

EL DETERIORO DE LA DEMOCRACIA

CONSIDERACIONES
SOBRE EL RÉGIMEN POLÍTICO, LO PÚBLICO
Y LA CIUDADANÍA EN MÉXICO



VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE • ALEJANDRO MONSIVÁIS CARRILLO
(coordinadores)

Para entender el deterioro democrático: Circunstancias, expectativas y conjeturas

Alejandro Monsiváis Carrillo
y Víctor Alejandro Espinoza Valle

La reflexión política es una actividad animada por la convergencia de coyunturas, expectativas y explicaciones. Las coyunturas representan los momentos en que el desarrollo de los acontecimientos da lugar a nuevas posibilidades políticas. Los hechos permiten anticipar escenarios posibles, pero los trayectos que se han de seguir y los puntos de arribo no pueden ser previstos con plena certeza. Las expectativas *conectan* lo prosaico de la realidad con los ideales regulativos de la política. Normas, principios y criterios en los que se pone en juego el “deber ser” constituyen referentes que están presentes en los discursos programáticos. El estudio de la política, a su vez, busca identificar regularidades, explicar la asociación entre fenómenos empíricos. En el análisis político no se puede prescindir del acontecer cotidiano, pero el desarrollo teórico requiere también hacer abstracción de los eventos concretos. Lo mismo acontece con los ideales regulativos: el análisis político empírico debe distinguir la explicación de lo *que es* de la evaluación de lo que *debe ser*; pero sin la orientación de la teoría normativa la investigación política no puede responder a todas las preguntas clave.

El estudio de la democracia es un campo en el que la convergencia de coyunturas, expectativas normativas y explicaciones es particularmente dinámica. La democracia es un fenómeno empírico que necesita describirse y explicarse con precisión;

pero también es un ideal político de larga data que continúa siendo objeto de debates y controversias filosóficas. Por tratarse de una forma de conducción de la acción pública y la autoridad política, tiene consecuencias distributivas del poder y la influencia en la sociedad. Esto hace que, conforme se reacomodan los equilibrios y desequilibrios de fuerzas, quede sometida a las tensiones provocadas por las disputas políticas.

Este libro se escribe en un momento en el que la vida pública nacional gira en torno a la elección presidencial de 2012. En este año se cumplen 15 de que el PRI perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados y 12 de la llegada del PAN a la presidencia de la república. Por más que se trate de una elección ordinaria, prevista en el calendario electoral federal, sus consecuencias han de ser decisivas para el país y el régimen político. Nada menos, el terreno de juego ha estado en disputa desde la crisis postelectoral de 2006. En lugar de consolidar su posición como instituciones responsables de la legalidad y la limpieza de las elecciones, los órganos garantes llegaron al proceso electoral en 2011 con acusaciones de parcialidad, inconsistencia y descoordinación.¹

La cuestión está en que los problemas que aquejan a la democracia mexicana no eran inevitables. No estaba escrito que tendría un gran despliegue, pero tampoco que se iría hundiendo progresivamente en una situación de crisis. Este libro tiene el propósito de explorar las circunstancias en las que se ha producido el deterioro democrático en México. Este ejercicio crítico es indispensable para identificar y afrontar los desafíos que se le presentan de manera inmediata a la política nacional. Los estudios reunidos en este libro ofrecen una aproximación a la diversidad de factores que han sido decisivos en el desarrollo político mexicano durante la última década.

¹ Córdova y Salazar, 2009. Sirva recordar que el nombramiento de tres consejeros del IFE, realizado el 14 de diciembre de 2011, se demoró por 14 meses, y no fue hasta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conminó a la Cámara de Diputados que se cumplió con este mandato constitucional, ya iniciado el proceso electoral federal de 2012.

La tarea de esta introducción es ofrecer una plataforma común a los trabajos que integran el libro. Con este propósito, en primer lugar, presentamos los trazos generales de las realidades que motivan esta reflexión, elaborando un panorama general del desarrollo de la democracia en México. En segundo lugar discutimos lo que, a nuestro juicio, constituyen los atributos de una democracia robusta —esto sirve para enmarcar las expectativas democráticas—. En tercero vienen algunas conjeturas para entender las dificultades que ha enfrentado el cambio político en el país. Finalmente, presentamos de manera sucinta los planteamientos centrales de los trabajos contenidos en este libro.

Las circunstancias: El deterioro de la democracia en México

Para que un Estado pueda ser considerado una democracia necesita que su sistema político cumpla con un par de condiciones mínimas: debe existir el sufragio universal y debe haber una competencia libre y equitativa por las principales posiciones de gobierno.² Estas dos condiciones pueden parecer demasiado relajadas, pero han sido históricamente difíciles de cumplir. El desarrollo histórico de la democracia muestra que todavía pasada la mitad del siglo XX pocos países cumplían plenamente con esos criterios básicos.

La historia también indica que la difusión de la democracia como sistema de gobierno ha seguido distintos ritmos y que no puede considerarse un estatus irreversible. Huntington (1994), por ejemplo, identificó tres grandes oleadas de democratización y dos movimientos en contraflujo. La primera oleada se registró entre 1826 y 1926, en la que el número de democracias en el mundo llegó a ser de 29. A esta primera ola corresponde una reacción en la que diversos países retornaron al autoritarismo

² La conceptualización y medición de los regímenes democráticos ha dado lugar a una amplia discusión teórico-metodológica. Una visión comprensiva de este debate se encuentra en Munck, 2009.

entre 1922 a 1942, notablemente Italia y Alemania. La segunda ola va de 1943 a 1962, en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, y se vio contrarrestada por los autoritarismos surgidos entre 1958 y 1975. Huntington data el inicio de la tercera ola en 1974, con la “Revolución de los Claveles” en Portugal; una ola que se extendió por Europa, Asia, África y América Latina. Otros analistas (Berg-Schlosser, 2009) señalan que, para mayor precisión, puede hablarse de una ola de democratización que inició en 1945 y abarca hasta 1988, con algunas “turbulencias” autoritarias, y de una coyuntura reciente, que comienza en 1989, simbólicamente, con la caída del Muro de Berlín. Estos movimientos, con todo y sus oscilaciones, han expandido como nunca antes al régimen democrático. Las protestas acontecidas en los países norafricanos, que iniciaron en 2011 –la “primavera árabe”–, pueden representar el inicio de otra coyuntura política, aunque el resultado de esas protestas es incierto, inclusive en países como Túnez o Egipto, en los que las revueltas han dado lugar a nuevos experimentos democratizadores.

La democratización en América Latina que se inició en la década de los ochenta es considerada parte de la tercera ola (Mainwaring y Hagopian, 2005). Utilizando esa figura, se puede decir que México llegó en la parte final de este proceso. La transición mexicana comenzó con la reforma política de 1977, que modificó aspectos del sistema electoral y estableció condiciones para incorporar a los movimientos y partidos políticos de la izquierda en la arena electoral. La transición concluyó con las reformas constitucionales de 1996, que dotaron de plena autonomía al Instituto Federal Electoral y crearon un sistema de gobernanza electoral apropiado para la conducción de elecciones competitivas, legales y legítimas. El triunfo de un candidato de la oposición en la elección presidencial del 2000 fue la prueba de fuego de que México era una democracia electoral.

Sin embargo, el desarrollo político subsecuente del régimen ha estado lejos de cumplir con los ideales asociados al gobierno democrático. Para muchos, es momento que no se ha instalado la

democracia en este país. Pruebas no faltan: hay una distancia profunda y creciente entre políticos y ciudadanos; las prácticas de clientelismo y la solícita atención a las prioridades de los grupos de interés se han revitalizado. Dificilmente se percibe que los gobernantes actúen en beneficio del interés público o que las políticas públicas tengan éxito y mejoren perceptiblemente la calidad de vida de los mexicanos. Este desarrollo ilustra que la democracia mexicana enfrenta retos mayúsculos; antes que mejoras, en diversas áreas se perciben procesos de franco deterioro.

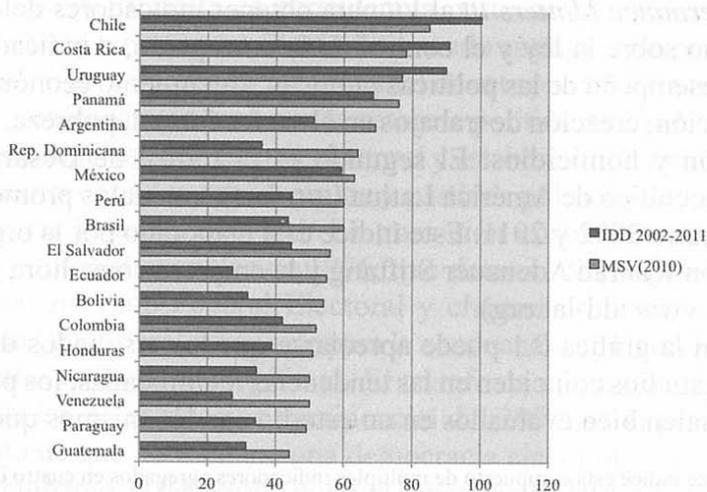
Visto en perspectiva comparada con otros países de América Latina, se podría decir que el caso mexicano no destaca precisamente por su desarrollo democrático, pero tampoco se encuentra entre los casos en los que se registran los retrocesos más pronunciados. Véase la gráfica 0.1. Esta gráfica muestra la evidencia recabada por dos índices de evaluación de la gobernanza democrática en la región latinoamericana. El primero es el índice desarrollado por Mainwaring, Scully y Vargas-Cullel (2010), que contiene información proveniente de los índices de Freedom House, encuestas sistematizadas por el Banco Mundial en la base *Governance Matters III al VII* para obtener indicadores del gobierno sobre la ley y el control de la corrupción, e indicadores de desempeño de las políticas públicas: crecimiento económico, inflación, creación de trabajos en el sector formal, pobreza, educación y homicidios. El segundo es el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), con datos promediados entre 2002 y 2011. Este índice está elaborado por la organización Konrad Adenauer Stiftung y la empresa consultora Poli-Lat (www.idd-lat.org).³

En la gráfica 0.1 puede apreciarse que los resultados de los dos estudios coinciden en las tendencias identificadas: los países que salen bien evaluados en un estudio son los mismos que ob-

³ Este índice está compuesto de múltiples indicadores agregados en cuatro dimensiones: la primera determina si el régimen cumple con los criterios para ser considerado democrático o no; la segunda mide el “Respeto a los derechos políticos y las libertades civiles”; la tercera, la “Calidad institucional y la eficiencia política”, y la cuarta, el “Ejercicio de poder efectivo para gobernar”.

tienen buenas calificaciones en los otros dos, y lo mismo pasa con los países que obtienen calificaciones más bajas. A grandes rasgos, pueden detectarse tres grupos de países. En primera instancia, un grupo de países con regímenes con los indicadores de calidad democrática más altos: Uruguay, Chile y Costa Rica. En segundo lugar, un grupo de países con indicadores intermedios de calidad: Argentina, Brasil, Panamá, México, Perú y República Dominicana. Finalmente, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Honduras, Ecuador, Venezuela, Colombia y Guatemala constituyen los países con los indicadores más bajos de calidad democrática. Cada caso presenta particularidades concretas, pero son comunes las restricciones a las libertades civiles y públicas, la persistencia de la corrupción, la inestabilidad política y electoral, las limitaciones en la representación política y las dificultades de los gobiernos electos para impulsar políticas oportunas y eficaces.

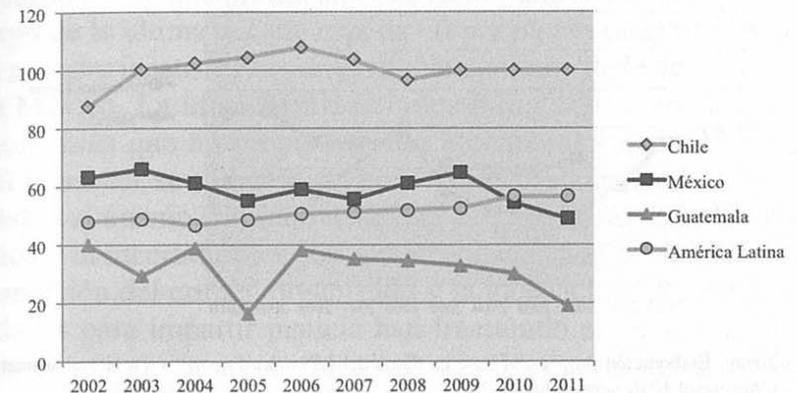
Gráfica 0.1. Evaluación del desempeño democrático en América Latina.



Fuente: Elaboración propia con base en IDD-Lat, 2011, y Mainwaring, Scully y Vargas-Cullel, 2010.

De forma agregada, lo que muestra la gráfica 0.1 es que la democracia mexicana se encuentra entre los regímenes que tienen un desempeño aceptable: no precisamente destacado, pero tampoco tan deteriorado como el de otros países de la región. Sin embargo, observando los datos con mayor detenimiento se puede detectar la siguiente tendencia: la democracia mexicana no solamente no ha conseguido “arrancar”, sino que en su desarrollo reciente se registran retrocesos que no pueden ser minimizados. Estos datos se presentan en la gráfica 0.2.

Gráfica 0.2. El desarrollo de la democracia en México y países seleccionados (2002-2011).

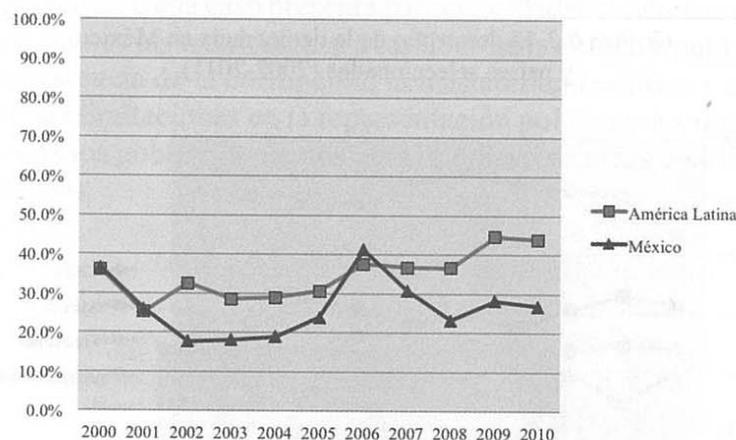


Fuente: Elaboración propia con base en IDD-Lat, 2011.

En la gráfica 0.2 aparece el caso de Chile, que se mantiene como el país que registra los puntajes más altos en el IDD-Lat –lo que no significa que no enfrente tensiones propias, como han puesto de manifiesto las protestas estudiantiles contra el sistema de educación universitaria heredado por la dictadura–, y también el de Guatemala, que es el país con una de las democracias más débiles y fracturadas en la región. Como puede apreciarse, el caso mexicano evoluciona de manera cercana al promedio lati-

noamericano. Al comienzo de la década estaba por encima de ese promedio; sin embargo, entre 2003 y 2006 hay una caída visible, que se recupera ligeramente en ese último año para caer nuevamente en 2007. Según el índice, la tendencia mejora hasta 2009; pero cae de manera pronunciada los dos años siguientes, hasta llegar al punto más bajo en 2011, quedando inclusive por debajo del promedio en América Latina.

Gráfica 0.3. La satisfacción con la democracia en México (2000-2010).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del *Latinobarómetro* (www.latinobarometro.org). Acceso el 30 de septiembre de 2011.

Los altibajos y retrocesos del desarrollo democrático mexicano también quedan registrados por la opinión pública. La gráfica 0.3 presenta la proporción de mexicanos que dicen sentirse “muy satisfechos” o “más bien satisfechos” con la democracia en el país. De esta gráfica pueden destacarse varios aspectos. El primero: es de destacar que la opinión pública mexicana evalúa severamente el funcionamiento del régimen democrático. Aunque en términos agregados el desempeño de la democracia mexicana esté en un grupo intermedio en la región,

la población se manifiesta altamente insatisfecha con lo que ha visto durante la última década. Resulta significativo que después del 2000 se registre una profunda frustración con la política democrática. Estos datos muestran el sentir del público ante la dilapidación que hizo la administración foxista de la oportunidad de renovar de fondo al régimen político. En segundo lugar, cabe destacar que la insatisfacción con la democracia es consistentemente mayor en México que el promedio en América Latina. La única excepción ocurrió en 2006; irónicamente, el año del conflicto postelectoral y en el que se puede ubicar el momento de inicio de una fase de retroceso pronunciado de los derechos ciudadanos.

La evidencia mostrada es ilustrativa del descontento y la incertidumbre que privan en el espacio público mexicano. A lo largo de la última década más de 70 por ciento de la población se muestra insatisfecha con el funcionamiento de la democracia en México. La inconformidad no es infundada: a una política económica que no proporciona ni crecimiento ni distribución del bienestar se suma un régimen político incapaz de reinventarse a sí mismo. En menos de una década, la inseguridad pública y la incertidumbre jurídica originadas por la violencia, la dispersión del crimen organizado y la incapacidad de las autoridades para impartir justicia han fracturado el tejido social y han alcanzado la arena electoral: se sabe que la delincuencia organizada controla candidaturas y procesos en numerosos escenarios electorales locales. El deterioro político queda registrado en indicadores internacionales: Freedom House, en su evaluación de las libertades civiles y políticas en el mundo en 2011, clasificó a México como un país “parcialmente libre” (Freedom House, 2011a:7). Todavía más, los asesinatos de periodistas a manos de la delincuencia organizada y la censura consecuente han alcanzado un punto tal que el propio Freedom House (2011b) considera que México, al igual que los regímenes cubano, venezolano o iraní, es un país no-libre en materia de libertad de prensa.

En pocas palabras, las expectativas públicas asociadas a la democracia no sólo no se han cumplido sino que existen múltiples razones para tener una genuina preocupación por los derechos democráticos en el país. Ante este escenario, entre las múltiples cuestiones apremiantes que es necesario abordar hay dos que no deben soslayarse. La primera es describir los componentes de una democracia robusta. Esto sirve a la clarificación de los parámetros que pueden orientar la acción pública y la evaluación académica. La segunda es identificar las claves para entender los factores asociados al deterioro político en el país. De manera breve, estas dos cuestiones se plantean en las secciones siguientes.

Las expectativas: Los elementos de una democracia robusta

¿Qué se puede esperar de la democracia? La democracia es un ideal para la conducción de la vida pública. Cuando se trata de trazar rutas de acción colectiva de carácter vinculante en contextos de intereses heterogéneos, la democracia contribuye a elegir una entre diversas alternativas posibles, dando legitimidad a la decisión colectiva que habrá de repartir costos y beneficios entre los implicados por ella. Esta forma de conducir la acción pública contribuye a procesar de manera pacífica los conflictos y diferencias políticas, y genera condiciones para que las decisiones políticas puedan ser objeto de escrutinio o rectificación.

La democracia, en otras palabras, es un procedimiento político que aspira a que las leyes y políticas que gobiernan a una sociedad respondan a las preferencias políticas de los ciudadanos (Dahl, 1989; Held, 2006). En tanto procedimiento político, la democracia constituye un régimen sustentado en los derechos a la libertad de pensamiento, expresión y asociación, al sufragio universal y a ser electo para los cargos de representación popular. El régimen queda definido por las reglas que establecen la

organización del poder público, las condiciones de elección de representantes y los procedimientos para la formulación e implementación de las leyes y políticas públicas. La democracia política está situada en el marco de una administración estatal, regulada por una constitución política, que habrá de conducirse con apego a los derechos humanos y a los principios de legalidad, rendición de cuentas y eficacia.

Puesto de esta manera, el ideal democrático queda circunscrito a la estructura del régimen de gobierno que adopta un Estado nacional. Por tal motivo, cuando se habla de *democratización* (Geddes, 1999) se habla del proceso político que lleva desde un ejercicio autoritario o autocrático del poder estatal hacia un sistema en el que las leyes y políticas se adoptan en el marco de un régimen sustentado en el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía. En un sentido estricto, un régimen es democrático si se cumplen las siguientes condiciones (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán, 2007): hay elecciones regulares, libres y competitivas; existen garantías para la participación inclusiva de los adultos; se protegen las libertades civiles y políticas, y las autoridades gobiernan sin interferencias de agentes no electos —por ejemplo, los militares.

Ahora bien, la democracia como ideal de conducción de la vida pública no tiene que quedar restringida al régimen de gobierno. Es un ideal que puede aplicarse, precisamente, a la manera en que se conducen los asuntos públicos en general. Entonces, se puede pensar que la *calidad democrática* de la vida pública puede asumir distintos valores en un rango determinado de variación. Por así decir, un régimen democrático puede estar caracterizado por dinámicas y procesos de alta calidad democrática, o a la inversa: puede ser escenario de procesos políticos con una calidad democrática deficiente. La pregunta que ha motivado un amplio desarrollo en la literatura especializada es, de esta manera, ¿cómo se define y cómo se observa la calidad de la democracia? (O'Donnell *et al.*, 2004; Diamond y Morlino, 2004).

El interés por conceptualizar los atributos de una democracia de calidad ha permitido abrir una agenda de investigación en la

que ocupan un lugar central temas como la capacidad estatal, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información, los derechos humanos, entre otros. Esta literatura también ha dado lugar al desarrollo de índices y medidas empíricas con aportaciones innovadoras. Sin embargo, a esta literatura se le ha objetado que, al tratar de repensar los fenómenos empíricos mediante una reinterpretación normativa de la democracia, incurre con frecuencia en un problema de “estiramiento” conceptual (Collier y Mahon, 1993; Mazzuca, 2007). A saber: colapsa en una misma noción fenómenos empíricos que son distintos entre sí.

En buena medida, lo que ha quedado de lado es la conceptualización de los atributos que le dan *democraticidad* al régimen democrático (Monsiváis, 2010). Es decir, las capacidades estatales son condición necesaria para la existencia y el funcionamiento de un régimen político, pero no son parte del concepto de democracia. Lo mismo se puede decir del gobierno de la ley o de la rendición de cuentas horizontal y social. Éstos son atributos necesarios para entender la relación entre el Estado de derecho, las relaciones entre poderes, la movilización social, la participación ciudadana y la legitimidad democrática –pero no son atributos del régimen democrático–. La cuestión sigue abierta: ¿qué es lo que varía cuando varía la calidad de la democracia?

La clave está en los derechos democráticos y sus modalidades de actualización. Fundamentalmente, los derechos democráticos protegen y habilitan las oportunidades que tienen los ciudadanos de participar en condiciones de equidad e inclusión en los asuntos públicos. De aquí se desprende que un primer atributo de la *democraticidad* del régimen es el grado efectivo en que los individuos participan cívica y políticamente, no solamente a través del voto o de la afiliación partidista, sino también en las dinámicas asociativas de la sociedad civil o en los espacios públicos en los que se plantean y discuten asuntos de interés común, y en los que se hace rendir cuentas a los funcionarios públicos o gobernantes electos.

Un segundo atributo se origina en la fase consecuente del mismo proceso: la participación sirve para dar voz, influencia y poder de decisión. Pero la política democrática requiere también elegir entre alternativas. Para elegir entre alternativas es necesario identificarlas y someterlas a revisión. Por ende, los procesos deliberativos y las dinámicas de formación de la agenda pública son un segundo atributo democrático. En este campo es clave resaltar la relevancia del debate, la oposición política y la construcción colectiva de agendas, programas y políticas públicas. En este contexto, la competencia electoral es un medio para promover la difusión de información y la deliberación pública. Acudir a las urnas es una manera de poner fin a una discusión, que se renovará en cuanto se conozcan los resultados de la participación popular.

Finalmente, un tercer atributo de la calidad democrática son las dinámicas representativas. En este plano entran en juego el diseño institucional y la manera en que la deliberación democrática produce leyes y políticas que responden a las preferencias de la ciudadanía. También se involucran en esta dimensión los procesos de rendición de cuentas pública: la evaluación de los resultados de las políticas elegidas, las justificaciones realizadas por los responsables de tomarlas e implementarlas y las sanciones simbólicas, electorales, políticas o sociales que la ciudadanía puede ejecutar. En otras palabras, tanto la representación como la responsividad son elementos constitutivos de la política democrática.

Los atributos de una democracia robusta podrán desplegarse con mayor vigorosidad si el Estado de derecho se hace valer y si la burocracia estatal tiene la capacidad de proteger los derechos ciudadanos e implementar las políticas públicas. Desde luego, ninguna de estas condiciones se presenta como un hecho consumado; se trata de bienes públicos que es necesario construir. Los obstáculos que se pueden encontrar en esa tarea no son fáciles de superar, pues se originan en la diversidad de intereses de los actores involucrados.

Las conjeturas: La política del comportamiento particularista

La democracia es un sistema de coordinación política que redistribuye el poder en la sociedad. La aspiración de origen es que ese poder quede distribuido de manera equitativa entre los miembros que integran la comunidad política. Este ideal puede materializarse sólo de manera imperfecta, pues el poder político habitualmente está asociado, en mayor o menor medida, al poder económico y social que detentan los grupos y las personas. Cuando existen distribuciones altamente inequitativas de poder económico y social, existe también presión para que se concentre en pocas manos el poder político. Esto es lo que acontece en las diversas formas de regímenes autocráticos, pero también en las democracias, y en particular en las que lo son de manera incipiente.

Las implicaciones distributivas del poder político que tiene la democracia la convierten en un régimen moralmente legítimo pero empíricamente arduo de construir, sostener y profundizar. Ciertamente, la democracia es un equilibrio (Przeworski, 1990) que resulta de la convergencia de estrategias de los actores políticos —élites, partidos y públicos— en torno a las instituciones de un régimen competitivo; pero el que sea un equilibrio estratégico no implica que los diferenciales de poder estén igualmente nivelados. Así como en la teoría de las instituciones basadas en los modelos de equilibrio estratégico hace falta incorporar los desequilibrios de poder que estructuran los escenarios políticos reales (Moe, 2005), así en la teoría de la democracia falta examinar con mayor cuidado el hecho de que no todos los ciudadanos ni todos los grupos políticos tienen el mismo poder y la misma influencia.

Para tener una visión más completa de lo que implica fortalecer la democracia es necesario tomar en consideración diversos factores. En primer lugar, se requiere que exista un mínimo de compromiso normativo con la democracia. De hecho, este compromiso es el que puede hacer la diferencia en momentos en los

que los líderes políticos, la ciudadanía o los movimientos sociales deben tomar decisiones difíciles y riesgosas. Las convicciones democráticas han sido cruciales en momentos de recrudescimiento del autoritarismo, durante los procesos de transición o en situaciones en las que se ha requerido innovar en el plano de las políticas públicas. Sin embargo, si entre las élites políticas o entre los actores sociopolíticos relevantes las convicciones democráticas son superficiales, las posibilidades de que surjan propuestas políticas innovadoras en ese sentido disminuyen. Otro problema se deriva del hecho de que las diferencias ideológicas pueden inducir comprensiones distintas de las normas democráticas y, de esa manera, fragmentar a un conjunto de actores que puede ser ya de por sí poco numeroso.

Además de las consideraciones normativas de los actores, las posibilidades de la democracia dependen de otros factores. En este contexto es preciso destacar dos: en primera instancia se encuentra la manera en que las trayectorias y los procesos históricos estructuran las condiciones políticas del presente (Mahoney, 2003; Pierson, 2000). El pasado y las herencias políticas son clave en las alternativas de las que se puede disponer en un momento dado. La estructura del Estado, la organización económica, la cultura jurídica, las tradiciones asociativas, los grupos de interés, son algunos de los factores que son moldeados por procesos históricos. En esa misma medida, las oportunidades para introducir instrumentos o mecanismos democráticos dependen de qué tanto son congruentes con las trayectorias previas.

Desde luego, las contingencias y los eventos imprevistos pueden crear otras oportunidades favorables para la democracia. Pero esas oportunidades también se ven sujetas a las tensiones entre propósitos y capacidades. Los actores políticos pueden proponerse fines claros e inequívocos, pero contar con pocas capacidades para realizarlos. Esto aplica por igual a la movilización colectiva, la organización partidista y la implementación de políticas públicas. Tener la capacidad de cumplir con un propósito implica contar con recursos, tecnología, habilidades y

vínculos sociales. Si se quiere impulsar una ambiciosa política de transparencia y acceso a la información gubernamental, por ejemplo, no solamente hacen falta instrumentos normativos garantistas y facultativos; también se requieren recursos financieros, humanos y administrativos para transformar las organizaciones públicas (Merino, 2008).

En pocas palabras, introducir mecanismos democráticos y hacerlos prosperar dependen, en gran medida, de lo propicios que sean los antecedentes institucionales y culturales, de los recursos humanos, simbólicos y económicos disponibles en un momento dado, y fundamentalmente, de las convicciones y visiones normativas e ideológicas de los ciudadanos y de los líderes políticos.

Considerando solamente los elementos mencionados, resulta evidente que el fortalecimiento de la democracia puede encontrar obstáculos decisivos en su camino. Sin embargo, asumiendo que los desequilibrios de poder se han neutralizado en alguna medida, hace falta considerar todavía uno más. Se trata de los costos que acompañan a la acción colectiva concertada y sostenida. Para impulsar el desarrollo democrático en una senda de fortalecimiento continuo se requieren mayorías construidas con base en acuerdos inclusivos. Pero si hay grupos, sectores o actores políticos que protegen intereses particulares o que encuentran pocos incentivos para conciliar acuerdos, habrán de dar prioridad a sus intereses concretos, aunque eso implique que los resultados colectivos sean adversos para todos. Así puede entenderse que en un escenario político fragmentado y polarizado, en el que se requieren acciones concertadas y apoyadas por una mayoría de los actores relevantes, prevalezcan las estrategias que buscan el beneficio individual a costa de la utilidad colectiva.

La trayectoria reciente de la política en México puede dar cuenta, en efecto, de la disparidad de recursos y capacidades en los actores sociales y políticos, de la adopción de políticas públicas desacertadas y dispendiosas, de las instituciones informales y los intereses creados por décadas de clientelismo, del

corporativismo y patrimonialismo en las relaciones Estado-sociedad y de las maleables convicciones democráticas de las élites políticas. A esto hay que sumar un conjunto de instituciones políticas que deliberadamente fragmentan la formación de mayorías e incrementan las dificultades para modificar el *statu quo*. Para decirlo brevemente, múltiples factores del contexto político mexicano convergen en la reproducción de incentivos políticos que elevan los costos de un comportamiento cooperativo y públicamente orientado.

Repensando las tensiones políticas en México: Organización del libro

Este libro reúne estudios que discuten las tensiones asociadas con el cambio institucional, la representación democrática, el comportamiento partidista, la participación ciudadana, el asociativismo y los mecanismos sociales de rendición de cuentas en México: se trata de la cuestión de lo público-democrático en sentido amplio. El volumen está dividido en tres secciones.

La primera parte "El régimen político y la democracia", analiza distintas facetas del sistema político. Los cuatro capítulos que conforman esta parte coinciden en su diagnóstico: la transformación acontecida en el plano electoral no sólo ha sido insuficiente para promover el fortalecimiento de la democracia mexicana. Paradójicamente, el régimen electoral ha promovido dinámicas sociopolíticas que han resultado perniciosas para la transformación del Estado y para la propia democracia.

En el primer capítulo, Espinoza Valle enfatiza que la fragilidad democrática se explica por las dificultades que ha tenido el régimen para arribar a una consolidación exitosa. Estas dificultades provienen del modo de transición, que se basó en la negociación de reformas electorales necesarias pero limitadas. En este texto el autor resalta la peculiar circularidad del cambio institucional en el país: las reformas electorales sobrevienen

como resultado de una crisis política, pero no van más allá de resolver esa crisis en lo inmediato, sentando las bases para otra futura crisis. El autor discute el papel que han tenido distintos actores en el escenario político reciente: el Instituto Federal Electoral, los partidos políticos, los medios de comunicación. Revisa los temas pendientes de reforma política, como el rol de los partidos en la democracia, las coaliciones, la reelección, el voto de los mexicanos en el extranjero y el régimen presidencial. Como reflexión final, sugiere dejarse de cambios legales mínimos y promover una reforma integral del Estado.

Mediante un planteamiento que incorpora una perspectiva longitudinal, Aziz Nassif señala en el capítulo 2 que la democracia mexicana, hoy en día, está hecha de herencias del viejo régimen y de nuevos atributos que se han incorporado durante las últimas dos décadas. Las disputas por la democratización han transcurrido a lo largo de procesos cíclicos de acumulación, cambio, retrocesos, crisis y reacomodo político. Las condiciones que han permitido construir nuevas bases políticas, institucionales y culturales de una ciudadanía democrática se enfrentan persistentemente a las relaciones clientelares, la pobreza y la exclusión y una clase política que parece haber roto sus vínculos con el electorado. El recorrido que hace este planteamiento abarca los cambios en las reglas del juego democrático; los ciclos de conflicto, reforma y elecciones; los problemas de representatividad de los partidos y los políticos; la lógica de las coaliciones electorales en 2010, y “los problemas de una reforma al régimen que no ha podido ser aprobada para enfrentar a una democracia altamente insatisfactoria en la que está atrapado el país en la actualidad”.

En el siguiente capítulo, Olvera pone énfasis en la inminente posibilidad de una restauración autoritaria, en parte como resultado del fracaso de las luchas democráticas pero, sobre todo, a raíz de la corrosiva influencia de numerosos poderes fácticos. Olvera argumenta que los poderes fácticos en México han prosperado gracias a la coincidencia de diversas circunstancias. Por

un lado, por la persistencia de estructuras estatales y corporativas del “viejo régimen” en el escenario de un Estado incapaz de renovarse; por otro, debido al surgimiento de nuevos actores durante las últimas dos décadas como consecuencia del ajuste neoliberal y la penetración en la sociedad del crimen organizado. El texto nos presenta un extenso recorrido por los actores que ejercen su poder de facto en múltiples áreas políticas, sociales y económicas.

En su contribución, Monsiváis analiza las dificultades por las que ha atravesado el régimen para establecer las bases de una representación democrática. Sostiene que el cambio político acontecido durante la última década se ha traducido en una dispersión del poder político que no ha conseguido reconstruir los vínculos entre ciudadanos y políticos. Señala que los problemas de la representación se manifiestan en tres planos: la falta de una inclusión efectiva de la ciudadanía en los procesos políticos, el débil carácter deliberativo de la formación de la agenda pública y los programas de política, y los perversos efectos del diseño institucional de la representación. Esto acontece en un marco en el que persisten problemas de coordinación y gobernabilidad. El problema está en que, ante las dificultades para impulsar los cambios institucionales necesarios, los políticos y sus partidos buscan en el pasado fórmulas para enfrentar los desafíos del presente.

La primera parte se cierra con un trabajo en el que se trazan las líneas generales de una reforma del régimen político que permita establecer condiciones para gobernar de manera eficaz sin tener que recortar la pluralidad política que caracteriza al sistema mexicano. Romero argumenta que la democratización del régimen político ha reactivado un conjunto de reglas e incentivos que promueven el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Estas tensiones, como señala el autor, se originan en las variantes del sistema presidencial implantado en el país, y no son precisamente nuevas, sino que datan del inicio de la vida independiente de México, se manifestaron a lo largo del siglo XIX

y no han encontrado solución si no es mediante el establecimiento de regímenes caudillistas, como el Porfiriato, o de monopolios políticos, como el que instauró el PRI a lo largo del siglo XX. La necesidad de una reforma del régimen es palpable, pero Romero muestra que las propuestas realizadas por los partidos y sus líderes políticos no atinan a resolver el problema de fondo. Lo que hace falta, señala, es “dejar de ver al régimen presidencial como el horizonte inamovible”. Este texto concluye con una serie de sugerentes recomendaciones para reformar el régimen y las relaciones entre los poderes estatales en México.

La segunda parte del volumen "Elecciones, partidos y votantes", está compuesta por trabajos que analizan diversos aspectos relacionados con las elecciones, los partidos políticos y los electores. Barrientos, en primera instancia, evalúa la relación entre la desconfianza hacia instituciones representativas como las elecciones y los partidos políticos y los niveles de participación electoral en México y América Latina. A partir de datos provenientes de encuestas de opinión pública y resultados de elecciones presidenciales y legislativas en diversos países del subcontinente, el autor evalúa la asociación entre desconfianza hacia las elecciones, abstencionismo y voto nulo. Destaca, en primera instancia, el alto nivel de desconfianza hacia las instituciones representativas; pero sorprende, a la vez, que se mantienen porcentajes elevados de participación electoral.

Ramos Mega, por su parte, recurriendo a la teoría de las coaliciones de gobierno, analiza la formación de coaliciones en el sistema de partidos mexicano y en específico observa el caso oaxaqueño. Este trabajo señala que las alianzas electorales persiguen simplemente votos, no formar mayorías estables de gobierno. También muestra que, en algunos casos, las coaliciones formadas para la aprobación del ingreso y gasto públicos en la Cámara de Diputados se apegan a la teoría de las coaliciones mínimas, que establece que las coaliciones ganadoras estarán conformadas por las mayorías apenas necesarias para aprobar una ley. Este trabajo argumenta que, debido a la incertidumbre

electoral, el gobernador electo de Oaxaca en 2010, derrotando al PRI, promovió la formación de un gabinete multipartidista para asegurar su victoria.

El siguiente capítulo propone una relectura de los procesos de alternancia y realineamiento partidario acontecidos durante las últimas dos décadas en el país. Diana Guillén se pregunta si los cambios en las tendencias electorales en los tres niveles de gobierno pueden ser considerados como evidencia de que los votantes han encontrado en los partidos distintos al PRI opciones para constituir nuevas identidades programáticas y partidarias. Su argumento es que no es posible afirmar que estamos ante la consolidación de nuevas afiliaciones partidarias. Guillén duda de la democratización integral del país y afirma que todavía quedan asignaturas pendientes para lograr que los espacios de representación sean conquistados y colonizados a favor de la ciudadanía. Por el contrario, lo que se observa es la subsistencia de estructuras de poder que reproducen la esencia del intercambio político que benefició al PRI durante siete décadas. Mientras tales estructuras y formas de relación política no se modifiquen, a pesar de alianzas, coaliciones y alternancias, no es posible pensar que el dinosaurio habrá dejado de seguir ahí.

Por último, Hernández Norzagaray y Schobert Lizárraga abordan un tema emergente y de vital importancia para la vida pública mexicana: la relación entre la violencia debida al crimen organizado y los procesos electorales. Haciendo una revisión del papel que han desempeñado las elecciones en la transformación política en el país, incorporan el debate relacionado con el combate a las drogas y la operación de los cárteles del narcotráfico en México. Los autores subrayan, a lo largo del trabajo, que el crimen organizado ha ganado un amplio terreno político por medio del financiamiento a candidatos y la confrontación abierta con el Estado. Con la finalidad de hacer una estimación cualitativa del impacto de la violencia en las elecciones, los autores presentan una clasificación de las entidades federativas en función de los niveles de violencia que se han registrado en ellas.

El trabajo contiene, además, un sumario de varios enfoques que se están empleando para analizar la relación entre elecciones y violencia criminal.

Para cerrar el volumen, en la tercera sección "Espacios públicos y ciudadanía" se presentan tres contribuciones en las que se hacen patentes las disputas políticas en torno a los espacios públicos y la participación ciudadana. Los estudios muestran de qué manera el impulso a nuevas formas de involucramiento cívico y nuevas relaciones de participación pública se enfrenta a dos tipos de obstáculos mayores. Por un lado se encuentra la tenacidad que han mostrado los gobernantes de todos los niveles, los partidos políticos, los funcionarios gubernamentales y los grupos clientelares para apropiarse y capturar los espacios ciudadanizados. Por el otro, a pesar del surgimiento de agrupaciones cívicas profesionalizadas y de movimientos ciudadanos que promueven la rendición de cuentas, persisten prácticas asociativas particularistas y desligadas del desarrollo de capacidades de acción pública.

En primera instancia, Tejera Gaona y Rodríguez Domínguez abordan el funcionamiento de los comités ciudadanos creados por la Ley de Participación Ciudadana en la ciudad de México. Estos órganos formales de representación fueron constituidos por primera vez en 2010, a pesar de que su configuración estaba prevista en la ley desde hace más de una década. Tejera y Rodríguez discuten las razones que explican la demora en la conformación de los comités ciudadanos y analizan diversos imaginarios normativos, legales y políticos que permiten entender sus formas de operación y su instrumentalización política. La lección es clara: los comités ciudadanos están lejos de cumplir la función deliberativa, democrática y pública para la que fueron creados —ni los funcionarios del Instituto Electoral del Distrito Federal han escapado a reproducir formas de relación partidizadas con los comités—. En lugar de ser espacios de los que se apropie la ciudadanía organizada y sirvan para promover políticas inclusivas, se han convertido en instrumentos de los parti-

dos políticos —del PRD y sus tribus—, los asambleístas, los funcionarios delegacionales, los intermediarios políticos, y hasta los "burócratas de calle", provenientes de las organizaciones urbano-populares.

El texto de Isunza, por su parte, reconstruye la trayectoria conceptual y política de una serie de espacios públicos que emergieron con los gobiernos postransición. Se trata de diversas modalidades e instrumentos de participación, contraloría social y rendición social de cuentas que se desarrollan paralelamente al interés por la transparencia, la información pública gubernamental y la conducción del gobierno con referencia a derechos. Isunza desarrolla un planteamiento conceptual que contribuye a repensar las articulaciones e integración de conceptos como los de participación, representación y rendición de cuentas, y que sirve también para discutir diversas formas de simplificación de tales preceptos que han sido promovidas durante el proceso de implementación de políticas por los funcionarios gubernamentales. Este trabajo muestra de qué manera el impulso inicial que recibieron diversos programas en la administración pública federal, confluyendo con distintos movimientos cívicos, académicos y de organismos internacionales, terminó por revertirse al final del sexenio foxista hasta cerrarse herméticamente durante la administración calderonista. El planteamiento resalta las dificultades que han enfrentado políticos, funcionarios y legisladores por igual para aprender nuevas gramáticas en la relación sociopolítica del Estado con la participación ciudadana.

Para cerrar el libro, un trabajo de Hevia de la Jara ofrece una explicación de la supuestamente baja densidad asociativa en México. Hevia comienza señalando que una amplia literatura coincide en señalar que la participación y la densidad asociativas en este país son bajas y dispersas, consideradas comparativamente con otros países de América Latina. Hay indicadores de estudios de opinión pública que apoyan esta tesis. Sin embargo, como muestra el autor, existe simultáneamente una amplia variedad de fenómenos asociativos que no son registra-

dos por los medios convencionales y que desafían esa idea generalizada. Por ejemplo, existen formas de asociación ligadas a lo territorial que no han sido acusadamente codificadas en la normatividad y, por ende, no es sencillo ni conceptualizarlas ni promoverlas. Es el caso de las organizaciones vecinales, pero también de los movimientos urbano-populares. Por otra parte, se encuentran formas asociativas paraestatales, de tipo sindical y corporativo, que suelen estar vinculadas a formas autoritarias y clientelares de participación. Finalmente, existen formas de “asociacionismo profundo” que muy pocas veces aparecen en la investigación empírica: son las prácticas colectivas ligadas a las festividades y a las celebraciones familiares de redes sociales extensas. Esta diversidad asociativa, sin embargo, señala Hevia, cuando no está inmersa en relaciones tradicionales de gestión corporativa, está orientada hacia la vida privada o promueve intereses particularistas.

Para cerrar el volumen, el epílogo presenta algunas consideraciones con relación a los desafíos que se disciernen de las elecciones presidenciales de 2012. Con este conjunto de trabajos queda de manifiesto que la agenda de investigación en torno a los procesos que intervienen en fortalecer o debilitar la democracia sigue incorporando temas y preguntas concretas, tanto como se hacen evidentes los todavía enormes desafíos que enfrenta la democratización en México.

Bibliografía

- Berg-Schlosser, Dirk. 2009, “Long Waves and Conjunctures of Democratization”, en Christian W. Haerpfer, Patrick Bernhagen, Ronald F. Inglehart y Christian Welzel (eds.), *Democratizations*, Oxford University Press, Oxford, pp 41-54.
- Collier, David y James Mahon Jr., 1993, “Conceptual ‘Stretching’ Revisited : Adapting Categories in Comparative Analysis”, *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 4, pp. 845-855.

- Córdoba Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar, coords., 2009, *Democracia sin garantes. Las autoridades vs. la reforma electoral*, prólogo de Jorge Carpizo, IJ-UNAM, México.
- Dahl, Robert, 1989, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Heaven.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino, 2004, “The Quality of Democracy: An Overview”, *Journal of Democracy*, vol. 15, núm. 4, pp. 20-31.
- Freedom House, 2011, *Freedom in the World 2011. The Authoritarian Challenge to Democracy*, Freedom House, Washington, D. C.
- Geddes, Barbara, 1999, “What Do We Know about Democratization after Twenty Years?”, *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 115-144.
- Held, David, 2006, *Models of Democracy*, Stanford University Press, Stanford.
- Huntington, Samuel P., 1994, *La Tercera Ola: democratizaciones a finales del siglo xx*, Paidós, México.
- IDD-Lat, 2001, “Índice de desarrollo democrático de América Latina”, en www.idd-lat.org. Consultado el 3 de octubre de 2011.
- Mahoney, James, 2003. “Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis”, en James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 337-373.
- Mainwaring, Scott, Timothy Scully y Jorge Vargas-Cullel, 2010, “Measuring Success in Democratic Governance”, en Scott Mainwaring y Timothy Scully, eds., *Democratic Governance in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, pp. 11-50.
- Mainwaring, Scott y Frances Hagopian, eds., 2005, *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán, 2007, “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004”,

- en Gerardo L. Munck, edit., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford University Press, Oxford, pp. 123-160.
- Mazucca, Sebastián L., 2007, "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power", en G. Munck, edit., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford University Press, Oxford, pp. 39-50.
- Merino, Mauricio, 2008, "La transparencia como política pública", en John M. Ackerman, coord., *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI/IIJ-UNAM/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados-LX Legislatura/CETA, México, pp. 240-262.
- Moe, Terry, 2005, "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics*, vol. 3, núm. 2, pp. 215-233.
- Monsiváis, Alejandro, 2010, "¿Qué significa 'democratizar' la democracia? Expectativas normativas, modelos políticos y cambio institucional", *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, pp. 9-42.
- Munck, Gerardo, 2009, *Measuring Democracy: A Bridge Between Scholarship and Politics*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullel y Osvaldo Iazzetta (eds.), 2004, *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana).
- Pierson, Paul, 2000, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, núm. 94, pp. 251-267.
- Przeworski, Adam, 1990, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.

PARTE I

El régimen político y la democracia

EL DETERIORO DE LA DEMOCRACIA

CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN POLÍTICO, LO PÚBLICO Y LA CIUDADANÍA EN MÉXICO

En ningún lado estaba escrito que la democracia mexicana rebasaría las expectativas que en ella se habían puesto. Edificada a lo largo de varias décadas y todavía sin cumplir la segunda, sin embargo, ha seguido una ruta diferente a la de un fortalecimiento progresivo. Este libro tiene el propósito de analizar las realidades de la democracia mexicana y ofrecer explicaciones acerca de su desenvolvimiento.

Los estudios contenidos en *El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México* se organizan en torno a tres líneas temáticas. Por un lado, se presenta una discusión en torno a la estructura del régimen y el sistema político. Los autores coinciden en que la transformación acontecida en el plano electoral, paradójicamente, ha promovido dinámicas que han resultado perniciosas para el fortalecimiento de la propia democracia. En segundo lugar se analiza diversos aspectos relacionados con las elecciones, en los que se destaca la necesidad de reconstruir los vínculos de los votantes con las instituciones representativas. Finalmente, en la tercera parte del libro se hacen patentes las disputas por los espacios de participación ciudadana. Esta parte muestra que el impulso a la participación se ha enfrentado a las inercias y resistencias políticas originadas en el "antiguo régimen" —y que se mantienen plenamente saludables en el actual.

Un ejercicio crítico como éste es indispensable para identificar los desafíos políticos a los que se enfrenta este país. Además del escrutinio sobre diversas facetas del régimen, entre las aportaciones de este volumen se encuentra el señalar algunas rutas de investigación que es necesario recorrer para conocer mejor la manera en que México encara sus retos democráticos.



El Colegio
de la Frontera
Norte