favorecen la reproducción de la corrupción (Méndez, 2010: 261).

Por último, esta apertura es relevante para todos los ciudadanos que por el hecho de contar con información oportuna y veraz, sobre cada una de las cuestiones del gobierno, se cumple con el principio de la tolerancia y, sobre todo, se toma en cuenta a la ciudadanía en el renglón de no ser ignorada. Ante esta circunstancia se implementa la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Federal y quien está a cargo de hacer valer los derechos y obligaciones es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI).

2.4.2.1 Instituto Federal del Acceso a la Información Pública y Protección de Datos

Frente a la necesidad de contar con acceso a la información se ha propuesto crear un espacio o estructura en favor de fomentar la comunicación entre la ciudadanía, el gobierno y las instituciones para mejorar las condiciones de valoración del tipo de gobierno que se tiene y cómo se relaciona con el Poder Legislativo, y utilizar la capacidad de decidir el rumbo más adecuado para el desarrollo del Estado:

En las democracias modernas los individuos participan y toman decisiones en diversos ámbitos de la vida pública, para lo cual requieren información. La transparencia y el derecho de acceso a la información pública son componentes muy importantes de un régimen democrático, debido a que inciden en las formas de ejercer el poder, de tomar decisiones y de utilizar los recursos públicos. En pocas palabras, permiten al individuo ejercer un derecho esencial, pues al conocer el quehacer de las autoridades se posibilita su participación efectiva en una vida pública más deliberativa, una gestión pública con menos posibilidades de refugiarse en la opacidad y una eventual disminución de los privilegios por medio del principio de publicidad. No obstante, es importante aclarar desde el principio que ni el acceso a la información ni la transparencia son en sí mismas condiciones suficientes para tener gobiernos más responsables, menos corruptos y más dispuestos a rendir cuentas (Méndez, 2010: 254).

En México, la reforma constitucional de 1977 contempla, como parte sustantiva del desarrollo, el derecho a la información; sin embargo, la ley que lo protege fue aprobada hasta el año 2003 con el nombre de *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Federal*; y, así se instrumenta el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.

En el caso mexicano “el derecho a la información”, como ya se mencionó, implicó un proceso lento. Nace en 1977 como una iniciativa de ley limitada por los vacíos de cambio de cultura; implica una controversia entre lo que legalmente se considera privado y lo que sí puede ser público, y pone en debate la forma y a quiénes involucraría. Se cuestionó también, con relación al manejo de la información, si habrían exentos o afectados y cómo se deben avalar las garantías individuales; al final, ésta ley se crea con la perspectiva de incidir en el mejor avance con la ciudadanía informada.

Desde esta configuración se revisa el concepto jurídico como una intervención en la interpretación para el desarrollo legislativo; años después se logra una base más clara y se implementa, el 12 de junio de 2003, esta ley gubernamental a través del IFAI,

Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México), el IFAI tiene facultades para vigilar su cumplimiento y resolver sobre negativas de acceso a la información únicamente respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), incluidas la presidencia y la Procuraduría General de la República. Conforme a la misma ley, tanto los poderes Legislativo y Judicial, como los organismos constitucionales autónomos, deben expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones.⁴⁴

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos se distingue por ser un órgano paraestatal con gestión autónoma y presupuestaria, lo cual origina que tenga el poder de tomar sus propias decisiones y resoluciones mediante una estructura normativa que favorece el acceso a la información. En relación a la medida de la transparencia para el desarrollo gubernamental, protege los datos personales y vigila el resguardo de la información personal con la intención de mejorar sensiblemente la actividad del Estado. Explica Marván y Corona: “[...] los lineamientos del IFAI, formalizan, a través de un manual para los servidores públicos y una guía para la

⁴⁴ El Instituto Federal al Acceso a la Información Pública entró en vigor en el año 2002, dos años después de iniciado el gobierno de Vicente Fox, <http://www.ifai.gob.mx>.

sociedad en la que se señala las directrices para clasificar la información que generan o administran las autoridades responsables” (Insunza y Olvera, 2010: 580).

La representación del instituto clarifica, de alguna manera, cómo se desarrolla la política; los ciudadanos tienen acceso a cualquier archivo público, si así lo solicitan. El IFAI debe proveer los datos sobre todos aquellos asuntos de interés particular. Además, es obligación dar seguimiento a la información, su labor facilita la comunicación y el diálogo entre los servidores públicos; independientemente de la información que ofrecen los medios de comunicación, el gobierno informa y conoce los procesos y resultados a fondo, en todos sus espacios de gestión. La información difundida puede ser sobre las diferentes propuestas, programas, proyectos, tareas específicas, o bien, en relación a su financiamiento, organización y coordinación dentro del ámbito de intervención, ya sea en la misma institución, o entre instituciones.

Recapitulando, el bienestar de la apertura a la información resulta relevante a todos los ciudadanos, dada la disposición de participar con la información acertada sobre cada una de las cuestiones de gobierno, procede sobre el principio más amplio: la tolerancia y, sobre todo, considera a la ciudadanía en cuanto a no ser ignorada.

Por consiguiente, la legislación del derecho al acceso a la información pública estará contenida con base a tres espacios fundamentales (Insunza y Olvera, 2010: 576), Uno de ellos es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, comprometido con responsabilidad que le compete a esclarecer el cómo aplica y se interpreta la Ley Federal de Acceso a la Información Pública; una de las acciones previstas para facilitar el acceso a la información es el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), a través del formato oportuno en Internet.

El siguiente espacio o ámbito gira en torno a la obligación de proporcionar la información a la ciudadanía, el conocimiento de las funciones cada uno de los órganos

federales, así como de sus acciones en cuanto a sus resultados; además, debe conocer los recursos otorgados al gobierno, poner los datos al alcance de todos y asentarlos en los medios electrónicos, como Internet, facilitando el acceso a la información sin previa solicitud de los particulares. Los particulares pueden solicitar la información, en la medida que ejerzan el derecho de acceder a ella a través de una solicitud a todas aquellas personas obligadas, sean públicas o privadas, de acuerdo con los mecanismos establecidos por la ley.

De esta manera, el IFAI, por su autonomía política y operativa, y por su carácter transversal, coadyuva a conformar una sociedad civil participativa con sus intereses y necesidades, lo cual conlleva la búsqueda de espacios para la participación activa de la ciudadanía. Su trabajo está encaminado al establecimiento de los derechos humanos y el control social del Estado; a la vez, fundamenta al Instituto Federal Electoral, quien tiene como fin último la ciudadanía en la intervención de las instituciones públicas; participa, precisamente, en la dirección, el desarrollo y la evaluación de una o varias políticas públicas para fomentar las decisiones pertinentes en los reajustes adecuados y el avance de la dimensión redición de cuentas. En la medida que avanza esta dimensión, en consecuencia avanza la dimensión reciprocidad.

Con la rendición de cuentas queda establecida la voluntad política y el ordenamiento jurídico para observar el grado de democracia, y fortalecer, en parte, el Estado de derecho. Sin embargo, a pesar de la aplicación de esta ley y del IFAI, quedan muchas incógnitas de la transparencia de la ley y su aplicación, ya que no ha sido eficiente y concretar sus funciones. Un caso evidente de su aplicación fue la elección de 2 de julio de 2006: se exigió abrir los paquetes electorales, que son de dominio público, para cotejar las actas que se encontraban en el interior, y lograr la revisión y legitimación del resultado de la elección, sin embargo atrajo muchas dudas sobre el

proceso electoral y los resultados otorgados por las autoridades institucionales (Crespo, 2008; Aziz y Alonso, 2009).

Cabe recordar que el Instituto Federal de Acceso a la Información, como órgano regulador de los diversos procedimientos de la libertad de expresión, se organiza en un pleno constituido por cinco comisionados que son nombrados por el Presidente de la República y aprobados por el Senado; el nombramiento les permite permanecer en el cargo por siete años, y se realiza el reemplazo de los miembros de manera escalonada. En los inicios del instituto, tres comisionados recibieron nombramiento de cuatro años y sólo dos de siete años.

Este sistema escalonado permite que los siguientes comisionados sean nombrados por siete años y, así, se evita que el presidente pueda nombrar a los cinco comisionados. Al interior del pleno se elige al comisionado presidente por un período de dos años, con posibilidad de ser reelecto; dentro de las funciones del presidente se indica que éste, realiza la tarea de enlace entre el órgano de dirección y la estructura ejecutiva del IFAI para coordinar la ejecución y el desarrollo de las políticas y de los programas institucionales que debe llevar a cabo el organismo.

Con esto damos cuenta que el nombramiento de los comisionados, por parte del presidente de la república, suscita con el tiempo la politización de los nombramientos y como consecuencia se partidiza el organismo, se agrega desconfianza y falta de credibilidad en el uso de la información generada por las entidades como la de fiscalización (véase Payne, 2006: 189).

Los cuatro países, que han sido ejemplo en este estudio (Argentina, Brasil, Chile y México), cuentan con instituciones y leyes que reglamentan el derecho a la información, prohibiciones constitucionales y legales (PNUD, 2008: 487), sus órdenes legales datan de 1994, 1988, 1999 y 2002 respecto a los países mencionados. Esto ha

permitido que cualquier ciudadano tenga derecho a la información, tanto pública como privada, de conformidad con las características propias de cada país.

Es importante recordar que en México, como pesos y contrapesos de la división de poderes, existen entidades de fiscalización superior (EFS) que permiten, dentro del marco legal en los diferentes niveles de gobierno, realizar una serie de auditorías necesarias; muchas veces un problema puede suscitarse a consecuencia de que estos órganos de fiscalización no son autónomos de la institución. La gran interrogante es cómo, hoy día, están establecidos una serie de mecanismos para combatir, por ejemplo, la corrupción y el mal uso de recursos; aunque muchas veces los lineamientos de las diversas instituciones carecen de reglas claras (Figueroa, 2007: 11-42).

2.4.2.2 Entidad de Fiscalización Superior

Entre las distintas esferas de gobierno, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) está consolidada como una institución autónoma encargada del cumplimiento de los objetivos y metas del gobierno. Es un órgano esencial para la mejora de la gestión pública. La ASF contribuye a la rendición de cuentas vertical y a la transparencia, al informar de los resultados, evaluar el ejercicio de los recursos públicos y ser responsable de medir el desempeño de los entes sujetos a focalización. La ASF evalúa el informe anual entregado por los Poderes de la Unión y los entes federales, revisa que se ejerza el presupuesto respectivo con el respaldo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) aprobada el mismo año que la ASF, en 2000.⁴⁵

Esta institución es la promotora de la transparencia y la rendición de cuentas, supervisa la utilización de los recursos federales que administra los tres poderes de la Unión y las instituciones federales, su intervención se da sobre los avances físicos y

⁴⁵ Véase <http://www.asf.gob.mx>.

financieros de sus programas; a la par, tiene la facultad de auditar: “las transferencias federales destinadas a los gobiernos estatales, municipales, así como entidades autónomas y toda persona física o moral que ejerciera o administrara recursos federales” (Merino, 2009: 16). Con esto se puede decir que la ASF tiene como principales funciones: “fiscalizar, informar, investigar actos u omisiones; determinar daños y perjuicios; fincar responsabilidades; concretar y celebrar convenio; y elaborar estudios especializados” (Figueroa, 2007: 239).

En menos palabras, la ASF posee un perfil de vigilante, identificada plenamente con los objetivos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, su finalidad es la de fiscalizar el gasto público y el desempeño de la administración pública.

Una de las mayores limitaciones actuales que se presentan para la ASF y sus resoluciones, es que hasta 2012 a nivel estatal y municipal se impondrá una contabilidad del gasto por medio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (aprobada en 2008); esta norma obliga a todos los niveles de gobierno a llevar la contabilidad del gasto y sus bienes. Por ejemplo, “Un presidente municipal, en Morelos, compró un camión de basura, y como no llevó registro de patrimonio, no lo registró a nombre de la administración, sino al suyo propio. Al dejar el cargo, mandó arreglar el camión, fue con el nuevo presidente municipal y se lo vendió” (Cervantes, 2010: 10). Este ejemplo no permite observar el alto grado de corrupción que persiste en México y, como resultado, se vislumbran instituciones restringidas por la falta de una reglamentación y/o la aplicación de las leyes por medio de procedimientos democráticos.

Figueroa (2007) aclara que la ASF no fue creada como una agencia anticorrupción del Estado, pero: “tiene la facultad de promover denuncias penales ante

las autoridades competentes cuando se acredita el mal uso de los fondos públicos y se identifica a los presuntos responsables” (2007: 34).

La Auditoría Superior de la Federación, mencionada con anterioridad, es un organismo autónomo creado en el año 2000, y está reconocida en la Constitución a través de los artículos 73, fracción 24; 74, fracción II, IV, V, VI; 78 y 79. La ASF está obligada a presentar un informe anual ante la Cámara de Diputados, como órgano autónomo auxiliar de la misma cámara. La Cámara de Diputados está encargada de elegir al auditor superior por el voto de dos terceras partes, por un período de ocho años con derecho a reelección y, en caso de revocación deberá requerir de la misma votación. La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados es la encargada de elaborar una convocatoria pública; esta comisión, en un período determinado, deberá proponer a la Cámara de Diputados tres candidatos.⁴⁶

Así mismo, cuenta con recursos presupuestarios, técnicos y humanos que tienen como fin ampliar y mejorar la fiscalización de los recursos federales y apoyar a los organismos de fiscalización de las entidades federativas para el gasto descentralizado, el desarrollo de las capacidades técnicas y el control de los recursos financieros reducidos. Se considera que la ASF tiene un lento desplazamiento de supervisión, donde el proceso es paulatino en el tránsito hacia una nueva cultura democrática, esencialmente vencer los vestigios del pasado, por ejemplo la actitud corrupta.

Estos problemas se ven agudizados por el escaso seguimiento en las auditorías aplicadas, de la misma forma se presentan las recomendaciones de la contraloría externa sin impacto en las diferentes dimensiones de la gestión pública, lo cual recae directamente en la afluencia de corrupción en sus diferentes formas, vigentes en un

⁴⁶ Véase <http://asf.gob.mx>.

ambiente latente o que se manifiestan en las acciones diarias de los actores políticos. En este contexto Pérez (2005) comenta en su investigación⁴⁷:

Un problema afín en los países que integran el estudio, y que explica en gran parte estos resultados, se relaciona con la falta de capacidades técnicas y de recursos financieros con los que cuentan estas instituciones, tal y como sucede en Colombia, Guatemala, México y Perú. Esto, aunado a la lenta capacidad de reacción hacia casos de corrupción, ocasiona en gran parte que la percepción sobre la confiabilidad de los órganos de control externo en la región sea escasa.

Es también por estas razones que, el atributo que pregunta si las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción, recibe una de las más bajas calificaciones dentro del estudio. Uno de los orígenes de este problema es que en muchos de los países no se cuenta con los mecanismos necesarios para dar seguimiento a las recomendaciones de estos organismos, lo que hace difícil percibir cambios reales en los niveles de corrupción. (Pérez, 2005: 27).

Ahora, por el mismo autor en años posteriores, nos comenta que en el indicador Capacidades del órgano de control externo, se reciben calificaciones muy por abajo de 60% en el año 2005; México ocupa el tercer lugar en la calificación de esta variable, a 21% de Colombia. En 2007 se posiciona en el segundo lugar, con una diferencia de 22% de 65% que obtuvo Costa Rica (Pérez, 2007: 10).

Pérez (2007a: 11) destaca la diferencia entre la evaluación de las variables 2007-2005, especialmente en la capacidad del órgano de control externo que registró un avance positivo de 7% con relación a 2005; en ese estudio se implicaron nueve variables, que reflejan a tres de ellas con respuestas positivas y once, con respuestas negativas; las más bajas: órgano de control interno presenta una puntuación -10; de último la variable: cambios durante el presupuesto durante el ejercicio con -13 puntos. Contrariamente a los resultados 2007-2005, nos dice que hubo un avance significativo, a pesar de las dificultades en el proceso; así mismo en falta de entendimiento de la discusión con la voluntad política que se requiere en la Cámara de Diputados, la variable: información sobre criterios macroeconómicos del presupuesto presenta una puntuación de -6; fundamentalmente influye en el precio del petróleo. En el ejercicio

⁴⁷ De una compilación de 8 países de América Latina, llamado Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, publicado en 2005.

legislativo de México se aprobó el precio del petróleo con la nueva fiscalización de 2007, con la utilización de la nueva fórmula de Ley; en este aspecto si hay avance significativo.

Pérez (2007) nos invita a revisar la variable citada con anterioridad, donde refiere la: confiabilidad de las Auditorías Superiores de la Federación (2003-2007), que registra en 2007 un aumento de 18% en 2005, momento en el que su porcentaje era de 45%, es decir, 21% en 2003 (*ibíd.*: 21). Esto nos confirma la apertura de nuevos espacios democráticos sin corrupción, a pesar de que la confianza en la ASF es sólo de 29%, gracias a los alcances y publicaciones del trabajo, presentado en contenido, procesos y resultados en dicha institución.

Con referencia a confiabilidad de la ASF, se lee que las percepciones positivas han ido en aumento gracias a la difusión pública de las irregularidades detectadas por este órgano fiscalizador. En el informe de las recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior sobre las cuentas públicas del período 2001 a 2008, se destaca una recuperación para el erario público de 36'435, 111.7 millones de pesos, de los cuales 22'431,734.8 millones fueron recuperados del concepto Poder Ejecutivo, 281,516.5 del Poder Judicial, 86.8 del Poder Legislativo, 11,222.9 de órganos autónomos; 26,623.8 de instituciones públicas de educación superior, y 13'683,926.9 de recursos federales transferidos a entidades federativas, municipales y delegacionales.

En una prospectiva las tendencias de Capacidad del órgano de control externo, desciende sensiblemente. Los datos de Marín (2009) nos permiten observar la representación en 2009-2007 que disminuye en cada una de las cuatro atribuciones de la variable; fundamentalmente de la percepción en las personas por la confiabilidad de la contraloría externa, que bajó de 63% a 46% por su rol desempeñado ante la sociedad. La sociedad desconfía de la ASF, bien sea por la consistencia de los contenidos, que

desde luego repercuten en los procedimientos y por los resultados, lo que afecta directamente a la dimensión “rendición de cuentas”.

Cuadro 27. Capacidad del órgano de control externo.

	2009	2007
Capacidades del órgano de control externo.	34%	43%
▪ La contraloría externa es confiable.	46%	63%
▪ Las recomendaciones de la contraloría externa han contribuido a combatir la corrupción.	22%	29%
▪ La contraloría externa verifica que el Ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto.	29%	38%
▪ La contraloría externa tiene la capacidad para fiscalizar el gasto federal.	38%	41%

Fuente: Marín (2009: 20). Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Quinta edición (2009). Resultados para México.

En México la dinámica de la Cámara de Diputados sigue avanzando en cuanto a la discusión política en torno a la ASF; el 8 de mayo de 2009 se promulga la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación. A los legisladores se les faculta para la revisión de la cuenta pública en un breve tiempo.

Dentro de esta cultura nueva en las ASF, las reformas de 2008 han traído beneficios, sin embargo continúan existiendo vacíos legales que limitan el trabajo de la ASF, por ejemplo, la falta de disposiciones legales para que las recomendaciones y observaciones de la Auditoría sean obligatorias y la falta de previsiones que posibiliten la vinculación de la revisión de la Cuenta Pública con las asignaciones presupuestarias.

Al destacar la percepción de la confianza en las ASF, resulta evidente considerar las auditorías realizadas en el período de 2003-2007 con la finalidad de observar su desempeño y regularidad, así como en las auditorías especiales, el seguimiento y la revisión de situación excepcional. En este sentido Marín (2009) presenta la siguiente información:

Cuadro 28. Auditorías practicadas por la ASF, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007
Total	338	424	627	754	962
Tipo de auditoría					
Desempeño	24	44	51	72	190
Regularidad	249	312	522	615	716
Especiales	56	52	44	57	54
Seguimiento	9	13	9	8	2
Revisión de situación excepcional	-	3	1	2	-

Fuente: Marín (2009: 21), con datos de informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003-2007.

Como se aprecia en el cuadro anterior, el número de auditorías realizadas se incrementaron en 185% entre 2003 y 2007; sin embargo, las capacidades del órgano de control externo, respecto al seguimiento, son bajas, desciende de nueve auditorías, en 2005, a dos auditorías en 2007.

Encontramos que la ASF ha recibido una fuerte presión por parte de diferentes clases políticas, públicas y privadas. Así mismo, la ASF aunque detecte irregularidades en la fiscalización, sus resoluciones pueden ser apeladas ante el contencioso administrativo y llevadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; o bien el resultado de las auditorías son las recomendación en su concreción de la actividad fiscalizadora y el seguimiento que se le dé a ellas (Véase Cervantes 2010).

El titular de la ASF, en el período 2002-2009, González de Aragón, menciona en el informe de las recuperaciones derivadas de la fiscalización superior de las cuentas públicas, en el apartado del Poder Ejecutivo, que los resultados generaron un enfrentamiento con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que describe Cervantes:

[La ASF] revirtió sus dictámenes sobre la ilegalidad de los casos de Fobaproa, ISOSA y los multimillonarios Contratos de Servicios Múltiples de Pemex que autorizó el entonces director jurídico de la paraestatal César Nava, con la anuencia de Felipe Calderón como secretario de Energía. Particularmente lo sorprendió la decisión de la SCJN en el caso del Fobaproa, ya que se inclinó a favor “de los bancos y los banqueros” e impidió que el erario recuperara 100 mil millones de pesos (Cervantes, 2010: 6).

A pesar de que la ASF debe entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, la instancia se somete, a su vez, a lo que dicta el Artículo 79§4, que dice textualmente:

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2010: 53).

En este caso, con apego a la Ley, debe acatar las resoluciones que dicte la máxima instancia del Poder Judicial.

Es claro que se trata de un órgano de rendición de cuentas horizontal dado que sus resoluciones o recomendaciones son entregadas a la Comisión de la Cámara de Diputados; para emitir su dictamen debe pasar por un procedimiento complejo ya que está obligada a entregar el *Procedimiento de seguimiento y conclusión de acciones*, a distintos procedimientos que implican pasar por solicitud de aclaración (SA), Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF), así también por pliego de observaciones (PO); todo ello significa una de las acciones más relevantes de la ASF, ya que implica el análisis previo a la emisión del Financiamiento de Responsabilidades Resarcitorias (FRR).

En este punto, el FRR investiga la irregularidad identificada al realizar una auditoría donde, conforme a las pruebas recabadas, se determina un responsable de perjuicio a la hacienda pública o al patrimonio del Estado. El responsable debe presentar pruebas necesarias para dirimir el cargo; una vez desahogada la audiencia, la ASF dictamina la existencia de la responsabilidad y procede a emitir el pliego definitivo de responsabilidades.

Cuando se emite el pliego definitivo de responsabilidades, el responsable puede resarcir el daño o perjuicio causado, impugnar mediante el recurso de reconsideración y/o impugnar mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. “La ASF tendrá un plazo de 60 días hábiles para analizar de nuevo el caso y emitir resolución, conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación” (Merino, 2009: 34). A pesar de contar con mecanismos de resolución y sanción en sus dictámenes, ha llegado a fungir como coadyuvante en investigaciones de la Cámara de Diputados para realizar denuncias de hechos ante el Ministerio Público; denuncia que implica un juicio político, entonces que: “La ASF concluya el seguimiento una vez que da por Presentada la acción y se limita a fungir como coadyuvante en la investigación” (*ibíd.*: 38).

A través del siguiente cuadro se pretende demostrar la fiscalización realizada por la ASF, a partir del año 2000 y hasta 2006. En él se demuestra el incremento de la cobertura de fiscalización respecto a los dineros públicos, que pasó de 2.54% del total ejercido en 2003 al 5.12% en 2006; así se puede observar que entre 2003 y el año siguiente, se triplica el porcentaje auditado:

Cuadro 29. Alcance de recursos auditados por la ASF

CUENTA PÚBLICA	ALCANCE (miles de pesos)		%
	UNIVERSO SELECCIONADO	MUESTRA AUDITADA	
2001	n/d	n/d	n/d
2002	n/d	n /d	n/d
2003	1,241,853,300.0	31,580,145.9	2.54
2004	1,802,610,200.0	97,814,912.3	5.43
2005	1,979,808,000.0	113,498,100.3	5.73
2006	2,270,558,000.0	153,940,827.4	6.78
Total	7,294,829,500.0	396,833,985.9	5.12

Fuente: elaboración propia con datos del Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación (Merino, 2009: 44).

N/D: no disponible.

A continuación se presenta la cobertura de auditorías realizadas, que ha aumentado en número de 355 a 754; el incremento es poco más de 100%; en total, se han efectuado 2,834 auditorías; 282 aplicadas al Informe de Avance de la Gestión Financiera y 2,552 a la CHPF. También se observa una variación en las auditorías practicadas, que implican un decremento a lo largo de toda la labor de la ASF, específicamente a la revisión de la CHPF, de 2002 con respecto a la del año anterior; en 2002 se efectuó el menor número de inspecciones (336) con respecto a los demás años del presente estudio, mientras que, en 2006, se realizan el mayor número de auditorías, 754.

Cuadro 30. Cobertura de auditorías realizadas

CP	IAGF	CUENTA PÚBLICA	TOTAL	VARIACIÓN ANUAL (%)
2001	48	307	355	
2002	44	292	336	-5.35
2003	40	298	338	0.60
2004	49	375	424	25.44
2005	53	574	627	47.88
2006	48	706	754	20.26
Total	282	2,552	2,834	

Fuente: elaboración propia con datos del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007 (Merino, 2009: 45).

En el siguiente cuadro encontramos las revisiones de seguimiento y casos excepcionales que representan un porcentaje muy pequeño (1.37%). Las auditorías especiales inician con 39 revisiones en la CHPF en 2001 y terminan con 57 revisiones en 2006, con una representación del 11.65%.

Mientras, lo más significativo ha sido el hecho de que la auditoría de regularidad y cumplimiento financiero pasó de 286 auditorías en 2001 a 615 en 2006 con una participación del 78.33% durante todo el período.

Cuadro 31. Tipos de auditorías practicadas

CHPF	DESEMPEÑO	%	REGULARIDAD CUMPLIMIENTO FINANCIERO	%	ESPECIALS	%	SEGUIMIENTO	%	EXCEPCIONALES TIPOS	%
2001	30	8.45	286	80.56	39	10.99	0	0	0	0
2002	24	7.14	260	77.38	52	15.48	0	0	0	0
2003	24	7.10	249	73.67	56	16.57	9	2.66	0	0
2004	44	10.38	312	73.58	52	12.26	13	3.07	3	0.71
2005	51	8.13	522	83.25	44	7.02	9	1.44	1	0.16
2006	72	9.55	615	81.56	57	7.56	8	1.06	2	0.27
Total	245	8.46	2,244	78.33	300	11.65	39	1.37	6	0.19

Fuente: Elaboración con base en datos del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001; 2002; 2003; 2004; 2005 y 2006. Nota: Los porcentajes pueden no coincidir debido al redondeo (Merino, 2009: 46).

Los datos agregados señalan que entre 2001 y 2006, la ASF ha fiscalizado 769 entes de un total de 2,091 sujetos a revisión, es decir 36.78%

Cuadro 32. Universo de entes sujetos a fiscalización

CHPF	ENTES SUJETOS A FISCALIZACIÓN	ENTES AUDITADOS	%
2001	335	130	38.8
2002	343	124	36.2
2003	347	121	34.9
2004	355	125	35.2
2005	351	136	38.7
2006	360	133	36.9
Total	2,091	769	36.78

Fuente: Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la CHPF 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

Nota: no se incluyen 37 entes que la ASF registra como "Otros", que en su mayoría la integran Universidades Estatales (Merino, 2009: 46).

Hasta septiembre de 2009, en promedio, se habían solventado 83.7% del total de las acciones emitidas; específicamente, 87.6% del total de las preventivas (RIRD), 81.9% de las solicitudes de aclaración, 74% de las promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal (PEFCF) y 46.4% de los pliegos de observaciones.

Del total de las solicitudes de aclaración concluidas (1,962) fueron 1,834 las que recibieron atención, 114 fueron sustituidas por una nueva acción, 14 dieron baja por denuncia de hechos y sólo una sufre baja por resolución de autoridad competente. Así mismo, el total de las promociones en el ejercicio de la facultad de comprobación fiscal

llegaron a 142, mismas que la instancia concluyó como promovidas; este criterio aplica para todas las promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias que sumaron 3,926. Del total de los pliegos de observaciones (1,120), 972 fueron solventados por no existir daño a la hacienda pública, dos fueron dados de baja por economía procesal y 146 restantes iniciaron procesos de financiamiento de responsabilidades resarcitorias.

Cuadro 33. Matriz de estatus de las acciones emitidas por la ASF

TIPOS DE ACCIONES	TOTAL DE ACCIONES EMITIDAS	ACCIONES CON SEGUIMIENTO CONCLUIDO	%	ACCIONES EN PROCESO	%
R, RD	29,555	25,885	87.6	3,670	12.4
SA	2,395	1,962	81.9	433	18.1
PEFCF, SIIR	192	142	74.0	50	26.0
PRAS, OIC, PIIC	4,761	3,926	82.5	835	17.5
PO	2,412	1,120	46.4	1,292	53.6
FRR	146	0	0.0	146	100.0
Total	39,461	33,035	83.7	6,426	16.3

Fuente: Elaboración con base en datos proveídos por la Unidad de Asuntos Jurídicos, del Informe Estadístico de la Evolución de las Acciones Emitidas por la ASF con fecha de corte al 31 de julio del 2009 (Merino, 2009: 48).

Con la información obtenida, que rebasa el período de estudio, apreciamos el que los datos nos permitan ver que la solución de los casos no depende de la ASF; ninguna de las denuncias presentadas ante el ministerio público han tenido una solución, según afirma ésta, debido a que el total de los financiamientos de responsabilidades resarcitorias emitidos se encuentran pendientes de juicio, lo que limita, obviamente, el alcance que deben tener sus acciones.

Los sectores con mayor número de auditorías son: Hacienda y Crédito Público, Energía, y Comunicaciones y Transportes. Se esperaba que a mayor número de auditorías practicadas a través del tiempo los efectos fuesen contrarios, sin embargo

también cuentan con el mayor número de las observaciones-acciones emitidas; es claro que: “la ASF nos han alertado respecto del mal uso y la discrecionalidad en el manejo que se dan de los recursos públicos” (Merino, 2009: 50).

Con los resultados obtenidos, también ha sido posible observar el mal uso y el grado de discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, como ha ocurrido, por ejemplo, en el manejo y administración del ejercicio de los excedentes petroleros, o como ha sucedido también con la precaria regulación y supervisión con que el Estado ha otorgado concesiones, permisos, contratos y licencias a los particulares; también han quedado manifiesta la baja eficiencia recaudatoria del Estado mexicano, así como los problemas financieros para el pago de pensiones y jubilaciones, los problemas presentados ante la heterogeneidad de la ineficiencia de los sistemas contables gubernamentales, las irregularidades en las transferencias de recursos federales a estados y municipios, entre otros. Sin embargo, se argumenta que, pese a la existencia de algunas limitantes, los efectos de la labor realizada por la ASF han sido positivos.

Según el PNUD (2006: 487), es significativo que en México se cuente con este importante derecho de acceso a la información pública y que se goce de beneficios, aunados a aspectos legales, como las Provisiones constitucionales y legales instauradas a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, desde 2002; ese mismo año es adoptado el *Habeas Data*⁴⁸ y entra en vigencia la ley.

En Chile existe una provisión constitucional acerca de la libertad de información; el derecho reconocido en su constitución es regulado por los artículos 11

⁴⁸ Habeas data, el derecho individual de exigir ante un tribunal información sobre los datos personales registrados por dependencias privadas o públicas y, en tal caso solicitar la corrección de éstos. (Nohlen, 2006: 671)

(bis and ter) de la Ley núm. 19,653 (de 1999) que modifica la Ley núm. 18,575 (de 1986), en este caso, el *Habeas Data* entra en vigor desde 1999.

Otro dato interesante que nos permiten visualizar la calidad de la democracia y, sobre todo, medirla a través de un indicador utilizado por organismos internacionales, como el Banco Mundial, nos ha permitido valorar la rendición de cuentas, ya que hace uso de una fórmula que posibilita calcular el índice de corrupción; análisis que presentamos a continuación.

En la actualidad, tratándose de la rendición de cuentas vertical, se cuenta con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) que mide experiencias acerca de la corrupción con un instrumento propio y registra la corrupción en los servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y por particulares. La medición hace uso de una escala que va de 0 a 100; a menor valor, menor corrupción.

Metodológicamente se utiliza la siguiente fórmula para calcular el índice nacional de corrupción:

$$\text{ICBG} = \frac{\text{Número de veces en los que un servicio se obtuvo a través de un soborno}}{100}$$

Número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio

Como es sabido, en América Latina se tiene los más altos índices de corrupción; por lo tanto, el análisis de la problemática es útil para entender la necesidad e importancia de las instituciones creadas en México, así como la aplicación de los respectivos entes democratizadores en los diferentes países de América Latina.

Según el Banco Mundial, en su informe del año 2007, los indicadores relativos al control de la corrupción son alarmantes; siempre negativos para México, aunque aparece un pequeño avance al transitar del lugar 37 en 1996 al 53 en 2003, regresa al 47

en 2006. En un enfoque analítico acerca de la rendición de cuentas en América Latina encontramos que, durante 2006, de una escala de cero a cien, donde cien es el más alto, Chile se posiciona en el primer lugar con 87.5% y México se ubica con 52.4%, por debajo de Costa Rica, Paraguay, Brasil, Argentina y República Dominicana (Banco Mundial, 2007).

Respecto al control de la corrupción, de acuerdo con este organismo internacional, resulta que las diferencias no sólo son abismales, sino que se dice son muy reveladoras para analizar a fondo el problema de la corrupción en México. Y en todo lo contrario, el país menos corrupto es Chile que se encuentra en el primer lugar con 88.8%, seguido de Uruguay con 75.2%, después está Costa Rica con 67.0%, seguido de El Salvador con 53.9% y Colombia con 51.9% - país que se ubica en el rubro de estabilidad política en el último lugar, con apenas 7.7% -, y por último, en el octavo lugar, México con 46.6%.

En la calidad regulatoria, las diferencias son significativas entre los tres primeros lugares. Chile es el primero con 91.7%, Costa Rica y México cuentan con 63.4%. En el rubro Estado de derecho hay también diferencias considerables: Chile está en el primer lugar con 87.6%, seguido de Costa Rica con 64.8%, México ocupa el sexto lugar con 40.5% después de Uruguay, Panamá y Brasil. Respecto al grado de eficiencia, México se ubica en el cuarto lugar con 60.07%, mientras que los primeros lugares corresponden a Chile con 87.7%, Uruguay con 68.7% y Costa Rica con 65.4%.

Según el INCBG, en 2007 hubo 197 millones de actos de corrupción en el empleo de servicios públicos, previstos por autoridades federales, estatales, municipales, así como en concesiones y servicios de particulares; en 2005, sólo fueron 115 millones de actos de corrupción. En 2007 las “mordidas” costaron a los hogares mexicanos 138 millones de pesos en promedio, un asenso con respecto de 2005, cuando se llegó a la

cifra de 117 millones de pesos, es decir, en 2007 los hogares mexicanos pagaron más de 27 millones de pesos en “mordidas” para servicios públicos, en comparación a los 19 millones de pesos de 2005, lo que representa que el 8% de los gastos del hogar fueron destinados a este rubro.

Para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo, este impuesto regresivo representó el 18% de su ingreso; la percepción que se tiene a nivel nacional es la siguiente en ejemplo con años anteriores:

Cuadro 34. Opinión ciudadana sobre la corrupción

	Mayor	Igual	Menor
Nacional 2001	35.4%	44.0%	20.6%
Nacional 2003	33.9%	47.2%	18.9%
Nacional 2005	39.8%	42.7%	15.8%
Nacional 2007	41.5%	42.5%	14.1%

Fuente: Transparencia Mexicana, 2007.

En el cuadro anterior se observó la percepción que tiene la ciudadanía con respecto a la corrupción, se evidencia el incremento gradual de acuerdo con el informe ejecutivo 2007 de Transparencia Mexicana, lo que nos lleva a tratar otro punto relacionado con el Estado de derecho, y este se refiere, precisamente, al Poder Judicial de la Federación.

Hasta ahora se ha observado, en términos generales, la importancia de las instituciones y el problema de corrupción en el país, por lo que no se puede pasar por alto la importancia del Poder Judicial y las instituciones que han impulsado en México esta nueva etapa hacia la democrática, como son el Tribunal Electoral y la CNDH. Asumimos entonces que el Poder Judicial representa un punto de interés, debido a que aporta, en términos cuantitativos, elementos para evaluar la calidad de la democracia.

2.4.3 Poder Judicial de la Federación

Sin lugar a dudas es difícil valorar el desempeño del Poder Judicial ya que, dentro de la división de poderes, representa una instancia imprescindible para la organización del Estado de derecho; su objetivo es evitar el abuso de poder y preservar los derechos del hombre. En particular, se diferencia de los poderes legislativo y ejecutivo por su calidad de protector de los derechos fundamentales y por ser el árbitro que dirime las controversias, tanto entre particulares, como entre poderes, generando entre ellos equilibrio y fuertes contrapesos. Es importante señalar que este poder sólo reconoce las materias expresamente asignadas en la Constitución.⁴⁹

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación, como dice el artículo 94 de la Constitución, se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito. “Mediante estos instrumentos el Poder Judicial Federal, especialmente la Suprema Corte y el Tribunal Electoral han tenido una relevante labor como órganos equilibradores” (Zaldívar, 2002: 427).

El Poder Ejecutivo es el encargado de seleccionar a los ministros de la SCJN. El Presidente de la República continua siendo la persona que someterá a consideración del Senado la terna, de la cual corresponde a la cámara alta votar con las dos terceras partes de los presentes a los nuevos ministros de la Suprema Corte de Justicia. Esto refleja una falta de autonomía en la elección de los ministros de la SCJN, ya que es el Presidente de la República quien forma la terna y el Poder Legislativo quien la aprueba, así deja en entredicho la independencia judicial.

La SCJN es el máximo tribunal constitucional del país y es la cabeza del Poder Judicial de la Federación. Tiene, entre sus responsabilidades, la defensa del orden

⁴⁹ El Poder Judicial se encuentra en el capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 94-107.

establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mantener a través de las resoluciones judiciales que emite el equilibrio entre los distintos poderes y ámbitos de gobierno; además debe solucionar, de manera definitiva, asuntos que son de gran importancia para la sociedad. En consecuencia, imparte justicia en el más alto nivel, es decir que ante el constitucional no existe otra autoridad que se encuentre por encima de ella o, inclusive algún recurso legal que pueda ejercerse en contra de sus resoluciones.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concentra sus esfuerzos en la resolución de los asuntos de mayor importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, los cuales son, fundamentalmente: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y amparos en revisión sobre constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales.

El contenido de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye el principal argumento para evidenciar su fortaleza e independencia por medio de sus resoluciones. La sala superior tiene el poder de abstracción de los juicios que se conozcan dentro de las salas regionales.

Las reformas más importantes al sistema de justicia federal se dieron en 1994, ahí se consolidaron los siguientes aspectos: se crea un Consejo de la Judicatura Federal, como órgano administrativo que auxilia a la Suprema Corte de Justicia; se compacta la Suprema Corte y de 26 ministros sólo quedan once; se contempló el establecimiento de la competencia de constitucionalidad del Pleno de la Suprema Corte a través de las controversias constitucionales ya previstas y de las acciones de inconstitucionalidad; y, por último, la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial, que funge en materia electoral como máximo órgano en cuestión de legalidad.

Posteriormente, la reforma de 1999 delinea las facultades del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la expedición de acuerdos generales para determinar los asuntos de su competencia en los que hubiese establecido jurisprudencia a los tribunales colegiados de circuito, y así limitar la procedencia del recurso de revisión cuando se trata de un amparo directo, y se reserva el derecho de atracción.

La nueva estructura del Poder Judicial en las entidades federativas se encuentra en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y considera los siguientes aspectos:

- a) El Poder Judicial de los estados será ejercido por los tribunales que establezcan las respectivas constituciones estatales;
- b) La independencia de los magistrados y jueces deberá estar garantizada por las respectivas constituciones y las leyes orgánicas;
- c) Los magistrados deberán cumplir con los requisitos que se señalan en las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución general;
- d) No podrán ser magistrado quien hubiese sido secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, durante el año previo a la designación;
- e) Los magistrados permanecerán en sus cargos el tiempo que sea señalado en las constituciones locales, podrán ser reelectos y, si lo fueren, podrán ser privados de su encargo, en los términos establecidos por las constituciones locales y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos en sus respectivos estados.
- f) Los magistrados y los jueces podrán contar con una remuneración adecuada e irrenunciable, misma que no podrá ser disminuida en el transcurso de su encargo. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2010: 79-80).

Algunas observaciones nos dicen que el marco constitucional deja al arbitrio de las legislaturas estatales la manera como se integrarán los tribunales locales, así como la fijación de materias que les corresponde conocer en la resolución de los conflictos que se someten a su consideración; en el ámbito municipal, encontramos que la Constitución considera, en el artículo 115, la posibilidad de, en el caso las leyes estatales, que se tome en cuenta la existencia de órganos encargados de dirimir las controversias que se presenten entre particulares y la administración pública municipal. A través del control de la legalidad realizada por los tribunales federales los tribunales locales se han

convertido en tribunales de instrucción, y los federales, en revisores de todo tipo de sentencias del fuero común (Ochoa, 2008: 129-131).

El Poder Judicial, lo explica el PNUD (2008: 470-471), desarrolla un papel trascendental en los cuatro países que estamos revisando. Argentina se rige por la Constitución de 1994 y el máximo órgano es la Corte Suprema integrada por nueve jueces; Brasil considera la Constitución de 1988, que se reforma en 2004, y su máximo órgano es el Supremo Tribunal Federal, constituido por once jueces; Chile cuenta con la Constitución de 2005 y el máximo órgano es el Tribunal Constitucional que tiene 21 jueces; en México, establece, en la Constitución de 1917, con reformas en 1993 y 1999, que la facultad de revisión judicial compete a la Corte Suprema, integrada por once jueces.

Los procedimientos para integrar estos cargos públicos son muy similares en todos ellos, son propuestas presidenciales e implican la aprobación de las Cámaras Altas, con excepción de Chile donde la propuesta la realizan los integrantes de la Corte Suprema.

2.4.4 Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación

En muchos estudios de la ciencia política, la Reforma Electoral de 1996 ha sido reconocida como uno de los procesos más importantes en México que permitió abrir los caminos para el inicio de una nueva etapa en la democracia del país. Esta reforma posibilitó dentro del Poder Judicial contar con una institución autónoma judicial en materia electoral. Se instituye un órgano especializado en asuntos electorales, que representa como principal novedad la integración del Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación, que constituye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, y se convierte en una pieza “insustituible para dar certidumbre jurídica a los

comicios y ser árbitro de los conflictos” (Aziz, 2003: 36). Este tribunal cumple la función de árbitro, la última palabra, está integrado por una sala superior y cinco salas regionales correspondientes a cada una de las circunscripciones en que se encuentra dividido el país para efectos electorales en la Cámara de Diputados.

La sala superior se integra por siete miembros, su nombramiento dura un período único de diez años, y son designados por el Senado de la República con la votación de las dos terceras partes, son elegidos de una lista elaborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sus funciones están establecidas en la Constitución y le corresponde resolver cuestiones relacionadas con las elecciones de diputados y senadores así como de las impugnaciones a la elección presidencial, también se encarga de las impugnaciones y resoluciones de la autoridad electoral federal, de las autoridades competentes en las diferentes entidades federativas, además de las impugnaciones y resoluciones que violen derechos políticos electorales, conflictos laborales del Tribunal y del IFE; y de la imposición de sanciones.

Según Aziz y Alonso (2009: 196-213) es importante señalar que durante sus primeros diez años, el Tribunal estableció el sistema rector de jurisprudencia en materia electoral; estas reglas electorales, en su forma de jurisprudencia, fueron elaboradas, principalmente en forma de tesis.

El sistema funciona mediante dos vías: por reiteración y por unificación; en el primer caso, la sala superior establece el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma en tres sentencias, no interrumpido por otro sentido contrario; o cuando una sala regional, en cinco hace lo mismo, y es ratificada por la sala superior.

En el segundo criterio se puede producir una sola resolución, pero está sujeto a dos supuestos: el primer se da cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve una contradicción entre el criterio de alguna sala del Tribunal y alguna otra

Sala o el Pleno de la SCJN y, dos, cuando una sala superior resuelve una contradicción de tesis emitidas por alguna sala regional.

Es indispensable mencionar que el artículo 116 constitucional fracción cuarta de la Reforma,⁵⁰ fue promulgado con el fin de satisfacer las constituciones y leyes locales en su componente electoral; Cansino explica, “ya desde el “Acuerdo Político Nacional” del 17 de enero de 1995, se anota la necesidad de establecer en la Constitución General, un mínimo de características a las cuales debían apegarse las leyes locales, con la finalidad de garantizar el “aterrizaje” de la reforma electoral en los estados” (Cansino, 1998: 21).

2.4.5 Comisión Nacional de Derechos Humanos

Podemos asegurar que otro elemento importante en la conformación de un país democrático demanda la existencia de una institución que resguarde, de una manera u otra, los Derechos Humanos de los habitantes.

En México, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se concretó el 6 de junio de 1990, en virtud de que “no podía consentirse que para hacer acatar la ley se violara la ley” (Salinas, 2000: 329). El proyecto implicaba acabar con las violaciones a los derechos humanos, materia en la que esta instancia juega un papel central ante la sociedad civil; su propósito es el de vigilar y sancionar a servidores públicos del Estado, promoviendo el respeto a la dignidad humana. El objetivo fundamental consiste en que ese respeto se refleje en hechos, y no sólo en las invocaciones discursivas o en el marco normativo, a fin de avalar la congruencia entre las garantías individuales que se establecen en la Constitución y su observancia en la vida cotidiana.

⁵⁰ El artículo 116 establece 9 condiciones mínimas para satisfacer las constituciones y leyes locales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 116, Frac. IV: 110).

Con la creación de la CNDH se propició el avance democrático significativo para el país; se logra también el fortalecimiento de la sociedad civil, en una primera fase se vio la necesidad de descentralizar sus capacidades y hacerlo autónomo. Fue fácil percatarse de que se requerían llevar a cabo algunas modificaciones constitucionales para evitar que los cuerpos de seguridad realizaran arbitrariamente las investigaciones y se limitasen las acciones del Ministerio Público.

Frente a la necesidad de promover y difundir modificaciones a las normas constitucionales, leyes secundarias y las prácticas administrativas, se creó el 28 de enero de 1992, el apartado B del artículo 102 constitucional,⁵¹ que promueve la relevancia de la sociedad civil para la defensa de los derechos humanos; se constituyó el Consejo Ciudadano como órgano deliberativo que apoyaría al presidente de la comisión, identificado como *ombudsman*,⁵² de manera que la CNDH se integre con ciudadanos distinguidos por una trayectoria independiente y honorable; la institución, cuenta con una autonomía presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio.⁵³

De esta forma, los derechos humanos son elevados a rango constitucional, cuyos objetivos son la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, considerados desde el orden jurídico mexicano.

⁵¹ “Precisando que el Congreso establecería el organismo protector de los derechos humanos, mientras que en los estados de la república lo harían las legislaturas locales. La Comisión se ocuparía de atender quejas contra servidores públicos o cualquier autoridad, excepto las del Poder Judicial de la Federación. Su tarea sería formular recomendaciones públicas autónomas” (Salinas, 2000: 334).

⁵² “El *ombudsman* surgió en Suecia al inicio del siglo XIX para investigar quejas contra las autoridades” (Salinas, 2000: 330).

⁵³ Es hasta la reforma del 13 de septiembre de 1999, se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo que cuenta con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como la personalidad jurídica y patrimonio propio. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico en México (www.cndh.org.mx).

La trayectoria que ha seguido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presenta una serie de inconsistencias, de acuerdo con Human Rights Watch (2008), la CNDH no ha ejercido al máximo su mandato; sin desconocer su labor a lo largo de los últimos años, se señala que cuando se trata de dar un seguimiento para impulsar medidas que mejoren el lamentable historial de violaciones de derechos humanos en el país, este debiera ser a través del uso efectivo de los recursos legales para la atención a las víctimas y de la promoción de reformas estructurales.

Además, Human Rights Watch (2008), comenta que la CNDH ha sido decepcionante, ya que no ha logrado impulsar a las instituciones del Estado en la reparación de los abusos cometidos y documentados, tampoco ha promovido reformas, tentativamente indispensables, que permitan prevenir abusos futuros; de igual manera, se percibe la oposición a aquellas normas y leyes que contradicen los estándares internacionales en la materia.

Entre otras críticas se asegura que, la comisión no procura difundir la información y compartirla con los órganos defensores de los derechos humanos; dentro de las observaciones, se hace notar el abandono de los casos de violación a los derechos humanos que documenta antes de su resolución y, una vez documentadas las violaciones y emitidas las recomendaciones, falta el seguimiento sobre cómo repararlas; los funcionarios determinan no monitorear la implementación de las recomendaciones, mismas que deberían buscar reparar los abusos cometidos.

Dentro de las recomendaciones de este organismo internacional, sobresale la necesidad de que el Estado repare la violación a los derechos humanos en casos específicos, es decir, la CNDH tiene la facultad de promover las reformas necesarias, sin embargo, la tendencia ha sido a renunciar a esta facultad, y no guiarse por los estándares internacionales de derechos humanos; por el contrario ha aceptado prácticas abusivas,

en lugar de promover reformas favorables. La CNDH no ha apoyado iniciativas de otros actores del Estado, como es el caso del poder ejecutivo y legislativo, aunque se busca que las leyes mexicanas cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos.

En lo referente a la publicidad, resulta que, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no puede sancionar directamente a las autoridades, recurre a identificar a los implicados y publicitar sus nombres, con el objeto de obligarlos a ofrecer la reparación de los daños provocados por los abusos cometidos y, de esa manera, evitar que se sigan produciendo en el futuro. A pesar que la comisión no pública ni difunde la información de los casos tratados, el 90% de los mismos se resuelve con base a documentación sobre los abusos; al final se llega a acuerdos de “conciliación” que firman las instituciones de gobierno encargadas de velar por los derechos humanos. Sin embargo, la comisión no difunde la información sobre el contenido de estos acuerdos, que contienen los abusos documentados y las reparaciones a las que se comprometen las autoridades además de que se niega el conocimiento sobre el nivel de cumplimiento.

En la cooperación, la CNDH se asegura de que haya oposición ante las iniciativas de otros organismos, como es el caso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación y las comisiones de derechos humanos ubicadas en los diferentes estados de México. Ante la falta de un vínculo que posibilite la comunicación con todos los actores relevantes, se ha generado un clima de desconfianza que impide el avance de la protección de los derechos humanos.

En relación a la rendición de cuentas, la CNDH no se encuentra sujeta a un control significativo, no existe una evaluación adecuada del desempeño de la Comisión

de parte de las instituciones encargadas de medir, con sus respectivos instrumentos, la transparencia de la misma y por consecuencia, hace más difícil que las organizaciones de la sociedad civil puedan evaluar el trabajo del organismo.

Hemos observado la trascendencia que ha tenido la CNDH en México en torno al equilibrio democrático del país; es verdad que hoy día se trabaja con un Estado de derecho enfocado a los derechos humanos y en la búsqueda de una democracia se ha visto también la importancia del sistema de partidos y del sistema electoral para el análisis de la calidad de la democracia en México y su aplicación a través de diversas instituciones.

Consideraciones

El objetivo de este capítulo ha sido demostrar y comprobar mediante la utilización de los índices, el resultado de las diferentes variables que permiten medir la calidad y el rendimiento de la democracia en México 2000-2006, en su contexto. Entendida la calidad democrática, como un proceso de participación e influencia política de la ciudadanía, que motivó se seleccionaran aquellos indicadores que nos permitieron valorar el accionar de los procesos de la democracia; procesos que hacen factible que los ciudadanos participen y seleccionen a los gobernantes. Para efecto de comparación y ejemplificación, en el presente análisis, se revisaron los casos de países como Argentina, Brasil, Chile y México por reflejar características similares y resultados semejantes en el rendimiento y calidad de sus democracias en el contexto político, económico y social de América Latina.

Sin duda el contexto es determinante en el acontecer dinámico de la sociedad y por ende en el de la política. Consideramos en el período de estudio las variables

independientes que tomaron un significado político respecto a la democracia, al ser vistas en su interacción institucional. Se observa el ajuste del sistema político acorde a su realidad contextual por la necesidad de cambio, que se manifestó en las urnas al sufragar el 2 de julio de 2000, con la intención de alejarse de los vestigios del pasado principalmente por la presencia de un régimen autoritario que prevaleció durante siete décadas. Así se originó un ambiente encaminado a la democracia en el sentido de formar una sociedad centrada en las necesidades de las personas.

Es por ello que las variables independientes: sistema electoral y partidos políticos cobran un sentido más ordenado en la vida política, más, que en el beneficio unidireccional del sistema político; además vistas las instituciones desde un enfoque democrático que beneficia el sistema político mexicano.

En el sistema electoral se observó una restructuración política en la medida que su desarrollo retomó el contexto nacional e internacional para el avance de la democracia; así como, el hecho de no perder de vista el fortalecimiento de las instituciones para identificar el ajuste de las estructuras políticas. Por ejemplo, para estar en condiciones de invitar al ciudadano a que acudiera a votar en el año 2000 de forma pacífica y en un ambiente favorable; donde los resultados enseñaron unas elecciones limpias y transparentes, de esta manera los mexicanos optaron por el cambio.

El discurso político se involucró con la ciudadanía en sus preferencias por cada uno de los partidos políticos, sin embargo estas tendencias descendieron de una manera significativa en el año 2006; así mismo el congreso fue capaz de asumirse en su pertenencia con la diversidad de representación de los diferentes estamentos de la sociedad que representan los partidos.

Proceso que se vio limitado por la falta del diálogo y el debate político, que en su momento los actores políticos debían asumir. Acuerdos que no se llevaron a cabo

como quedó de manifiesto ante el grado de polarización ideológica reflejado en el Congreso de la Unión; a nivel interior por la falta de comunicación y acuerdos con el Poder Ejecutivo. Al presentar una agenda acotada o fuera de las exigencias del contexto social, la producción de las instituciones se orientó a tareas secundarias: las leyes aprobadas fue muchas, sin embargo no se revisaron las leyes fundamentales que requería el país.

Los resultados, de la transición hacia la democracia, fueron congruentes con la satisfacción de algunos ciudadanos que veían en ella un futuro provisorio; se observa que los ciudadanos involucrados en el proceso democrático son aquellos que poseen un nivel educativo, económico y cultural más alto en comparación con quienes no participan en el proceso que pertenecen a las capas sociales de bajos recursos en sus diferentes dimensiones.

Como se observó, en el caso de México encontramos un alto grado de polarización respecto a las posturas de izquierda y derecha; vale la pena aclarar, que debemos de entender que la izquierda mexicana busca satisfacer sus necesidades básicas en el contexto de un estado benefactor y que la derecha profesa la defensa del capital financiero; como fue el caso del presidente Vicente Fox en el año 2000, él proviene de una gerencia de la Coca Cola en México (Meyer, 2005).

Sin embargo no dejamos de considerar, que estas posturas se han radicalizado con el transcurrir de los años en la historia política de México, y se profundizan entre los años 2000 y 2006. Debido a la escasa cultura política ciudadana, encontramos que se manifiestan prácticas ajenas a los procesos democráticos, como es el caso de la elección de dirigentes y candidatos presidenciales al interior de los partidos políticos; a la fecha continúan las prácticas no reguladas en el sistema electoral, en otras palabras, persiste una vida interna poco democrática, que trae como consecuencia que se dé una falta de

identificación y confianza en los partidos políticos. Se observa también desconfianza en los comicios y en el caso de México en 2006 se da una falta de certeza (Crespo, 2008) en los resultados obtenidos durante el proceso electoral a la presidencia de la república. Sin embargo, en los cuatro países ejemplificados queda manifiesta la necesidad de contar con la existencia de partidos políticos, como instituciones sólidas e indispensables para el proceso democrático y que además cuenten con un financiamiento público y privado, siempre y cuando se dé bajo una regulación.

Respecto al sistema electoral, entendido como una variable independiente sujeta al comportamiento de los partidos políticos, en el caso de México, ha sufrido un cambio estructural al presentar un sistema mixto, compuesto por una mayoría relativa y candidatos electos por representación proporcional en ambas cámaras. Situación similar vive Chile, como ha quedado demostrado con anterioridad, donde se aprecia el comportamiento de la democracia a través de estos cambios estructurales que inciden en el número de partidos y su proceder.

Con el sexenio de la alternancia, se inicia un proceso descendente que llega al año 2006 con un alto grado de descontento social y una elección presidencial que polariza al país, y provoca que, a la fecha, exista parálisis del Estado ante la falta de acuerdos entre el ejecutivo y el congreso; en el congreso ninguno de los partidos posee la mayoría absoluta que haga posible la aprobación de leyes trascendentales como la ley del trabajo, fiscal, educativa, entre otras; situación que deja al país en medio del descontento ciudadano y con poca credibilidad en los partidos políticos, circunstancia que se refleja también en países como Argentina, Brasil y Chile.

Respecto a los procesos electorales en México al comparar los efectuados en 2000 con 2006, donde hay un crecimiento de los votos nulos así como del abstencionismo, denota la falta de confiabilidad y de certeza en los resultados

obtenidos; como ocurre en Chile donde los jóvenes no se sienten representados por los representantes del congreso, no hay mayor interés por ser empadronados. Otro tema interesante que ha sido demostrado y comprobado mediante diversos indicadores, se refiere al deterioro de las instituciones creadas para el fortalecimiento de la democracia en México al mostrar una escasa rendición de cuentas vertical, cuyos resultados se manifiestan a través de una baja credibilidad ciudadana.

CAPÍTULO

Participación ciudadana y democracia

3

CAPÍTULO 3

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA

En el presente capítulo analizaremos desde su concepto el desempeño de la sociedad civil con el objetivo de identificar su comportamiento como parte esencial del cambio que se produce a través del desarrollo social. También se pretende determinar el avance de su intervención dentro de los movimientos sociales, especialmente, desde la perspectiva de las preferencias de los individuos para obtener identidad propia sobre el escenario de la democracia real en vías de la ideal, particularmente, dentro del contexto empírico-histórico de México en el período comprendido en este documento.

Con esta perspectiva se configura la importancia y/o el resultado que tiene, en términos cuantitativos y cualitativos, la participación de la sociedad civil. Esta participación ha quedado reflejada en los indicadores utilizados en el proceso de análisis y sintetizan las percepciones de la gente para establecer y contextualizar la democracia; estos datos servirán para describir, explicar y comprender, en mayor medida, la importancia y el grado de calidad de la democracia en México, al tiempo que nos permiten visualizar una alternativa diferente de hacer política, por medio de los grupos que conforman la sociedad civil.

Iniciamos con la búsqueda de identificación de una sociedad civil más activa y comprometida con las creencias del país; para ello será indispensable analizar y comprender el significado que tiene el “nacionalismo mexicano”, sobre todo, en contraposición con la tendencia universalista de mundo globalizado (Smith, 2004).

El “ideario nacional” representa un aspecto fundamental de la vida del país y se distingue por ciertas particularidades, como ser un conjunto de estados federados unidos por una misma constitución, donde se plasma la ideología de “nuestro nacionalismo”

según lo percibe Smith (2004); sin embargo hoy estamos ante un escenario mundial que cambia de manera vertiginosa, producto de un mundo globalizado que demanda Estados democrático capaces de satisfacer las necesidades de una sociedad cambiante.

En el apartado primero, *Preámbulo de una sociedad civil organizada y estructurada*, se repasa brevemente qué se entiende por sociedad civil y lo que ésta representa, le sucede el análisis del Estado-nación donde se expone una descripción histórica, a partir de los años treinta, que permite entender el desarrollo de la sociedad civil en México.

En el segundo apartado, se contempla la relación que guarda la sociedad civil con el Estado de derecho. Se observa el tipo de movimientos sociales que han sucedido en México y persiguen la consolidación de la identidad popular busca través de una cadena de demandas equivalentes. Con esto se perfila el análisis de la composición de los grupos altamente organizados que son materia prima o embrión de la sociedad civil.

Del mismo modo se analizará, a través de indicadores, el grado de confianza que tiene la sociedad civil en las instituciones y el entendimiento del concepto democracia; este análisis se encuentra vinculado a la *responsiveness* y rendición de cuentas. En el último apartado, sociedad civil como ente de cambio, se revisará, *grosso modo*, la importancia sustancial de la misma.

3.1 Preámbulo de una sociedad civil organizada y estructurada

Como antecedente, nos parece importante ubicarnos en el contexto social que envolvió a los países de América Latina posterior a la ruptura del presidencialismo e implicó la interrupción de la democracia, por la falta de comunicación y de consensos

entre los poderes ejecutivos y sus respectivos parlamentos. Esta ruptura desembocó en dictaduras militares que trajeron como consecuencia que, ante la brutalidad cometida por las autoridades dictatoriales, la sociedad civil comenzara a organizarse y plantear una serie de demandas que hicieran factible la recuperación de la democracia.

Una vez revisado el proceso que desempeña la sociedad civil en el contexto de la democracia, y el esclarecimiento de su definición conceptual, comprenderemos el comportamiento desarrollado en los años posteriores a la caída de la dictadura; en el caso de México, implicó la muerte de un régimen partidista autoritario que duró 70 años en el poder.

En el correr de los años noventa presenciamos el fortalecimiento de una sociedad civil que fue adquiriendo un alto grado de madurez, como ocurrió con “Las abuelas de la Plaza de Mayo” en Argentina, las movilizaciones que buscaban la caída del dictador en Chile ó los movimientos sociales de 1968 en México, que abrieron caminos para una democracia más participativa y que representaron la antítesis de la dictadura como producto de los movimientos sociales. En el caso particular de México, el proceso de conformación de la sociedad civil como ente de cambio no fue menos lento y tortuoso que en otros lugares de América Latina.

Entendamos que la sociedad civil representa un sistema de decisiones colectivas, entonces ésta se convierte en piedra angular de las democracias representativas; en contraparte, el Estado tiene la responsabilidad y la necesidad de implementar, para su legitimación, elecciones periódicas (bien sea para mandatos amplios o cortos), referendos o plebiscitos. Por lo tanto, se forman grupos organizados, con frecuencia minorías, vigilantes del funcionamiento del Estado y buscan tener influencia efectiva en las decisiones del mismo. En este punto, Przeworski nos advierte que:

[...] un sistema de toma de decisiones colectiva que refleje del mejor modo las preferencias individuales y haga lo más libre posible a la mayor cantidad de personas, tiene que satisfacer cuatro condiciones: cada uno de los participantes debe poder ejercer

[...] la misma influencia en la toma de decisiones colectiva, cada uno de los participantes debe tener alguna influencia efectiva en las decisiones colectivas, las decisiones colectivas deben ser implementadas por los elegidos para implementarlas y, finalmente, el orden legal debe permitir la cooperación segura sin interferencias indebidas. Para identificar los límites de la democracia, hay que investigar si es posible satisfacer estas condiciones, en forma individual y en conjunto, a través de algún sistema de instituciones (Przeworski, 2010: 49).

El estudio de la sociedad civil en el contexto de la democracia requiere: inicialmente un análisis conceptual de los planteamientos de Dieter Nohlen y Gramsci, entre otros, que desde diferentes aristas amplían el marco referencial de sociedad civil, considerando su participación, su quehacer y trascendencia en el devenir histórico y el comportamiento ante los hechos democráticos. Por tal motivo es relevante mencionar la aportación de Dieter Nohlen al respecto:

[...] como es sabido, “sociedad civil” es un término difuso. En pro de una conceptualización sensible al contexto o bien próxima a la realidad empírica, se utiliza aquí el concepto minimalista para designar grupos sociales que –ubicados entre el ámbito privado y el estado- generan un debate sobre problemáticas sociales y políticas generando para ellas un ámbito público (Nohlen, 2006b: 33).

Dieter Nohlen, en *Institucionalismo contextualizado* (2006b), describe que la sociedad civil, hoy día, desempeña un papel importante en la vida nacional debido a su actividad y participación en la aportación de nuevas ideas para la política. En América Latina las contribuciones de la sociedad civil han sido fundamentales en la democracia participativa en tiempos modernos, el trabajo se realiza con formas que la separan de la democracia representativa convencional, sobretodo porque delimita su actuar entre el ámbito privado y el Estado.

Mucho se ha dicho de la sociedad civil, sin embargo, no podemos ignorar el estudio significativo que ha resultado de su análisis. Para contemplar el plano general de esos resultados, lo más conveniente es revisar el pensamiento de Kanoussi⁵⁴ (2001), que

⁵⁴ Dora Kanoussi nació en Grecia, es antropóloga estudiosa de Gramsci y del feminismo teórico, trabaja como investigadora en el posgrado del Instituto de Ciencias y Humanidades, de la Universidad Autónoma de Puebla, México.

retoma ideas aportadas por Gramsci durante su estancia en la cárcel. Gramsci dejó plasmados conceptos básicos para entender el comportamiento de la sociedad civil; sobre todo desarrolló las ideas de la teoría de la hegemonía, particularmente de la relación que guarda el comportamiento del Estado capitalista en la búsqueda de la democracia.

La estructura masiva de las democracias modernas, ya sea como organizaciones estatales, ya sea como complejo de asociaciones en la vida civil constituyen para el arte político algo así como las <trincheras> y las fortificaciones permanentes del frente de la guerra de posiciones: reducen a elemento <parcial> únicamente, el elemento del movimiento, que antes constituía <toda> la guerra (Gramsci, 1971: 155).

Sin embargo, para Gramsci la sociedad civil era vista como parte constituyente del Estado, argumentaba la existencia de una relación orgánica entre sociedad civil y sociedad política, desde la perspectiva de ciertos segmentos que tienen la capacidad de dominación dentro del Estado, por lo que se perpetúan la subalternancia de otros sectores.

Así, dentro del vocabulario cotidiano de los políticos se plantea, siguiendo las ideas gramscianas, al conceder los servicios públicos a iniciativas privadas, un apego a *dejar hacer, dejar pasar*; de manera que se percibe a la sociedad civil como parte de la esfera que conforma la hegemonía y no como elemento de la libertad. Aunque la hegemonía depende del consenso y se opone, obviamente, a la coerción; en este sentido, el consenso no es el resultado de la libre elección, sino el producto de acuerdos que son complejos. Para muestra de esta conducta bastan los ejemplos que se presentan en el caso de la transición chilena después de la caída del régimen de Pinochet (1973-1990), y lo que ocurre en México, donde no se dan los consensos sociales y se ha conducido al país hacia los bajos niveles de consolidación democrática desde el 2000, año en que ocurre la caída del régimen priista.

México es, por tanto, un país que se ajusta al pensamiento de Gramsci. Ha evidenciado tener dificultad en la construcción de consensos que conlleven a un proyecto

de nación, situación que no se presenta en los anhelos de la vida política del país; por ello, es necesario retomar alguno de los idearios. Quiero insistir que Gramsci está convencido de que era casi imposible producir un cambio en la sociedad, incluso a pesar de que se diera una preparación política dentro de la propia clase trabajadora en el contexto del socialismo; los resultados positivos serían difícilmente visibles, lo que generaría un panorama de pequeñez política debido a la corrupción, el pobre desarrollo intelectual y la pobreza cultural.

De ahí que sea necesario retomar el rol que desempeña, en la sociedad moderna, la lucha por el poder político. Podemos asumir que se está luchando dentro de la sociedad civil, donde las masas subalternas buscan libertad para transformarse en una fuerza dirigente y favorecer a sus clases; de lo contrario se diluiría el poder de concentración y provocaría el debilitamiento social que conduce a los golpes de Estado.

El estudio de la cohesión y el desarrollo de la sociedad civil están aunados, según Gramsci, al concepto de “hegemonía ético-política en la sociedad civil y dominante en el Estado” (1971: 95), ya que el lugar de la hegemonía está dentro de la sociedad civil, y es en ella donde se hace posible su organización y el fortalecimiento de su dirección; lo cual conduce a que la sociedad política y la sociedad civil son una sola entidad.

Vista la sociedad civil en el contexto histórico de México y de su identidad nacional, aún más allá de las fronteras geográficas, y como identificación de la esencia de ser humano, capaz de organizarse en su particular contexto socio histórico y construir su propia sociedad es relevante dejar establecido el concepto de ideología como fundamento primordial del nacionalismo, entendido como lenguaje y simbolismo, como movimiento sociopolítico y como una ideología de la nación (Smith, 2004: 20).

En este caso, partimos del principio de que las ideologías nacionalistas poseen objetivos bien definidos de autogobierno colectivo, unificación territorial e identidad

cultural y que, comúnmente cuentan con un programa político-cultural, claro y preciso, para alcanzar esos objetivos, pese a la existencia de diversos tipos de ideologías nacionalistas (religiosa, secular, conservadora, radical, imperialista, entre otras); en conjunto revelan ciertos elementos comunes básicos cuya característica fundamental es la singular búsqueda del estatus nacional.

Si bien es cierto que la nación satisface el anhelo de todo hombre por pertenecer a una comunidad amplia y de afirmar su identidad en ella (Sieyès, 1924: 40), también podemos considerar un viejo paradigma fundador de la teoría “*Qu’est-ce que le tiers État*” de Sieyès, con su trabajo por separar al pueblo (Tiers État) de la nobleza y el clero, comienza con tres preguntas: “1) ¿Qué es el tercer estado? Todo; 2) ¿Qué ha sido hasta el presente en el orden político? Nada, y 3) ¿Qué pide? Llegar a crear algo” (*ibíd.*: 35).

Smith (2004) retoma el trabajo de Sieyès para el desarrollo básico del concepto nación y expone: “a comienzos de 1789, el Sieyès en un panfleto titulado *Qu’est ce que le tiers État?*, donde ataca los privilegios de la nobleza y el clero identificaba el tercer estado con la nación y proclamaba la soberanía” (Smith, 2004: 61).

La nación existe ante que todas las demás cosas y es el origen de todo. Su voluntad es siempre conforme a derecho, es la ley misma [...] Las naciones de la tierra han de ser concebidas como individuos fuera del vínculo social o, como suele decirse, en estado de naturaleza. El ejercicio de su voluntad es libre e independiente del resto de las formas civiles. Al existir sólo en el orden natural, su voluntad, para alcanzar pleno efecto, solamente necesita poseer las características naturales de la voluntad. En cualquier forma en que se presente la voluntad de la nación, su voluntad será suficiente; todas las formas son válidas y su voluntad es siempre la ley suprema (citado en Cobban 1963, I: 165; citado por Smith, 2004: 61).

Los fundamentos de este tópico surgen de la Revolución Francesa de 1789; de esta revuelta social surge la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que a la letra dice: “El origen de toda soberanía reside esencialmente en la nación: ningún

grupo de hombres puede ejercer autoridad alguna que no emane expresamente de ella” (Smith, 2004: 61).

Después de la Revolución Francesa inició el ascenso de la burguesía, con ello finalizaron los privilegios de la aristocracia y el clero; nació una nueva nación en Francia y sus efectos se hicieron sentir en los demás estados con fenómenos modernos bajo los conceptos de ideología y movimiento: el nacionalismo y sus ideales de autonomía, la unidad e identidad nacional. También surge la premisa que determina colocar en el primer plano político a la nación soberana única y unida.

Si tomamos la organización social desde la perspectiva de la historia, encontramos que las organizaciones sociales con identidad, que las hacen propias de un sentimiento de pertinencia, pueden partir de estructuras, probablemente muy limitadas o bien con alcances y limitaciones, que las distinguen dentro del devenir de cada uno de los fenómenos sociales. Estos fenómenos sociales de alguna manera llegan a consolidar una sociedad civil que se ha formado y que encuentra nuevas formas de organización social cada vez más convenientes con los momentos históricos que les toca vivir, siempre en búsqueda de una identidad que persiga el bien común; aunque en algunos de los casos sea únicamente para la clase dominante o política (Heller, 1998: 125-136).

En el desarrollo sociopolítico se delinean las necesidades e intereses que correspondan con el fin de encontrar un bien común transversal para cada uno de los ciudadanos. La intención es no quedar en el plano del discurso sino abrir los espacios democráticos que implementen los mecanismos acordes con esa nueva forma de organización social; así, el desarrollo de la conducta humana, personal y social va en sentido de superar el sentimiento de pertinencia hacia la construcción misma de la sociedad encaminada hacia la conformación de una nación que “,participa en la creación

y mantenimiento del orden social, así como en la producción del contexto espacial a través del que experimentamos el mundo, legal y simbólicamente” (Cairo, 2001: 31-32).

En la actualidad, el Estado-nación se cimienta, precisamente, en el poder social; de él debemos entender que hace referencia a todos los habitantes de un territorio, a quienes se llaman nacionales, que deben identificarse con el Estado-nación y en todas las prácticas sociales de clase. Por consiguiente la identidad juega un papel importante en el nacionalismo de los mexicanos, pues contribuye a definir el rumbo que deben seguir los nacionales al abanderar un Estado-nación.

Si los nacionales forman parte de un sector fundamental en la vida moderna, la sociedad mexicana no está ajena a la conformación de un Estado-nación a través del paradigma⁵⁵ del “modernismo” en el que, para ser factible su realización, es necesario fortalecer las instituciones y, a su vez favorecer a los diferentes sectores de la sociedad que buscan una identificación con el nacionalismo.

Así, para una nueva identificación de la sociedad, es pertinente cimentar los valores que conforman el nacionalismo; nos damos cuenta de que al recorrer la historia observamos cómo se organiza y se estructura la sociedad en el paradigma modernismo y, además, se cumplen las cinco variantes que lo representan: socioeconómica, sociocultural, campo político, ideológica y construccionismo (Kuhn, 2007).

Sin duda, en México se ha forjado una nación y consolidado un nacionalismo heredado, principalmente, de la cultura de los pueblos indios, criollos y mestizos, pero

⁵⁵ “La característica esencial de los paradigmas es que inducen diferentes taxonomías. La pretensión de una taxonomía científica es establecer una partición del campo en clases naturales que sean proyectables; esto es que con su ayuda se puedan formular leyes, siendo capaz así mismo de soportar inducciones. Por eso los mamíferos, pero no los animales del emperador, constituyen una clase natural. Por consiguiente, un sistema taxonómico es una propuesta ontológica que aspira a dividir las entidades en categorías con muchas características comunes, unas conocidas y otras por averiguar, dado que es inducida mediante la presentación de ejemplos paradigmáticos y no por definiciones. Es una cuestión empírica y abierta el que la propuesta segmente realmente el campo en conglomerados de entidades con espacios vacíos”. ... “Tras una revolución científica, muchas mediciones y manipulaciones viejas se vuelven irrelevante y se ven sustituidas por otras” (Kuhn, 2007:39-40; 238)

sobre todo ha sido, como asegura Smith: “Un movimiento ideológico para alcanzar y mantener la autonomía, la unidad y la identidad de una población, población que alguno de sus miembros considera que constituyen una “nación” presente o futura” (2004: 23). Vemos entonces cómo ha avanzado y se ha fortalecido el Estado-nación (en perspectiva para México) sobre todo en lo que respecta a las variantes que se consolidan en el tiempo.

Hasta ahora para dar cuenta del estado de la cuestión, hemos cifrado el estudio en el fortalecimiento del Estado-nación. La perspectiva con que ha sido revisado el concepto posibilita una mirada al preámbulo histórico que no sólo funciona para el proceso político de México, sino, dependiendo de las circunstancias y el contexto socio político, aplica para algunas de las naciones de América Latina que adoptaron la construcción de un Estado, asumiendo la popular premisa: “Aristóteles tenía razón al insistir en que el hombre es de modo natural un animal político”, capaz de construir su propio devenir social y político como un ser total en su cotidianidad, que permanentemente busca visualizar sus necesidades para propiciar una situación favorable. Rozas (2001), explica con atención a las cuestiones sociales:

[...] el desentrañamiento de las manifestaciones de dicha **cuestión social** es la reconstrucción analítica de esas manifestaciones en la particularidad que adquiere la relación contradictoria entre los sujetos y sus necesidades. Entendemos que dichas necesidades no se reducen a la crisis de la materialidad de los sujetos sino también a las marcas más significativas de la degradación de la condición humana. A nuestro juicio esta es la modificación sustancial que debería alcanzar la intervención profesional en relación a la cuestión social contemporánea (Rozas, 2001: 7).

Dentro de esta dinámica histórica-empírica se entiende que un Estado está en constante movimiento por su misma cuestión social; así se observa el entretejido que refleja cómo hay una nueva manera de concebir la política y que las concepciones van transformándose en nuevos hechos políticos que renuevan los significados en relación a los significantes; sabemos que: “[...] la política es un ámbito producido y creado por la

actividad humana” (Harto de Vera, 2005: 58) por tanto es construcción misma del sujeto ciudadano entorno a la emancipación humana o en la perspectiva de la hegemonía emancipadora, se reconstruye el concepto de política ante los propios acontecimientos políticos concebidos, en y para la política.

Aunque parezca repetitivo, concluimos que, si la función de la política es fortalecer los lazos sociales a través de un fuerte valor sobre la identificación de sus necesidades mediante la configuración del carácter de las contingencias de la realidad histórica, así como de las transformaciones de la representación que se recrea a través del tiempo, es que se dirige hacia un Estado-nación; estas transformaciones han llevado, así, a un Estado democratizado.

Si repasamos ahora el contexto-histórico nacional, el Estado-nación mexicano se ha consolidado en la medida en que ha logrado cierto fortalecimiento y una mejor organización, mediante el corporativismo que ha posibilitado ordenar y satisfacer las necesidades políticas, económicas, culturales y sociales de los diferentes sectores que conforman su sociedad; sin embargo, no podemos decir que este escenario ha sido todo blanco o todo negro, los procesos de su desarrollo han sido similares a lo que los estudiosos describen como ondulantes, de un lado a otro de la balanza.

Es pertinente recordar que el corporativismo en México jugó un rol fundamental que, en menor medida, se mantiene vigente. Su historia comienza en la época del General Lázaro Cárdenas en el año de 1934 (González Casanova, 2002). La institucionalización de la vida económica, política y social, o en otras palabras, la conversión de las relaciones sociales en relaciones permanentes y habituales, debía pasar en México a través de la organización de todos los sectores sociales, básicamente de las masas populares; ello habría de conducir a la erradicación del juego individualista en las actividades sociales.

Fue la política individualista el escollo principal para que la Revolución cumpliera su programa y el pueblo participara de los beneficios del desarrollo. En la nueva organización, la prioridad no serían los intereses individualistas, egoístas y disolventes, sino los intereses de los grupos dictarían la política en México.

El Partido de la Revolución Mexicana no surgió como un partido de masas precisamente, sino como uno de corporaciones; en él las unidades de base eran las organizaciones, mientras que los individuos resultaban elementos secundarios; las organizaciones (o el pueblo organizado) constituían al partido. La elección de candidatos estaba dirigida a buscar, como resultado (aunque no prioritariamente), la reorganización del partido sobre bases de carácter corporativo (Krauze, 1997).

Los responsables de esta transformación institucional jamás ocultaron el hecho de que la organización de los trabajadores representaba no sólo el instrumento más adecuado para que dejaran de ser juguete de los grupos políticos, sino, sobre todo, el medio insuperable y, en el fondo único, para ligarlos indisolublemente a la estructura del Estado y ejercer sobre ellos el más absoluto control. En realidad era el Estado-nación quien los había organizado o, en todo caso, procuraba su organización, y ello había ocurrido al mismo tiempo que, y con base en, la realización del programa de reformas sociales de la Revolución.

La solución corporativista, que canalizó el proceso de organización de las masas trabajadoras y, por ende, de todas las instituciones denota la forma específica que cobró en México la dominación política y económica de las masas; es un fenómeno sobre el cual descansa todo el armazón institucional del país, por medio del cual se fortalece el nacionalismo de los mexicanos (González Casanova, 2002: 62-81).

Así el país se puso a merced de un modelo neoliberal, prevaleciente desde la década de los ochenta, bajo la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado; modelo que

se caracteriza por ser altamente excluyente porque deja al desarrollo del país sujeto a un *laissez faire*. En otras palabras, el desarrollo de México se encontró en manos de las fuerzas del mercado, en un mundo sin fronteras, inmerso en la globalización y sujeto a los dictámenes de las grandes corporaciones que responden primordialmente a los intereses de Estados Unidos de Norteamérica (Cansino, 2000: 156-172).

Éstos, trajeron con sus nuevas políticas programas para la privatización de empresas, que se añadió a la reducción de subsidios en los productos de consumo básico, el crecimiento del subempleo y el desempleo, el adelgazamiento del sector público y la activación de maquiladoras, en su mayoría a lo largo de la frontera con Estados Unidos. La sociedad frente a estos acontecimientos permaneció inactiva, no porque no comprendiera toda su dimensión, sino porque las políticas tergiversaron estos problemas alrededor de una capa de humo, y defendieron la postura de que esos cambios eran necesarios para el México que se apresuraba a ingresar en una modernidad globalizante (González Casanova, 2002 y Cansino, 2000).

En 1994 México vivió una aguda crisis de Estado como resultado de diversos acontecimientos políticos, económicos y sociales que repercutieron de manera directa en el ámbito nacional. Esta crisis que puso en entredicho el Estado de derecho al generarse una marcada inestabilidad en el modelo de desarrollo prevaleciente.

Con la llegada a la presidencia de la república de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se inició la aplicación de políticas económicas que llevaron a los mexicanos a sobrevivir en condiciones muy difíciles; consecuencia de un modelo que había fracasado tanto en Estados Unidos como en Inglaterra cuando fue dirigido por la “Dama de Hierro”. Las nuevas medidas acentuaba la pobreza en todo el territorio nacional; la nación se vio obligada a ingresar al mundo desconocido que se revelaba en el inicio del proceso de globalización, aquel momento estaba caracterizado por la

aplicación de los principios del neoliberalismo que agudizaron la problemática económica y profundizaron la pobreza nacional (Aguayo, 2000).

Bajo este contexto político y social apareció una sociedad civil que comenzaba a organizarse, a tener iniciativa propia frente a la carencia de respuestas de un Estado que se debilitaba y no respondía a las demandas de los ciudadanos; las decisiones políticas cayeron en controversias ante los hechos sociales.

De esta manera surge la posibilidad del nacimiento de líderes naturales que se identifican con esas demandas, ya no como entes vacíos sino que inicia un trabajo bajo el mando de sujetos conscientes en lo político y de los significantes equivalentes a sus necesidades individuales y, además, pertenecía al mismo grupo social. Sujetos que buscaban la conformación de lazos de comunicación en torno a las variantes que les da su propia existencia dentro del contexto social donde había posibilidades de cambio, o bien, de acercarse a un nuevo proceso de hacer política para conformar un Estado democrático más real, tendiente a la aplicación de los principios de libertad e igualdad.

3.2 Sociedad civil y Estado de derecho

En la composición de los grupos altamente organizados hay personas con inclinaciones, gustos y opiniones diversos, que coinciden en historias o mitos comunes, en las ideas o, simplemente, en la manifestación de sus demandas sociales; la empatía entre los individuos permite la conformación de un número considerable de afinidades y se consigue atraer la atención de la sociedad o trascender a diversos ámbitos de interés

local y/o internacional; sin olvidar que “las organizaciones políticas y sociales son obras que requieren siglos” (Le Bon, 2005: 69).

A las acciones de este tipo de grupos les denominamos movimientos políticos y sociales que van, de alguna manera, participando en las decisiones propias de cada país. Es interesante recurrir a los estudios comprometidos con el tema que dan cuenta del comportamiento de estas agrupaciones y explican la intención de la unión de sus integrantes; algunos grupos logran formar su identidad sin perderse en propósitos personales, realizan su actuación social con singularidad sin dejar su individualidad. Sin embargo, otros grupos impulsan, con toda su energía, las malignidades más profundas de las personas: pasan de la euforia a la indiferencia o la apatía; a estos se les conoce como grupos o masas despersonalizadas dada su descomposición individual y por ende grupal⁵⁶.

Para acercarnos a este comportamiento negativo de la sociedad, llámese masa, grupo o movimiento social, es indispensable recordar a Gustavo Le Bon (2005) en *Psicología de las masas*, que explica de manera muy sencilla cómo actúan las personas en los grupos bajo el influjo de un líder o sin él: aquellas son despersonalizadas y se vuelven primitivas mostrando su carácter salvaje, capaces de llegar a las perversiones más extrañas, antimorales y antisociales; quedan fuera de cualquier razonamiento con una actitud inconsciente que las lleva a una sociedad bárbara.

S. Freud analizó, criticó y profundizó la obra más representativa de G. Le Bon, sin dejar de poner en lo alto los hallazgos sobre las leyes que gobiernan la mentalidad individual y colectiva. Freud identificó las masas como entes que potencializa la libido que representa una expresión de la afectividad, y deja desprotegida la razón de los individuos y de la sociedad en sí.

⁵⁶ “Pero, bajo el influjo de la sugestión, las masas son capaces también de elevadas muestras de abnegación, desinterés, consagración, a un ideal” (Freud, 2006: 75).

De la teoría freudiana se puede decir que el fenómeno más importante en la formación de las masas involucra el incremento de esa afectividad en cada individuo que, independientemente de la clase social a la cual pertenezca, sólo coinciden en la reunión de todas las personas; así se generan masas artificiales constituidas como la iglesia o el ejército. Entre los resultados más significativos e importantes destaca que se observan masas altamente organizadas, las cuales van a provocar un avance social por ser duraderas y permanentes, debido al desarrollo de la conformación de un “yo” coherente, verdadero, real, capaz de integrarse en una masa sin perder su individualidad, su personalidad, su carácter (Freud, 2006).

Otro aspecto que aclara Freud es la relevancia del líder de una comunidad o grupo que puede ser de dos maneras; una de ellas es cuando

El padre primordial es el ideal de la masa, que gobierna al yo en reemplazo del ideal del yo. Hay buenos fundamentos para llamar a la hipnosis una masa de dos; en cuanto a la sugestión le cabe esta definición: es un convencimiento que no se basa en la percepción ni en el trabajo de pensamiento, sino en una ligazón erótica” (Freud, 2006: 121).

Otra manera es cuando el líder y las masas no se confunden o se reemplaza el ideal del “yo”. Desde luego hay otros pensadores y estudiosos del tema, sin embargo queremos retomar como hilo conductor a Le Bon, Freud y Ernesto Laclau.

Ernesto Laclau (2005) es un entusiasta en el análisis del populismo concebido como lógica social y como modo de construir lo político; sus hallazgos se basan en el post-estructuralismo y en la teoría lacaniana que aporta a las ideas anteriores un análisis de la lucha hegemónica y de la formación de las identidades sociales en el contexto de un mundo globalizado.

En *La razón populista*, Laclau (2005) propone la lógica de la formación de las identidades colectivas, donde el grupo es la unidad básica del análisis social. La unidad de grupo se divide en unidades menores que dependen de la necesidad de desarrollar sus

propias demandas, en otras palabras, la unidad del grupo deberá ser resultado de la articulación de las demandas que por no pertenecer a la totalidad necesitan algún tipo de totalización para ser un reclamo dentro del “sistema”, a esto se le llama: *nominación*.

Mientras los movimientos experimentan contradicciones que significan articulaciones diversas entre la lógica de la diferencia y la equivalencia, la interacción al interior del grupo articula los significantes vacíos que tienen que ver con la construcción de una identidad popular estable, a través de una cadena de demandas equivalenciales. El significante vacío, según Jelica Sumic, “es el nombre que no tiene referente en la situación; esos nombres son términos que “habrán sido presentados” en la nueva situación, en la situación que se considera transformada –hipotéticamente- por la intervención hegemónica. El significante vacío es un término que crea su referente”. (Critchley y Marchart, 2008: 240).

Entonces, los movimientos sociales dan lugar a la construcción de una democracia participativa con elementos de un alto grado de significantes, donde encontramos que “las ventajas de la teoría democrática contemporánea se preocupa por las condiciones de la auténtica ciudadanía democrática. De los individuos que están severamente privados no se puede esperar que ejerzan las virtudes de la participación democrática, y son además altamente vulnerables a las amenazas y la coerción en el proceso político” (Harto de Vera, 2005: 187).

Además de la construcción de significantes vacíos, pasemos a explorar los significantes flotantes, es decir, las demandas que no tienen fuerza. Las categorías de significantes vacíos y flotantes, según Laclau:

[...] la primera tiene que ver con la construcción de una identidad popular una vez que la presencia de una frontera estable se da por sentada; la segunda intenta aprehender conceptualmente la lógica de los desplazamientos de esa frontera. En la práctica, sin embargo, la distancia entre ambas no es tan grande. Las dos son operaciones hegemónicas y, lo más importante, los referentes en gran medida se superponen... Por lo tanto, significantes vacíos y flotantes deben ser concebidos como dimensiones parciales –y por lo tanto analíticamente delimitables- en cualquier proceso de construcción hegemónica del pueblo (Laclau, 2005: 167-168).

De esta forma, encontramos que los movimientos sociales en vías de participar, con identidad propia hacia la democracia, estarán representados en el contenido de los significantes vacíos, en la medida que permanezca su carácter de fuerza lógica para mantenerse en esa construcción, y estén atentos a sobreponerse de los significantes flotantes, en el momento de su aparición, porque el fin último, de éstos, es debilitar el proceso democrático. Habrá de evitarse, precisamente, lo que Ortega y Gasset comenta: “el hombre –masa actual es en efecto, un primitivo, que por los bastidores se ha deslizado en el viejo escenario de la civilización” (1985, 152).

Los conceptos anteriores son relevantes para subsanar el desprestigio que atraviesa el concepto de masa o populismo, la organización social

Exige una unidad orgánica entre teoría y práctica, entre capas intelectuales y masas populares, entre gobernantes y gobernados. Desde este punto de vista las fórmulas de unidad y federación pierden gran parte de su significado, mientras continúan siendo perniciosas en la concepción burocrática, partiendo de la cual no llegaremos a la unidad sino a un pantano estancado superficialmente calmo y <mudo>, ni tampoco a una federación sino a una <bolsa de papas>, vale decir, a una yuxtaposición mecánica de <unidades> particulares sin nexos entre sí (Gramsci, 2009: 205).

Se afirma que la sociedad o las masas es la gestión administrativa que prevalece sobre todos los asuntos del espacio comunitario enfocada a la creación de una buena comunidad. Este tipo de administración, sin embargo, se torna altamente peligrosa debido a los excesos de esa organización que se aleja de los asuntos y necesidades reales, y se enfoca, sobre todo, en el cargo. Ello obliga a poner atención a la lógica de estos excesos para no tratarlos como fenómenos marginales. “Por tanto, una adecuada identificación de los factores de politización de las demandas y de las necesidades sociales permite una mejor comprensión del sistema sociopolítico y, naturalmente, también de la participación política”. (Pasquino, 2011: 77).

Con lo anterior, ahora es posible hablar de la composición de los grupos altamente organizados (Freud, 2006: 86) que son la materia prima o el embrión de la

sociedad civil. Los elementos sustantivos de los movimientos sociales nos llevan a valorar su epistemología a través del análisis y nos posibilitan la identificación ontológica de los mismos. Los movimientos sociales se han *ciudadanizado* al buscar por medio de su organización la autonomía y participación ante el Estado con el objetivo de mejorar por el cambio a un Estado más democrático en que se resuelvan los problemas con equidad, igualdad y libertad.

Así, se asume que la composición de los grupos altamente organizados es la suma de voluntades de grupos heterogéneos, dentro de los cuales: “la heterogeneidad social no significa diferencia dado que dos entidades, para ser diferentes, necesitan un espacio dentro del cual esa diferencia sea representable, mientras que lo que ahora estamos denominando heterogéneo presupone la ausencia de ese espacio común” (Laclau, 2005: 176).

En consecuencia, podemos estar seguros de que los grupos construyen su identidad e identifican sus propias demandas con la finalidad de vincular y articular una serie de significantes vacíos,⁵⁷ que buscan a través del “fenómeno del entusiasmo” (Freud, 2006: 79) la construcción de nuevas formas de hacer política.

Sin lugar a duda, los movimientos sociales como parte de la sociedad civil surgen o desaparecen según sea su organización y entusiasmo. Entre ellos están los más avanzados en cuanto a su propia consolidación, presentan relaciones complejas e identifican demandas democráticas con dos aspectos que las explican y caracterizan de manera que se concretizan dentro de una identidad popular (Baber 2000: 95).

⁵⁷ Es algo más que la imagen de una totalidad preexistente: es lo que constituye esa totalidad, añadiendo así una nueva dimensión cualitativa [...] Por otro lado, el significante vacío va a operar como un punto de identificación para todos los eslabones de la cadena; debe efectivamente representarlos y no puede volverse totalmente autónomo de ellos [...] Los significantes vacíos sólo pueden desempeñar su rol si significan una cadena equivalencial, y sólo si lo hacen constituyen un pueblo. En otras palabras la democracia sólo puede fundarse en la existencia de un sujeto democrático, cuya emergencia depende de la articulación vertical entre demandas equivalenciales. Un conjunto de demandas equivalenciales articuladas por un significante vacío es lo que constituye un <pueblo>. Por lo tanto, la posibilidad misma de la democracia depende de la constitución de un <pueblo democrático> (Laclau, 2005: 204-205, 215).

Estos dos aspectos de las demandas contemplan primero, una elaboración particular, que puede ser el objetivo primario de hacer política y, en un segundo momento, encaminan su devenir en una fuerza equivalente ante el grupo, creando una cadena de significación más amplia de las que tenían en su origen particular, convirtiéndose en demandas equivalentes, para acercarse su propia realidad; “como hemos visto, la identificación con un significante vacío es la condición *sine qua non* de la emergencia de un pueblo. Pero el significante vacío puede operar como un punto de identificación sólo porque representa una cadena equivalencial” (Laclau, 2005: 204).

Probablemente surjan demandas de consistencia débil, dado su origen autónomo, sin embargo, se pierden en la medida en que es muy difícil formar dicha cadena equivalencial, por lo tanto desaparecen. En otras palabras, las demandas democráticas pasan por un proceso de condensación y solamente quedará esa cadena equivalencial en aquellas que verdaderamente representen las demandas sociales consolidadas en una identidad popular, encaminadas a favorecer su lucha por el significante tendencialmente vacío, ya que está insatisfecho respecto a las necesidades derivadas de la realidad y racionalidad a la cual pertenecen (Laclau, 2005: 215).

En los grupos sociales siempre hay lazos afectivos que unen a los integrantes entre sí y ante el líder. Estos lazos son de carácter libido,⁵⁸ que hacen fuerte y verdadera esa unión, condición clave para que se den los procesos de condensación de las demandas.

Precisamente el deber ser de un líder, como esencia primordial de su tarea, es la labor de condensar las demandas, al margen todos los procesos de sugestión o manipulación que seguramente se observarán por momentos. Las capacidades del líder implica no caer en la discursiva hegemónica y ni en su propio juego hipnótico; deberá

⁵⁸ Libido es una expresión tomada de la doctrina de la afectividad. Llamamos así a la energía considerada como magnitud cuantitativa —aunque por ahora no medible— de aquellas pulsiones que tienen que ver con todo lo que puede sintetizarse como “amor” (Freud, 2006: 86).

salir airoso en todo momento y seguir el camino de la lógica diferencial a través de la condensación para obtener un orden nominal de la manifestación del común; denominador de la heterogeneidad equivalencial que conduce a la singularidad y ésta a la identificación de la unidad del grupo con él.

Sin embargo, es necesario tener presente, de acuerdo con Le Bon (2005: 89-103), que existe un líder imagen o apóstol, caracterizado como un sujeto hipnotizado por la idea, que se transforma, generalmente, en conductor de masas, que no son hombres de pensamiento ubicados en una acción sin sentido; según Le Bon estos líderes son reclutados entre aquellos neuróticos, excitados por una actitud, semi alineados que se ubican al borde de la locura y que sienten un desprecio por la vida misma y, que ante las persecuciones no hacen más que sentirse agredidos y en consecuencia excitables; llegan al nivel de sacrificar sus intereses personales, su familia e incluso el instinto de conservación; con esta idea, se comenta que los pueblos nunca han dejado de tener un líder, que con frecuencia son oradores hábiles que no persiguen más que sus intereses particulares.

A modo de recapitulación, podemos expresar que los grupos en sí, no son un fenómeno único en la base del movimiento sino que son el conjunto de los fenómenos dentro de ese movimiento. Reconocen su verdadera heterogeneidad en el sentido que poseen diferentes necesidades y logran unirse mediante las cadenas construidas a través de demandas sólidas y que llegan a ser condensadas, no necesariamente siempre, por un líder; así las necesidades se conforman en un objeto conceptualmente aprehensible que consolida el núcleo real.

El tema de los movimientos sociales es tan amplio y complejo, como las personas mismas, por su contexto; las personas se proyectan socialmente por su afectividad, su intelectualidad y su respuesta particular ante las diversas actitudes,

acciones o situaciones en las que actúan, tanto en lo individual como en lo social y dentro del contexto en el que se desarrollan.

3.2.1 El espejo de la sociedad civil

Para retomar la parte empírica del trabajo, se debe destacar la relevancia que adquiere la sociedad civil, particularmente cuando se organiza para preparar cambios. Empleamos del Latinobarómetro (2006: 22) algunos datos estadísticos relevantes. El estudio que nos interesa se basó en 196.788 entrevistas realizadas en 18 países de América Latina entre los años 1995-2006; de estas entrevistas 20.234 muestras corresponden al último año, de las cuales usamos solamente aquellas que son significativas para realizar la comparación entre países como Argentina, Brasil, Chile y México.

A los movimientos de protesta en la calle que pretenden cambiar las cosas en nuestros países se les ha llamado rebeldía ciudadana. En el Latinobarómetro (2006: 22) encontramos que el país más rebelde es Brasil, con 22%; seguido por México con 13%, y en una escala mucho menor Argentina, con 8% y Chile, con 7%. El promedio regional es de 14% para los 18 países en su conjunto.

Durante los últimos años de ese período, México, de cara a los movimientos sociales, se presentaba ante el contexto internacional como una nación joven y moderna, deseosa de cambios y con un pie en el primer mundo; aparentemente comenzaba a dejar atrás la pobreza y la opresión. Había grandes controversias y significativas definiciones en su modelo de desarrollo que partía rumbo al nuevo milenio, todo se aunaba al sistema político que resultó de los acontecimientos sociales y económicos suscitados al inicio de esa década. Sin embargo, el país también se caracterizó por tener una de las

peores crisis económicas, que dio origen a fuertes movimientos sociales que permitieron el avance organizativo de la sociedad civil en los años subsecuentes.

Con el transcurrir del tiempo los movimientos sociales han tenido un alto grado de maduración respecto a sus formas de organización, la sociedad civil ha adquirido mayor conciencia social, comunicación y participación ante un Estado menos dialogante que viola de manera sistemática los derechos más elementales de los ciudadanos, a través de medios represivos que pretenden detener las demandas democráticas de la población y su lucha por la libertad, equidad y justicia.

El Estado, hacia el interior, actúa bajo una democracia totalitaria⁵⁹ que se resiste a dialogar con los movimientos sociales y dificulta encontrar, conjuntamente con ellos, soluciones a las distintas demandas, de forma tal que las organizaciones no puedan ser vistas como sujetos del cambio.

Pese a ello, no podemos dejar de reconocer que se ha avanzado, tal vez de manera lenta, en la construcción democrática del país, pese a los largos años de gobierno y partido único en el poder; aún así la sociedad civil ha luchado sin descanso para ganar espacios y encontrar su propia autonomía frente al Estado, ante ello ha echado mano de diferentes estrategias y modos de organización.

En relación con la dimensión de la *responsiveness*, las personas de la sociedad civil o, bien, la sociedad en general han desarrollado movimientos sociales que ponen en relieve la falta de capacidad de los gobernantes para atender las necesidades que están fundamentadas como premisas del Estado de derecho. Estos grupos también están conscientes de sus intereses y en conexión con la dimensión de la *accountability*.

Los movimientos que, en el país, han adquirido una mayor relevancia por la pluralidad de las demandas democráticas son: el Ejército Zapatista de Liberación

⁵⁹ Se arguye, además, que la democracia, a fin de combatir el totalitarismo, se ve forzada a copiar sus métodos, tornándose ella misma totalitaria (Popper, 2002: 16).

Nacional (EZLN) (Le Bot, 1997 y Monsiváis, 2001), San Salvador de Atenco (Alcayaga, 2002), la Asamblea Popular del Pueblo de Oaxaca (APPO) (Osorno, 2007) y el movimiento más reciente, el Frente Amplio Progresista (FAP) liderado por Andrés Manuel López Obrador, ex candidato a la presidencia de la república y militante del Partido de la Revolución Democrática en el proceso electoral de 2006 (Díaz, 2007).

El fenómeno en México radica en que los movimientos sociales y sus respectivas organizaciones son una manifestación clara y pacífica frente a la falta de respuestas a sus demandas por parte del Estado. Por esta razón, en épocas recientes, se multiplica esta práctica. De acuerdo con el Latinobarómetro (2006: 28), en América Latina las manifestaciones constituyen la máxima expresión para presionar al Estado y lograr que las demandas sean escuchadas; en los 18 países encuestados, en el período de 2000-2006, el promedio de quienes asistieron a alguna manifestación es de 13.6, mientras que entre 1995-1998, el promedio fue de 23; este valor se destaca que está por arriba de la media entre los años 2000-2006, con una diferencia de 9.4; período en que percibimos disminución de manifestaciones en la calle.

Con los resultados del Latinobarómetro (2006), nos ubicamos en la estadística anterior donde en la asistencia a manifestaciones la media es de 12 en América Latina; en el caso de Brasil, tiene 16 muy arriba de la media; México con 10; Chile y Argentina presentan 9, lo cual indica que la participación de estos tres últimos países es menor a la de Brasil y, están por debajo de la media por lo menos con uno o dos puntos respectivamente. Los tres últimos países presentan baja participación ciudadana en contraste con Brasil que demuestra una organización de grupo, o una política significativa respecto al reclamo de sus derechos en el contexto social.

Ahora bien, respecto a la relación de la sociedad civil con el Estado se observa que, el desarrollo del sistema político mexicano implicó un alto crecimiento de la

injusticia social y el rompimiento de un “Estado benefactor o ideal”, y trajo como consecuencia la transformación de la participación civil activa y su intervención en las decisiones dentro del Estado democrático. Como lo mencionaba Kelsen: “puede haber una discrepancia entre el orden social y sus súbditos” (Kelsen, 1932: 36).

En teoría, la función básica del Estado es aplicar con eficacia sus instrumentos a fin de responder a las demandas básicas de la población en el interior del Estado-nación, tomando en cuenta la territorialidad y soberanía de cada una de las regiones. Por desgracia esto no ha sido posible en cada uno de los países latinoamericanos, el Estado ha sido rebasado en su quehacer político, problema que se acrecienta ante la globalización económica, dado que hoy las personas hablan y saben más de política (Sosnowski, 1999: 15-16).

Cada día, los temas de política interesan más a las personas. Según el Latinobarómetro (2006: 25) el promedio de participación política en América Latina es de 26 entre los años 1995-2006, en contraste con 26.5 de 2000-2006. Conocido es que frecuentemente se habla de política; y a la pregunta sobre la constancia con que las personas hablan de política, las respuestas contemplan las variantes de muy frecuentemente y más frecuentemente; así, Brasil obtuvo 35, México 25; Chile 22 y Argentina 22, se observa que en Brasil las personas están más interesadas en la política.

Pero no sólo se trata de hablar de política, sino también de convencer a los ciudadanos de los temas o problemas relevantes; el promedio general es de 15.75 entre 2000-2006, en contraste con 16 que resultó entre los años 1995-2006, que representa una diferencia de 10 entre los que hablan de política y los que realmente tratan de convencer; sobre esta situación las estadísticas particulares son: Brasil 27; México 13; Argentina 9 y Chile 8. Claramente México está por debajo de la media, más aún están

Argentina y Chile; Brasil, por su parte, es el país con mayor porcentaje de los cuatro al superar la media.

3.2.2 Confianza ante las instituciones del Estado

La sociedad civil entendida básicamente como “el conjunto de relaciones no reguladas por el Estado” (Bobbio, 1998: 41), se manifiesta de diversas formas para satisfacer los disímiles intereses de sus integrantes. El Estado asume un papel regulador sin obstaculizar su desarrollo continuo. Estas diferentes formas de manifestación han sido estudiadas según sus estructuras, funciones, elementos constitutivos, mecanismos, órganos, entre otras características analíticas, siempre dentro de un marco normativo, ya que la sociedad civil y los ciudadanos deben ser contemplados como sujetos del cambio y, por consiguiente, contribuyentes directos del proceso de democratización.

Por tanto, todo gobierno democrático, como se ha visto a lo largo de este trabajo, debe contar con los medios necesarios y los organismos que permitan que la sociedad civil exprese sus inconformidades, propuestas y señalamientos correspondientes con un fin determinado y, considerar cada una de estas iniciativas y sugerencias para su aplicación o corrección.

También es importante resaltar que no toda la actividad del Estado es política. Generalmente se califica de político solamente a quien en el Estado dirige o conduce, no al que ejecuta, sin embargo lo político dependerá de las circunstancias sociales, es decir del grado de homogeneidad social y política del Estado, así como de su forma concreta (Heller, 1998: 261-276).

El Estado, como no se despliega por sí solo, debe contemplar en su interior la actuación de los diferentes grupos políticos, partidos políticos, alianzas y otras asociaciones cuya participación no es eminentemente política, como las iglesias, las

sociedades patronales y obreras, las organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector privado, los medios de comunicación, entre otras voces que esperan ser escuchadas.

Barber (2000) nos advierte que los defensores de la sociedad civil fuertemente democrática reconocen que ni siquiera ellos son neutrales: su concepción de la sociedad civil es un subconjunto restringido de todas las formas posibles de asociación y la limitan a formas que al menos son nominal o potencialmente democráticas y abiertas (Barber, 2000: 61). En pocas palabras, el componente principal es una forma humana de asociación que tiene su núcleo en la familia.

En su momento, Kelsen mencionaba que “el Estado solamente debía respetar la voluntad general construida sobre la base de las formaciones sociales como los partidos políticos” (Kelsen, 1932: 23-29). Deja claro que la existencia de un estado de partidos (*Parteienstaat*) era la forma jurídica legal para el reconocimiento de los intereses colectivos.

Bajo esta perspectiva, toma aún mayor relevancia la relación entre “política y Estado”. En este marco se entiende a la política “en el más eminente y ejemplar sentido, [como] la organización y actuación autónoma de la cooperación social en un territorio” (Heller, 1998: 262), para lo cual debe existir una estrecha vinculación entre los diferentes entes sociales, desde el punto de vista del entendimiento de las distintas realidades; no significa que deban participar en forma parcial. En este sentido no dejamos de considerar la relevancia del grado de confianza que posee la sociedad civil en las instituciones del Estado.

En el siguiente cuadro podemos apreciar el grado de confianza que posee la sociedad civil en las instituciones, si partimos de la base de que éstas son el pilar fundamental para la democracia en América Latina.

Cuadro 1. Serie de tiempo, confianza en instituciones

INSTITUCIONES	GRADO DE CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES EN CADA UNO DE LOS AÑOS, SENSIBLEMENTE VA EN AUMENTO						TOTALES
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Iglesia	72	71	62	71	71	71	69.6
Televisión	49	45	36	38	44	64	46
Presidente	30	-	31	36	43	47	31.4
Fuerzas Armadas	38	38	30	40	42	44	38.66
Gobierno	-	25	24	30	36	43	31.6
Empresas grandes	36	32	30	42	-	-	56.5
Empresas privadas	-	-	-	-	38	42	40
Municipalidad	31	32		34	37	-	33.5
Bancos	-	36	27	41	39	-	35.75
Policía	30	33	29	37	37	37	33.83
Sistema judicial	27	25	20	32	31	36	28.5
Congreso	24	23	17	24	28	27	23.83
Partidos políticos	19	14	11	18	18	22	17
Núm. de casos	18.135	18.522	18.658	19.697	20.209	20.234	115.361

Fuente: cuadro ajustado al período 2001-2006 con datos del Latinobarómetro (2006: 30).

Al revisar la información contenida en el cuadro podemos asegurar que en América Latina cada vez es menor la confianza en los partidos políticos; sin embargo son las instituciones responsables del quehacer cotidiano de la democracia y las encargadas de la consolidación y legitimación de ésta.

Para efectos de un mejor análisis hemos ordenado la información del Latinobarómetro (2006: 30) que hace referencia a una serie de instituciones, que en total suman 115,361 casos comprendidos entre los años 2001-2006; ahí se asegura que la institución con mayor grado de confianza es la iglesia y en último lugar están los partidos políticos. El mismo estudio sitúa a la televisión en el segundo lugar, aunque en este caso sus resultados fluctúan en cada uno de los seis años, con un promedio de 46; el Sistema Judicial y el Congreso con 28.5 y 23.83 respectivamente, así la distancia entre la televisión respecto al congreso es de 22.17, y con relación al Sistema Judicial la distancia es un poco menor con 17.5%; es significativo resaltar que el Sistema Judicial tenga mayor credibilidad que el Congreso.

En términos generales la confianza en las instituciones representadas por la iglesia, la televisión, el sistema judicial, el Congreso y los partidos políticos ha aumentado sensiblemente de año en año, lo cual indica un avance significativo en la credibilidad de las instituciones que favorece el trabajo en los acuerdos o consensos entre los grupos de la sociedad civil.

Como se ha hecho referencia en el trayecto del presente trabajo vemos que el Estado, para actuar, requiere de “consensos”⁶⁰ y “disensos”⁶¹ que incluyan la participación ciudadana, representada a través de la clase política. Dentro de este sistema, el pueblo tiene la facultad de destituir o ratificar a sus delegados⁶² y cambiar la forma de gobierno cuando éstos no respondan al mandato ciudadano. Por tanto “las reglas de gobierno y su legitimidad descansan en el “consenso de los individuos” (Held, 1997: 67); así la soberanía no puede imponerse e intervenir en los derechos civiles (evitando caer en la ilegitimidad), por el contrario debe garantizar los ordenamientos en los espacios de libertad, sin violar ningún procedimiento previsto por la misma Constitución.⁶³

El Estado de derecho a través de los ordenamientos jurídicos que se ejercen en el poder soberano permite la mejor participación de la clase política y de la sociedad civil; a quien atente en contra de ese derecho, violando el marco jurídico, se le determinará un castigo, sin importar el papel o función que desarrolle dentro del Estado. En otras palabras en el Estado de derecho consideramos que “todos somos iguales, nadie debe de

⁶⁰ Se entiende por consenso los acuerdos mínimos a que pueden llegar los diferentes actores políticos.

⁶¹ Los disensos serán entendidos como los desacuerdos que son tratados una vez superados los acuerdos mínimos entre los diferentes actores políticos.

⁶² Se entiende la ratificación no como una reelección, sino a que cuando ese partido político o mandatario quiera postularse para otro cargo público, el pueblo, a través del voto y las estructuras que el Estado le ha concedido para su expresión, estará en su derecho de volver a confiar en él o no.

⁶³ Se llama constitucionalismo a la teoría y la práctica de los límites del poder. El constitucionalismo encuentra su completa expresión en las constituciones que establecen límites, no solamente formales sino también materiales, al poder político, representados por la barrera de los derechos fundamentales que una vez reconocidos y protegidos jurídicamente elevan contra el intento y presunción del detentador del poder soberano de someter a reglamentación cualquier acción que los individuos o los grupos intenten emprender (Bobbio, 1998: 139).

ser atemorizado. Todos en la ley tenemos nuestra mayor seguridad” (Colosio, 1996: 48). Sin embargo es indispensable comprender que la democracia, en el contexto de un régimen capitalista, es quien abandera la libertad y la justicia.

Para las mediciones en el Latinobarómetro (2006: 57) se preguntó: ¿Qué significa la democracia?, de ésta se desprende el peso que tiene para los ciudadanos de los diferentes países, donde se hizo la medición, la importancia de resguardar la “libertad y la justicia”. Se realizaron cuatro mediciones para los siguientes años: 2001, 2002, 2005, 2006; se utilizó una muestra de $n = 20.234$, con la participación de doce países, de los cuales sólo se consideran los resultados en “igualdad y justicia”.

En esta medición hay un aumento favorable de dos puntos, específicamente entre la tercera medición del año 2005 y la cuarta, en el año 2006 que pasó de 11 a 13 en promedio general. Así mismo, se observa que el promedio de las cuatro mediciones para Chile y México es de: 21 y 19 respectivamente, una de las más altas en su importancia; en cambio, el peso de igualdad y justicia en Brasil y Argentina arrojó una valoración de 9, muy por abajo de la media, con 10 y 12 en relación con aquellos países que dan un peso mayor a igualdad y justicia, lo que representa, aproximadamente, que apenas un individuo de cada diez se preocupan por la relevancia de estos valores.

La sociedad civil evidentemente emana de la ciudadanía, según la definición de la Organización de las Naciones Unidas:

Se trata de la relación asociativa que los ciudadanos (al margen de sus familias, amigos y lugares de trabajo) entablan voluntariamente para promover sus intereses, ideas, ideales e ideologías. No incluye la actividad asociativa con fines de lucro (el sector privado) o de gobierno (el sector estatal o público).⁶⁴

⁶⁴ Las Naciones Unidas y la sociedad civil contemplan diferentes tipos de organizaciones como son: organizaciones populares, organizaciones profesionales, organizaciones confesionales, mundo académico, organizaciones no gubernamentales benéficas, movimientos sociales y redes de activistas. http://www.un.org/spanish/civil_society/sociedadcivil.html.

De esta definición, la sociedad civil logra tener una autonomía independiente del sistema político y en consecuencia del Estado, debido a que no buscan la lucha del poder ni se subordina a los partidos políticos. Estos actores no persiguen actividades lucrativas, sino, más bien, buscan controlar los excesos negativos que emanan del Estado, “la pluralidad y su relación con el sistema político es de crítica y cooperación” (Olvera, 2003: 24).

La ciudadanía y la sociedad civil desempeñan un papel fundamental en el proceso democrático, en la medida que ni una ni otra dependen de instituciones o personas —partidos políticos y dirigentes— con motivos que difícilmente coincidirían totalmente con los intereses del conjunto de la sociedad. De acuerdo con las condiciones históricas de la formación y el desarrollo de los partidos políticos, éstos suelen comportarse como “regímenes autoritarios, por ejemplo, los partidos políticos son parte de la sociedad civil en la medida que articulan luchas por la defensa de los derechos civiles, así como por la defensa de los derechos políticos y la vigencia del Estado de derecho en general” (Olvera, 2003: 30).

Eso significa que las prioridades de los partidos políticos se identifican con la sociedad civil y enarbolan conjuntamente un propósito determinado, que afecta a ciertos sectores de la población; sin embargo, en México los partidos políticos ocupan el último lugar de confiabilidad como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Confianza en las instituciones políticas mexicanas

LA NATURALEZA DEL COMPROMISO CÍVICO IFE JUNIO, 2003	CALIFICACIÓN (%)	PROMEDIO
Los curas, sacerdotes, o ministros religiosos	7.42	6.96
Los maestros	7.40	
La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	7.27	
Las Organizaciones Sociales de ayuda	7.12	
Los medios de comunicación	6.92	Por
El Instituto Federal Electoral (IFE)	6.66	
El presidente de la república	6.16	debajo del promedio
El gobierno de su estado	5.98	
El gobierno federal	5.92	
Las autoridades del municipio	5.84	
Los diputados federales	5.14	
La policía	5.11	
Los partidos políticos	5.04	
PROMEDIO TOTAL DE LA CONFIABILIDAD		6.96

Fuente: cuadro ajustado con datos de la encuesta de la Naturaleza del Compromiso Cívico: Capital social y Cultura Política en México (Flores, 2004: 200).

Con esta información se percibe que las instituciones requieren desarrollarse como sistemas organizacionales, regidas por reglas y normas objetivas; la confiabilidad es un valor fundamental en el más alto sentido, involucra al orden para la interrelación social que contempla la construcción de herramientas que permitan resolver los problemas y a su vez, canalizar los intereses o las necesidades de la población.

Las encuestas arrojan una calificación en promedio de 6.96 puntos porcentuales, respecto a la confiabilidad de los partidos políticos; quizá, este resultado se perciba bajo, pero es el producto de la percepción de las personas sobre las instituciones, es por ello que las calificaciones de la confianza se observan también muy bajas, tanto para los gobierno del estado, gobierno federal y las propias autoridades del municipio.

Las instituciones, de los últimos sitios en el cuadro, los diputados federales, la policía y los partidos políticos, fluctúan entre 5.98; 5.92; 5.84; 5.14; 5.11; y 5.04 respectivamente para cada una de dichas instituciones; el promedio entre todas ellas apenas alcanzan 5.51 puntos porcentuales. Salta a la vista que estas instituciones quedan por debajo de los representantes de la iglesia, maestros, organizaciones sociales de ayuda, medios de comunicación, el IFE y el presidente de la república.

En cambio, otro comportamiento, al cual se refiere Olvera; es precisamente el comportamiento distinto que adquieren los partidos políticos de cara a la sociedad civil:

En democracias estabilizadas, los partidos políticos suelen separarse progresivamente de la sociedad civil e integrarse cada vez más en el sistema político. Si bien continúan siendo siempre una mediación entre la sociedad y el Estado, los partidos tienden por su propia naturaleza a cerrarse relativamente a la participación civil (Olvera, 2003: 30).

Esta situación se presenta por el alejamiento de los partidos políticos que se manifiestan a través de plataformas políticas que responden a intereses diferentes que ya no requieren abanderar, principalmente, las causas de la sociedad civil y se burocratizan en la defensa de intereses de grupos e incluso, en ocasiones, se distancian de los problemas que aquejan a la ciudadanía. Más adelante enseguida podremos observar la percepción de los encuestados sobre quiénes representan los intereses de la sociedad en relación con el pueblo y con las autoridades.

Todo indica que el pueblo sabe identificar lo que es la democracia y cuenta con una sociedad civil capaz de trabajar los consensos necesarios para el fortalecimiento de la vida democrática. En el cuadro 3 vemos que el Cuerpo de Bomberos tiene 71.2, lo que indica que goza de mayor confiabilidad que los integrantes de una casilla electoral, quienes obtuvieron el 58.6, seguidos de los policías con 43.6 y, finalmente, los soldados con 44.8, respecto al grado de representación de los intereses ciudadanos.

Las autoridades perciben la representación de intereses en bomberos apenas con un 22.9; a diferencia de soldados, policías e integrantes de una casilla quienes tienen 48.3, 47.6 y 30.7 respectivamente; el resultado de los puntajes de quién representan mejor los intereses, las percepciones del pueblo, es sensiblemente mayor en bomberos sobre integrantes de una casilla electoral.

Cuadro 3. Representación de intereses. ¿Los intereses de quién cree usted que representan...?

	Los del pueblo	Los de las autoridades
Los bomberos	71.2	22.9
Los policías	43.6	47.6
Los integrantes de una casilla electoral	58.6	30.7
Los soldados	44.8	48.3

Fuente: Encuesta de la Naturaleza del Compromiso Cívico: Capital Social y Cultura Política en México (Flores, 2004: 202).

Desde otro acercamiento, podemos decir que la sociedad civil está basada en el consenso y se comprende como “la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendiendo restrictivamente, y casi siempre con polémica, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo” (Bobbio, 1998: 39).

En México, la sociedad civil interviene y se solidariza ante diferentes circunstancias⁶⁵ avasalladoras, por ejemplo: lo acaecido en San Salvador Atenco en el Estado de México, hubo protestas realizadas enérgicamente en la calle que muestran los enfrentamientos que provoca el deseo de ingresar a un mundo globalizado en contra de los intereses populares; en aquella ocasión se pretendía despojar de sus tierras a los campesinos lugareños por medio de la fuerza del Estado para dar lugar a un nuevo aeropuerto que requería la “modernidad”.

El Gobierno Federal decidió expropiar las tierras de campesinos oriundos del lugar cuyo único sustento era el cultivo; la arbitrariedad provocó que la unidad fuera sólida y que ante la amenaza del gobierno, la sociedad se preparara para los desafíos, “aun así, todo indica que los opositores lograron construirse como tales en la medida que fueron descubriendo sus capacidades de respuesta y los impactos que ésta genera en la opinión pública” (Alcayaga, 2002: 125).

⁶⁵ “Las acusaciones versan sobre la falsedad en la que habría incurrido Fox en su campaña proselitista, al prometer un crecimiento anual en la economía del 7%; la falta de transparencia en el origen de los recursos de la campaña; promover la inversión privada en el sector eléctrico; la expropiación para la construcción del nuevo aeropuerto y cambios en la política exterior” (Alcayaga, 2002: 86).

Como se puede atestiguar, queda evidencia de que la participación de pequeñas organizaciones logra obtener un nivel óptimo con grupos altamente organizados, a quienes se les aúna la presencia e influencia de partidos políticos que buscan sacar provecho propio, así como la actuación de agentes infiltrados en la organización de los campesinos.

Otro ejemplo de estos movimientos sociales fue el denominado Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), organización civil que nació en el año 2006 como respuesta a las violaciones sistemáticas de los derechos humanos por parte del gobierno de Ulises Ruiz Ortiz, gobernador del estado de Oaxaca, quien se presentó en contra de las organizaciones que luchaban por los derechos civiles en el mismo Estado.

El surgimiento de esta organización, APPO, responde a la necesidad de hacer frente a la represión para que sus demandas fueran reconocidas y atendidas; básicamente eran libertad, democracia y justicia social. Parece interesante retomar a Sotelo (2008), cuando describe y esclarece los escenarios donde se realizaron aquellos sucesos de Oaxaca. Describe esta entidad de la siguiente manera:

Estado de la república con mayor diversidad de lenguas, y aporta enorme riqueza cultural a la humanidad. Los pueblos zapotecas que vivieron en los Valles centrales fueron artífices de la primera alta civilización que surgió en el continente, antes que otras culturas mesoamericanas como la maya... Así pues, los pueblos que hoy conforman el estado de Oaxaca se han distinguido históricamente a lo largo de decenas de ciclos, por ser independientes, organizados, orgullosos y sabios (Sotelo, 2008: 25).

Sin embargo, los oaxaqueños, a pesar de ser ricos en cultura y poseedores de grandes riquezas en sus tierras, en el contexto de la democracia mexicana pasaron a ser de los pueblos más pobres dentro de la geografía del Estado nacional.

Los acontecimientos de Oaxaca llevaron a realizar mediciones internacionales, con la finalidad de determinar el grado de gobernabilidad y avance de la democracia en México; obviamente, también ayudaron para hacer notar distintas visiones acerca del

comportamiento de los grupos sociales; tal es el caso de Freedom House, que aunque no destaca por ser un analista social, merece ser tomado en consideración por ser una corriente de opinión gracias a la metodología que emplea como elemento de medición.

A través del estudio que realiza Freedom House (2007) encontramos, en su resumen denominado *Libertad en el Mundo- México 2007*, la exposición que hace hincapié, principalmente, en la pérdida de las libertades civiles, al declinar de 3 a 2 en una escala de 0 a 7 puntos, lo cual muestra un mínimo para el punto dos, mientras que el punto tres nos dice que la nación garantiza algunas protecciones a la ley.

Ha quedado de manifiesto que las libertades civiles se encuentran en un constante declive, lo cual refleja un deterioro en la calidad de la democracia como respuesta a la falta de atención a las demandas ciudadanas de parte de las autoridades.

En el estado de Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), o el Frente Amplio Progresista, inicia su manifestación pública el primero de enero de 1994, justo en los momentos en que entraba en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México.

El EZLN es un movimiento indígena que atrajo la solidaridad internacional y nacional y de diversas organizaciones no gubernamentales hacia las demandas de los pueblos indios que

Exigen reformas económicas, sociales, políticas y culturales que ponen en peligro los intereses creados, las inercias y los programas de modernización excluyentes como el TLC. Si bien los zapatistas no reivindican el poder para ellos mismos, si desafían frontalmente al Partido Revolucionario Institucional, partido de Estado en el poder desde casi 70 años (Le Bot, 1997: 20).

Con la difusión de estos movimientos se genera una nueva forma de lucha y articulación; simbólicamente, para una buena parte de la sociedad civil, redes de organizaciones no gubernamentales o ciudadanos, representa el impulso de la lucha por la democracia, lo que significa un gran avance en la participación que “implica la

existencia de actores sociales que orientan su acción al espacio público” (Olvera, 2003: 23).

En relación con lo anterior, Held hace hincapié en la cuarta esfera conocida como “el reino de las asociaciones y organizaciones mediante las cuales los individuos y los grupos pueden promover sus propios proyectos, independientemente de la intervención directa del Estado o de colectividades económicas como las corporaciones o sindicatos” (1997: 221). Y así se involucra la interrelación con el rol que desempeña la sociedad civil.

Recordemos, que durante las décadas pasadas sucedieron hechos graves en México, entre los que están las desapariciones y el encarcelamiento político, realizados por los aparatos represores del Estado, frente a que, por el temor y miedo que existía en la población, fueron pocos los ciudadanos que se atrevieron a criticar lo que ocurría.

De los aparatos de terror que propiciaron ese temor y miedo, sólo quedan vestigios con un campo de maniobra estrecho y limitado; lo que no ha desaparecido del todo son las huellas subjetivas provocadas por los años de terror, como los sucesos de Tlatelolco en 1968 que quedaron en lo más profundo de la conciencia de los mexicanos y dejaron secuelas que a la fecha no han podido ser resarcidas (Poniatowska, 1996).

Estos hechos evidencian un inmovilismo social y, una resistencia al riesgo y al compromiso político que provocan que la sociedad civil no tenga la presencia debida en la búsqueda de la consolidación democrática.⁶⁶ Como lo afirma Chávez:

Ciertamente, las organizaciones civiles están renovando las formas de asociación comunitaria y de participación social, generando una serie de efectos en cadena. Uno de estos cambios es su tendencia hacia la universalización entendida como una transformación radical del espacio del tiempo (Chávez, 2003: 155).

⁶⁶ La sucesión de acciones “de la desobediencia”, y el hecho mismo de emprenderlas, corresponde al gozo de discrepar, fenómeno hasta entonces efímero en la experiencia estudiantil, de un día o dos de duración por lo general. En los meses del movimiento se vive con ritmos inesperados en el ámbito de la nueva responsabilidad o, si se quiere, del compromiso generacional (Scherer y Monsiváis, 1999: 170).

Sin embargo, refleja el grado de apego que existe en América Latina respecto a la democracia como una alternativa de movilidad social.

Cuadro 4. Índice de apego a la democracia

	Porcentaje
Nada apegado	7.1
Poco apegado	59.8
Apegado	14.9
Muy apegado	18.2
Total	100

Fuente: Encuesta de la Naturaleza del Compromiso Cívico: Capital Social y Cultura Política en México (Flores, 2004: 188).

En el cuadro anterior se observa que, desafortunadamente y a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil, en México el 7.1 y 59.8 respondieron tener nada de apego y/o sentirse poco apegado a la democracia, la cual deja sólo un rango de 18.2 y 14.9 para quienes contestaron sentirse muy apegados y/o apegados a ella.

De esta manera, hallamos que las organizaciones civiles representan un factor importante en el acontecer mexicano, su participación ha ayudado a modernizar al Estado y contribuyen a la resolución de problemas, llenando los vacíos en la atención a las necesidades de la población olvidada por el Estado. Estas organizaciones funcionan como asociaciones libres y voluntarias, se conforman de ciudadanos en la actuación de las instituciones públicas o bien por los requerimientos de abrir otras alternativas para el resto de la sociedad (Olvera, 2003).

Las organizaciones civiles se encuentran reguladas y aceptadas por el gobierno, y se conforman en tres tipos: “a) asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos; b) organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad, más conocidas (incorrectamente) como organizaciones no gubernamentales, y por último, c) asociaciones de asistencia privada” (*ibíd.*: 36).

Además, existen una serie de organizaciones que se desenvuelven en el ámbito de la sociedad civil:

De acuerdo con cifras del Centro Mexicano para la Filantropía, había en 1998 más de 5,000 ONG en nuestro país. Había 271 trabajando con indígenas y más de 300 con campesinos, ambos grupos en proyectos de desarrollo sustentable y protección de los derechos humanos. Había alrededor de 340 asociaciones abocadas exclusivamente a la defensa de los derechos humanos, pero otras 570 también tomaban esta área como parte de su trabajo cotidiano. Se contaban más de 1,000 asociaciones ambientalistas y cerca de 500 que se concentraban exclusivamente en asuntos de género. Asociaciones tipo ONG, dedicadas exclusivamente a la educación, sumaban cerca de 100, y más de 200 las orientadas a la salud popular. Las instituciones que atendían a discapacitados eran cerca de 700; 550, a niños; 450, a mujeres en perspectiva de salud; 150 trabajaban con jóvenes y otras tantas con ancianos. Había muchas asociaciones dedicadas a temas más específicos (Olvera, 2003: 57).

A finales de la década de los noventa la sociedad civil, conformada por asociaciones de carácter privado, organizaciones de individuos, grupos y las ONG, asume el papel protagónico que les corresponde en el proceso del avance democrático. Su presencia pública se hace sentir cada vez que afloraran problemas de alcance nacional.⁶⁷ El incremento de estas organizaciones a partir de 1995 es evidente, cuando el total era de 2,364 ONG, en el año 2000 llegan a 6,887, lo que significa un crecimiento de 191.33% (Aguayo, 2000: 431).

En todo momento la sociedad civil debe denunciar y pronunciarse en contra de las desigualdades, también debe exigir cuentas sobre las acciones en contra de la corrupción del sistema político y económico, pues el país en su conjunto tendrá que pagar los costos de un posible colapso que podría seguir al manejo ilícito del dinero en determinados banqueros y empresarios nacionales.

También es competencia de toda la sociedad mexicana, entender y estar informada de un posible proceso de privatización de sus principales energéticos, como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), asimismo debe atender la posible privatización de la educación pública. Ante estos hechos, la sociedad civil no debe cruzarse de brazos, o permanecer sin decir palabra alguna. La

⁶⁷ Las organizaciones gremiales suelen estar formadas por sindicatos, asociaciones patronales y profesionales, organizaciones campesinas, organizaciones de colonos. Las asociaciones de carácter privado suelen estar formadas por asociaciones culturales, deportivas y religiosas. Las organizaciones no gubernamentales son especialmente de grupos humanos, feministas y ecologistas.

lucha será por la necesidad de un Estado de derecho y de instituciones estables que protejan y definan los límites de acción de cada sistema y de la sociedad en sí.⁶⁸

A continuación, podemos ver la representación del comportamiento y la confianza que tiene la sociedad respecto de las instituciones como agentes canalizadores de las inquietudes de los ciudadanos en México.

Cuadro 5. Percepción sobre las instituciones
¿Qué instituciones cree usted que le ayudarían en caso de que tuviera que resolver situaciones como las siguientes...? (%)

	Secretaría de estado/Gobierno federal	Salud pública (IMSS, ISSSTE, Sra. Salud)	Gobierno estatal	Gobierno local	Instituciones descentralizadas	Organizaciones no gubernamentales/albergues	Cámaras empresariales	Otras (iglesia, universidad, partidos)	Ninguna	NS	NC
Quedarse sin trabajo	17.6	.4	.4	5.5	1.7	.3	.8	4.4	33.6	32.8	2.5
Si atropella a una persona	12.9	12.6	.1	4.4	27.5	.1	.0	1.8	18.0	20.8	1.7
En caso de un desastre natural (terremoto o inundación)	34.3	1.1	10.8	12.3	5.4	2.2	.0	.5	9.5	22.9	1.0
Si pintan la barda de su casa sin permiso con la propaganda de un partido	24.8	.1	.5	15.3	8.1	.0	.0	5.1	17.8	26.6	1.7
Si no tiene para pagar el hospital	12.9	11.3	.4	3.9	7.3	2.1	.1	4.1	23.8	31.7	2.4
Si le roban en la calle	57.3	.1	.4	10.1	.4	.1	.0	.4	15.7	14.6	1.0
Si le ofrecen comprar su voto	10.2	.0	.1	3.2	28.5	.0	.0	1.4	21.8	33.4	1.6
Si denuncia un caso de corrupción	30.8	.0	.3	9.0	3.8	.0	.0	.6	20.3	32.8	2.4

Fuente: Encuesta de la Naturaleza del Compromiso Cívico: Capital Social y Cultura Política en México (Flores, 2004: 206).

En el cuadro anterior se hace referencia a las percepciones que las personas tienen respecto a la confianza de recurrir a las instituciones públicas cuando tienen la necesidad de resolver un problema junto con ellas. Los resultados fluctúan entre 17.6 y

⁶⁸ Por un lado el conjunto de instituciones que define y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos; por otra parte el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores y nuevas demandas sociales, así como la vigilancia de la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados (Aguayo, 2000: 25).

57.3; llama la atención la recurrencia a ciertas instancias ante los problemas presentados, por ejemplo: si el problema es haberse quedado sin empleo, la opción más aceptada es no acudir a alguna institución, respuesta que obtuvo 33.6, quienes no saben a quién acudir son 32.8 y solamente 17.6 acudiría a la secretarías de estado del gobierno federal; si el problema es robo en la calle, 57.3 acudirían a la secretaría de estado o de gobierno; ante un problema de desastre natural, 34.3 iría a la secretaría de estado, en cambio 22.9 no sabe a quién acudir.

Si pintan la barda de su casa sin permiso con propaganda de un partido, se dieron los siguientes resultados: 24.8 recurriría a la misma secretaría, 26.6 no sabe adónde ir y 17.8 no acudiría a ninguna institución. En la entrevista se cuestionó sobre la posibilidad de la compra del voto personal a favor de algún candidato, 33.4 no sabe a quién acudir, en cambio, 28.5 de las personas acudiría a instituciones descentralizadas y 21.8 no acudiría a instancia alguna.

Otra pregunta fue relacionada a la falta de dinero para pagar un hospital; 23.8 no acudiría a institución alguna y 31.7 no sabría a donde ir, solamente 11.3 acudiría a la Secretaría de Salud Pública. Si se atropella a una persona, 18 y 20.8 no acudiría a alguna institución, en cambio, 12.9 y 12.6 acudiría a la secretaría de estado, o bien, a salud pública, respectivamente. Si se denuncia un caso de corrupción; solamente 30.8 acudiría a las secretarías de estado, 20.3 y 32.8 quedarían en las casillas que proponen no acudir a alguna institución o no sabría a cuál ir, respectivamente.

Hay un mínimo de personas, con la percepción de ante un problema saber a cuál institución acudir, en contraste un alto número de personas que no acudiría a alguna institución o no sabe a cuál acudir; se demuestra por un lado la claridad de las funciones de las instituciones y por otro la falta de información sobre las mismas, o bien la carencia de interés por saber acerca de las instituciones y qué y quiénes las representan.

Además, en México la sociedad civil se resiste a irrumpir responsablemente en el quehacer nacional, pese a que su presencia es imprescindible para avanzar en la institucionalización democrática. No cabe la menor duda de que el recuerdo de las crisis ante desastres ecológicos, aunado a la falta de seguridad, salud, educación y vivienda, no permiten sumar esfuerzos y crear demandas; sin embargo es notorio que siguen sin desaparecer por completo de la conciencia colectiva y han “cobrado factura” y, sigue prevaleciendo el temor a ser víctimas de la violencia por motivos políticos (de los casos más recordados están la muerte de Luis Donaldo Colosio, de los hermanos Massieu, del cardenal Posadas Ocampo, periodistas, ciudadanos, etcétera). A este temor se suman 2,000 muertes del crimen organizado durante el sexenio de Vicente Fox, que continúan causando efectos en la sociedad.

Sin embargo, los ciudadanos y las organizaciones sociales representativas deben sobreponerse a esos y otros temores que puedan estar induciendo al inmovilismo y a la pasividad pública. La democratización, con respecto a las leyes y a las instituciones, no es asunto exclusivo de la clase política, aunque ésta tenga un rol importante que cumplir.

Hasta ahora las decisiones importantes del país han estado en manos de los actores políticos y han puesto a los políticos en la mira de la crítica pública, pero también, les han permitido concentrar más poder del que efectivamente les corresponde en una democracia. Así, la sociedad civil en muchos de los casos se inclina ante una autoridad, lo que genera, como consecuencia un sistema autoritario incapaz de sostener un diálogo, proyectando un gobierno intolerante ante la necesidad de someter, inmediata y violentamente según creencias particulares, a todos los disidentes (Le Bon, 2005: 44-49).

México tiene ante sí enormes desafíos que la clase política no puede ni podrá enfrentar por sí sola, aún si se asumiese que sus miembros puedan siempre y en todo momento generar el bien común por encima de determinados intereses particulares.

Según Laclau (2005), la voz de la sociedad civil va a interpretar las demandas populares, dentro de todos los eslabones acoplados de la cadena equivalencial, entendida como la pluralidad que la representa simbólicamente en dos sentidos: en su incorporación, y como un desafío de su formación ante un poder hegemónico en el marco de su identidad con la propia comunidad, que va en una transición que parte de la manifestación de las demandas democráticas hacia las conscientes demandas populares y resuelve los problemas particulares bajo los principios de igualdad y libertad.

Ahora se trata de superar el pasado en México, anteriormente se clasificaba al conjunto de demandas como: “*el paquete*, es decir, un gran conjunto de demandas simultáneas presentadas como un todo unificado. Era sólo con estas últimas que el régimen no estaba preparado para negociar —generalmente respondía a ellas con una despiadada represión—” (Laclau, 2005: 109).

El viejo discurso político se controlaba a través de una equivalencia dominante, que entorpecía la comunicación eficiente en términos de saber escuchar al otro; en una interacción comunicativa se entrevé un colectivo en sí mismo, es decir, un funcionamiento que representa los intereses de las personas y no los de la clase dominante o económica.

La clase política por sí sola es incapaz de resolver los problemas que demanda la ciudadanía, es necesario considerar a la sociedad civil para la implementación de políticas públicas que benefician al colectivo. Al respecto encontramos una baja relación en la comunicación de parte de la sociedad civil respecto de las instituciones

del Estado y viceversa; las instituciones por su parte denotan desinterés por escuchar las demandas y/o propuestas de la sociedad civil.

Por ejemplo, los datos empíricos sobre el compromiso cívico en México reflejan la existencia de un porcentaje que aún es muy bajo, que alcanza apenas 34.8%; mientras el de mayor grado de compromiso solamente llega a 18.3%; se puede ubicar como medio el 19.2% y como bajo 27.7%. El análisis nos indica que, en los términos que lo define Laclau, la sociedad civil es poco consciente y comprometida con el desarrollo de las causas democráticas, las cuales requieren de demandas populares para la actividad política. En la medida que se haga factible abrir esos espacios de comunicación y resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos se alcanzará una democracia representativa.

Cuadro 6. Índice de compromiso cívico

Categorías	%
Muy bajo	34.8
Bajo	27.7
Medio	19.2
Alto	18.3
Total	100.0

Fuente: Encuesta de la Naturaleza del Compromiso Cívico: Capital Social y Cultura Política en México (Flores, 2004: 218).

A pesar del bajo compromiso cívico, hay muestras de que México tiene la capacidad de organización de la sociedad civil. Con el tiempo se han desarrollado las asociaciones voluntarias y la existencia de una esfera pública que, frente a los asuntos de interés colectivo, abre las puertas a la discusión, con la finalidad de provocar la disponibilidad de las instituciones para establecer una comunicación entre la sociedad civil y la esfera pública. Por lo tanto, es obvio que se requiere aún más del fortalecimiento de la sociedad civil para ofrecer un respaldo y ejercer presión para la construcción de un nuevo país.

Sólo con una sociedad civil activa y comprometida con el respeto a la legalidad se podrá avanzar hacia la consolidación democrática y poner freno a quienes se interponen en su camino, además de dar su respaldo a quienes están decididos a que el Estado de derecho sea una realidad. Pero al mismo tiempo, la sociedad civil debe entender que bajo ninguna circunstancia podrá sustituir al Estado, o mejor dicho, el Estado no debe renunciar a sus responsabilidades ante la sociedad civil. La sociedad civil debe comprometerse a ser vista como coadyuvante del Estado; si fuera ella la que gobernara, dejaría de ser ella misma y se transformaría en una sociedad política.

Una vez revisados los antecedentes históricos que nos permiten visualizar el comportamiento que ha desarrollado la sociedad civil en México, dentro del contexto que incluye a otras sociedades de América Latina, sabemos que el país se encuentra, de alguna manera, con “una sociedad civil estructurada, independiente, informada y participativa, y con estructuras intermedias, fuertes y activas” (Morlino, 2009: 200); cada uno de los fenómenos producidos por la actividad de la sociedad en sí, llevan a la movilización de la estructura del Estado o por lo menos aportan puntos de atención primordiales para el proceso democratizador que se ha dado a partir del año 2000.

Bajo este contexto, podemos apreciar el rol que desempeña la sociedad civil en México, cuando se trata de resolver los problemas personales y se ven en la obligación de recurrir a las instituciones del Estado, a través de los datos obtenidos en la encuesta acerca de la naturaleza y del compromiso cívico: en capital social y cultura política, se puede observar la poca credibilidad en la institucionalidad por parte de los ciudadanos, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Eficacia ciudadana, ¿cuál cree que es la mejor forma de actuar para que a usted lo tomen en cuenta las instituciones? (%)

	Sí	No	NS	NC	TOTAL
Acudir a votar	44.6	48.8	5.2	1.5	100
Quejarse ante las autoridades	44.8	48.8	5.2	1.2	100
Acudir a un diputado	13.7	78.6	5.9	1.9	100
Hacer denuncias a los medios de comunicación	30.3	62.2	6.0	1.6	100
Recurrir a un conocido	24.2	68.7	5.6	1.6	100
Dar mordida	14.7	77.9	5.5	1.9	100

Fuente: Encuesta de la Naturaleza del Compromiso Cívico: Capital Social y Cultura Política en México (Flores, 2004: 194).

Estos resultados nos llevan, de nueva cuenta, a comprender mejor a la sociedad civil dentro de la dimensión *responsiveness* o reciprocidad. Nos encamina al establecimiento de resultados como su principal característica, al hecho de tener: “la capacidad de respuesta del gobierno, que repercute en la satisfacción de los ciudadanos y de la sociedad civil en general” (Morlino, 2008: 4); A que debe fundamentarse, principalmente, por los derechos políticos, civiles y sociales como aspecto sustantivo para el respaldo de dicha dimensión; esto la convierte en el prerrequisito indispensable para alcanzar un juicio óptimo sobre la *rendición de cuentas* y, a la vez, la sitúa al lado de las leyes que también son una premisa para la *rendición de cuentas*.

Por consiguiente, se percibe a la sociedad civil como un ente estructurado, organizado, autónomo, activo y participativo, que la transforma en un tema central y obligado, junto a la revisión de los indicadores e índices cuyos resultados sirven para describir, analizar y comprender el rendimiento de la democracia en México y en algunos de los países de América Latina, y ayudan a comprender y comparar el avance que ha tenido la democracia.

3.3 La sociedad civil como ente de cambio

Para comprender mejor el papel que desempeña la sociedad civil con respecto a la calidad de la democracia, Méndez (2004: 131) define la sociedad civil como organizaciones independientes, esto es, organizaciones creadas espontáneamente por grupos de ciudadanos que están dispuestos a defender intereses colectivos de la comunidad, dichos grupos son considerados entidades dedicadas a la promoción de políticas sociales que favorecen a la colectividad, así como a las de tipo asistenciales y a las que generan solidaridad.

Hasta aquí se ha mencionado la importancia de la sociedad civil en el marco de la calidad de la democracia. También se concibe que la participación de la sociedad civil a través de las elecciones (competitivas) forma parte de un proceso que involucra, en la toma de decisiones y logra elegir y autorizar indirectamente, por medio de los partidos políticos y candidatos, la forma de gobierno que entra en funciones durante un largo o corto período.

Desde este punto de vista, la sociedad civil, en general, ha abierto los espacios necesarios para participar de manera indirecta en los procesos democráticos del país, pero, como se explicó con anterioridad, no se concibe a una sociedad civil por encima de los partidos políticos en la estructura de los ordenamientos de una democracia. La realidad es que, la sociedad civil se organiza independientemente de las instituciones, y así logra encontrar el equilibrio entre la rendición de cuentas vertical y la reciprocidad con las diferentes instituciones.

Según el PNUD (2010: 105), existe una gran crisis de representación de los partidos políticos para la democracia, que trae como consecuencia que un número muy alto de ciudadanos tengan una gran desconfianza en los partidos políticos y, que en el

caso de los 18 países de América Latina, se toma en consideración el porcentaje de ciudadanos que conciben la democracia sin partidos. En este caso la pregunta es: ¿hasta qué punto pueden haber democracia sin partidos políticos?

Los encuestados depositan su confianza en una escala de 1 a 7 puntos, donde uno significa nada y siete mucho. Las respuestas han sido recodificadas en la escala de 0 a 100 puntos; en el siguiente cuadro se observan las percepciones sobre partidos y democracia.

Cuadro 8. Democracia sin partidos

PAÍS	PORCENTAJE
Argentina	32
Brasil	45
Chile	52
México	51
Promedio de los 18 países	45.22

Fuente: cuadro ajustado con datos del PNUD (2010: 105).

Como se puede apreciar, persiste la desconfianza de parte de la sociedad por los partidos políticos, refleja que nuestras democracias, al descansar en los pilares de estas instituciones, pasan a demostrar que son democracias débiles en la medida que denotan tener un sustento débil.

Es importante recordar que la sociedad civil de América Latina, al pasar por un gobierno autoritario llega a menospreciar o reprime la identidad política de los habitantes en el sentido estricto que se trivializa, en muchos casos, el ejercicio de una ciudadanía: “el régimen autoritario destruye los espacios políticos organizados y definidos de manera autónoma y los reemplaza por una arena pública controlada por el estado, en la cual cualquier discusión debe ajustarse a los códigos y términos fijados por los soberanos” (O’Donnell y Schmitter, 2010: 94). La paz social puede estar amenazada, razón por la cual la colectividad o sociedad civil busca alternativas.

Su problema principal, lo menciona Przeworski, radica en que la *colectividad* o sociedad civil tiene un número reducido de alternativas para la elección de candidatos,

por la competitividad que puede haber en el proceso electoral; los sujetos a elección están muy lejos de las preferencias de la ciudadanía. Así, “la competencia electoral empuja inexorablemente a los partidos políticos, por lo menos a aquellos que quieren tener alguna posibilidad de ganar, a ofrecer propuestas similares” (Przeworski, 2010: 165).

La sociedad civil organizada o no, es imposible que esté excluida de la información o de los procesos por los cuales atraviesan las diferentes instituciones. Hoy día no se puede minimizar la importancia de estas instituciones y el valor agregado que tienen ante la democracia. La discusión sobre el tema no estriba en la participación que tiene la sociedad civil en la democracia sino en la valorización que se da a la democracia ante la sociedad civil y los espacios disponibles con los que cuenta ella misma, dentro de las tres dimensiones mencionadas a lo largo de este análisis.

Es esencial puntualizar nuevamente que la participación de la sociedad civil no termina en el período electoral, es decir, que los derechos políticos no terminan con el voto del ciudadano. Pensar que la participación del gobernado ante el gobernante concluya con la emisión del voto es erróneo; la misma sociedad, sea una minoría perdedora o una mayoría ganadora (en un sistema de representación), tiene en sus derechos políticos las garantías necesarias para presentar su inconformidad.

Es por eso que los gobiernos en América Latina prestan atención a la “amenaza” de la oposición durante la competencia, y busca recursos para resolver de manera pacífica los conflictos que se presentan, de lo contrario

Si lo ignoran, el conflicto podría extenderse fuera del marco institucional. Los gobiernos sólo pueden imponer leyes e implementar políticas, si el sistema de instituciones representativas es capaz de estructurar y absorber cualquier conflicto que surja en la sociedad y de procesarlo de acuerdo con las reglas preestablecidas (Przeworski, 2010: 188).

Con este principio, queda claro que las instituciones pueden regular los conflictos existentes entre dos fuerzas (oposición y gobierno) y evitar que salgan del marco institucional. En este sentido, el gobierno se ve en la necesidad de optar por dos opciones o alternativas “o bien perseverar en sus políticas y, al mismo tiempo, regresar a la represión o tolerar el desorden, o bien abandonar sus políticas a fin de aplacar a la oposición” (*ibíd.*: 189).

Hoy día se cuenta con una sociedad civil más madura y consciente de sus demandas, ante un Estado ineficiente e incapaz de resolver sus problemas, así como frente a instituciones que cada día son más débiles y no logran representar los intereses de los ciudadanos. Por ello, la sociedad civil persigue la manifestación en las calles para ser escuchada y, aunque parezca contradictorio, es la única salida que se le deja para resolver problemas como seguridad, educación, salud, empleo, entre otros.

3.3.1 Participación y cultura política

En ese contexto se analiza el comportamiento de los cuatro países que hemos venido comparando en el presente trabajo, con mayor atención para México por tratarse del objeto de estudio, a través del rendimiento y calidad de su democracia encaminada hacia la igualdad y libertad.

Visualizar el desarrollo que posee la democracia mediante la medición nos permite detectar el avance de la misma, a los agentes que detienen el ascenso y a otros que son indiferentes a la instauración de un proceso que favorezca la democracia, a través de la intervención de las dimensiones tratadas con anterioridad: Estado de derecho, rendición de cuentas y reciprocidad; en el tenor de que sean canalizadas las demandas de los ciudadanos y permitan el fortalecimiento de las instituciones para la gobernabilidad democrática.

Se revisan los diferentes tipos de organizaciones en el contexto sociopolítico que atraviesan algunas sociedades para su organización política. Actualmente algunos países se caracterizan por poseer regímenes dominantes, mientras otros se encuentran sin lograr definir su régimen político; un tercer grupo está constituido por países que cuentan con una democracia mínima y poco desarrollada, donde no se ha logrado la consolidación de la misma, a través de la calidad; por último tenemos a países con democracia sólida, consolidada y legitimada por los ciudadanos.

Para explicar estas características se retoman los índices de The Economist Intelligence Unit's, con la finalidad de sustentar la clasificación de los diferentes grupos de países que se ubican, o localizan, en un determinado segmento de democracia en el mundo y dejan el camino abierto para el análisis que revela la necesidad de contar con una sociedad civil más participativa en la vida política, especialmente en América Latina.

El panorama mundial que ofrece The Economist Intelligence Unit's en el año 2006 se basa en la evaluación del rol de la democracia en 167 países, a partir de 60 indicadores agrupados en cinco categorías: libres y justas elecciones competitivas, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, cultura política y, por último, participación política. La medición ordena a los países en una escala de 0 a 10 y los clasifica en cuatro tipos de regímenes democráticos: completos, defectuosos, híbridos y autoritarios.

Los resultados permiten visualizar el comportamiento de los 167 países dentro de algún modelo de régimen; lamentablemente, resalta la existencia del alto porcentaje de países con regímenes autoritarios, equivalente a 32.9%, en contraste con un bajo porcentaje de la población mundial que posee regímenes democráticos consolidados que permanecen en el proceso hacia la calidad democrática. En otras palabras, podemos

decir que es muy bajo el porcentaje de 28 países que viven o disfrutan de la democracia a plenitud bajo el sistema capitalista; al aglutinar tan solo el 16.8% a nivel mundial, con una población total del 13%; asimismo, sobresale un porcentaje considerable de países que poseen democracias defectuosas y regímenes híbridos que alcanzan un total de 84 países.

El siguiente cuadro permite ver el análisis de los cuatro sistemas mencionados que conforman los distintos regímenes a nivel mundial. Respecto a este caso, los cuatro países referidos se ubican en la clasificación de una democracia defectuosa y en lugares muy cercanos entre ellos; Chile ocupa el lugar número 30, Brasil el lugar 42, y a una distancia de once lugares se ubica México en el lugar 53, enseguida Argentina en el lugar 54.

Cuadro 9. La democracia, 2006

TIPO DE RÉGIMEN	PAÍSES (de un total de 167 países)	% DE LOS PAÍSES	% DE LA POBLACIÓN MUNDIAL
Democracias completas	28	16.8	13.0
Democracias defectuosas	54	32.3	38.3
Regímenes híbridos	30	18.0	10.5
Regímenes autoritarios	55	32.9	38.2

Fuente: cuadro ajustado con datos de la Unidad de Inteligencia Economista; World Factbook de la CIA (The Economist Intelligence Unit's, 2007).

En el siguiente cuadro se describe (The Economist Intelligence Unit's 2006) la valoración respecto al comportamiento que representa la democracia de sólo cuatro países (Argentina, Brasil, Chile y México). Estos son revisados en torno a un proceso electoral, del pluralismo y funcionamiento del gobierno, así como lo relacionado con la participación política de los ciudadanos, de la cultura política y la consideración de las libertades civiles.

Cuadro 10. Democracias imperfectas

País	Lugar (de 167 países)	Puntaje general	Proceso electoral y pluralismo	Funcionamiento del gobierno	Participación política	Cultura política	Libertades civiles
Argentina	54	6.63	8.75	5.00	5.56	5.63	8.24
Brasil	42	7.38	9.58	7.86	4.44	5.63	9.41
Chile	30	7.89	9.58	8.93	5.00	6.25	9.71
México	53	6.67	8.75	6.07	5.00	5.00	8.53

Fuente: cuadro ajustado con datos de la Unidad de Inteligencia Economista; World Factbook de la CIA (The Economist Intelligence Unit's, 2007).

México se encuentra por arriba de la media pero únicamente en tres indicadores, con una calificación que oscila entre 8.75 y 6.07, en contraste con los indicadores de la participación política y la cultura política donde tiene un puntaje igual a 5. El problema de la democracia en México se centra en la participación política y en la cultura política de los ciudadanos, con ello se hace claro que en el presente está la necesidad de un mayor trabajo de la sociedad civil que la posibilite para estar en condiciones de generar políticas públicas que conlleven hacia una gobernabilidad con mayor calidad en la democracia.

El comportamiento de Chile y Brasil es muy parecido al de México, en cuanto a la forma defectuosa en el manejo de los dos indicadores en que México obtuvo el menor puntaje: participación política y cultura política; mientras, Argentina tiene estos dos indicadores y el de funcionamiento del gobierno con puntajes por debajo de los cinco puntos en una escala de 0 a 10.

Lo que merece especial atención es el indicador referente al proceso electoral y pluralismo; Chile y Brasil tuvieron 9.75, mientras que México y Argentina lograron tener 8.75; esto significa que los cuatro países poseen un alto nivel de reconocimiento en el proceso electoral. Así, encontramos que en los cuatro países se da una alta puntuación en libertades civiles; entre ellos arrojan como resultado una diferencia

mínima entre 9.71 y 8.24, lo que demuestra la existencia de las libertades civiles en cada uno de los países.

Para concluir este análisis, podemos apreciar que la sociedad civil tiene un compromiso ante el Estado y frente a las instituciones políticas, que busca, ciertamente, ser el conducto de las demandas de la sociedad, ser respetuosa y vigilante del papel que desempeñan las instituciones y que contribuye al fortalecimiento de la democracia en los diferentes países de América Latina, específicamente en México.

Consideraciones

Hemos podido comprobar el comportamiento de la sociedad civil en el período de transición iniciado en el año 2000. México ha demostrado una falta de trabajo en la construcción de consensos que hagan factible un proyecto de nación más democrático, consolidado y legitimado.

Con el transcurrir de los años hemos sido testigos de la historia de México, y de los países analizados en el contexto de América Latina (Argentina, Brasil y Chile), donde existen sociedades con identidades establecidas, que posibilitan el sentido de pertinencia; ese que se da, precisamente, a través de la sociedad civil, sin dejar de lado la función de la política que consiste, principalmente, en fortalecer los lazos sociales, sobre todo cuando se toman en cuenta las demandas de los ciudadanos.

Bajo el devenir histórico del contexto político y social aparece una sociedad civil, que se organiza por iniciativa propia, ante la falta de respuesta de un Estado que se debilita y no puede satisfacer las demandas ciudadanas; que busca un Estado más democrático, tendiente a los principios de libertad e igualdad. Se visualizan grupos

altamente organizados, que son el embrión de la sociedad civil, con autonomía y participación ante un Estado que requiere ser más democrático.

El desarrollo de la sociedad civil y su desenvolvimiento son la base para la democracia. Al considerar el grado de confianza que posee en las instituciones podemos encontrar que juegan un papel fundamental en la consolidación de la democracia y, en consecuencia, la relación que debe de existir entre sociedad civil y las instituciones, sin olvidar que la sociedad civil posee una autonomía independiente del sistema político y por ende del Estado, en la medida que controla los excesos del Estado. La ciudadanía y la sociedad civil en el proceso democrático, no dependen de instituciones o personas; son autónomas.

En el caso específico de México, en el período 2000-2006 ha quedado comprobado que las libertades civiles, se hallan en un constante declive, como ocurrió con el EZLN, la APPO, entre otros; queda manifiesto un bajo compromiso cívico, lo cual no quiere decir que no haya un mayor grado de organización de la sociedad civil, más madura y consciente de sus demandas.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

En el presente estudio hemos prestado atención al desarrollo teórico práctico de la calidad de la democracia inmersa en tres dimensiones: Estado de derecho, rendición de cuentas y reciprocidad. Se ha establecido la importancia de ellas y su interrelación para el análisis de las variables: sistema electoral, sistema de partidos y sociedad civil, necesarias para determinar el rendimiento y la calidad de la democrática en México.

Estas dimensiones se han empleado para estudiar el período 2000-2006 en México, debido a la relevancia que adquieren los acontecimientos políticos iniciados a partir de los resultados electorales del año 2000; donde se observó la participación de los diferentes actores políticos y sociales en las dimensiones de la democracia.

Sin olvidar la democracia mínima en que se ha vivido y bajo las circunstancias por las cuales atravesó México, durante las últimas décadas, así como los acontecimientos surgidos en su historia, cuando toma fuerza el malestar social y termina derrotando al Partido Revolucionario Institucional en las elecciones del 2 de julio de 2000. La entrega del poder que se efectuó de manera pacífica y civilizada se reconoce como un gran avance en la democracia mexicana; a partir de ese momento queda marcado el fin de uno de los regímenes autoritario más duraderos del siglo XX.

La decisión de la gran heterogeneidad mexicana, en el año 2000, (con una población de 97'483,412) de llevar a cabo una transición hacia un sistema democrático representativo y dejar al autoritarismo en el pasado, demuestra que es parte del trabajo de los grupos sociales, que devinieron en grupos altamente organizados, capaces de canalizar sus demandas insatisfechas o sin resolver; sin embargo, en momentos se muestran efímeros, sin fuerza o poco significativa, que se pierde y se debilita.

Ahora nos encontramos con el fin del autoritarismo, se ha dado un gran paso hacia la democracia; el presidente Zedillo transfirió el poder de manera pacífica, acorde con la teoría democrática, al candidato electo Vicente Fox. Estas elecciones revelaron, al partido que detentó el poder por más de 70 años, la gran inconformidad de todos los sectores de la sociedad mexicana.

A lo largo de los hechos mencionados se suscita la participación de actores políticos como el Partido de Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, entre otros, que colocan al Partido Revolucionario Institucional como un partido más en la contienda electoral de México. Cuando hablamos de nuevos actores políticos, nos referimos a la reciente creación de partidos políticos, a la renovación de los partidos ya existentes, a la manifestación de la participación activa de los organismos no gubernamentales y a los medios de comunicación, así como, al fortalecimiento de la sociedad civil, que genera una etapa de relaciones entre el Estado y la sociedad en busca del fortalecimiento de las instituciones y la construcción de un Estado de derecho acorde a las demandas de este nuevo milenio.

La democracia se constituye con la problemática del individuo, independientemente de cuál se trate, al considerar esa parte del ser humano. Es importante mantener los mecanismos necesarios para lograr una estabilidad del proyecto nación, evitar democracias delegativas donde no pueden fijarse límites, porque se caería en un estado de antievolución.

México, en el contexto de América Latina, apuesta por la democracia para el desarrollo y el bienestar social. Falta preguntar qué sucedería si fracasamos como sociedad al no poner en marcha la búsqueda de esta utopía, si consideramos una gran herencia de corrupción y manejos de intereses personales, donde la sociedad está

dormida o descalificada para exigir sus demandas sociales y velar para que este proyecto de políticas públicas opere de la mejor forma posible.

La democracia debe ir más allá de legitimar el poder; al crear una cultura democrática, que hace falta hoy día en México y América Latina, se debe evitar servir de escudo legitimador, donde no es posible ocultar un sistema democrático mediático o una democracia delegativa con vías a transformarse en un sistema autoritario, como costumbre de las dictaduras y regímenes autoritarios que buscaron su legitimación a través de la representación democrática.

Ahora es esencial tener claridad en las reglas del juego democrático; si la sociedad deja de intervenir activamente, estará dependiendo de la institución y quedaría al margen de participar en los espacios políticos con y para la sociedad; al evolucionar, hace que los factores de intervención sean necesarios en la confrontación a través del diálogo entre los actores sociales y políticos.

La democracia no es la solución a todos nuestros problemas, pero sí el mecanismo positivo de estos tiempos para valorar y entender mejor el funcionamiento de nuestras estructuras como sociedad. Además, el término propio de democracia (gobierno del pueblo), que se trata de alcanzar en nuestras sociedades, es una utopía, pero no por tratarse de ello significa un sueño inalcanzable.

La democracia ha sido el resultado de mantener un bienestar social por medio de la vía pacífica, con representantes y representados, gobernantes y gobernados, en busca del anhelado bienestar que persigue toda sociedad responsable de sus instituciones. La calidad de la democracia ejecuta su rol como vínculo ante los problemas de confrontación que se manifiestan entre todas las fuerzas sociales, y evita la discrepancia que provoca el resquebrajamiento en la convivencia social. Dicho fenómeno no se da

cuando, realmente, a las fuerzas de oposición se les oferta un papel más efectivo dentro del proceso democrático. Así se deduce, que ante mayor atención en la preparación y desarrollo en el trabajo de los consensos necesarios, se podrá evitar una mayor inestabilidad del Estado.

La democracia en México, como alternativa, ofreció una opción al sistema de gobierno y, sin embargo, se encuentra ante un peligro constante por la mediación en la que se configura la misma.

La inestabilidad del Estado trajo problemas económicos, que originó que el poder de las clases oligárquicas, permitiesen la desigualdad y el dominio de los espacios públicos y precisamente este sector vele por los intereses privados y olvide que son parte del mismo territorio nación. Por consiguiente, es un problema político, dentro de la democracia, el que se desconozcan las reglas del juego; es decir, que pase a ser un problema de intereses de grupo donde es difícil llegar a los consensos y trabajar con los disensos bajo un régimen presidencialista, tan cotidiano como es el mexicano, acostumbrado a actuar a través del mandato de uno solo y la fuerza del autoritarismo, con viejas prácticas complejas por extirpar.

Por lo tanto, el régimen presidencial, con base en los sistemas de partidos en su conjunto y sumados a los sistemas electorales, posibilita la elección a través de las preferencias políticas de los ciudadanos y se compromete a aceptar los resultados electorales. Pero, también encontramos algunas prácticas poco usuales, como la corrupción (se aplaude cuando es compartida), la compra de voluntades, la deshonestidad del funcionario público, la desigualdad social y económica, entre otras.

Con esto, se crea en “teoría” una relación entre la ciudadanía y los diferentes actores políticos que participan en la composición del Estado-nación, lo que induce,

evidentemente, a la pérdida de identidad, en la medida que prevalece la voluntad de unos cuantos que controlan el poder. Bajo este panorama, vemos asomar, como la punta del iceberg, el nacionalismo transformado que hoy día se vive entre los mexicanos, en busca de una nueva identidad basada en objetivos comunes, de cara a una sociedad cansada del comportamiento del gobierno.

En este contexto, se perfila la falta de articulación entre los tres poderes de la Unión, sin que alguno asuma la responsabilidad de hacer cumplir las leyes; como el respeto a los acuerdos firmados en San Andrés, uno más de los escenarios de desgaste político en el que la sociedad participa sólo como telón de fondo y los conflictos se manipulan para deteriorar o reafirmar imágenes políticas.

Los partidos políticos habrán de responder a las demandas de la sociedad, y representantes de la misma, por tratarse de instituciones comprometidas con ella; en consecuencia, se buscara que los nuevos partidos políticos sean congruentes con el número de afiliados que se requieren para lograr una competencia franca ante los partidos políticos existentes.

De otra parte, es necesario mantener a los partidos políticos en una mayor vigilancia de su actuar, ya que son ellos los que asumen los diferentes cargos de elección y se posicionan en los sectores públicos, para que conserven la sana competencia entre ellos, sin olvidar su obligación de atender el bienestar de la sociedad y del país, sin anteponer los intereses particulares o de grupos.

Ahora, con la finalidad de ordenar y sistematizar los resultados obtenidos a través de toda la investigación se recurre a un concentrado que, a través de los indicadores y sus respectivos índices, seleccionados para tener elementos de estimación de cada una de las variables independientes, nos permitan obtener el grado de avance de

la calidad de la democracia; esta escala está construida con las siguientes valoraciones: muy baja, baja, media baja, media, media alta, alta; para que una vez obtenidos los índices correspondientes se proceda a identificar el comportamiento de cada una de las variables independientes: partidos políticos, sistema electoral y sociedad civil, utilizadas tanto para México como en Argentina, Brasil y Chile, bajo el contexto de América Latina.

Cuadro 1. Sistema de partidos

	Identificación con los partidos políticos (1) (2003)		Institucionalidad (2) (1996-2004)		Votación por un partido político (3) (2004)		Confianza en los partidos políticos (4) (1996-2004)		Elecciones limpias (5) (1996-2000)		Importancia de la existencia de los partidos políticos (6) (2003)		Polarización ideológica ⁶⁹ (7) (1996 -2004)		Prom.	
Argentina	10,8	Muy Baja	1,85	Media	39	Media Baja	14,4	Baja	56,38	Media	30,4	Baja	2,19	Media Alta	Baja	B A J A
Brasil	16,0	Muy Baja	1,60	Media	37	Media Baja	17,1	Baja	30,76	Baja	42,9	Media Baja	2,98	Alta	Baja	
Chile	13,6	Muy Baja	2,30	Media Alta	50	Media	21,8	Media Baja	74,78	Media Alta	32,0	Baja	2,53	Alta	Media Baja	
México	16,7	Baja	2,32	Media Alta	56	Media	21,9	Muy Baja	27,20	Baja	41,8	Media Baja	2,61	Alta	Muy Baja	
Prom. General		Muy Baja		Media		Media Baja		Muy Baja		Media Baja		Baja		Media Alta	Baja	
PROMEDIO de A. L.	18,7	Baja	2,03	Media Alta	54.5	Media	18,9	Media Baja	44,80	Media Baja	35,7	Media Baja	2,76	Alta	Media Baja	

Fuente: elaboración propia con datos de los siguientes indicadores: 1) *La política importa* (Payne, 2006: 175); 2) *La política importa* (Payne, 2006: 184); 3) *Latinobarómetro* (2004: 30); 4) *La política importa* (Payne, 2006: 178); 5) *La política importa* (Payne, 2006: 179); 6) *La política importa* (Payne, 2006: 180); 7) *La política importa* (Payne, 2006: 191).

Los movimientos sociales no son representados por los partidos políticos; en la medida que la desconfianza tiene como consecuencia la ausencia de identificación con ellos; a pesar de que se encuentran instituidos en la sociedad, por la importancia que representan en el proceso democrático, al sufragar en las urnas por un partido y; de la limpieza de

⁶⁹ La polarización ideológica tiene un efecto negativo para la calidad de la democracia representativa (en este caso dicha polarización, en el promedio de cada uno de los países se ajustó entre el rango de Alta a Muy baja; Media alta a Baja).

los procesos, en virtud que en muchos de los casos, se refleja la polarización ideológica.

De acuerdo con el cuadro anterior, en México existe una baja identificación con los partidos políticos y en general en América Latina, donde en los casos de Argentina, Brasil y Chile es muy baja, y el promedio general de los cuatro países es muy baja.

Se observa que la institucionalidad en los cuatro países, su índice es medio; por otro lado en México se denota que ésta, es media alta, y se encuentra en el promedio de América Latina, al igual que Chile, por arriba de Argentina, y Brasil; lo cual significa que existe una valoración media en la institucionalidad respecto a los partidos políticos.

En el caso de votar por un partido político, México se ubica en la media, al igual que Chile, y por arriba de Argentina y Brasil, dado que estos países están por debajo de la media en América Latina; donde su índice general es medio bajo.

También ubicamos que la confianza en los partidos políticos, donde en Argentina y Brasil es baja; en el caso de Chile es media baja y en México es muy baja. Respecto al promedio de estos países, es muy baja y conforme al promedio de América Latina, es media baja.

Al tratarse de elecciones limpias encontramos que en México y Brasil la valoración es baja, mientras que en Argentina es media y, Chile es media alta; el índice general de estos países es media baja. Con respecto al promedio de América Latina que resulta ser media baja.

En lo que se refiere a la importancia con los partidos políticos, se observa que México y Brasil se ubican en la media baja, coincidiendo con el promedio de América Latina, mientras que Argentina y Chile están por debajo de esta valoración. Y en

términos generales se observa una baja importancia en los ciudadanos por la existencia de los partidos políticos para la democracia.

Podemos observar la existencia de un alto grado de polarización ideológica, respecto al promedio de América Latina, así como de los tres países, con la peculiaridad que en Argentina es media alta. En términos generales el promedio de los cuatro países es media alta. En México ha traído como consecuencia una verdadera parálisis en el Congreso de la Unión.

La relación entre democracia y Sistema de partidos es débil, a pesar que los partidos políticos son los pilares de la democracia, encontramos, de los resultados obtenidos en el cuadro anterior, que reflejan para Argentina y Brasil es baja; mientras que para Chile es media baja, al igual que el promedio de América Latina y, México ocupa el último lugar dentro de los cuatro países revisados con una valoración de muy baja. En consecuencia, el sistema electoral denota un rendimiento, muy por abajo del promedio de América Latina; los resultados que arrojan los índices, demandan una especial atención, en virtud, que se refleja ser muy pobre el trabajo político de los partidos para la construcción de una democracia con calidad.

Con la desaparición del partido único, el mismo sistema democrático permite la pluralidad partidista, sin necesidad de legislaciones especiales que faciliten la entrada de los pequeños partidos al Congreso. El sistema de representación proporcional ha traído como consecuencia una sobre representación, perjudicial para las expresiones minoritarias; como el exceso de diputados que, más allá de facilitar las actividades legislativas, sólo se ha convertido en un nuevo y alto gasto social.

Por lo anterior, se debe dar fuerza a la participación y presencia de las diversas corrientes ideológicas (izquierda, derecha y centro) que conforman el pluralismo al que

aspiran los mexicanos. Sostenemos que se debe cuidar la existencia de partidos políticos, que cuenten con ideología propia, principios reales y simpatizantes efectivos para promover su existencia, y evitar que éstos, obtengan una bancada en el congreso, a través de listas cerradas; desconocidas por los propios militantes del partido.

Enseguida, explicamos el sistema electoral como variable independiente con los datos que se presentan a continuación.

Cuadro 2. Sistema electoral

	Número efectivo de partidos en relación con el porcentaje de votos (1)		Número efectivo de partidos en relación con el porcentaje de bancas (2)		Volatilidad electoral sobre el porcentaje de votos (3)		Volatilidad electoral sobre el porcentaje de bancas (4)		Votos para partidos que no obtuvieron bancas ⁷⁰ (5)		Bancas obtenidas por mujeres (6)		Prom.	
	(2000-2006)	Media	(2000-2006)	Media	(2000-2006)	Media	(2000-2006)	Media	(2000-2006)	Media	(2000-2006)	Media	(2000-2006)	Media
Argentina	5.04	Media	3.77	Media Baja	25.9	Baja	26.46	Baja	6.5	Media	33.26	Baja	Baja	B
Brasil	9.96	Alta	5.70	Media	12.9	Muy Baja	13.75	Muy Baja	1.7	Baja	8.6	Muy Baja	Baja	A
Chile	6.6	Media	5.84	Media	16.6	Muy Baja	12.25	Muy Baja	7.85	Media alta	13.0	Muy Baja	Baja	J A
México	3.28	Baja	2.93	Baja	16.53	Muy Baja	16.23	Muy Baja	2.3	Baja	21.46	Baja	Muy Baja	Muy Baja
Prom. General		Media		Media Baja		Muy Baja		Muy Baja		Media Baja		Baja	Baja	
PROM. DE A. L. (2000-2006)	4.80	Media Baja	3.96	Media Baja	24.61	Baja	25.51	Baja	5.02	Media	15.44	Muy Baja	Muy Baja	Muy Baja

Fuente: elaboración propia con datos del PNUD (2008: 438, 463).

En el sistema electoral observamos seis indicadores. Ubicamos una relación muy estrecha entre los primeros: el número efectivo de partidos respecto al porcentaje de votos y el número efectivo de partidos con el porcentaje de bancas. En ambos indicadores el promedio de América Latina, posee una valoración media baja, en

⁷⁰ Encontramos que los votos para partidos que no obtuvieron bancas, se ajustó para su valoración en el sentido que la pérdida de votos posibilita la participación de otros partidos.

contraste de la valoración de México que es baja y, en cambio Chile está por arriba del promedio con una valoración media; mientras que para Argentina la valoración de los resultados en los porcentajes de votos es media, por arriba del promedio de América Latina y en los porcentajes de bancas se observa una pérdida, hacia la media baja. Brasil cuenta con una valoración alta en los porcentajes de votos, y para los porcentajes de bancas desciende dos lugares al quedar con una valoración media. En general la valoración en estos dos índices es de media y media baja, respectivamente.

En volatilidad electoral, respecto al porcentaje de votos y de bancas, el comportamiento que se observa es una correlación muy semejante para cada país y el promedio de América Latina. Sin embargo, llama la atención Brasil, Chile y México, donde en volatilidad, tanto para los porcentajes de votos como para los de bancas, es muy baja; en cambio para Argentina es baja y se ubica al igual que el promedio de América Latina.

Si observamos la valoración de los votos para partidos que no obtuvieron bancas, llama la atención Brasil y México, que obtienen valoración baja, por debajo del promedio de América Latina; Argentina se ubica en el promedio de una valoración media; Chile resulta ser uno de los países cuya valoración es media alta, y por arriba del promedio de América Latina y del promedio general de estos cuatro países.

El indicador que refleja las bancas obtenidas por mujeres, en el promedio de América Latina resulta ser muy baja en la Cámara de Diputados, al igual que Brasil y Chile; para Argentina y México encontramos una representación por arriba de estos países; aunque no es muy significativa debido a que su participación todavía es baja.

En el promedio de la estimación del sistema electoral, entre estos cuatro países con sus respectivos índices, es baja, resulta que para Argentina, Brasil y Chile también

es baja, en contraste con los resultados de México y del promedio de América Latina, que obtienen una valoración de muy baja; en términos generales podemos decir que su índice es bajo y muy bajo.

De la información obtenida y reflejada en el cuadro anterior, resulta que el sistema electoral denota una falta de representatividad de los ciudadanos en condiciones de emitir su voto en virtud que se detecta una carencia de credibilidad en las instituciones; así como de representatividad por los partidos políticos.

La tercera variable independiente es la sociedad civil, como participante de la democracia. En ella encontramos un fundamento bastante elocuente en los análisis de Gramsci, quien plantea que la hegemonía está dentro de la propia sociedad civil; incluso llega al planteamiento de que la sociedad política y la sociedad civil son una sola entidad. Esta perspectiva nos encamina a vislumbrar la dicotomía del nacionalismo, el cual es entendido como un todo, mientras que al Estado-nación se le reconoce por su organización política; reflexión que nos llevó a analizar el rol que ha desempeñado la sociedad civil en este proceso de transición a la democracia.

La sociedad civil comienza a generar mecanismos independientes del Estado, al no ver cumplidas las expectativas y necesidades básicas; las personas van construyendo una sociedad independiente, identificada con una nación, donde la identidad política en la mayoría de las regiones queda degradada y deslegitimada.

Se debe reconocer, que algunos grupos poseen la connotación de ser altamente organizados, por el proceso vivido de forma particular; su respectiva estructuración e identidad ha estado sujeta a instituciones encargadas de resolver los problemas de los ciudadanos en un Estado “democrático”; en cambio existen movimientos sociales sin

probabilidades de resolver sus problemas, por ello da como respuesta la gran desconfianza en las instituciones al servicio del Estado.

Cuadro 3. Sociedad civil

	Movimientos de protesta(1) 2006		Manifestaciones autorizadas(2) 1995-2006		Participación política(3) 2006		Convencimiento político(4) 1995-2006		Confianza en las personas(5) 1996-2006		Igualdad y justicia(6) 2006		Democracia sin partidos(7) 2008		Prom.	
Argentina	8	Muy baja	9	Muy baja	22	Baja	9	Muy baja	24	Baja	9	Muy baja	32	Baja	Muy baja	M U
Brasil	22	Muy baja	16	Muy baja	35	Media baja	27	Baja	5	Muy baja	9	Muy baja	45	Media baja	Muy baja	Y
Chile	7	Muy baja	9	Muy baja	22	Baja	8	Muy baja	13	Muy baja	21	Baja	52	Media	Muy baja	B A
México	13	Muy baja	10	Muy baja	25	Baja	13	Muy baja	28	Baja	19	Baja	51	Media	Muy Baja	J A
Prom. General		Muy baja		Muy baja		Baja		Muy baja		Muy baja		Muy baja		Media baja	Muy baja	
Prom. AL.	14	Muy baja	12	Muy baja	26	Baja	16	Muy baja	22	Baja	13	Muy baja	45	Media baja	Muy baja	

Fuente: elaboración propia con información del Latinobarómetro, (2006: 22:25:28:30:57) y del PNUD (2010: 105).

En el cuadro anterior podemos apreciar el comportamiento que manifiesta la sociedad civil en el contexto de la democracia de los cuatro países. Se presentan siete indicadores, entre ellos tres llaman nuestra atención: movimientos de protesta, manifestaciones autorizadas y convencimiento político por obtener la connotación de ser muy baja, al igual que el promedio de América Latina, con excepción de Brasil, en el convencimiento político está por arriba de las estimaciones antes mencionadas, con una valoración baja.

La participación política resulta ser baja, en los países de América Latina y en el promedio antes señalado, sin embargo Brasil está por encima del promedio y de los tres países ya tratados, con una valoración de media baja

La confianza entre las personas, así como la igualdad y la justicia, denotan una estimación entre baja y muy baja así como, el promedio general de los cuatro países y de América Latina; sin embargo, es importante señalar la existencia de partidos políticos para la democracia de parte de la sociedad, donde Chile y México poseen una valoración media en contraste del promedio de América Latina y del propio Brasil que es media baja y, por último Argentina se observa con una percepción baja.

Como hemos observado, resulta que la credibilidad de la sociedad civil respecto al sistema electoral y de partidos es muy baja y se encuentra a su vez en el mismo nivel del promedio de América Latina. Todo indica que existe una escasa confianza en las reglas democráticas de parte de la sociedad civil, al ubicarse el promedio de Argentina, Brasil, Chile y México como muy baja, al igual que el promedio de América Latina respecto a los demás indicadores e índices. Damos, a través de estos índices, un llamado a los partidos políticos para poner más atención en las demandas de la sociedad que denotan también una falta de mayor organización y liderazgos.

Debemos recordar la existencia de la atomización económica y social que prevalece en el país cuyo resultado es la pobreza, producto de un modelo neoliberal altamente excluyente, donde el Estado al concesionar y privatizar sus recursos se ha convertido en un mero administrador y ha dejado a un lado la parte que le corresponde como benefactor de la sociedad y responsable del desarrollo. Éste es el reto real de la democracia: reorganizar al Estado para que regrese a sus viejas bases sociales; no decimos que se acabara la pobreza, sólo que existirá una mejor repartición de los bienes y servicios.

Se evidencia que la democracia todavía tiene muchas asignaturas pendientes para obtener una mejor calidad en su proceso, para que haga factible un desarrollo de la

cultura política, para que esta se refleje en mejores condiciones de vida, y sobre todo, para que se logre un trabajo conjunto entre la sociedad civil, los partidos políticos y el sistema electoral en el contexto de las dimensiones democráticas.

Como se ha observado las instituciones están bajo un gran peligro al no estar consolidadas y adecuadas a los tiempos que reclama la sociedad, y corren el riesgo de no tener una relación directa entre instituciones respecto a la toma de decisiones, en los consensos y disensos que pueda haber. Ahí radica la importancia de que se contemple a cada una de ellas. El ideal es que se busque un fortalecimiento, donde los diversos actores que participan lleguen a reconocerse los unos a los otros como interlocutores válidos.

Se manifestó con anterioridad y en cada dimensión quedó demostrado el debilitamiento de las instituciones. En algunos momentos, el elector social busca a un salvador o un mesías, deja de lado el marco institucional y procura a un ser supremo que ofrece lo imposible y crea una expectativa positiva, mejor que sus adversarios. En caso de llegar al poder, este ser supremo, que ha sido elegido por la mayoría, se puede convertir en un ente autoritario; como consecuencia se crea un vacío en el poder que confronta todo el tiempo a las diferentes instituciones, y no se reconocen mutuamente y, por ende, no llegan a algún acuerdo, olvidan a la sociedad civil y la identificación con ellas.

Se ha resaltado a lo largo de este trabajo que hay instituciones que no deben dejar de existir en países con democracia, es decir, Estado de derecho, sin derechos humanos. Por consiguiente, en México se vislumbra la importancia de la actividad que desarrolla la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), como instancia que

fortalece a la sociedad frente al Estado, en la medida que vela por la prevalencia de los derechos ciudadanos inscritos en la Carta Magna.

Así mismo, es responsabilidad del Estado y la sociedad civil que la CNDH adquiriera una mayor fuerza y responda a todos aquellos señalamientos emitidos mediante recomendaciones que dicte esa institución para su valoración real y su posterior resolución por parte del Estado.

Las instituciones, encargadas de velar por los Derechos Humanos ha sido seriamente criticadas por su mal funcionamiento por parte de los organismos internacionales y ante la credibilidad del papel del Estado; como consecuencia, atrae la falta de participación de la sociedad civil, lo que propiciaría una crisis política de la cual el país no podría recuperarse; Queda manifiesta la necesidad de comprometer a las instituciones y a los diversos actores políticos en beneficio de la sociedad civil. También será necesario crear acuerdos que permitan transparentar los Derechos Humanos y asumir los compromisos emitidos por la CNDH, con las entidades federales, estatales y municipales.

Es vital que al Instituto Federal Electoral se otorgue la función de fiscalizar a los partidos políticos durante el periodo electoral y los períodos sin presencia electoral; de esta manera, se le obliga a controlar o, mejor dicho, a supervisar las elecciones internas de los partidos, obligándolos a que sean coherentes con sus estatutos y se rijan bajo el sistema democrático.

Aún hace falta otorgarle al Instituto Federal Electoral y al IFAI la fiscalización del presupuesto otorgado a cada uno de los partidos. Actualmente es muy costoso mantener un sistema competitivo. No significa quitar el presupuesto, sino otorgarles una

menor cantidad o evitarles conseguir recursos privados. La idea central es tener el control de la fiscalización tanto de los partidos políticos, como de sus integrantes.

Es necesario cambiar los procesos de organización y administración de las instituciones, para que permitan fomentar la creación de políticas públicas realmente viables. También es urgente una reforma constitucional para dar solución a los diferentes problemas que aquejan al Estado, en el sentido de mejorar y dotar de equidad e igualdad a una sociedad civil participante en el desarrollo del país; tal como le hemos mencionado, en todo este documento.

En el proceso se ha podido observar a una serie de instituciones debilitadas con el tiempo, la existencia de presidencialismos débiles; en consecuencia, la democracia se encuentra de cara a un gran reto que haga factible retomar los valores de la misma; así como contar con la claridad en las decisiones que permitan el crecimiento de una cultura política capaz de permear a la sociedad, en contra de los intereses privados de unos cuantos.

En este sentido, las dimensiones de la democracia cobran relevancia, al visualizar la falta de integración entre ellas misma, y del interior de su quehacer democrático que deja al descubierto la inconsistencia de los propios contenidos, procesos, actividades, acciones, funciones y resultados, debido a que los actores políticos no se comprometen y responsabilizan en los principios de la democracia representativa y participativa.

En la reciprocidad se encontró falta de claridad en la capacidad de respuesta de parte de los actores políticos. La sociedad civil no cuenta con los espacios de participación en las decisiones políticas centradas en lo público; la intención de fortalecer y favorecer la participación resultó ser la más marginada, con una muy baja

participación en el proceso político y, que además, se denotó una falta de confianza en la organización administrativa de las instituciones en virtud de que fueron incapaces de atender las necesidades, presentadas a través de la expresión ciudadana, sintetizada mediante sus demandas. Demandas que debieron ser canalizadas para que estas organizaciones pudiesen estar en condiciones de coadyuvar en la consolidación del sistema de partidos y el sistema electoral.

Por consiguiente, la dimensión de reciprocidad debe estar muy fortalecida al interior de su quehacer para que la sociedad civil tenga la capacidad de organizarse y participar en la gestión política; sin olvidar a los actores políticos, los cuales establecen los medios seguros para abrir cambios sustantivos en cada uno de los estamentos de la organización gubernamental; así como una comunicación al interior de los poderes y entre los mismos. Por lo que resulta necesario buscar nuevas formas de hacer política en la medida que se reorganicen y profesionalicen las instituciones fuera de la corrupción.

La dimensión de rendición de cuentas tendrá esa claridad en su actuar, tanto en lo vertical como en lo horizontal, en la medida que logre la transparencia de su participación democrática, en cada una de las instituciones y hacia el interior de las mismas, con la finalidad de un mejor funcionamiento, organización y estructura; principalmente en el sistema electoral y de partidos, en la medida que éstos sean canalizadores de las demandas ciudadanas. En estos momentos de análisis se ha dejado entrever la rendición de cuentas muy aislada de la sociedad civil y sobretodo carente de comunicación con el Estado de derecho para el trabajo legislativo y normativo que demanda una sociedad democrática; como se ha demostrado que en muchas de las veces se trabaja en forma unilateral; en el beneficio particular o de grupos, que no es precisamente la participación activa en un Estado democrático.

De esta forma la dimensión Estado de derecho estará acorde a todas las necesidades que demanda un país, muy de cerca de la dimensión rendición de cuentas, con la finalidad de lograr las normas y leyes que se requieren en cada una de las instituciones, sociedad en términos generales y principalmente en el sistema electoral y de partidos, con la intención de resolver conflictos, problemas o necesidades a través del diálogo, y apegados a Derecho.

Estas tres dimensiones se mueven con los principios de libertad e igualdad para cada uno de los actores, tanto políticos como sociales, en torno a una democracia representativa y participativa en los ámbitos incluyentes, a través de espacios de comunicación y organización. Un punto toral que presenta los resultados es la débil sociedad civil ante un Estado democrático. La sociedad civil tiene una connotación muy significativa porque presenta cierta debilidad ante el proceso democrático, por la falta de participación activa en los cambios que demanda el país, es decir, refleja una marginación en las decisiones políticas, respecto del fortalecimiento del Estado de derecho.

No podemos olvidar la capacidad de respuesta que deben tener los gobernantes, para ser capaces de proceder a la rendición de cuentas frente a las instituciones correspondientes y a la sociedad, para que ésta se realice, en el contexto del Estado de derecho, con apego al cumplimiento de las leyes, en beneficio de los representados; en otras palabras, la articulación que debe existir entre las tres dimensiones es fortalecer, principalmente, la dimensión reciprocidad en su capacidad de respuesta, porque estará en condiciones de articularse con la rendición de cuentas para que se realice con eficacia y eficiencia, en el ejercicio de la transparencia que debe tener, y establecerse el trabajo conjunto entre la rendición de cuentas y el Estado de derecho.

Se puede decir, como resultado de los análisis empíricos y normativos utilizados en esta investigación, que México tiene una calidad de la democracia “Muy baja”. En consecuencia es evidente que hace falta trabajar en las diferentes instituciones para lograr un avance en la consolidación de la democracia en México. Lo trascendental es entender que en este período se ha dado un paso hacia adelante, pero no ha sido determinante para mejorar la calidad de la democracia; a pesar de los resultados y, sin dejar de reconocer que, dentro de las tres variables independientes, el sistema electoral resulta ser el más fuerte.

La relevancia de un ambiente democrático en las instituciones y en la sociedad es necesaria mientras exista una carencia de cultura democrática, la poca profesionalización en las mismas y la centralización de las políticas públicas, que acentúan el riesgo de un retroceso en la democracia representativa y participativa hacia su consolidación. Este será objeto de un estudio futuro.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL



BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- (2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe). Instituto Federal Electoral, México.
- (2002). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y otros ordenamientos electorales*. Instituto Federal Electoral, México.
- (2000). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe). Instituto Federal Electoral, México.
- (2010). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- (2003). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto Federal Electoral, México.
- (2001). *Diccionario de la Real Academia Española*. Espasa Calpe, España.
- (2007). *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*. Banco Mundial, México.
- Aziz Nassif, Alberto. (2003) (Coordinador). *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Porrúa, México.
- (1996). *Territorios de alternancia*. Editores Triana, México.
- Aziz Nassif, Alberto; Alonso, Jorge (2009). *México una democracia vulnerada*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Porrúa, México.
- Ausubel, David P. (2002). *Adquisición y retención del conocimiento. Una perspectiva cognitiva*. Paidós, España.
- Alcántara Sáez y Ruiz Rodríguez, eds. (2006). *Chile: Política y modernización democrática*. Eds. Bellaterra, España.
- Aguayo Quezada, Sergio (2000). *El almanaque mexicano. Un compendio exhaustivo sobre México*. Hechos confiables. Grijalbo, México.
- Alcayaga, Cristina (2002). *Atenco, el peso del poder y el contra peso de la resistencia civil*. Porrúa, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Bobbio, Norberto (2005). *Diccionario de Política*. Siglo XXI. México.

- (1998). *Estado, Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica, México.
- (1997). *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2000). *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores, México.
- Bobbio, Norberto; Bovero, Michelangelo (1985). *Origen y fundamento del poder político*. Grijalbo, México.
- Barber, Benjamín R (2000). *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Paidós, España.
- Bernal A, César (2010). *Metodología de la investigación*. Pearson. Colombia.
- Cansino, César (2000). *La Transición Mexicana, 1977-2000*. Centro de Estudios de Política Comparada A.C. (CEPCOM), México.
- (1998). *Después del PRI, las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. Centro de Estudios de Política Comparada A.C (CEPCOM), México.
- Castells, Manuel (2005). *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. FCE, Chile.
- Crespo, Antonio, José (2008). *2006: Hablan las actas*. Ed. Debate, México.
- (2006). *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., México.
- Casar, María Amparo; Marván, Ignacio. (Coordinadores) (2002). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. Centro de Investigación y Docencia Económica. Ed. Taurus, México.
- Colosio Murrieta, Luis Donaldo (1996). *Plataforma Ideológica, 1988-1994*. Partido Revolucionario Institucional, México.
- Critchley, Simon y Marchart, Olver (compiladores) (2008). *Laclau Aproximaciones críticas a su obra*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Chávez Carapia, Julia del Carmen (coordinadora) (2003). *Participación social: retos y perspectivas*. Plaza y Valdés, México.
- Dahl, Robert A. (2009). *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos, España.
- (2008). *La igualdad política*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- (2006). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, México.
- Dabène, Olivier (direction) (2007). *Amérique latine, les élections contre la démocratie ?* Sciences Po, Les Presses, Francia.
- Duverger, Maurice (2006). *Los partidos políticos*. FCE, México.

- (1996). *Instituciones políticas y derecho constitucional* Ariel, México.
- Diltheys, Wilhelm (1931). *Weltanschauungslehre. Abhandlungen zur Philosophie*. V. G. Teubner, Alemania.
- (1922). *Einleitung in die Geisteswissenschaften: versuch einer Grundlegung für das Studium der Gesellschaft und der Geschichte*. V. G. Teubner, Alemania.
- Díaz, Socorro (2007). *Reporte 2006. El desquite*. Tinta, México.
- Elizondo, Carlos y Mayer-Serra (2006). *Pensar en México. Democracia y Gobernabilidad en México*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Fondo de Cultura Económica. México.
- Fergusson, Leopoldo; Querubín, Pablo (2010). *Política, Economía, y Política Económica. Una introducción a la nueva economía política*. Universidad de los Andes, Colombia.
- Figueroa Neri, Aimée (coord.) (2007). *La auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. Auditoría Superior de la Federación. México. http://www.asf.gob.mx/docs/Aimee_doctocomp.pdf.
- Flores Dávila, Julia Isabel (coord.) (2004). *La naturaleza del compromiso cívico. Capital social y cultura política en México*. IFE-UNAM, México.
- Freud, S. (2006). *Psicología de las masas y análisis del yo (1920-1922)*. Amorrortu Editores, Argentina.
- González Casanova, Pablo (2002). *El Estado y los partidos políticos en México*. Ediciones Era, México.
- *La Democracia en México* (2002b). Ediciones Era, México.
- González Sánchez, José Fernando (2006). *Para entender nuestra democracia. La consolidación del sistema de partidos en México*. Gernika, México.
- Garrido, Antoni; Martínez, Ma. Antonia; Parra, Francisco (2011). *Accountability, democracia y reforma política en México*. Siglo XXI, México.
- Gramsci, Antonio (1971). *La política y el Estado moderno*. Península, Barcelona.
- Held, David (2007) *Modelos de democracia*. Alianza, España.
- (1997). *La Democracia y el Orden Global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós, España.
- Huntington, Samuel P. (2006). *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Ed. Paidós, España.
- (1994). *La Tercera Ola*. Ed. Paidós, España.
- Heller, Herman (1998). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, México.

- Harto de Vera, Fernando (2005). *Ciencia Política y Teoría Política contemporáneas: Una relación problemática*. Editorial Trota, España.
- Insunza Vera, Ernesto; Olvera, J. Alberto (coord.) (2010). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil*. Porrúa, México.
- Kneip, Sacha (2009). *Verfassungsgerichte als demokratische Akeure. Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts zur Qualität der bundesdeutschen Demokratie*. Nomos. Deutschland.
- Krauze, Enrique (1998). *La presidencia imperial*. Tusquets Editores. Tomo 3. México.
- (1997). *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets, México.
- Kanoussi, Dora (compiladora) (2001). *Hegemonía, Estado y sociedad civil en la globalización*. Plaza y Valdés, México.
- Kuhn, Thomas S. (2007). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Kelsen, Hans (1932). *La Démocratie: sa nature – sa valeur*. Recueil Sirey, París.
- Linz, Juan; Valenzuela, A. (Comps) (1997). *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Alianza, Madrid.
- (1998). *La crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*. Alianza, Madrid.
- (1996). *La quiebra de las democracias*. Alianza, España.
- Loaeza, Soledad y Prud' homme (coord.) (2010). *Instituciones y procesos políticos*. El colegio de México, México.
- (2008). *Entre lo posible y lo probable. La experiencia de la transición en México*. Planeta, México.
- Le Bon, G. (2005). *Psicología de las masas*. Morata, España.
- Laclau, Ernesto (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Le Bot, Yvon (1997). *Subcomandante Marcos, el sueño zapatista. La voz del subcomandante desde la selva Lacandona*. Plaza y Janés, México.
- Morlino, Leonardo (2010). *Introducción a la Investigación Comparada*. Alianza Editorial, Madrid.
- (2009) *Democracias y democratizaciones*. Centros de investigaciones sociológicas. España.
- Mayer, Lorenzo (2005). *El estado en busca del ciudadano*. Océano. México.
- Michels, Robert (2008). *Los partidos políticos I*. Amorrortu Editores. Argentina.

- Merkel, Wolfgang; Puhle Hans-Jürgen; Croissant Aurel; Eicher, Claudia; Thierry Peter (2003). *Defekte Demokratie. Theorie*. Leske Budrich, Deutschland.
- Moreno, Alejandro (2009). *La decisión electoral. Votantes, partidos y democracia en México*. Porrúa, México.
- Montero, José Ramón; Gunther, Richard y Linz, Juan J. [eds] (2007) *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Trota. España.
- Martí i Puig, Salvador; Ortega, Reynaldo; Somuano, Fernanda [eds] (2011). *La democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*. Bellaterra. España.
- Méndez, José Luis (coord.) (2010). *Los grandes problemas de México*. Políticas Públicas. Colegio de México, México.
- Merino, Mauricio; Aramburo, Michiko (2009). *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*. CIDE, México.
- Marín Aguirre, José María (coord.) (2009). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria 2009. Resultados para México*. Fundar, Centro de análisis e investigación, México.
- Méndez, Juan E. (2004). *Sociedad civil y calidad de la democracia*. PNUD.
- (2009). *Democracias y democratizaciones*. Núm. 267, CIS, España.
- Nohlen, Dieter (2010). *Ciencia Política y Democracia en su contexto*. Tribunal Contencioso Electoral. Quito
- (2008). *Derecho y Política en su contexto*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- (2007). *Instituciones Políticas en su Contexto. Las virtudes del método comparativo*. Ed. Quinzal- Culzoni, Argentina.
- (2007b). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.
- (2006). *Diccionario de ciencia política*. Tomo I-II Editorial Porrúa, México.
- (2006b). *El institucionalismo contextualizado. Relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. Editorial Porrúa, México.
- (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. FCE. México.
- (2003). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico – empírico*. UNAM, México.
- (1998). *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Ed. Nueva Sociedad, Venezuela.

- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. (2010). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Prometeo, Argentina.
- (1994). *Transición desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Tomo 4, España.
- O'Donnell, Guillermo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Exploración sobre el desarrollo de la democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Argentina.
- Ochoa González, Oscar (coordinador) (2008). *La reforma del Estado y la Calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. Ed. Porrúa, México.
- Ortega, Carmen (2004). *Los sistemas de voto preferencial: Un estudio de 16 democracias*. núm. 211. CIS, Madrid.
- Olvera, J. Alberto (coord.) (2003). *Sociedad civil, esfera política y democratización en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ortega y Gasset (1985). *La rebelión de las masas*. Alianza Editorial, España.
- Osorno, Diego (2007). *Oaxaca sitiada. La primera insurrección del siglo XXI*. Grijalbo, México.
- Pérez-Díaz, Víctor (2008). *El Malestar de la Democracia*. NOEMA, España.
- Przeworski, Adam (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI Editores, Argentina.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *Nuestra democracia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- (2008) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado y para la Democracia en América Latina*. PNUD. Alfaguara, Buenos Aires.
- (2004) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina. Una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Alfaguara, Buenos Aires.
- Panbianco, Angelo (2009). *Modelos de Partidos*. Alianza Editorial, España.
- Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Mateos Díaz, Mercedes (coord.) (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina. Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática*. Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Washington, D.C.
- Pérez, Mariana (coord.) (2007). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de nueve países*. Fundar, Centro de Análisis e

Investigación. Liz Light. Managua.
http://www.fundar.org.mx/fundar_1/site/publicaciones/publicaciones_listado.php.
 ---- (2007a). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaría 2007, Resultados para México*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Liz Light, Managua.
http://www.fundar.org.mx/fundar_1/site/publicaciones/publicaciones_listado.php.
 ---- (2005). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestaría 2005. Una comparación de ocho países*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Liz Light, Managua.
http://www.fundar.org.mx/fundar_1/site/publicaciones/publicaciones_listado.php.
 Popper, Kart (2002). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Paidós, España.
 Pasquino, Gianfranco (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. Fondo de Cultura Económica, México.
 Poniatowska, Elena (1996). *La noche de Tlatelolco*. Ediciones ERA, México.
 Rousseau, Jean Jacques (1998). *El Contrato Social*. LIBSA, España.
 Reynoso, José; Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (2009). *La democracia en su contexto*. Universidad Autónoma de México, México.
 Sartori, Giovanni (2009). *La democracia en 30 lecciones*. Taurus, España.
 ---- (2008) *Ingeniería constitucional comparada*. FCE, México.
 ---- (2008b) *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial, España.
 ---- (2008c). *¿Qué es la Democracia?* Taurus, México.
 ---- (2005). *Partidos y sistema de partidos*. Alianza, España.
 ---- (1999). *¿Qué es la democracia?* Nueva Imagen, México.
 ---- (1997) *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Taurus, México.
 ---- (1957) *Democrazia e definizioni*, Bolonia, Il Mulino. Citado por Morlino, 2009.
 Sartori, Giovanni; Morlino, Leonardo (1994). *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza Editorial, Madrid.
 Salinas Figueredo, Darío (2007). *Vicisitudes de la democracia. Entre el modelo y los límites de la política en Chile*. Ed. Plaza y Valdés, México.
 Salinas de Gortari, Carlos (2000). *México, un paso difícil a la modernidad*. Plaza Janés, México.
 Smith, Anthony D. (2004). *Nacionalismo*. Alianza, España.
 Sieyès, Emmanuel (1924). *Was ist der dritte Stand?* Verlag von Reimar Bobbing, Berlín.

- Sotelo Marbán, José (2008). *Oaxaca: insurgencia civil y terrorismo de estado*. Era, México.
- Scherer García, Julio y Monsiváis, Carlos (1999). *Parte de guerra, Tlatelolco 1968. Documentos del general Marcelino García Barragán. Los hechos y la historia*. Aguilar, México.
- Sosnowski, Saúl; Patiño, Roxana (1999) (compiladores). *Una cultura para la democracia en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Touraine, Alain (2000). *¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica, México.
- Tusell, Javier (1997). *La transición española a la democracia*. Historia 16, España.
- Villanueva, Luis Aguilar (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Vázquez Calero, Federico (2008). *Democracia estado ciudadano hacia un Estado de y para la democracia en América Latina. México en el espejo latinoamericano: Política, Estado y Ciudadanía*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Perú.
- Woldenberg, José (2006). *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones, México.
- (2006b). *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos*. Cal y Arena, México.

Cuadernos y revistas

- (2005) “Calidad de la democracia. Paradojas y contradicciones”. Coloquio Internacional. Universidad de Guadalajara.
- Barreda, Mikel (2009). “La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas”. *Estudios de Derecho y Ciencia Política, RECP*.
http://www.aecpa.es/archivos/congresos/congreso_09/grupostrabajo/area04/GT05/02.pdf
- Casar, María Amparo (2008). “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”. *Política y Sociedad*, núm. 2.
- Camou, Antonio (1997). “Gobernabilidad y democracia”. Tomo 6. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México.
- Cervantes, Jesusa (2010). “Las cuentas sucias”. *Proceso*, núm. 1764. 22 de agosto. México.

Cairo Carou, Heriberto (2001). "Territorialidad y fronteras del Estado-nación: las condiciones de la política en un mundo fragmentado", *Política y Sociedad*. Depto. de CC Política y de la Administración III. Universidad Complutense de Madrid, núm. 36.

Diamond, Larry y Morlino, Leonardo (2004). "The Quality of Democracy. An Overview", *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4.

Duhem, Mónica (2006). "La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia", *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 140, México.

Eulau, H. y Karsps, P. (1977) "The puzzle of representation: specifying components of responsiveness" en *Legislative Studies Quarterly*, II, 3. Citado por Morlino, 2008.

Hagopian, Frances (2005). "Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile", *Política y Gobierno*, vol. 12. CIDE, México.

Holzner, Claudio A (2007). "Voz y Voto: Participación Política y Calidad de la democracia en México". *América Latina Hoy*, núm. 45. Universidad de Salamanca, España.

Höhl, Johanna (2010). "Die Polarisierung der chilenischen Gesellschaft von Ende der Diktatur Pinochets 1998 bis heute". *Oral Histories aus der Perspektive der jungen chilenischen Generation*. Universität zu Köln, Arbeitspapiere zu Lateinamerikaforschung. Februar. Deutschland. <http://www.lateinamerika.uni-koeln.de/fileadmin/bilder/arbeitspapiere/hoehl.pdf>. Página web (20 de enero de 2011).

Human Rights Watch (2008). "La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica". *Human Rights Watch*, vol. 20, núm. 1(B). <http://www.hrw.org/es/reports/2008>.

Kleinfeld, Rachel (2006). "Competing Definitions of the Rule of Law" in Thomas Carothers, "Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge", *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington D.C.

Levine, Daniel H.; Molina, José Enrique (2007). "La Calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada." *América Latina Hoy*, núm. 45. Universidad de Salamanca, España.

Landman, Todd (2008). *Assessing the Quality of Democracy. An Overview of the International IDEA Framework*. IDEA.

Morlino, Leonardo (2008). "Calidad democrática entre líderes y partidos." Instituto Italiano di Scienze Humane. Florencia. <http://www.consulta.ife.org.mx> (mayo de 2010).

- (2001). «Consolidation Démocratique: La Théorie de L’ancrage» en *Revue Internationale de Politique Comparée: la consolidation de la démocratie nouveaux questionnements*, vol. 8, núm. 2. De Boeck Université, Francia.
- Montoya Bayardo, Rafael (2008). “Algunas reflexiones sobre los procesos de transición democrática en América Latina”, *Revista Mexicana de Política Exterior*. México.
- Merkel, Wolfgang (2004). „Die „eingebettete“ Demokratie. Ein analytisches Konzept“, in *WZB-Mitteilungen* 106. Berlin.
- Manin, Bernard (1987). “On legitimacy and political deliberation”, *Political Theory*. Vol. 15, n° 3.
- Maravall, J.A. (2002) “The rule of law as a political weapon in Przeworski, A. (comp.), “Democracy and the rule of law.” Cambridge University Press. Citado por Morlino, 2008.
- Marsal, Pablo y Blanco Toth, María Eugenia (2007). “Transparencia de las sociedad civil en Argentina”. *Asociación de Graduados en Organización y Dirección Institucional* (AGODI). <http://www.agodi.org.arg>. Página web (20 de enero de 2011).
- Monsiváis, Carlos (2001). “Memoria gráfica, la marcha indígena”. *Proceso*. Edición Especial, abril. México.
- Merkel, Wolfgang (2004). „Die „eingebettete Demokratie“. Ein analytisches Konzept“, in *WZB-Mitteilungen* 106. Berlin.
- O’Donnell Guillermo (2009). “Democracia delegativa”, en *Journal of Democracy en Español*, julio, volumen 1, p. 7-23. Instituto de ciencia política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Publicado originalmente como “Delegative democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm 1. January 1994: 55-69. C 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. <http://journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf> (abril.2010).
- (2001). “Repenser la Théorie Démocratique: Perspectives Latino-Américaines.” en «La consolidation de la démocratie nouveaux questionnements.» *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 8, núm. 2. De Boeck Université, Francia.
- (1999). “Counterpoint: selected essays on authoritarianism and democratization.” *Notre Dame*, Indiana University of Notre Dame Press. Citado por Morlino, 2008.
- Rozas, Margarita (2001). “La intervención profesional en relación a la cuestión social: escenario emergentes y estrategias de intervención”, *Formación e intervención en trabajo social*. Universidad de Costa Rica. <http://www.ts.ucr.ac.cr> (marzo de 2011).

Ugalde, Luis Carlos (2002). “Rendición de cuentas y democracia. El caso de México”. *Instituto Federal Electoral*. México.

Velasco, Juan (2006). “Deliberación y calidad de la democracia”. Claves de razón práctica, n°167. España.

Valdés, Leonardo (1997). “Sistemas electorales y de partidos”. Tomo 7. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México.

Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (2002). “La Justicia Constitucional en México. Balance y Retos”. *Tribunales y justicia constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Internet

Auditoría Superior de la Federación. <http://www.asf.gob.mx>. (noviembre de 2010)

Banco Mundial (2007). *Gobernabilidad Democrática en México: más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social- México*. Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org.mx> (22 de diciembre de 2010).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). <http://www.cndh.org.mx>. (julio de 2011)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (28 de febrero de 2011).

Freedom House (FH) (2000-2006). <http://www.freedomhouse.org> (diciembre de 2010).

Human Development Report (2010). *The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. UNDP. USA. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete_reprint.pdf. Página web (20 de enero de 2011).

Human Rights Watch (2008). *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*, vol. 20, núm. 1(B). <http://www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/la-comisi-n-nacional-de-los-derechos-humanos-de-m-xico-0> (30 de enero de 2011).

Instituto Federal Electoral (IFE) (2006). Los alcances y las limitaciones del sistema de Financiamiento a los partidos políticos de México. IFE, México. <http://www.ife.org.mx>. 15 de mayo de 2010).

Instituto Federal Electoral (2010). <http://www.consulta.ife.org.mx>. (15 de mayo de 2010)

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. <http://www.ifai.org.mx>. (16 de junio de 2011)

Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática. <http://www.inegi.gob.mx>.

Latinobarómetro. (2004) Opinión Pública Latinoamericana. <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp> (mayo de 2011).

Latinobarómetro (2006). *Opinión Pública Latinoamericana. Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2006. Chile.* <http://www.latinobarometro.org> (enero de 2011).

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). <http://www.ocde.com>.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). http://www.un.org/spanish/civil_society/sociedadcivil.html (abril de 2011).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado y para la Democracia en América Latina.* PNUD. <http://www.democracia.undp.org> (30 de enero de 2011).

Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr> (15 de septiembre de 2011).

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). <http://www.sedesol.gob.mx>.

The Economist Intelligence Unit's (2007) http://www.economist.com/media/pdf/-democracy_index_2007_v3.pdf (abril de 2011).

SIGLAS



SIGLAS

AC	Alianza por el Cambio
AM	Alianza por México
APPO	Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca
APT	Alianza por Todos
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COFIPE	Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales
DC	Democracia Cristiana
DSPPN	Democracia Social Partido Político Nacional
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FC	Fuerza Ciudadana
FH	Freedom House
IFAI	Instituto Federal del Acceso a la Información Pública y Protección de Datos
IFE	Instituto Federal Electoral
INCBG	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Barómetro de las Américas)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PAS	Partido de Acción Social
PAS	Partido de Alianza Social
PCD	Partido del Centro Demócrata
PDT	Partido Democrático Laborista
PFL	Partido del Frente Liberal
PJ	Partido Justicialista
PJF	Poder Judicial de la Federación
PLM	Partido Liberal Mexicano
PMDB	Partido del Movimiento Democrático Brasileño

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD	Partido por la Democracia
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSDB	Partido de la Social Democracia Brasileña
PSN	Partido de la Sociedad Nacionalista
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
TEPJF o TRIFE	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

ÍNDICE DE FIGURAS Y CUADROS



Índice de figuras y cuadros

CAPÍTULO 1

Figura 1. Formas de democracia	22
Figura 2. La consolidación de la democracia	38
Figura 3. Instrumentos o condiciones institucionales para la democracia	48
Figura 4. Las dimensiones de la democracia	56
Cuadro 1. Rendición de cuentas	60

CAPÍTULO 2

Cuadro 1. Posturas de izquierda y derecha “espectro político”	81
Cuadro 2. Financiamiento público de partidos (1997-2006)	98
Cuadro 3. Cociente natural a través del número de votos por partido para una circunscripción con cinco curules	108
Cuadro 4. Número de curules por votación y excedente de votación en el total de votos utilizados	109
Cuadro 5. Distribución de curules por partidos	110
Cuadro 6. Distribución de curules por partidos	110
Cuadro 7. Resultados de la elección presidencial (2000)	121
Cuadro 8. Situación política y económica	122
Cuadro 9. Elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos (2006)	123
Cuadro 10. Apoyo a la democracia en México, 1997-2005	128
Cuadro 11. Antecedentes entre las elecciones de 1997 y 2000, Cámara de Diputados	130
Cuadro 12. Antecedentes entre las elecciones de 1997 y 2000, Cámara de Senadores	131
Cuadro 13. Elecciones de 2000: diputados por mayoría relativa(mr)	133
Cuadro 14. Elecciones de 2000: diputados por representación proporcional (rp)	134
Cuadro 15. Elecciones de 2000: senadores por mayoría relativa(mr)	134
Cuadro 16. Elecciones de 2000: senadores por representación proporcional (rp)	135
Cuadro 17. Elecciones de 2003: diputados por mayoría relativa (mr)	140

Cuadro 18. Elecciones de 2003: diputados por representación proporcional (rp)	141
Cuadro 19. Integración de la Cámara de Diputados federales 2006	146
Cuadro 20. Integración de la Cámara de Senadores de la república 2006	147
Cuadro 21. Rendimiento del sistema electoral: Abstencionismo.	149
Cuadro 22. Rendimiento del sistema electoral: Votos anulados, 2000-2006	150
Cuadro 23. Gobiernos con mayoría	155
Cuadro 24. Productividad del Congreso de la Unión	161
Cuadro 25. Rendición de cuentas y responsividad Brasil / Chile	166
Cuadro 26. Confianza partidista en el IFE	181
Cuadro 27. Capacidad del órgano de control externo.	194
Cuadro 28. Auditorías practicadas por la ASF, 2003-2007	195
Cuadro 29. Alcance de recursos auditados por la ASF	197
Cuadro 30. Cobertura de auditorías realizadas	198
Cuadro 31. Tipos de auditorías practicadas	199
Cuadro 32. Universo de entes sujetos a fiscalización	199
Cuadro 33. Matriz de estatus de las acciones emitidas por la ASF	200
Cuadro 34. Opinión ciudadana sobre la corrupción	204
 CAPÍTULO 3	
Cuadro 1. Serie de tiempo, confianza en instituciones	247
Cuadro 2. Confianza en las instituciones políticas mexicanas	251
Cuadro 3. Representación de intereses. ¿Los intereses de quién cree usted que representan...?	253
Cuadro 4. Índice de apego a la democracia	257
Cuadro 5. Percepción sobre las instituciones	259
Cuadro 6. Índice de compromiso cívico	263
Cuadro 7. Eficacia ciudadana, ¿cuál cree que es la mejor forma de actuar para que a usted lo tomen en cuenta las instituciones? (%)	265
Cuadro 8. Democracia sin partidos	267

Cuadro 9. La democracia, 2006	271
Cuadro 10. Democracias imperfectas	272

CONCLUSIONES

Cuadro 1. Sistema de partidos	281
Cuadro 2. Sistema electoral	284
Cuadro 3. Sociedad civil	287