

Estado de derecho, democracia y educación ciudadana

RODOLFO VÁZQUEZ CARDOZO
COORDINADOR

Federico Reyes Heróles
Andrea Pozas-Loyo
Miguel Sarre
Jacqueline Peschard
Pedro Salazar Ugarte
Jesús Rodríguez Zepeda

Estado de derecho, democracia y educación ciudadana

RODOLFO VÁZQUEZ CARDOZO
COORDINADOR

Federico Reyes Heróles
Andrea Pozas-Loyo
Miguel Sarre
Jacqueline Peschard
Pedro Salazar Ugarte
Jesús Rodríguez Zepeda

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeros Electorales

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dra. Adriana Margarita Favela Herrera

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Mtra. Dania Paola Ravel Cuevas

Mtro. Jaime Rivera Velázquez

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtra. Beatriz Claudia Zavala Pérez

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Titular del Órgano Interno de Control

C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Estado de derecho, democracia y educación ciudadana

Rodolfo Vázquez Cardozo (coordinador), Federico Reyes Heróles, Andrea Pozas-Loyo, Miguel Sarre, Jacqueline Peschard, Pedro Salazar Ugarte, Jesús Rodríguez Zepeda

Primera edición, 2018

D.R. © Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN: 978-607-8510-55-9

Los contenidos son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el punto de vista del INE

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

ÍNDICE

- 7 Presentación
- 11 Introducción
RODOLFO VÁZQUEZ CARDOZO
- 29 **FEDERICO REYES HEROLES**
Estado de derecho y democracia
- 55 **ANDREA POZAS-LOYO**
Democracia mínima y Estado de derecho
- 77 **MIGUEL SARRE**
Democracia política y derechos humanos en México
- 99 **JACQUELINE PESCHARD**
Elecciones y democracia. Un binomio insoluble
- 121 **PEDRO SALAZAR UGARTE**
Dinámicas (virtuosas) de cambio institucional
- 137 **JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA**
¿En qué educar cuando se educa en democracia? Ideas básicas sobre educación ciudadana y democracia
- 164 *Notas sobre los autores*

PRESENTACIÓN

El Estado de derecho constituye uno de los fundamentos de toda democracia moderna, ya que implica un gobierno de leyes que ofrece certidumbre jurídica y orden político, al tiempo que su propósito es garantizar que las relaciones entre instituciones y ciudadanos se den en un marco de legalidad que garantice los derechos de todos los individuos. *Estado de derecho, democracia y educación ciudadana* reúne bajo la coordinación de Rodolfo Vázquez Cardozo, los ensayos de seis especialistas que profundizan desde diversos ángulos en temáticas fundamentales para la solidez de una democracia.

En el texto introductorio, Rodolfo Vázquez Cardozo señala que el Estado de derecho exige a la autoridad estar facultada para su encargo y que las leyes que produzca tengan carácter general, una visión prospectiva, sean estables en el tiempo, claras y transparentes. Bajo esos preceptos, el autor señala que la construcción y consolidación de un Estado de derecho atraviesa por la responsabilidad de los servidores públicos y la transparencia de los actos de gobierno: rendición de cuentas de parte de la autoridad y derecho de los ciudadanos a acceder a información gubernamental.

Por su parte, Federico Reyes Heróles coloca como eje de sus reflexiones al ciudadano en su texto “Estado de derecho y democracia”. Tras realizar una exposición de las distintas aproximaciones teóricas para entender el cambio social, el autor efectúa un recorrido sobre la situación de la ciudadanía en México, destacando que ésta nació tardíamente debido al fenómeno del corporativismo. Asimismo, señala los cambios políticos, sociales y tecnológicos que durante la última década han fungido como catalizadores de una nueva conciencia, alertando, sin embargo, que aspectos como la inseguridad, la corrupción y la impunidad son factores que ahogan la conciencia y el empoderamiento ciudadano.

A su vez, Andrea Pozas-Loyo aborda distintas conceptualizaciones de democracia e incursiona en una estrategia que distingue las diferentes dimensiones del Estado de derecho, para lo cual adopta el enfoque de la democracia mínima tal como la entienden Schumpeter

y Przeworski, cuya virtud es promover, entre otros bienes, la dimensión institucional del Estado de derecho. La autora sostiene que, si por definición la democracia incorpora al Estado de derecho (concepción maximalista de democracia), “sus relaciones no son susceptibles de estudio empírico, sino que están dadas *a priori*”; por ende, adoptar una concepción minimalista para entender la relación entre ambas temáticas resulta lo más apropiado para fines académicos.

En el siguiente ensayo titulado “Democracia y derechos humanos en México”, Miguel Sarre se pregunta cómo es que la democracia electoral puede favorecer a la democracia sustantiva, a lo cual da respuesta de la siguiente manera: si bien la primera es condición necesaria para la segunda, nunca será suficiente, por lo que se debe buscar mediante los mecanismos de democracia directa, la participación ciudadana y el control social sobre los gobernantes, los medios para fortalecerla. El autor también distingue entre los derechos civiles o individuales procedentes de la tradición liberal y los sociales que recoge la vertiente social impulsada por la Revolución, a fin de examinar cómo puede incidir la democracia política a favor de la satisfacción de los derechos humanos.

En el texto “Elecciones y democracia. Un binomio indisoluble”, Jacqueline Peschard destaca que la democracia implica la intervención de los ciudadanos en las decisiones políticas mediante la selección de sus gobernantes y representantes, a través de elecciones libres, justas y competitivas, así como la existencia de derechos y garantías que les permitan ejercer cierto control sobre sus gobernantes. La autora concibe al principio electivo como expresión de la existencia de derechos y libertades, donde el derecho a votar y ser votado funciona como una palanca que incorpora a los ciudadanos a la comunidad política y su carácter periódico permite delimitar el tiempo que a los gobernantes se les autoriza estar en el poder.

Desde otro tenor, Pedro Salazar Ugarte plantea que, a pesar del pesimismo derivado de factores estructurales y coyunturales en nuestro país, existe un fenómeno de construcción institucional que debe reconocerse, ya que sus resultados se han materializado en instituciones que impulsan la consolidación de un Estado constitucional y democrático. Asimismo, el autor señala cuatro aspectos en los cuales el papel de la sociedad civil ha sido fundamental en nuestro país: la democracia electoral; el derecho a la información y

la transparencia gubernamental; la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011 y el Sistema Nacional Anticorrupción.

El libro cierra con el texto de Jesús Rodríguez Zepeda, titulado “¿En qué educar cuando se educa en democracia? Ideas básicas sobre educación ciudadana y democracia”, donde se aborda el vínculo entre educación y democracia como mecanismo para la construcción de una ciudadanía propia del siglo xxi. Asimismo, el autor de este texto considera fundamental respetar los derechos políticos y que la vigencia de un régimen constitucional garantice los derechos humanos, a la vez que propone la construcción de una cultura pública democrática capaz de integrar y potenciar la voz de los ciudadanos en las cuestiones públicas.

En síntesis, la presente obra se sumerge en una rica discusión que gira en torno a los conceptos que le dan título al libro, y los capítulos ofrecen tanto en lo particular como en su conjunto, una valiosa aportación a la reflexión democrática en nuestro país.

Instituto Nacional Electoral

INTRODUCCIÓN

RODOLFO VÁZQUEZ CARDOZO

No todo Estado es Estado de derecho; y “no todo Estado *con* Derecho es un Estado *de* derecho”.¹ Existen dos acepciones tradicionales de la expresión “Estado de derecho”: la débil o formal en la que se dice que “cualquier poder debe ser *conferido* por la ley y ejercido en las formas y procedimientos por ella establecidos”, y la fuerte o sustancial donde se establece que “cualquier poder debe ser *limitado* por la ley, que condiciona no sólo sus formas sino también sus contenidos”.² La primera puede incluir aun los mismos ordenamientos jurídicos de los Estados autoritarios (Estado *con* derecho), mientras que la segunda es propia de los Estados constitucionales y democráticos (Estado *de* derecho).³ En este último los poderes del Estado se hallan al servicio de la garantía de los ciudadanos.

Imperatividad de la ley

El Estado *de* derecho es aquel cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley: un gobierno de las leyes que hace posible la seguridad y la certeza jurídicas. Esto es correcto siempre y cuando

- 1 Elías Díaz, “Estado de Derecho: exigencias internas, dimensiones sociales”, en *Sistema*, núm. 125, Madrid, 1995, p. 6 y ss.
- 2 Luigi Ferrajoli, *Diritto e ragione*, Laterza, Roma-Bari, 1989, p. 896 y ss.
- 3 Véase Luigi Ferrajoli, *Principia iuris, Teoría del derecho y de la democracia*, Parte Tercera, XII, El paradigma del Estado constitucional de derecho, Madrid, Editorial Trotta, 2011, p. 801 y ss.

entendamos que la primacía de la ley no agota su justificación en el principio de legalidad; sus exigencias van más allá de la mera *existencia* de las normas jurídicas, requieren del llamado principio de imperatividad o de imperio de la ley. El “Imperio de la ley” debe entenderse como una condición necesaria aunque no suficiente de un derecho justo; es decir, sin el imperio de la ley no puede haber derecho justo, pero su sola presencia no garantiza la justicia.

Con respecto a la estructura interna del principio de imperatividad de la ley, éste impone a las normas jurídicas las siguientes exigencias:

- En cuanto a la *autoridad* que emite las normas, debe hallarse facultada para hacerlo por una norma jurídica de competencia. Esta exigencia cancela, sin más, la posibilidad de los gobiernos *de facto* y la actuación *ultra vires* de cualquier autoridad.
- Las normas jurídicas deben ser *generales*, es decir, sus destinatarios deben ser identificados por rasgos generales y no mediante aspectos particularizados o definidos.
- Las normas jurídicas deben ser *prospectivas* y no retroactivas; *estables* pero no inmutables en el tiempo. La prohibición de la retroactividad cumple con la exigencia de justicia de que el individuo no sea objeto de un reproche o una sanción por una conducta anterior en el tiempo y que, por tanto, ya no es pertinente reconsiderar. La estabilidad es una condición indispensable para guiar el comportamiento del destinatario que no debe sujetarse a modificaciones de la ley por circunstancias irrelevantes.
- Las normas jurídicas deben ser *claras y transparentes*. La claridad excluye el uso deliberado de expresiones de gran vaguedad, tipos penales abiertos o conceptos indeterminados que sólo contribuyen al incremento desmesurado de la discrecionalidad, potencialmente adversa a la seguridad ciudadana. De igual manera, el principio de transparencia de las leyes es requisito indispensable para el desarrollo de un proyecto de vida personal autónoma.⁴

⁴ Véase Francisco Laporta, “Imperio de la ley. Reflexiones sobre un punto de partida de Elías Díaz”, en *Doxa*, núm. 15-16, Alicante, 1994, p. 139 y ss.

Aceptadas estas cuatro exigencias no es difícil imaginar, entonces, de qué manera se puede vulnerar el Estado de derecho. Un ordenamiento jurídico que contemplara la creación y aplicación de normas jurídicas discriminatorias, retroactivas e inestables, secretas y confusas no podría más que atentar contra los proyectos de vida elegidos libremente por los individuos. Dicho ordenamiento terminaría por considerar a las personas no como fines en sí mismas sino como medios al servicio de intereses oscuros e ilegítimos. Las consecuencias no podrían ser más trágicas, dado que se deslegitima el sistema político, se destruye el profesionalismo, se impide la planificación y se imposibilita toda previsibilidad, al tiempo que se segrega y desanima a los individuos honestos.

El principio de imperatividad de la ley, finalmente, debe descansar sobre una exigencia ética más radical, a saber, que los individuos, los destinatarios de la ley, deben ser tomados en serio; es decir, deben ser considerados como seres autónomos y dignos. Aceptar esta consideración significa reconocer que el Estado de derecho requiere ser entendido no sólo desde un punto de vista formal sino también sustantivo. La noción de Estado de derecho implica algo más que la sola primacía de la ley justificada en el principio de imperatividad. Exige por parte de las autoridades una toma de conciencia lúcida de su **responsabilidad en tanto servidores públicos**, y por parte de la ciudadanía y de las autoridades en su conjunto, la **valoración y necesaria protección y garantía de los derechos humanos**. Veamos cada una de estas condiciones por separado.

Responsabilidad y publicidad versus corrupción

La responsabilidad y publicidad de los actos de gobierno, el derecho de los ciudadanos a acceder a la información gubernamental y la necesaria rendición de cuentas de las autoridades, forman parte de las condiciones necesarias para la construcción y consolidación de un Estado de derecho. Es el reclamo de la transparencia frente a la opacidad. La mínima y necesaria ética del funcionario público frente a los actos de corrupción. Un lastre, este último, que ha definido nuestro desempeño institucional en México y que caracteriza a buena parte de los países de América Latina.

En concreto, con respecto a la corrupción cabe decir que la posibilidad de llevar a cabo la violación de un deber será tanto mayor cuanto mayor sea el poder de discrecionalidad del decisor, puesto que ello aumenta las posibilidades de ganancias extralegales. Si a esto agregamos que la corrupción es más susceptible de florecer en contextos en los que las decisiones públicas se toman en régimen de (cuasi) monopolio y sin mecanismos estrictos de rendición de cuentas, entonces podríamos estar de acuerdo con la *ecuación básica de la corrupción* denominada por Robert Klitgaard:

Corrupción es igual a monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública.⁵

Si traducimos los términos de la ecuación a sus opuestos, es decir, “decisión tomada plural y descentralizadamente + decisión sometida a criterios acotados + decisión de la que se responde mediante mecanismos numerosos y ante numerosos ‘jueces’”, y si entendemos que el primero de los opuestos configura el núcleo de los procedimientos democráticos de decisión, que el segundo de los opuestos define lo que se llama “imperio de la ley” o “legalidad de la Administración” y que el tercero de los opuestos se articula en vías diversas de rendición de cuentas: ante los jueces (independencia del poder judicial), ante el Congreso (control de acción de Gobierno), ante los ciudadanos (elecciones periódicas) y ante la opinión pública (derecho a la información y libertad de expresión),⁶ entonces todo este conjunto corresponde a los “frenos institucionales” contra la corrupción, que caracterizarían a un Estado constitucional y democrático de derecho y, entre ellos, de manera relevante, el correspondiente a la responsabilidad de los servidores públicos bajo el principio de publicidad.

5 Véase Robert Klitgaard, *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1988, pp. 74-75.

6 Véase Francisco Laporta y Silvina Álvarez (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 28.

El concepto de responsabilidad, en términos de Victoria Camps, tiene que ver con:

[...] la libertad o *autonomía* del individuo así como con su capacidad de comprometerse consigo mismo y, sobre todo, con otros hasta el punto de tener que responder de sus acciones. Esa relación de *compromiso*, de expectativas o exigencias hace que la responsabilidad sea una actitud esencialmente *dialógica*.⁷

La autonomía personal constituye, entonces, una condición necesaria de la responsabilidad, de la capacidad de comprometerse consigo mismo y con los demás, es decir, la exigencia de responsabilidades supone compromisos claros y fuertes. En este sentido, si aquellas están bien definidas no parece difícil establecer el nexo obligaciones-responsabilidades-compromisos.

Los códigos de ética profesional –del abogado, del contador, del médico– son un buen ejemplo de exigencias y determinación de compromisos, aunque resulta más difícil determinar cuáles deben ser las obligaciones si pensamos en un buen político, en un buen educador o en un intelectual comprometido. No es que no existan obligaciones en estos últimos –y en todo Estado de derecho deben positivizarse lo más claramente posible– sino que la variedad con la que se manifiestan en el ejercicio de sus actividades es un poco más difusa. Los principios generales que norman sus conductas deben adecuarse a circunstancias fácticas que exigen lo que los antiguos llamaban la virtud de la prudencia, el saber cómo actuar aquí y ahora; el desarrollo de un sano sentido común que sólo puede adquirirse a través de una experiencia más o menos prolongada. De no existir ésta, las obligaciones tienden a debilitarse y, por consiguiente, los compromisos respectivos. Las obligaciones sustantivas acaban reduciéndose a obligaciones formales: el “buen” político terminará siendo el que sabe mantener contentos a sus electores o el que no incurrir en corrupciones demasiado evidentes.⁸

Por su parte, la práctica de la publicidad de los actos de gobierno es una de las exigencias internas más relevantes de un Estado

7 Victoria Camps, *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, p. 66.

8 *Ibid.*, p. 69.

democrático de derecho. La delimitación pública entre lo justo y lo injusto, de lo permitido y lo prohibido, es el fundamento de la misma seguridad jurídica, ya que es ella la que permite prever las consecuencias deónticas de sus acciones a los ciudadanos. Por ello, en un Estado democrático de derecho, todo ciudadano debe tener acceso a la información que le permita ejercer el derecho de control de los funcionarios públicos y participar en el gobierno como verdadero elector. Justamente porque la publicidad es un principio normativo, puede servir como criterio para juzgar acerca de la calidad democrática de un sistema político: cuando está presente se habla de razón de derecho, cuando está ausente, de razón de Estado. Nadie mejor que Kant para destacar la importancia del principio de publicidad:

Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otras personas cuyos principios no soportan ser publicados [...]. Un principio que no pueda manifestarse *en alta voz* sin que se arruine al mismo tiempo mi propio propósito, un principio que, por tanto, debería permanecer *secreto* para poder prosperar y al que no puedo *confesar públicamente* sin provocar indefectiblemente la oposición de todos, un principio semejante, sólo puede obtener la universal y necesaria reacción de todos contra mí, cognoscible *a priori*, por la injusticia con la que amenaza a todos.⁹

Dicho lo anterior, si desde el *punto de vista interno al individuo*, el antídoto a las acciones corruptas tiene que ver con la educación y con las convicciones morales orientadas por un sentido de honestidad, decencia y justicia, desde el *punto de vista institucional*, sólo un Estado democrático de derecho, pese a sus claras limitaciones, es el sistema político que mejor combate la corrupción y permite la convivencia plural y pacífica entre los ciudadanos. En este sentido, debe suscribirse el llamado de Ernesto Garzón Valdés a hacer un esfuerzo tenaz por recuperar la fe democrática:

Los actos y actividades corruptos(as) son sólo la punta de un iceberg que indica la existencia de un problema mucho más profundo: el de la tendencia a sustituir el ideal de la cooperación democrática por formas de competencia y de imposición de influencias que contradicen radicalmente

9 Immanuel Kant, *La paz perpetua*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 61 y ss.

el ideal democrático. La alarmante difusión de la corrupción se debe no sólo al atractivo cada vez mayor de los *beneficios* extrapositionales sino también al hecho de que la realización efectiva de la democracia representativa tropieza con obstáculos tan serios que cada vez es también mayor el número de quienes atribuyen carácter utópico al proyecto democrático de la modernidad. Por ello, la recuperación de la fe democrática y la puesta en práctica de propuestas que hagan posible la viabilidad de una convivencia en condiciones de equidad es el medio más seguro para evitar los efectos disolventes de la corrupción en una sociedad democrática.¹⁰

Pasemos ahora a la segunda de las condiciones señaladas más arriba: la protección y garantía de los derechos humanos y su justificación normativa.

Principios normativos y derechos humanos

No existe invento de la humanidad más revolucionario, ni arma conceptual más poderosa contra las diversas formas de fundamentalismo, opresión y violencia, que los derechos humanos. Nunca como en estos albores del siglo XXI se ha llegado a reconocer y proteger jurídicamente, y de forma tan integral, los derechos humanos. Al mismo tiempo, nunca se ha sido tan brutalmente sofisticado en sus diversas formas de violación. No debe extrañarnos. Nuestra capacidad de indignación es proporcional a nuestro grado de conciencia sobre los bienes y valores que buscan salvaguardar los derechos humanos, y el siglo anterior, y lo que llevamos de éste, han sido pródigos en ejemplos de tales violaciones como para sacudir las conciencias más distraídas.

Lo cierto es que pocas personas podrían cuestionar hoy día la existencia y necesidad de los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal, en las Convenciones sucesivas y en la normatividad de la gran mayoría de los Estados modernos. Los mecanismos de protección jurídica se han multiplicado y todo ello, sin lugar a dudas, es un signo positivo y esperanzador de los tiempos

10 Ernesto Garzón Valdés, “Acerca de la calificación moral de la corrupción. Tan sólo una propuesta”, en *Isonomía*, 21, México, ITAM-Fontamara, 2004, pp. 17-18.

que vivimos. Irónicamente, quizás, el problema no se encuentre en el defecto –en la carencia de derechos– sino en el exceso de los mismos. Se abusa de la expresión y del uso de los derechos humanos sin una debida conceptualización y justificación filosóficas, y sin reparar que: “Cuanto más se multiplique la nómina de los derechos humanos menos fuerza tendrán como exigencia, y cuanto más fuerza moral o jurídica se les suponga, más limitada ha de ser la lista de derechos que las justifique adecuadamente”.¹¹

Desde un punto de vista normativo y partiendo de la deliberación moral como práctica real para superar conflictos y alcanzar consensos, debemos asumir la libre aceptación de principios para justificar acciones y actitudes, a riesgo de incurrir en inconsistencias pragmáticas. El principio que sirve de fundamento para esa libre aceptación es el de *autonomía personal*:

[...] que siendo valiosa la libre elección individual de planes de vida y la adopción de ideales de excelencia humana, el Estado (y los demás individuos) no debe intervenir en esa elección o adopción limitándose a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno sustente e impidiendo la interferencia mutua en el curso de tal persecución.¹²

El enunciado de este principio parte de la distinción entre dos dimensiones de la moral. Una de ellas está constituida por las reglas que se refieren a nuestro comportamiento hacia los demás, proscribiendo aquellas acciones que perjudiquen el bienestar de terceros u ordenando la realización de otras que promuevan los intereses ajenos (moral intersubjetiva). La otra dimensión está constituida por las pautas morales que definen modelos de virtud personal y permiten juzgar las acciones por sus efectos en el carácter moral del propio agente (moral autorreferente). A través de este enunciado no se afirma que el derecho debe ser indiferente a pautas y principios morales válidos y que la inmoralidad de un acto es irrelevante para justificar su punición jurídica. Implica, en cambio, limitar la

11 Francisco Laporta, “Sobre el concepto de derechos humanos”, en *Doxa* 4, Alicante, 1987, p. 23.

12 Carlos S. Nino, *Ética y derechos humanos*, Buenos Aires, Astrea, 1989, p. 204.

vinculación entre el derecho y la moral a aquellas reglas morales que se refieren al bienestar de terceros. Los planes de vida y los ideales de excelencia humana que integran el sistema moral que cada individuo ejerce no deben ser impuestos por el Estado, sino que deben quedar librados a la elección personal y en todo caso convertirse en materia de discusión en el contexto social.

El principio de autonomía permite identificar determinados bienes sobre los que versan ciertos derechos cuya función es poner barreras de protección contra medidas que persigan el beneficio de otros, del conjunto social o de entidades supraindividuales. El bien más general protegido por este principio es la libertad de tener cualquier conducta que no perjudique a terceros. De manera más específica, por ejemplo, podrían ser el reconocimiento del libre desarrollo de la personalidad; la libertad de residencia y de circulación; la libertad de expresión de ideas y prácticas religiosas, científicas, artísticas y políticas, y la libertad de asociación para participar voluntariamente en las colectividades que los individuos consideren convenientes. Este abanico de derechos forma parte de los llamados *derechos civiles y políticos*.

Ahora bien, si la autonomía personal se toma aisladamente puede llegar a ser un valor de índole agregativo. Esto quiere decir que, al menos en una versión utilitarista, mientras más autonomía existe en un grupo social la situación es más valiosa, independientemente de cómo esté distribuida esa autonomía. Sin embargo, esta situación contraviene intuiciones muy arraigadas. Así, por ejemplo, si una élite consigue grados inmensos de autonomía a expensas del sometimiento y discriminación del resto de la población esto representa un estado de cosas que no resulta nada aceptable. Por esta razón es necesario defender un segundo principio que limita al de la autonomía personal: el principio de *dignidad personal*, que prescribe:

[...] siendo valiosa la humanidad en la propia persona o en la persona de cualquier otro, no debe tratársela nunca sólo como un medio sino como un fin en sí misma y no deben imponérsele contra su voluntad sacrificios o privaciones que no redunden en su propio beneficio.¹³

13 Immanuel Kant, *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.

Este principio, de claros orígenes kantianos, supone que no pueden imponerse privaciones de bienes de una manera no justificada, ni que una persona pueda ser utilizada sólo como instrumento para la satisfacción de los deseos de otra. En este sentido, dicho principio clausura el paso a ciertas versiones utilitaristas, que al preocuparse por la cantidad total de felicidad social desconocen la relevancia moral que tienen la separabilidad e independencia de las personas. Cierra el paso, también, a cualquier expresión colectivista como la representada por los nacionalismos o culturalismos extremos. A su vez, el reconocimiento de este principio restringe la aplicación de la regla de la mayoría en la resolución de los conflictos sociales.

El principio de dignidad personal permite identificar ciertos bienes y los derechos correspondientes, íntimamente relacionados con la personalidad del individuo. El bien genérico es, sin duda, la vida misma y, más específicamente, entre otros bienes, la integridad física y psíquica del individuo; la intimidad y privacidad afectiva, sexual y familiar; el honor y la propia imagen; la identidad y memoria históricas. Estos derechos han sido genéricamente considerados como *derechos personalísimos*.

Asimismo, todo individuo tiene el derecho a valerse de los recursos necesarios o a la obtención de bienes primarios para poder llevar a cabo una vida autónoma y digna en igualdad de condiciones con respecto a todos los demás. Se requiere, por lo tanto, un principio cuya directiva implique el trato igual a las personas o un trato diferenciado si existen diferencias relevantes, así como la seguridad de una participación equitativa en los recursos o bienes disponibles: el *principio de igualdad*. En un primer acercamiento, el principio normativo de igualdad se puede enunciar como sigue: *todos los seres humanos deben ser tratados como iguales*.

La realidad sobre la que gravita dicho principio presenta una enorme multiplicidad de rasgos, caracteres y circunstancias de los seres humanos. El principio de igualdad intenta determinar cuándo está justificado establecer diferencias en las consecuencias normativas y cuándo no es posible. Cuando no existen diferencias relevantes el tratamiento debe ser igual, cuando las hay, debe ser diferenciado. Entre ambos tipos de tratamiento hay un orden lexicográfico, es decir, la diferenciación basada en rasgos distintivos relevantes procede sólo cuando la no discriminación por rasgos irrelevantes está

satisfecha. Por ello, resulta muy apropiada la enunciación del principio de igualdad en los siguientes términos:

Una institución satisface el principio de igualdad si y sólo si su funcionamiento está abierto a todos en virtud de principios de no discriminación y, una vez satisfecha esa prioridad, adjudica a los individuos beneficios o cargas diferenciadamente en virtud de rasgos distintivos relevantes.¹⁴

Ejemplos de rasgos no relevantes que no justificarían un trato discriminatorio entre las personas serían la raza, el sexo, las preferencias sexuales, el origen social o las convicciones religiosas. El principio de igualdad no se reduce exclusivamente al problema de la no discriminación sino al tratamiento diferenciado cuando existen diferencias relevantes. La cuestión es cómo determinar que un rasgo o característica es relevante, y de acuerdo con tal criterio proceder a la discriminación. Varios son los principios que se han propuesto para la justificación de un tratamiento diferenciado basado en las necesidades, recursos, capacidades, riqueza y mérito, entre otros. Por lo pronto, cabe mencionar que el principio de igualdad, referido al problema de la justicia distributiva, tiene que ver primordialmente con la distribución de bienes públicos y los derechos que sirven para su protección: los llamados *derechos económicos, sociales y culturales*.

En México hemos dado pasos importantes en el reconocimiento jurídico de los derechos humanos, no con la celeridad que merece el tema, pero pienso que encaminados en la dirección correcta. En la reforma constitucional de junio de 2011, se establece en el artículo 1 de la Constitución el llamado *bloque de constitucionalidad*, es decir, la sistematización jurídica de todas las normas materialmente constitucionales, que no necesariamente se encuentran contenidas en la Constitución como, por ejemplo, los derechos reconocidos en los tratados y que forman parte del orden jurídico mexicano; asimismo, se incorporan los principios de *interpretación conforme* y *pro persona*. Vale la pena citar el artículo constitucional:

14 Francisco Laporta, "El principio de igualdad", en *Sistema*, núm. 67, Madrid, 1985, p. 27.

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, castigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.¹⁵

Llegados a este punto no está de más enfatizar que de nada sirve sostener la supremacía de la ley justificada por el principio de imperatividad sin la debida defensa de los derechos humanos, tanto de los civiles y políticos como de los sociales, económicos y culturales; pero la argumentación inversa también es correcta: de nada sirve la exigencia del respeto a los derechos humanos sin la imperatividad de la ley, pues si esta última pone el acento en el aspecto formal del Estado de derecho, la primera lo hace en su aspecto material. Parafraseando a Kant diría que forma sin contenido es vacía, pero contenido sin forma es ciego. El Estado de derecho exige de ambos.

¿Qué tan vulnerable es esta exigencia de los derechos en el ámbito jurídico tanto nacional como internacional? Basta con abrir los ojos un poco para percatarse de que es uno de los problemas más sensibles del Estado de derecho. Y ante esta realidad no cabe más que una recomendación: la lealtad y el respeto a los sistemas normativos por su pretensión de corrección o de justicia, tanto por parte de la ciudadanía en general como de los funcionarios públicos en

15 La reforma constitucional en materia de derechos humanos de los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89 y 102, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

particular. Dicha lealtad y respeto a las instituciones, al sistema normativo en su conjunto, requiere de un proceso de formación, de cultura ciudadana, que puede sintetizarse en la exigencia de lo que podríamos denominar “educación democrática”.

Educación democrática

Uno de los filósofos que más ha contribuido al desarrollo de una concepción democrática de la educación, sin duda, ha sido John Dewey. En su influyente libro *Democracy and Education*, Dewey toma distancia del individualismo [atomista] acusándolo de una innominada forma de locura responsable de buena parte del sufrimiento remediable del mundo.¹⁶ En su lugar, propone una noción de democracia que implica la realización de la naturaleza del hombre entendido como un ser dependiente e interdependiente de su entorno social: “Una democracia es más que una forma de gobierno; es, primariamente, un modo de vida asociado; un conjunto de experiencias comunicadas”.¹⁷ La democracia es entendida entonces como una interacción entre los individuos, una forma de vida que favorece el crecimiento personal en el entorno social. Y es precisamente la educación la que asegura que el individuo continúe en su proceso de crecimiento facilitando un *life long learning*. En este sentido, afirma Dewey:

Los hábitos activos comprenden el pensamiento, la invención y la iniciativa para aplicar las capacidades a nuevos propósitos. Se oponen a la rutina que implica un impedimento al crecimiento y, en la medida en que este último es una característica de la vida, la educación se identifica con el crecimiento; no tiene un fin más allá de sí misma.¹⁸

La educación debe entenderse como un proceso de renovación y transformación constante. Un fin en sí misma que refuerza la interacción democrática entre los individuos, para cuyo crecimiento

16 Véase John Dewey, *Democracy and Education*, Nueva York, Macmillan, 1916, p. 52.

17 *Ibid.*, p. 101.

18 *Ibid.*, p. 62.

incorpora la variedad de perspectivas e intenciones, es decir, la experiencia de cada uno de los miembros de la sociedad. La educación propuesta por Dewey toma distancia tanto de una visión atomista de la sociedad como también de una visión conservadora, que privilegia las costumbres y tradiciones comunitarias como criterio de valoración. Si la educación es un fin en sí misma, cuando promueve el crecimiento personal, y si la experiencia a la que se refiere Dewey requiere de la diversidad como condición para su desarrollo, entonces una sociedad democrática que fortalece y facilita las diferencias individuales de sus miembros y un sistema educativo que fortalece tanto la preservación como la diversificación de los productos culturales, se implican mutuamente.

En la misma línea de pensamiento abierta por John Dewey, Amy Gutmann ha desarrollado una de las más claras y sólidas justificaciones de una educación democrática. La autora parte de una distinción entre tres concepciones sobre las relaciones entre autoridad y educación que rechaza: el Estado familiar, el Estado de familias y el Estado de individuos. Rechaza la primera por sus implicaciones antiliberales al sostener que es misión del Estado imponer una cierta visión del bien, rechaza la segunda sobre la base de que los padres no son propietarios de sus hijos y rechaza la tercera, en su versión libertaria, en el entendido de que es falsa la idea de que existe una educación neutral. La educación debe estar orientada por el debate de los ciudadanos –democracia deliberativa– acerca de los valores, las políticas y los medios necesarios para su instrumentación, incluyendo aquellos necesarios para la reproducción del proceso democrático mismo.

Si por educación se entiende un proceso mediante el cual se preserva, transmite y recrea una cultura común –conocimientos y creencias, ideales y normas, hábitos y destrezas–, tal proceso se justifica a partir de un modelo de educación democrática cuando se favorece la formación y el ejercicio de la autonomía personal, el fortalecimiento de la dignidad humana y el trato igualitario de los individuos a través de la no discriminación o, en su caso, de la diferenciación en virtud de rasgos distintivos relevantes.

Una educación justificada de acuerdo con tales principios sólo tiene cabida en una sociedad donde la autoridad educacional esté distribuida de manera que permita participar activamente a los

ciudadanos tanto en el diseño de las políticas educativas como en los contenidos curriculares. Como afirma Gutmann, “La virtud democrática, para decirlo sencillamente, significa la posibilidad de debatir públicamente los problemas educativos [...] la habilidad para deliberar y, de esta manera, participar en una consciente reproducción social”.¹⁹ Lo que se requiere es una sociedad democrática que asegure la enseñanza de aquellos valores necesarios para la reproducción del proceso democrático mismo, por ejemplo, la responsabilidad, la tolerancia y la solidaridad.

Referido al proceso y al contenido democrático mismo, el principio de autonomía personal regula y garantiza la libertad para el ejercicio de la actividad deliberativa y la disponibilidad al discurso y debate públicos que suponen, a su vez, los valores de veracidad y publicidad. Asimismo, el autocontrol, la determinación para las acciones individuales y colectivas, y el compromiso con terceros. La virtud cívica que se infiere del principio de autonomía y que ordena los valores mencionados es la *responsabilidad*.

Por lo que hace al principio de dignidad personal, este principio regula y garantiza el respeto a sí mismo y al otro que supone, a su vez, el reconocimiento de su independencia, separabilidad e identidad personal. La virtud cívica que se infiere del principio de dignidad y que puede dar cuenta de los valores mencionados es la *tolerancia* en tanto reconocimiento de la diferencia.

Finalmente, el principio de igualdad supone la vinculación del individuo con la comunidad y los valores que se desprenden de tal vinculación –fraternidad, lealtad, sentido de la cooperación–, valores que podrían agruparse bajo la virtud cívica de la *solidaridad*.

Si aceptamos las premisas anteriores, parece muy razonable la advertencia de Stephen Macedo en el sentido de que las virtudes cívicas no se adquieren en la edad adulta sino que requieren de todo un proceso educativo que se inicia desde niños:

Desde temprano y a lo largo de sus vidas, los ciudadanos liberales aprenden y aplican normas públicas en su interacción con otros. Los niños aprenden de sus padres y de los juegos infantiles a respetar las reglas

19 Amy Gutmann, *Democratic Education*, Princeton, Princeton University Press, 1987, pp. 11 y 46.

y a jugar con justicia. Ellos critican, discuten, escuchan a otros, votan, participan en los debates, cambian de opinión, y ayudan a implementar las reglas en su casa, en la escuela, en sus trabajos, en los juegos, y con sus amigos. De manera gradual aprenden a contener sus impulsos, respetar a otros como iguales, y a dirigir y aplicar sus energías con diligencia. Aprenden a hacer juicios sobre ellos mismos y a adquirir la medida de su individualidad y autonomía. Aprenden algo sobre los procedimientos justos, la imparcialidad y el respeto hacia aquellos que son diferentes; desarrollan virtudes judiciales, legislativas y ejecutivas. Todo esto sin control político, aunque fuertemente influenciado por nuestras prácticas políticas. Sería un error, entonces, ver la participación en campañas y elecciones como la única o la sola fuente primaria de la virtud pública: la vida privada ha recorrido un largo camino para ayudar a prepararnos en los deberes públicos.²⁰

Macedo hace una clasificación de las virtudes cívicas a partir de una distinción entre las actividades judicial, legislativa y ejecutiva consideradas en un sentido amplio:

Las virtudes judiciales son aquéllas que permiten a las personas tomar distancia de sus compromisos y proyectos personales y juzgarlos desde un punto de vista impersonal. La imparcialidad es la virtud judicial básica, que implica la capacidad de respetar los derechos de los demás y actuar justamente [...] Las virtudes legislativas se identifican con las simpatías que se desarrollan a partir del respeto a los derechos de las personas con las cuales tenemos desacuerdos. Estas virtudes incluyen la habilidad de armonizar diferentes ideales en la deliberación personal y la voluntad de comprometer en el diálogo a los que están en desacuerdo [...] Las virtudes ejecutivas facultan al individuo, después de haber reflexionado y juzgado, a resolver, actuar y perseverar más que ir a la deriva, dudar, y derrumbarse al primer signo de adversidad; a llevar a cabo un acto más que reflexionar sin fin, a ejercitar una independencia de pensamiento más que guiarse por los prejuicios y las presiones para adecuarse a las exigencias conformistas de otros.²¹

²⁰ Stephen Macedo, *Liberal Virtues*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 273-274.

²¹ *Ibid.*, p. 275.

Se trataría, en pocas palabras, de formar un ciudadano política y moralmente bien orientado, que busque activamente la justicia dentro de los márgenes que impone el derecho. En otras palabras, un ciudadano que hiciera valer la legalidad, pero bajo el principio de imperatividad y transparencia de la ley; que procurara la legitimación del sistema, pero asumiendo un punto de vista crítico, reflexivo y con pretensión de imparcialidad; empeñado en coadyuvar para alcanzar la legitimidad del mismo a partir de la aceptación de los principios formales del procedimiento democrático y de la salvaguarda de los derechos humanos.

Tan noble propósito supone un proceso educativo tanto por la vía formal –escuelas o universidades de las cuales saldrán los litigantes, legisladores, jueces y doctrinarios–, como por la vía informal –a través de los medios masivos de comunicación, de las bibliotecas, del cine y del teatro, de conferencias y de encuentros cotidianos entre los ciudadanos. Son esos actores y medios, formales o informales, a partir de alguna concepción teórica explícita o implícita, los que recrearán una determinada “cultura ciudadana” en el espacio público y los que influirán en el imaginario social sobre lo que se debe o no se debe entender por derecho, si existe o no una obligación de obedecerlo, si las autoridades generan confianza o rechazo. Sea cual sea la teoría que se asuma, en los albores del siglo XXI, parece existir consenso en el sentido de que la factibilidad de una robusta cultura ciudadana sólo es posible en el marco de los regímenes democráticos y, más específicamente, en el ámbito de un Estado constitucional de derecho.

Estado de derecho y democracia

FEDERICO REYES HEROLES

Para Luis de la Barreda,
referente ético de nuestro país

¿Qué es la ciudadanía? ¿Puede haber Estado de derecho sólido sin ciudadanía? ¿Se puede fomentar la aparición de la ciudadanía? ¿Es la ciudadanía una creación cultural o, por el contrario, es el resultado de otros factores?; de ser así, ¿cuáles son ellos? ¿Qué tanto incide la ciudadanía en el buen funcionamiento de las instituciones o es a la inversa?, ¿son las instituciones, el respeto a ellas, el combate a la impunidad lo que genera un comportamiento ciudadano exigente? ¿Hay etapas de desarrollo de la ciudadanía?, si es así, ¿cuáles son?

¿Hay culturas más favorables a la formación de la ciudadanía y otras más resistentes o da lo mismo y, por ende, las coordenadas culturales son poco relevantes? ¿Cómo debemos abordar el problema?

MUCHAS APROXIMACIONES, ¿DEMASIADAS?

Las ciencias sociales han vivido en las últimas décadas una auténtica revolución. Si revisamos la información con la que se contaba en 1950 nada más en el ámbito económico, por ejemplo, y la comparamos con los planteamientos de este inicio de siglo XXI, nos daremos cuenta de la fragilidad de muchos de los paradigmas tomados como válidos en aquel entonces. Sin ánimo de hacer leña del árbol caído, una revisión somera de los planteamientos de las economías centralmente planificadas comparadas con los sofisticados instrumentos econométricos de nuestros días, concluiremos que el avance ha sido extraordinario. De forma no siempre acompañada, las distintas ramas de las ciencias sociales han tenido avances

que, en conjunto, nos hablan de que hoy son mucho más ciencia de lo que eran hace apenas unas décadas. La capacidad de manejar información global dura ha crecido exponencialmente y con ella la corroboración de hipótesis.

Es natural que estos avances se hayan presentado primero en ámbitos en los cuales la corroboración básica era más sencilla de lograr. Los mercados, por ejemplo, sean éstos de la índole que sea, tienen repercusiones muy concretas que pueden ser medidas y corroboradas. En ese sentido, la vieja definición de ciencia de John D. Bernal sigue siendo válida.¹ La corroboración frente a terceros viene a dar el sello final de acreditación científica. Ese fantástico incremento en la capacidad del ser humano de manejar cada vez más información de manera ordenada, los *Big Data*, la próxima escala obligada, ha propiciado que el relevo de los paradigmas sea cada vez más acelerado. La vieja tesis de Thomas Khun² en el sentido de que los paradigmas son válidos mientras no llegue una nueva propuesta que logre mayor *rapport* con la realidad sigue estando vigente con una salvedad: la velocidad. La investigación científica en nuestros tiempos medida en términos de los montos de inversión, del número global de investigadores, de la capacidad de éstos para conocer las propuestas de sus colegas, nos habla de un mundo en ese sentido muy diferente.

Esta contraposición de paradigmas, contraposición y exposición pública, ha acelerado la reposición de los mismos y, por ende, ha acortado su tiempo de validez. El fenómeno es apasionante, las ciencias sociales viven hoy un gran momento. Ello nos obliga a ser muy cuidadosos, pues adoptar una sola hipótesis o teoría resulta en estos tiempos muy arriesgado. Quizá por ello en las ciencias sociales se recurre cada vez más a la expresión multifactorial. Se trata de una especie de cajón de sastre en el cual solemos guardar varias explicaciones para un mismo fenómeno. Se parte del supuesto de que no existe un solo paradigma que pueda explicar a cabalidad un fenómeno. Esto es particularmente válido para el caso de la formación de eso que llamamos ciudadanía. El fenómeno de la ciudadanía acepta varias explicaciones simultáneas que se complementan.

1 John D. Bernal, *La ciencia en la historia*, México, UNAM, 1972.

2 Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, 1971.

*Gemeinschaft y Gesellschaft**

Una de las explicaciones más populares en ciencias sociales utilizada tanto por sociólogos como por antropólogos sociales, es la propuesta de Ferdinand Tönnies³ en la cual las sociedades transitan de la *Gemainschaft* a la *Gesellschaft*. En el primer estadio, la *Gemainschaft*, predominan los vínculos comunitarios, los que provienen de las tradiciones. En esta etapa el comportamiento individual se sujeta a otras coordenadas, superiores jerárquicamente, que surgen de la comunidad y priorizan a la comunidad. En contraste, en la *Gesellschaft* las jerarquías se invierten. La *Gesellschaft* es resultado de un cambio radical en el eje de la interpretación pues ahora será el individuo, su esfera de derechos y obligaciones, el que explique el comportamiento de eso que llamamos sociedad. Sin embargo la tesis de Tönnies, que en apariencia es sencilla, encierra una serie de incógnitas.

¿Es el tránsito algo irrefrenable, unidireccional y finito? Es decir, todas las comunidades en ciertas condiciones socioeconómicas ¿evolucionan hacia la *Gesellschaft*, hacia la sociedad moderna? ¿De qué depende la velocidad del tránsito? O quizá, los dos conceptos teóricamente puros en realidad nunca encuentran una expresión equivalente en las sociedades. Es decir, los impulsos comunitarios y los individuales conviven en las sociedades con predominio a veces de uno de los ejes y a veces del otro o en equilibrio. Sin duda los conceptos acuñados por Tönnies siguen siendo de gran utilidad, sin embargo, la información con la que contamos hoy en día es tan amplia que nos obliga a matizar. Por ejemplo, es imposible dudar del predominio del eje individual en las sociedades escandinavas. Y, sin embargo, tampoco podemos poner en duda los estrechos vínculos comunitarios de esas sociedades. Curiosamente los océanos de información con los que contamos ahora no descartan

* Comunidad y sociedad.

3 Ferdinand Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der Reinen Soziologie*, Darmstadt, Alemania, Wissenschaftliche Buchgesellschaft. 1932 [c. 1887].

los conceptos de Tönnies sino que les dan nueva vida, pero en un nivel de complejidad mucho mayor.

Desarrollismo

Otro de los planteamientos tradicionales que hoy se mira como simplista pero que sigue teniendo cierta validez, es el de las etapas de desarrollo social. Recordemos que a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta se consideraba que la variable clave para la modernización de las sociedades era el desarrollo económico. Para teóricos como Walter Rostow⁴ se trataba de un encadenamiento afortunado. Las sociedades se industrializaban, con ello disminuía la población económicamente activa (PEA) abocada al sector primario y crecía el sector de la población económicamente activa vinculado a la industria y a los servicios. Esa transformación de la estructura productiva traía aparejados notables cambios en las formas de organización social. De entrada, las sociedades se organizaban rompiendo de tajo con los vínculos comunitarios. La urbanización y la industria propiciaban organizaciones horizontales de vecinos, de habitantes de las ciudades, de trabajadores de cierta rama industrial que eran totalmente novedosas y masivas. La industrialización de las sociedades se daba en paralelo al incremento de los niveles educativos y por ende las demandas sociales también se modificaban. Hago aquí una simplificación de una teoría de por sí simplificadora, que tuvo un enorme impacto en las ciencias sociales y sobre todo en la lectura popular que se hacía del desarrollo.

Así, en el colmo de la simplificación, las sociedades eran democráticas porque se habían industrializado, tenían expresiones culturales muy elaboradas puesto que la industrialización había liberado tiempo para la creación. Incluso la lectura de fenómenos como la corrupción era troquelada por esta visión del mundo. Con el desarrollo, se pensaba en aquel momento, desaparecía la corrupción. En ese sentido se planteaba acelerar el desarrollo para terminar lo antes posible con la corrupción. Hoy sabemos que este fenómeno, la corrupción, exige explicaciones mucho más complejas: no es que esos países hayan abatido la corrupción por ser desarrollados,

4 Walter Rostow, *Las etapas del crecimiento económico*, México, FCE, 1960.

son desarrollados, en parte, porque abatieron la corrupción. Sin embargo, con toda la carga simplista de este tipo de planteamientos, hoy tenemos que admitir que hay ciertas consecuencias civilizatorias que provienen de la transformación de las economías. En las sociedades predominantemente urbanas se presentan condiciones de trabajo y de organización social que simplemente son imposibles en las sociedades rurales dependientes del sector primario.

Institucionalismo

Otra teoría muy en boga hace alrededor de dos décadas, la de los institucionalistas o los neo-institucionalistas tiene sus orígenes a principios del siglo xx. Me refiero a aquellos pensadores que apostaron seriamente, con investigaciones de gran calado, al peso de las instituciones para la transformación de las sociedades. La ruta parecía muy clara, al modernizar las instituciones se modernizaban los comportamientos humanos. Quién puede negar que el planteamiento tiene un fuerte contenido de verdad. Los seres humanos se comportan de manera muy diferente en un entorno de instituciones fuertes a otro de instituciones débiles. Pensemos en el parámetro obligado de la impunidad. En países con alta impunidad el comportamiento ciudadano es mucho más desapegado a las normas que en aquellos países donde la impunidad ha sido reducida al máximo. El ejemplo típico utilizado por instituciones como el Banco Mundial y otras, es el de la medición de los comportamientos personales en entornos donde se sabe que las conductas ilegales recibirán una sanción y en aquellos en los cuales no será así. Las observaciones cotidianas son múltiples, desde el pago de impuestos hasta la conducción de automóviles en zonas de radar para detectar excesos de velocidad.

Culturalismo

Pero con todas las aportaciones de los institucionalistas⁵ es claro que

5 La llamada corriente de los autores institucionalistas es muy rica y vieja. Nos podría remitir a principios del siglo xx con autores como Thorstein Veblen, *Why is Economics not an Evolutionary Science*. Pero quizá lo más interesante es cómo se ha renovado este enfoque en las últimas décadas. Sugiero entonces mejor revisar a los llamados autores “neo-institucionalistas”

hay otros factores que inciden en el comportamiento humano. En las últimas décadas y gracias a ejercicios como la Encuesta Mundial de Valores y sus derivados como el Latinobarómetro y el Asiabarómetro, hoy sabemos que hay percepciones culturales, de cosmovisión, de lecturas del mundo o religiosas, tan poderosas, que resulta irresponsable apostar todo a la versión institucionalista. Ha surgido así una nueva corriente de los llamados culturalistas⁶ que pueden demostrar cómo el poder de la cultura en ocasiones subvierte a las coordinadas institucionales. Algunos estudios como los de Ronald Inglehart⁷ han incursionado en territorios asombrosamente complejos en los cuales se pueden combinar variables culturales, religiosas o de niveles de desarrollo que nos explican el tránsito hacia eso que llamamos modernidad e incluso hacia la postmodernidad. En este nivel de desarrollo se registra un individualismo galopante que simplemente no tiene precedente.

Así, la aparición de eso que llamamos ciudadanía no encuentra cabal explicación en un solo planteamiento teórico. Para explicar el fenómeno estamos obligados a acudir a distintas propuestas o paradigmas. Tener un solo asidero teórico es mucho más sencillo que estar obligado a ponderar los alcances y limitaciones de distintos planteamientos. Pero hoy, más que nunca, tenemos que admitir el carácter multifactorial de la ciudadanía. *Gemeinschaft* y *Gesellschaft*, desarrollo económico, instituciones, cultura, son variables centrales para poder explicar a la ciudadanía que condiciona al Estado de derecho. Hay otro concepto que incomoda a muchos pero que no puede ser dejado de lado. Me refiero a la idea de evolución. Hay acaso en ese fenómeno que llamamos ciudadanía una evolución que podamos rastrear. De ser así, ¿a qué variable responde y cuál es el sentido de esa evolución? Son varias las respuestas que se avizoran en el horizonte.

con autores tan sugerentes como Douglas North.

- 6 El culturalismo es también un enfoque con muchas raíces, sobre todo en la antropología. Se puede uno remitir hasta Talcott Parsons. Para los fines de este trabajo sugiero: Samuel Huntington, *Culture Matters*, Nueva York, Perseus Books Group, 2000.
- 7 Ronald Inglehart, *Human Values and Beliefs*, Michigan, University of Michigan Press, 1988.

Karl Popper, ese gran liberal del siglo xx, afirmó que cuando nos enfrentamos a situaciones de complejidad analítica debemos acudir a un expediente infalible. Se trata de una válvula de escape muy sencilla pero contundente: denunciar lo que es falso. Por supuesto que la expresión “ciudadanía” nos puede llevar al propio Aristóteles, quien consideraba que aquellas personas que no se involucraban en los quehaceres de su sociedad eran ilotas, es decir enajenados, eran inconscientes de su responsabilidad. Ser ciudadano implicaba para el filósofo griego, estar seriamente involucrado con las cuestiones que incumben a todos. Podríamos decir que el origen de la palabra proviene de esa época y que está estrechamente vinculado al nacimiento de las primeras ciudades. Y, sin embargo, sería falso afirmar que el concepto aristotélico es suficiente para describir el fenómeno de la ciudadanía de hoy.

Por supuesto que la ciudadanía supone participación, y que la participación supone conciencia de problemáticas comunes. Pero, hoy resultaría poco realista descartar a todos aquellos ciudadanos que no participan formalmente en acciones organizadas a favor de distintas causas y decir que no son parte de la ciudadanía. Aristóteles, sin embargo, tiene razón en que hay momentos de implosión de la conciencia, momentos en los cuales se asume una responsabilidad compartida en la gestión de los negocios y asuntos de la *Res publica* que son ejemplares en lo que podríamos llamar conciencia ciudadana.

La aproximación aristotélica es muy útil para describir ese momento en el cual se gesta un cambio cualitativo en la persona. Pero de nuevo, vayamos paso a paso, esa implosión no necesariamente supone que la persona, de manera irreversible, haya ingresado a un nivel superior de participación. Por supuesto que hay casos en que así ocurre, pero también hay ciudadanía intermitente, es decir aquellos ciudadanos que sólo aparecen o actúan de vez en vez como tal. Y esto nos conduciría a una pregunta, ¿es realista pensar en una ciudadanía de tiempo completo, no estaremos ante una ficción? En todo caso hay un carácter de visibilidad de la ciudadanía que resulta imprescindible para que la misma cobre cabal existencia. Una ciudadanía invisible es una contradicción de términos, Fernando Escalante Gonzalbo ha hecho una

aportación central.⁸ Pero entonces la pregunta central es: ¿qué provoca esa implosión?

Una de las tesis tradicionales para entender este fenómeno proviene del siglo XIX. Me refiero a la vieja tesis marxista que de alguna manera condicionaba el nacimiento de alguna conciencia de clase a la presencia del proletariado en las ciudades. El marxismo apostó a que la incursión de la conciencia ciudadana se daría por una realidad concreta compartida por los trabajadores. Recordemos que incluso hubo algunas expresiones casi despectivas hacia los campesinos, pequeños productores individuales, que, en la visión marxista, como “patatas en un costal”, eran incapaces de organizarse y tener una postura política común.

De nuevo aquí las condicionantes de la ciudadanía son externas. Es la línea de producción la que orilla al trabajador a mirar a su prójimo y buscar la asociación con metas compartidas. Es el mundo exterior el que provoca esa implosión, es ese mundo exterior la verdadera causal del fenómeno. Pero, hay otras condiciones. En términos estrictamente hegelianos la conciencia surge, para este autor idealista, del concepto del otro. Si se es capaz de comprender que en el otro hay una parte de mí mismo, se ha dado ya el primer paso para la conformación de esa conciencia universal. Pero un autor que causó gran revuelo en esta discusión fue Georg Lukács, un brillante filósofo húngaro. La aportación central en su texto más controvertido *Historia y conciencia de clase*,⁹ fue la recuperación del peso del concepto para lograr la implosión. Idealista, hegeliano, Lukács rompió con cierto automatismo simplón. A las condiciones externas tenía que sumarse el concepto. El huevo y la gallina: es lo uno y lo otro. ¿Cómo generar esa conciencia del otro, esa conciencia de la problemática compartida?

La expansión de lo público

Es falso que exista ciudadanía cuando no hay esa conciencia compartida. Pero entonces lo que debemos de analizar se encuentra en dos

8 Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios*, México, CONACULTA, 1996.

9 Georg Lukács, *Historia y conciencia de clase*, México, Grijalbo, 1923.

niveles. El primer nivel analítico se refiere a las condiciones externas que provocan la aparición de una problemática compartida. Ha sido ampliamente estudiado que la problemática diferenciada de las ciudades es un agente movilizador de ciudadanía. La historia de las ciudades, todas en conjunto pero también leídas individualmente, es la historia del surgimiento de la nueva ciudadanía. El libro de Edward Glaeser, *El triunfo de las ciudades*,¹⁰ es un fantástico *aggiornamento* de la discusión. Pero se necesitan elementos adicionales para facilitar esta implosión. Uno de ellos, de los principales, es la existencia de aparatos de conformación de opinión pública. En ese sentido, uno de los estudios seminales es el de Jürgen Habermas sobre el cambio de la estructura de lo público.¹¹ Lo público está en permanente redefinición. John Locke nunca hubiera aceptado que la problemática familiar perteneciese a la discusión pública. Hoy en día nadie dudaría que así es.

Habermas hizo un muy sólido recorrido por la historia de lo público pero hay un elemento que él vislumbra al cual no le asignó la fuerza que tiene hoy en día. Me refiero concretamente a la demoscopía y al uso que los medios de comunicación pueden hacer de esas mediciones. Vayamos paso por paso. Lo que en Hegel era el concepto de universalidad compartida, ese estar en el otro y que el otro esté en uno mismo, cobró una enorme potencia con la demoscopía. Actualmente los estudios de opinión pública y las encuestas miden todos los días la evolución de ese sentimiento de problemáticas comunes. De esta manera la ciudadanía tiene en las encuestas de opinión un muy potente aliado. Podríamos afirmar entonces que a partir del surgimiento de esta ciencia de medición de la percepción social aparece un catalizador de ciudadanía.¹² Coinciden así varios factores que auxilian a la implosión de conciencia.

La tesis se puede invertir. ¿Es posible hablar de una ciudadanía a cabalidad, tal y como la conocemos hoy en día, sin una fuerte actividad demoscópica? El encadenamiento es apasionante, la demoscopía potencializa la conciencia ciudadana y las democracias funcionales sólo florecen en países con permanentes ejercicios de medición de

10 Edward Glaeser, *El triunfo de las ciudades*, México, Taurus, 2011.

11 Jürgen Habermas, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili, 1991.

12 Federico Reyes Heróles, *Sondear a México*, México, Editorial Océano, 1995.

opinión pública. No es casual entonces que en los regímenes autoritarios, totalitarios y en las dictaduras burdas, las encuestas estén seriamente limitadas o sean inexistentes. Una vez habiendo lanzado este primer nivel analítico podemos ir al segundo.

Las causas externas que incitan a la formación de una conciencia ciudadana son múltiples. La seguridad de un barrio, la contaminación de un río, los perniciosos efectos secundarios de un fármaco, las emisiones contaminantes de una planta, las deficiencias en el transporte público, las deformaciones de los mercados, la lista de agentes externos es infinita. De hecho se podría afirmar que existe una correlación entre la diversidad de las demandas sociales, que debe ser creciente y generalizada, y la consolidación de las democracias funcionales. Una democracia con pocas demandas ciudadanas visibles es una democracia débil. En contraste, una democracia con amplios catálogos de demandas diversas habla de una capacidad para registrar y encauzar asuntos cada vez más puntuales de la ciudadanía. Es conocido que tanto los niveles de urbanización, como la elevación en los niveles educativos propician nuevas generaciones de demandas. En ese sentido se podría afirmar que existe una evolución en el tipo y la calidad de las demandas ciudadanas. Lo público está en permanente expansión.

Hay entonces la posibilidad de hacer cortes generacionales y definir tipologías de la calidad de las demandas, un caso muy conocido es el de los reclamos de derechos humanos. Hay distintas generaciones de demandas que van desde lo más elemental, el respeto hacia los derechos básicos de los individuos, hasta las demandas de nueva generación como podrían ser las de las minorías o las exigencias “verdes”. La discusión sobre los derechos ambientales como parte de los derechos humanos abre un amplísimo espectro que invita a imaginar nuevos estadios de exigencia ciudadana. Así, las transformaciones externas de los entornos de vivienda, laborales, de transporte, de salud pública y un largo etcétera, han propiciado una dinámica muy acelerada en la construcción interminable de nuevas demandas ciudadanas. La lectura de la ciudadanía es hoy más que nunca una lectura dinámica, lo cual lleva a la discusión a nuevas exigencias: ¿qué debemos hacer para garantizar el libre flujo de ideas, de información, de transmisión y conocimiento de las demandas ciudadanas?

Algunas conclusiones tentativas por esta vía de polarización de tesis podrían ser las siguientes:

- 1 . Sin ciudades es difícil hablar de ciudadanía. Es decir, existe una correlación directa entre el porcentaje de población urbana y la constitución de una ciudadanía activa. Una proporción predominante de población rural será un obstáculo difícil de vencer para la configuración de una ciudadanía.
- 2 . La ciudadanía demanda esa implosión de conciencia de la que habló Aristóteles que, a la vez, tiene prerequisites:
 - a) Alguna condición externa que orille a aglutinar ciudadanos.
 - b) Un conocimiento del estado de los otros que conforma conciencia grupal de una problemática compartida.
 - c) Como gran precondition, un entorno de libertad para que los ciudadanos puedan expresar su opinión.
- 3 . La ciudadanía es un fenómeno dinámico que tiende a la multiplicación de las demandas y a un mayor grado de especificidad en ellas. Hay entonces la posibilidad de hacer tipologías que serán un reflejo de las condiciones socioeconómicas de una sociedad. En todo caso el Estado debe garantizar la dinámica de cambio de las demandas en plena libertad. Los lazos comunitarios (*Gemeinschaft*) con frecuencia se combinan en la realidad con los lazos plenamente ciudadanos e individuales. Finalmente, el respeto institucional que modula el comportamiento social está directamente vinculado al grado de impunidad que existe en una sociedad.

México, el caso concreto

La aplicación de este breve andamiaje teórico nos permite aproximarnos al caso mexicano de una forma más estructurada. Lo primero sería recordar que la población urbana de México a principios del siglo xx rondaba el 20%, es decir que la gran mayoría de los mexicanos vivía en zonas rurales. A ello debemos sumar la brutal dispersión de los moradores de nuestro vasto territorio de más de dos millones de kilómetros cuadrados. Esta dispersión fue sin duda, y lo sigue siendo en algunas áreas, un impedimento para la conformación de una conciencia ciudadana. En ese espléndido texto sobre los orígenes de la Revolución francesa titulado

Ciudadanos en el que Simon Schama nos narra las vicisitudes de la vida cotidiana en el París de finales de siglo XVIII, se puede constatar la importancia de temáticas comunes como el precio del pan o las rentas que fueron los impulsos centrales de la Revolución. Algo similar hubiera sido simplemente imposible en México en el mismo momento.

Durante el siglo XX México invirtió las proporciones con un acelerado proceso de urbanización. Para el 2010 casi el 80% de la población mexicana ya vivía en ciudades. No es casual entonces que muchas de las demandas ciudadanas hayan surgido en la segunda mitad del siglo XX como expresiones de las dificultades de la urbanización del país. Sin embargo, recordemos que en México se creó un fuerte aparato corporativista que dio voz institucional a los campesinos, a los obreros, a las incipientes clases medias e incluso a los empresarios. Este aparato corporativo erigió interlocutores obligados que de alguna manera suplantaron a las organizaciones sociales que debieron haber surgido naturalmente. El corporativismo propiciado desde el centro y desde el poder estuvo vigente hasta finales del siglo XX, cuando lentamente fue perdiendo poder. A la pregunta de por qué la ciudadanía en México nació tardíamente viene en automático una respuesta ineludible: el corporativismo.

Este corporativismo que constituyó fuertes bastiones de gran poder, también inhibió a otro pilar de la democracia que es lo que Alexis de Tocqueville llamó el asociacionismo. Robert Putnam desarrolló toda una metodología para medir la extensión y fuerza de este fenómeno social en los Estados Unidos. Así, en *Bowling alone*,¹³ Putnam hace un recuento detallado del número de asociaciones ciudadanas existentes en los Estados Unidos, de las finalidades que persiguen, de los recursos con los que cuentan y de cómo toda esa fortaleza de ciudadanos asociados repercute en mejores gobiernos. Ahí donde los ciudadanos se encuentran organizados, ahí donde hay ciudadanía, la autoridad se ve obligada a establecer un diálogo constante con las organizaciones de eso que ahora llamamos sociedad civil. Putnam encuentra que esta variable, el grado de asociación de los ciudadanos, repercute en cuestiones tan concretas como la

13 Robert Putnam, *Bowling alone*, Nueva York, Simon & Schuster Rockefeller Center, 2000.

evasión fiscal. A mayor grado de asociacionismo menor evasión fiscal. Incluso llega a algunas conclusiones verdaderamente asombrosas, ahí donde las asociaciones ciudadanas actúan de manera decidida los índices de salud pública mejoran sensiblemente. Quizá uno de los datos más asombrosos es que los gastos de los ciudadanos en pleitos judiciales disminuyen. Eso que Émile Durkheim denominó “cohesión social” hoy se puede medir y tiene consecuencias muy concretas.

A diferencia de lo que ocurrió en otros países en los cuales la formación de clases medias se dio lenta pero sistemáticamente, en México fue un proceso abrupto. Lo fue en tanto que la tasa de crecimiento demográfico empezó a ascender después del conflicto armado de 1910 y se mantuvo muy alta, alrededor del 3.5%, hasta la octava década. Esto propició, dadas las difíciles condiciones del agro mexicano, una fuerte migración del campo a las ciudades. El Estado mexicano tuvo que enfrentar demandas diversas; por un lado, aceleró el proceso de reforma agraria hasta la irresponsabilidad, pues se repartían tierras sin vocación agrícola.

Pero, por el otro lado, las generaciones de migrantes que llegaron a las ciudades exigían condiciones mínimas: agua, drenaje, electricidad y vivienda. Durante décadas el Estado mexicano tuvo que hacer fuertes inversiones en infraestructura urbana. Un ejemplo, en 1960 el 80% de las viviendas tenían cuando más dos cuartos. Para el 2010 el 60% de las mismas tenía tres o más cuartos. Quizá más representativo, en 1960 sólo 20% de las viviendas contaba con instalaciones sanitarias básicas. Para el año 2010 el 90% de las viviendas cuenta con servicios instalados. Este equipamiento básico de las viviendas urbanas fue sin duda un detonador de conciencia ciudadana, pues por él aparecieron infinidad de organizaciones de barrio y de colonia que pugnaban por obtener los servicios. Otro ejemplo más fue la electrificación casi total del país que se llevó alrededor de medio siglo y que hoy abarca el 98% de los hogares.

Este crecimiento explosivo de las incipientes clases medias actuó como un elemento externo de la conciencia ciudadana de Aristóteles. Sin embargo, como ya vimos, para que la implosión de conciencia se dé a cabalidad se requiere de mecanismos para conocer las inquietudes del otro. Esto en México no existía. La demoscopia cobró gran fuerza en los Estados Unidos a partir de la tercera década del siglo pasado. En México su desarrollo fue inhibido por varias causas. En primer lugar había que citar una carencia casi total de trabajo empírico en las universidades que estuvieron dominadas por el pensamiento ideológico durante mucho tiempo. En segundo lugar habría que decir que los partidos políticos también acudieron tardíamente al uso de la demoscopia para sustentar sus propuestas de campañas. Los referentes ideológicos opacaban cualquier lectura más profesional del sentir de los mexicanos.

Así se fue gestando un auténtico abismo entre lo que las nuevas clases medias deseaban y exigían y las respuestas que el Estado mexicano les brindaba. Sucesos trágicos como la revuelta estudiantil del 68 que terminó en una refriega y el asesinato de estudiantes de 1971, fueron precedidos por anuncios de inconformidad de las clases medias. Se ha dicho mucho que fue esa ceguera ante las clases medias la que propició la respuesta fallida del Estado mexicano. Al no tener lecturas científicas del sentir y del pensar de las nuevas clases medias, el aparato gubernamental dio tumbos en sus respuestas.

Mencionamos que una mancuerna clave para la aparición de la ciudadanía es la que se establece entre los estudios demoscópicos y los medios de comunicación. Dado que estos últimos en México conformaron una conocida oligarquía controlada por el gobierno federal y los gobiernos estatales, el encadenamiento era imposible. No había estudios de opinión pública que leyeran profesionalmente a la sociedad mexicana y los medios de comunicación que servían de comparsa al gobierno, tampoco estaban interesados en desarrollarla. No fue sino hasta principios de los años noventa en que algunos medios comenzaron a dar espacio a los estudios de opinión pública. Resulta asombroso recordar que hasta esas fechas la gran mayoría de los procesos electorales se condujeron sin el menor conocimiento de las tendencias electorales y su evolución. El Estado mexicano contaba ya con encuestas de opinión que le permitían tomar ciertas precauciones. Pero los ciudadanos no sabían a

ciencia cierta qué cruzaba por las mentes de sus conciudadanos. De tal manera que, como hemos visto anteriormente, la conformación de una ciudadanía a cabalidad era imposible.

Sin embargo, el crecimiento de las clases medias siguió adelante y quedó retratado en la primera década del siglo XXI. El censo del año 2010 brinda algunos datos asombrosos: 30% de los hogares contaba con computadora, 80% con radio, 66% con lavadora y 82% con refrigerador. La población de México en esa fecha ya era mayoritariamente urbana puesto que el 80% se encontraba en esta condición. Los cambios fueron dramáticos, la escolaridad pasó de 4.8 años en 1976 a 9.4 años en 2014. Para 2012, 48% de las mujeres se encontraban inscritas en el aparato productivo. En 2012 los alumnos inscritos en educación media superior rebasaron los 4 millones. De 1990 a 2012 el consumo de carne pasó de 34 kilos por persona a 73. La cantidad de crédito otorgado por las tarjetas bancarias aumentó a 10 millones en doce años alcanzando en el 2014 más de 16 millones de pesos. En 1991 había 83 mil butacas de cine que se transformaron para el 2007 en 4.6 millones.¹⁴ Los teléfonos celulares rondan los 110 millones.

Explosión de demandas: el consumidor

Todos estos cambios introdujeron satisfactores muy importantes para la población, pero con ellos llegaron nuevas exigencias. El nuevo gran actor de nuestro país es el consumidor. Como producto de la apertura comercial y de la apertura política, la oferta de bienes y servicios se ha incrementado sensiblemente. Esto supone una oportunidad y un riesgo: el consumidor hoy puede comparar precio y calidad de los bienes y de los servicios y eso conforma una nueva conciencia ciudadana. Un buen termómetro de estos cambios lo constituyen los trabajos de la Procuraduría Federal del Consumidor, instancia gubernamental que nació mucho antes de que existiera una conciencia clara por parte del consumidor. Hoy la situación es

¹⁴ Por más críticas y refutaciones es innegable que la discusión de las clases medias mexicanas se reavivó con la publicación del texto de Luis de la Calle y Luis Rubio *Clasemediero. Pobre no más, desarrollado aún no*. México, CIDAC, 2010.

totalmente distinta, los consumidores ejercen su poder día a día y lo hacen con una conciencia cada vez más informada.

Este consumo consciente se presenta en muchos ámbitos, el consumidor hoy compara precios y calidad de automóviles, electrodomésticos, computadoras, de teléfonos celulares, pero también compara los costos de la gasolina, de la electricidad, de los servicios públicos y privados, de las líneas aéreas, de los autobuses, de los taxis, de todo lo que se atraviesa en la vida urbana. Curiosamente la apertura comercial ha sido otro gran detonador de la conciencia ciudadana. De nueva cuenta, hay condiciones externas, para el caso del consumo y sus necesidades, que propician una explosión de conciencia que por fortuna encuentra en los mercados fórmulas de comparación entre ciudadanos que comparten un mismo reto.

Esta ampliación de las opciones se ha extendido no sólo al ámbito de consumo de bienes y servicios sino a otras áreas igual o más significativas. Un ejemplo apasionante es la multiplicación de opciones informativas radiofónicas que se ha dado en las últimas décadas. El fenómeno va mucho más allá de la capital de la república y ha troquelado a muchas ciudades del país. Algo similar, aunque con menor velocidad, ha ocurrido con la televisión de paga que ha multiplicado las opciones de los televidentes. El proceso de apertura y de diversificación continúa en beneficio de la ciudadanía. Pero quizá el ámbito más sonoro sea el político.

Se podría pensar que la vida política debe ser inscrita en otras coordenadas. Y, sin embargo, equipararla con un mercado arroja luz sobre áreas de análisis ya muy manidas. De 1988, cuando el PRI se fracturó propiciando el surgimiento de una nueva oposición real, a la fecha, han aparecido varias decenas de partidos políticos, la gran mayoría de ellos de vida muy corta. Ese no es un camino alentador para medir la multiplicación de las opciones. De hecho hasta las elecciones del 2015 había tres partidos políticos con implante nacional y varios más con presencia sólo regional. Sin embargo lo que sí ha cambiado sustancialmente es la extensión de la alternancia como una opción política real. Se calcula que en alrededor del 85% de los municipios del país o ya ha habido alternancia en el poder, o ésta podría ocurrir en cualquier momento. El Instituto Nacional Electoral reportó que en la contienda del 7 de junio de 2015, con una alta competencia, hubo alternancia en 102 de los 300 distritos.

En 76 de ellos la diferencia entre el primer y segundo lugar fue menor al 5%. Si bien las opciones partidarias no son muchas, sí es cierto que la alternancia real ha llegado a la mayoría de la población. La competencia entre los partidos políticos se muestra también en la disminución de la preponderancia de los tres grandes partidos políticos nacionales.

En 1997 la suma de votos a favor del PRI, del PAN y del PRD, alcanzó el 91% del total. Seis años después en el 2003, este porcentaje cayó al 88%. Seis años después, en el 2009, se dio una caída drástica en que sólo se les otorgó el 77%. En el 2015 los tres partidos políticos de mayor fuerza nacional sólo obtuvieron el 61%. La lectura inversa es muy clara: las opciones menos favorecidas por el voto anteriormente, los partidos de reciente creación o las opciones regionales, están en crecimiento. Así la nueva ciudadanía mexicana, la que cuenta con más opciones de vida, de consumo, de información y de elección política, constituye un fenómeno creciente y de una gran riqueza. Como es sabido en diferentes estudios demoscópicos y de valores profundos, México aparece asombrosamente alto en lo que a satisfacción de la vida se refiere. En un estudio del 2010 realizado por la Fundación Este País y Banamex,¹⁵ la satisfacción por la vida rondaba el 80%. En otros estudios México aparece siempre como puntero en términos de felicidad. Muchos analistas se han preguntado cuáles son las causas de este asombroso despunte de los mexicanos. Dado que nuestra economía no ha tenido en las últimas décadas un desempeño satisfactorio en términos de crecimiento, es decir que ni el empleo ni el crecimiento del ingreso per cápita han sido destacados, las explicaciones tienen que estar en otra parte.

Algunos de los estudiosos que sustentan la Encuesta Mundial de Valores han lanzado una hipótesis de trabajo muy atractiva. Los mexicanos hoy están más satisfechos con la vida, a pesar de que sus ingresos no han mejorado sustancialmente, por una razón muy concreta. En las últimas tres décadas ha habido una constante ampliación de las libertades en toda su amplia gama. Libertad creciente para escoger entre bienes y servicios, libertad creciente en términos de información y diversión, libertad creciente en términos de

15 Banamex y Fundación Este País, *Encuesta Nacional de Valores: Lo que une y lo que divide a los mexicanos* (ENVUD). Banamex y Fundación Este País, 2010.

opciones en el juego democrático. En términos generales podríamos decir que los mercados de bienes y servicios han ampliado su oferta sistemáticamente desde hace por lo menos un cuarto de siglo. Eso ha llevado a que las nuevas clases medias puedan equiparse con bienes que compiten entre sí y que ofrecen mejores precios y mejor calidad. La apertura en el sector de telecomunicaciones supondrá una nueva revolución en términos de precios y de calidad en el servicio, de allí su significativa aprobación. Los beneficios son directos. En otras de las reformas estructurales impulsadas a partir del 2012, los efectos o son indirectos o simplemente tardarán en llegar. Todo ello coadyuva a la formación de ciudadanía. Sin embargo, como lo advertimos más arriba, los procesos que generan conciencia social no necesariamente marchan de manera acompasada.

Cultura ciudadana: opción y resistencia

La urbanización, la explosión de las clases medias, la diversificación en la oferta de bienes y servicios, en información, en opciones de vida, han sido grandes catalizadores de la conciencia ciudadana. Sin embargo, hay algunos rasgos de la cultura política que deben mover a reflexión. De entrada debemos recordar que uno de los pilares de las democracias consolidadas es lo que se ha dado en llamar confianza interpersonal. Se trata de uno de los reactivos permanentes de la Encuesta Mundial de Valores que busca escudriñar en el grado de confianza de los ciudadanos hacia los otros ciudadanos. La confianza interpersonal es la argamasa que permite formar organizaciones ciudadanas, perseguir causas comunes de manera pública y, por ende, tener una mayor exigencia que deviene en buen gobierno. En México sigue habiendo un 71% de la población que no confía en el resto de la ciudadanía.¹⁶ Con un registro así es difícil imaginar que la conciencia ciudadana eche raíces. La extensión de desconfianza es muy consistente, los mexicanos piensan que sólo el 12% de sus conciudadanos son personas honestas, contra un 61%

16 Transparencia Mexicana, *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* (ENCBG), México, TM, 2001.

que las considera deshonestas.¹⁷ Esta desconfianza generalizada es en parte la explicación de algunos de los comportamientos de los mexicanos que desconciertan a los propios mexicanos. Alrededor de un 85% de ellos tiene poca o nada de confianza en la gente que conoce por primera vez; 46% no tiene confianza en sus vecinos.¹⁸ En contraste, casi un 80% de la población tiene mucha confianza en su familia. De regreso, qué de *Gemeinschaft*, qué de *Gesellschaft*.

Los lazos familiares son el anclaje fundamental de los vínculos comunitarios. Es sabido que los procesos de migración campo-ciudad provocan rupturas familiares. Mujeres que permanecen en las comunidades pequeñas en espera de sus esposos, parejas que se mudan a las ciudades dejando atrás a padres, abuelos, tíos y demás parientes, jóvenes que salen de los pequeños poblados en busca de mejores opciones de empleo, las posibilidades son muchas pero las consecuencias son siempre desgarradoras. Si a ello agregamos que México ha tenido un millonario proceso de migración a los Estados Unidos en el cual, de nueva cuenta, hubo familias desgarradas, pues tendremos que admitir que a pesar de todo, el vínculo familiar sigue siendo más fuerte que ningún otro. Ni la vida urbana, ni los nuevos lazos ciudadanos, laborales, de amistad, ni nada ha logrado la edificación de nuevos anclajes de confianza interpersonal. En ese sentido, la comunidad, la *Gemeinschaft*, sigue estando presente en la sociedad mexicana.

Ahora bien, esa desconfianza generalizada tiene severas consecuencias en la organización ciudadana, en el asociacionismo de Tocqueville. Un 45% de los mexicanos considera difícil o muy difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común. Por fortuna, ya un 26% lo considera fácil y un 4% muy fácil.¹⁹ Esta actitud de desconfianza llega a su paroxismo cuando se indaga sobre la inclusión en la política. Ahí quedan retratadas algunas de las debilidades de nuestra cultura ciudadana. Alrededor de un 20%

17 Instituto Tecnológico Autónomo de México, “Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil 2005”, en *Poder y Negocios*, núm. 7, México, marzo 2006.

18 “Encuesta Mundial de Valores”, en *Reforma*, México, 8 de enero de 2006.

19 Secretaría de Gobernación, “Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP-2005)”, en *Este País*, núm. 186, México, agosto 2006.

de los mexicanos considera que los indígenas no deben participar en política, porcentaje que se eleva a alrededor de un 50% cuando se habla de los homosexuales. La cultura de los derechos humanos es algo relativamente nuevo en nuestro país, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene apenas poco más de un cuarto de siglo de haber sido creada, lo cual es indicativo de la fuerza de la temática. Sin duda ha habido avances notables, pues cada vez es más frecuente que los ciudadanos reclamen ante diversas instancias violaciones a sus derechos.

Recientemente la Universidad Nacional Autónoma de México ha realizado un poderoso ejercicio demoscópico que consiste en el levantamiento simultáneo de más de una veintena de estudios que cubren distintas áreas de nuestra cultura política, el ejercicio lleva como título *Biblioteca. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. Para los fines de estas líneas recomiendo ampliamente el texto de Luis de la Barreda Solórzano²⁰ sobre derechos humanos, en donde aparecen algunas de estas contradicciones desgarradoras. De nuevo el fantasma de la *Gemeinschaft* aparece retratado cuando más del 60% de la población afirma que los usos, costumbres y tradiciones de los pueblos deben respetarse siempre, con independencia de que afecten derechos individuales. La carga comunitaria sigue estando muy presente en la actuación de los mexicanos. La combinación entre una fuerte desconfianza entre los ciudadanos y un débil apego a los principios del Estado de derecho se constituyen en obstáculos culturales que debemos enfrentar. En la versión 2006 de la Encuesta Mundial de Valores, un 60% de la población expresa rechazo a la vecindad homosexual. Aquí una conciencia ciudadana moderna muestra grietas muy profundas. Lo mismo ocurre con la violencia contra las mujeres que se expresa en el reactivo que mide el rechazo total, es decir, que nunca se justifica golpear a una mujer, que es de un 64% en las zonas rurales y de un 79% en las zonas urbanas. Lo increíble es que sigue habiendo un alto porcentaje de mexicanos que no hacen suya la expresión, que aceptan los golpes en ciertas condiciones.

20 Luis de la Barreda Solórzano, *La sociedad mexicana y los derechos humanos. Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables*, México, UNAM, 2015, en: <http://www.losmexicanos.unam.mx/>

La construcción de esta ciudadanía activa, exigente, dispuesta a entregar tiempo a favor de su comunidad, de la sociedad, nace de una clara conciencia de lo que implica ser ciudadano. Sin embargo, esa claridad de conciencia es todavía algo excepcional en nuestro país. Qué significa para usted ser ciudadano, la respuesta a este reactivo de la *Tercera Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*,²¹ tiene un segmento que alienta: 40% de la población responde que ser ciudadano supone tener derechos y obligaciones. Sin embargo, sigue reinando la confusión en el 60% restante. Algunos confunden la ciudadanía con poder votar; otros creen que la pertenencia a un país otorga ciudadanía, 11%. Un 7% dice que ella surge por haber cumplido 18 años y un 2% la confunde con la educación política. Esta confusión se expresa en las conversaciones cotidianas cuando, con frecuencia, se sobreponen otras categorías o adscripciones a la de ser ciudadano. Un ejemplo muy frecuente es la de los empresarios que se consideran a sí mismos como tales antes que ciudadanos. Lo mismo puede ocurrir con el segmento de estudiantes que parecieran dejar de lado su irrevocable condición de ciudadanos. Se es ciudadano y empresario, ciudadano y estudiante, ciudadano e indígena. Esta aparente esquizofrenia lo que desnuda es la presencia de un imaginario colectivo de tipo corporativista. Primero se es parte del corporativo y después ciudadano. Invertir esta lectura ha llevado mucho tiempo pero todavía queda trabajo por hacer.

Nuevas implotiones

La conciencia ciudadana también surge de la noción firme de que hay problemas compartidos. En el ejercicio mencionado de la Fundación Este País con Banamex, realizado en el 2010,²² justo después de la crisis económica, aparecieron algunos resultados muy significativos. El estudio tuvo como eje indagar qué une y qué divide a los mexicanos con motivo del bicentenario de la Independencia y del centenario de la Revolución. En esa ocasión los mexicanos, inmersos en la llamada “guerra contra el narcotráfico” expresaron que era la violencia lo que más nos dividía. En esto no hay asombro, se vivían días muy difíciles,

21 Secretaría de Gobernación, *op. cit.*

22 Banamex y Fundación Este País, *op. cit.*

muy violentos, la violencia era un asunto cotidiano. Los medios de comunicación mostraban una catarsis de actos violentos.

Lo asombroso fue, sin embargo, que el segundo factor mencionado en esta amplia encuesta nacional como algo que divide a los mexicanos fue la corrupción (23%) que quedó situada por arriba de la pobreza (22%) y muy por encima de la desigualdad social (6%). Reconocer a la corrupción en ese altísimo nivel tiene un lado positivo y uno negativo. Negativo puesto que los mexicanos registran la corrupción como un problema ancestral que no ha logrado ser abatido. El lado positivo radica en que tan sólo diez años antes la población mexicana no registraba a la corrupción como algo grave, lo que es peor, había un porcentaje significativo que la veía como algo natural e incluso una fracción la consideraba conveniente para la mecánica económica.

La presencia de la corrupción como una de las principales inquietudes ciudadanas es una muestra de la evolución de la ciudadanía. En muy pocos años los mexicanos transitaron de la indiferencia a la exigencia. Esto se logró gracias a la exposición abierta y sistemática de los problemas de corrupción y a una lectura crítica de los hechos. Las reformas de ley, la Ley Anticorrupción y el Sistema Nacional Anticorrupción y la iniciativa ciudadana de modificación a la Ley de Responsabilidad Pública, conocida como *3de3* y que obtuvo un respaldo de más de 600 mil firmas, es una muestra clara de cómo en muy pocos años se puede construir una agenda ciudadana. Sin duda el país ha avanzado en lo que se refiere a normatividades cada vez más precisas que ayudan a combatir la corrupción. Esto, sin embargo, no se ha reflejado en una mejoría de la percepción ciudadana sobre ese fenómeno, que permanece con una pésima calificación en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. No será hasta que haya resultados concretos de las nuevas normatividades que quizá veamos algún cambio en los registros de percepción.

La próxima escala obligada

Al referirnos a la convivencia de distintos paradigmas que logran explicar el surgimiento y fortalecimiento de la conciencia ciudadana, mencionamos la vertiente institucionalista. Explicamos que

este grupo de estudiosos asienta sus reflexiones en el hecho de que son las reacciones institucionales las que moldean las actitudes ciudadanas. Este enfoque resulta muy revelador para el caso mexicano, sobre todo en uno de los grandes retos que tiene nuestro país enfrente, me refiero concretamente a la impunidad. La Universidad de las Américas de Puebla ha realizado un muy valioso ejercicio denominado Índice Global de Impunidad (IGI). En ese estudio se incluye un muy buen número de variables, México queda situado como el segundo país más impune del conjunto de 59 naciones pertenecientes a Naciones Unidas. El problema es grave, muy grave.

Del mismo estudio se desprende que de cada 100 actos ilícitos 98 quedan sin ninguna consecuencia jurídica. Imaginemos lo que esto dice a los ciudadanos en su vida cotidiana. Estamos ante el peor estímulo negativo para la obediencia de la ley. Los ciudadanos saben que es más riesgoso poner un establecimiento comercial o fundar una compañía que estará sujeta a normatividades e inspecciones, que violar la ley, cometer un delito, con la altísima probabilidad de que nada ocurra. Cómo se puede construir un Estado de derecho cuando el mínimo de reacción institucional que un ciudadano debe esperar, es decir, la persecución de los delitos, simplemente no está ahí. Qué certidumbre puede brindar un país cuando la labor primordial de un Estado, garantizar seguridad y justicia, simplemente no existe en los hechos.

En 2013 el Instituto Federal Electoral realizó la Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía que nos muestra claramente la brutal contrahechura que provoca la impunidad. Ante la comisión de un delito, 61% de la población no hizo absolutamente nada. Este ciudadano desilusionado, escéptico, que no acciona los mecanismos institucionales ni siquiera al ser víctima de la comisión de un delito, conforma el mejor retrato del lastre que hay para la construcción de una amplia ciudadanía. Pero vayamos a las causas. Por qué ese 61% no hizo nada. Las respuestas son devastadoras. En un cuestionario abierto de incidencia se dieron las siguientes respuestas: el 63% considera que presentar una denuncia no sirve para nada, sigue un 52% que expresó desconfianza hacia las autoridades. Mientras un 40% expresó haber tenido malas experiencias con las autoridades en el pasado; 34% declaró tener miedo a que los delincuentes tomen represalias; 32% considera que esos trámites toman mucho

tiempo y ello le da flojera y; finalmente, un 22% expresó que no sabría a dónde acudir.

Esta es una desgarradora radiografía de nuestra convivencia cotidiana con las autoridades ante la delincuencia. La impunidad ahoga la conciencia ciudadana. Así, la seguridad, que debiera ser uno de los principales aglutinadores ciudadanos, encuentra en su deficiencia el principal motivo de desencuentro, se trata de una auténtica sangría a la conciencia ciudadana.

A modo de conclusiones tentativas

Los mexicanos enfrentan a diario cambios externos en sus formas de vida que provocan la necesidad de adoptar posturas. Los cambios provienen por el consumo, por las nuevas tecnologías de la información, por la condición mayoritariamente urbana de los mexicanos y por un sin fin de razones que han ido creando la necesidad de estar informados y de actuar en ese nivel de encuentro que denominamos ciudadanía. La implosión se da todos los días en tanto que a través de los medios conocemos, sabemos, que nuestra condición es compartida por otros conciudadanos. Este es quizá uno de los rasgos de mayor modernidad de nuestra ciudadanía, es un impulso vigoroso resultado de los cambios pero también productor de cambios. Sin embargo, el rápido tránsito hacia la vida urbana no ha devenido en una creciente confianza interpersonal y hacia las instituciones. Los mexicanos urbanos del siglo XXI siguen teniendo rasgos comunitarios que conforman resistencias a una nueva conciencia ciudadana.

Todos estos factores inciden en un muy bajo asociacionismo que debilita el empoderamiento de la sociedad. Las acciones individuales siempre serán menos poderosas que las acciones grupales o en conjunto. El vigor social está ahí y una muestra de ello son los rápidos cambios de actitud mostrados hacia asuntos tan graves como la corrupción.

Sin embargo, es difícil pensar que esa conciencia ciudadana, que esa ciudadanía, se consolide cuando la impunidad sigue siendo la reina de nuestra convivencia.

Democracia mínima y Estado de Derecho

ANDREA POZAS-LOYO

INTRODUCCIÓN

A primera vista la política global pareciera exhibir un consenso normativo fundamental: la deseabilidad de la democracia y del Estado de Derecho. Por un lado, como lo señala Brian Tamanaha, líderes de prácticamente todo el mundo han declarado su apoyo al Estado de Derecho, de Putin a Mugabe, de Hu Jintao a Barak Obama; los líderes de los más variados sistemas políticos han tomado esta bandera (véase Tamanaha, 2004). La democracia también es enarbolada por un muy heterogéneo conjunto de ideologías, baste notar que forma parte de los nombres oficiales de La República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte), de múltiples partidos demócratas cristianos en Europa y Latinoamérica, así como de organizaciones no gubernamentales que buscan promover la democracia liberal y el libre mercado como el National Endowment for Democracy.

Una pregunta surge de manera inmediata frente a este aparente consenso entre partes que sabemos están ideológicamente en pugna: ¿significan lo mismo “Estado de Derecho” y “democracia” en las bocas de todos sus intercesores? ¿Qué defienden cuando abogan en favor de la democracia y del Estado de Derecho? ¿Tiene bases conceptuales y teóricas este acuerdo nominal? Estas preguntas pueden considerarse abstractas y poco relevantes fuera del ámbito académico, sin embargo, son de gran importancia práctica por al menos dos razones: primero, porque la defensa de estos ideales es insustancial si no es claro su significado y, segundo, porque sin conceptos claros de “democracia” y “Estado de Derecho” no podemos construir conocimiento sólido sobre los fenómenos a los que

estos términos se refieren y por lo tanto carecemos de herramientas para promoverlos. Por ello, tanto para comprender cuándo estos dos ideales políticos florecen y cómo se relacionan, para poder clarificar por qué los defendemos, la primera tarea es de orden teórico-conceptual. En este texto transito del análisis conceptual de “Estado de Derecho” y de “democracia” a sus consecuencias para el conocimiento empírico y para nuestros compromisos normativos.

En primer lugar discuto algunas de las conceptualizaciones más influyentes de los términos “democracia” y “Estado de Derecho” y definiendo de entre ellas una para cada uno. Esta defensa la hago desde un objetivo específico: su utilidad para generar conocimiento empírico sobre estos fenómenos. En particular abogo a favor de la noción mínima de democracia (Schumpeter, 1976; Przeworski, 1999) y de una estrategia que distinga entre las diferentes dimensiones del Estado de Derecho para poder estudiarlas de manera independiente. A continuación, con base en este análisis, definiendo que la democracia mínima promueve, entre otros muchos bienes, la dimensión institucional del Estado de Derecho y por tanto es un ideal digno de defensa y promoción. Así, el punto normativo que respaldo es que la democracia mínima, aún cuando es consistente con múltiples males, no debe subestimarse, alcanzarla constituye un gran logro político y social.

ESTADO DE DERECHO

En la arena pública, el apoyo explícito al Estado de Derecho quizá sea el único que sobrepasa al de la democracia. Sin embargo, tal consenso se disuelve tan pronto como abandonamos la mera exaltación nominal de dicho ideal. Para mostrar que este es el caso basta con notar que mientras algunos mandatarios acompañan la defensa del Estado de Derecho con el rechazo a derechos individuales, otros actores políticos consideran que tales derechos le son inherentes y por tanto piensan que defender el Estado de Derecho sin comprometerse con los derechos humanos es inconsistente (véase Tamanaha, 2004). Así, es evidente que en el discurso político no sólo hay múltiples conceptualizaciones de Estado de Derecho sino que algunas de ellas están en franca tensión.

Podríamos pensar que al abandonar la arena pública y adentrarnos al ámbito académico encontraríamos un consenso conceptual. Sin embargo, cuando analizamos la investigación académica sobre el Estado de Derecho encontramos cierto paralelismo con el discurso político sobre este tema. Por un lado, el consenso sobre la deseabilidad del Estado de Derecho es abrumador. A éste se le atribuye un importante peso causal para un gran número de bienes políticos, económicos y sociales entre los que se encuentran:

- a) El desarrollo y crecimiento económico (*e.g.* Barro, 1997)
- b) La capacidad del Estado (*e.g.* North y Weingast, 1989; Stasavage, 2002)
- c) La protección de los derechos humanos (Apodaca, 2004; Cross, 1999; Keith, 2002)
- d) El orden social y político (North y Weingast, 1989; North, Summerhill y Weingast, 2000)

Dado el consenso normativo en torno a la deseabilidad del Estado de Derecho no es sorprendente que su construcción se haya vuelto uno de los principales objetivos de organizaciones internacionales, actores estatales y organizaciones no gubernamentales (*e.g.* Carothers, 2006). Sin embargo, cuando vemos detalladamente cómo se conceptualiza y operacionaliza queda claro que, una vez más, el consenso se disuelve cuando abandonamos la mera declaración de su deseabilidad. Ya que una imagen puede ser más ilustrativa, veamos la siguiente tabla en la que Ríos y Staton (2013) comparan distintas medidas que han sido utilizadas en estudios empíricos sobre Estado de Derecho.

Como Ríos y Staton muestran, aun cuando las medidas predicen medir “Estado de Derecho”, “ley y orden”, o alguno de sus elementos centrales (*e.g.* independencia judicial) contra lo que se esperaría, las medidas que cada índice asigna a cada país no tienen una relación positiva clara (e incluso algunas se relacionan de manera negativa). Tomemos el caso de México y comparemos las medidas que los distintos índices le dan. En un extremo tenemos a Henisz (2000) que, con una medida binaria, asigna a México cero. En el otro extremo tenemos a Feld y Voigt (2003) que lo califican de manera muy alta. En medio encontramos también divergencia entre medidas que

tienden a bajas y a medidas intermedias. En conclusión, la falta de consistencia entre estas medidas es patente.

TABLA I
Medidas de Estado de Derecho para trece países
de acuerdo con siete índices

País	WB	ICRG	Fraser	Henisz	F & V Jure	F & V Facto	LP-JI
Australia	.86	1	.89	1	.82	.82	1
Chile	.73	.83	.65	1	.78	.58	.67
China	.41	.67	.53	0	.41	.37	0
Colombia	.32	.17	.32	0	.94	.57	.33
Dinamarca	.88	1	.95	1	.78	.81	1
Egipto	.49	.67	.47	1	.71	.24	.67
Alemania	.84	.83	.89	1	.73	.8	1
India	.50	.67	.60	1	.63	.71	1
Italia	.65	.5	.56	0	.79	.86	.67
Kenia	.29	.33	.42	0	.71	.17	1
Kuwait	.64	.83	.78	1	.57	1	.67
México	.42	.33	.49	0	.80	.71	.33
Mozambique	.35	.50	.32	0	.44	.52	.67
Pakistán	.34	.50	.23	0	.76	.52	1
Eslovaquia	.67	.57	.60	1	.57	.32	1
Sudáfrica	.51	.33	.71	0	.76	.87	1
Taiwán	.67	.67	.65	1	.57	.86	1
EEUU	.81	.83	.79	1	.68	.55	1

Tabla elaborada con datos de Ríos y Staton (2013), las medidas están normalizadas: WB (World Bank Annual Report 2003), ICRG (The World Economic Forum, GCR Annual Report Fraser (Annual Economic Freedom of the World Report (véase <https://www.weforum.org/reports/>), Henisz (2000), F&V (Feld y Voigt, 2003), LP-JI (La Porta *et. al.*, 2004).

¿Por qué observamos tan amplia divergencia? Muchos autores han señalado que estas medidas tienen múltiples problemas. Se ha argumentado que algunas son generadas desde formas que conllevan sesgos sistemáticos. Por ejemplo, algunas se obtienen de encuestas a expertos internacionales, de los cuales muchos

son empresarios, lo cual sesga los resultados y éstos reflejan la protección a sus intereses en los distintos países y no incorporan otras importantes dimensiones del Estado de Derecho. De este modo, dicha forma de medir explica por qué Singapur frecuentemente se ubica en los primeros puestos en estas medidas, a pesar de que es un Estado donde los derechos civiles y políticos se respetan poco (véase Hammergren, 2006: 14). Ahora bien, más allá de los variados problemas que estos índices presentan, es bien sabido que la falta de consenso en la conceptualización de “Estado de Derecho” y de sus componentes es una de las causas de la falta de consistencia entre ellos. En otras palabras, los muy variados significados que se le atribuyen generan serias dificultades para el estudio sistemático de este fenómeno y sus componentes (Haggard *et. al.*, 2008).

¿Qué capturan entonces los índices de Estado de Derecho? Sus autores afirman que miden fenómenos tan variados como el grado de confianza en la sociedad, el cumplimiento de las reglas, la calidad del cumplimiento de los contratos, la calidad de la policía y cortes, la probabilidad de ser víctima de crimen y violencia, la fuerza en imparcialidad del sistema de justicia, la falta de arbitrariedad del uso del poder, la independencia judicial y el respeto de los derechos humanos (*e.g.* Banco Mundial, 2007).

La heterogeneidad de estos elementos suscita dos reflexiones, en primer lugar, no se puede suponer *a priori* que todos ellos estén siempre positivamente relacionados. Por ejemplo, bajo ciertas circunstancias, la confianza en la sociedad podría estar inversamente relacionada con la calidad del cumplimiento de los contratos, como hace notar Russell Hardin, las instituciones que posibilitan la cooperación, como los contratos, pueden tener una relación substitutiva con las relaciones de confianza (Hardin, 2002). Este tipo de tensiones podrían poner en cuestión la solidez de unificar tan diversos fenómenos bajo un único concepto. En segundo lugar, la complejidad de cada uno de ellos arroja sospechas sobre la viabilidad de generar una única medida que los capture a todos de manera sistemática y confiable. En síntesis, bajo el concepto de Estado de Derecho se aglomeran elementos demasiado diversos y complejos que hacen de su operacionalización una tarea hercúlea y que abren la puerta a problemas teóricos y conceptuales.

¿Qué se puede hacer frente a este escenario? En este artículo retomo una propuesta que ha sido presentada por varios autores: distinguir y separar las dimensiones del Estado de Derecho y operacionalizarlas de manera independiente para evitar problemas conceptuales y poder generar medidas más robustas. En este capítulo sigo la propuesta de Ríos y Staton (2013) quienes sugieren diferenciar entre tres dimensiones constitutivas del Estado de Derecho que pueden o no estar correlacionadas. Las tres dimensiones que identifican son:

- 1 . La dimensión institucional que captura en qué medida existe un gobierno limitado que no hace uso arbitrario del poder.
- 2 . La dimensión individual que captura en qué medida los individuos son tratados de manera equitativa por el sistema legal.
- 3 . La dimensión social que captura el cumplimiento social de la ley.

Llego así a la primera tesis que quiero defender en este texto: para avanzar en el estudio del Estado de Derecho en general y en sus relaciones con la democracia en particular, una estrategia útil es distinguir entre las dimensiones institucional, individual y social de éste para acotar el cúmulo de variables y así evitar las complicaciones teórico-conceptuales antes mencionadas.

Ahora me centraré en la primera dimensión, esto es la dimensión institucional que denotaré bajo el nombre de “constitucionalismo” para analizar su relación con la democracia. En particular planteo que la democracia promueve que la dimensión institucional del Estado de Derecho se satisfaga, es decir, que exista un gobierno moderado. Antes de desarrollar esta tesis aclararé qué entiendo por “democracia”.

DEMOCRACIA

“Democracia” como Estado de Derecho, es un término cuya conceptualización ha generado un amplio debate. Como veremos, parte importante de esta disputa tiene un sustrato normativo. Las conceptualizaciones de democracia son muy diversas, para tener

una visión de conjunto éstas pueden ubicarse en un continuo unidimensional de mayor a menor demanda. Así, en un extremo encontramos concepciones minimalistas como la de Schumpeter (1976) y Przeworski (1999) que imponen sólo requerimientos electorales, y en el otro las maximalistas como la defendida por Larry Diamond (1999) que establecen altos requisitos políticos y sociales.

Las nociones maximalistas parten de un principio normativo de la teoría democrática, a saber, que la democracia es el mejor régimen. La democracia es concebida por los defensores de estas conceptualizaciones como el ideal político al que debemos aspirar, por lo tanto, se oponen a que regímenes deficientes en cuanto a los ideales políticos que ha seguido la tradición democrática, puedan ser considerados democráticos. Por ejemplo, Diamond incorpora, entre otras, las siguientes condiciones como necesarias para considerar que un gobierno es democrático:

- 1 . Las minorías culturales y religiosas así como las mayorías históricamente desaventajadas pueden (legalmente, y en la práctica) expresar sus intereses en el proceso político y pueden hablar su lengua y practicar su cultura libremente.
- 2 . Más allá de los partidos y las elecciones, los ciudadanos tienen múltiples canales para la expresión y representación de sus intereses y valores, incluyendo organizaciones independientes y movimientos diversos, que cuentan con libertad de asociación.
- 3 . Hay fuentes de información alternativas (incluyendo medios independientes) a los que los ciudadanos tiene acceso sin interferencia política.
- 4 . Los individuos tienen un importante grado de libertad de creencia, opinión, discusión, expresión, prensa, asamblea, manifestación y petición.
- 5 . Los ciudadanos son iguales bajo la ley (aunque sean desiguales en sus recursos económicos y políticos).
- 6 . Las libertades individuales y de grupo son efectivamente protegidas por un poder judicial independiente y no discriminatorio, cuyas decisiones son cumplidas y respetadas por otros centros de poder.

- 7 . El Estado de Derecho protege a los ciudadanos de detenciones injustificadas, exilio, terror, tortura e interferencia indebida en sus vidas personales no solo por el Estado sino por fuerzas organizadas estatales o antiestatales.
- 8 . La constitución es la ley suprema (Diamond, 1999: 43-49).

Esta es una lista altamente demandante, bajo estos parámetros muchos países hoy en día considerados democracias no lo serían, entre ellos nuestro país.

Es difícil argumentar que todas las no democracias bajo definiciones maximalistas sean regímenes autoritarios, por ello a menudo quienes abogan a favor de esta conceptualización introducen categorías intermedias entre la democracia en *stricto sensu* y el autoritarismo. Así, para seguir con nuestro ejemplo, Diamond incorpora la categoría de pseudodemocracias, regímenes en los cuales formalmente existen instituciones políticas democráticas (*e.g.* competencia electoral multipartidista) pero *de facto* estas instituciones enmascaran una realidad de dominación autoritaria (Diamond, 1999: 56). Las pseudodemocracias se subdividen en semidemocracias (más cercanas a las democracias) y los regímenes de partido único (Diamond, 1999: 57). De esta manera, las conceptualizaciones maximalistas a menudo van acompañadas de taxonomías más o menos complejas, que introducen categorías para los regímenes que no pueden ser considerados dentro del selecto grupo que satisface los requisitos de la forma ideal de gobierno, pero que tampoco son plenamente dictatoriales.

Demos ahora cuenta, de manera somera, de las conceptualizaciones minimalistas de democracia, también llamadas concepciones “electorales”. Los dos principales exponentes de la concepción minimalista de democracia son: Schumpeter (1976) y Przeworski (1999). Bajo esta definición, “democracia es sólo un sistema en el que los gobernantes son seleccionados por elecciones competitivas [...] un sistema en el que los ciudadanos se deshacen de gobiernos sin que haya derramamiento de sangre” (Przeworski, 1999: 2; Popper, 1962: 124). Como Adam Przeworski argumenta, bajo esta conceptualización la democracia es un mecanismo que genera un equilibrio en el que los perdedores de las elecciones aceptan los resultados siempre y cuando tengan las expectativas de que una

vez en el poder los ganadores no impedirán que otras elecciones competitivas se lleven a cabo, y los ganadores de las elecciones realizarán otras elecciones si tienen la expectativa que los perdedores acatarán el resultado.

Bajo esta perspectiva, la marca de un gobierno democrático es la incertidumbre frente a las elecciones. Así, los gobiernos donde las elecciones no generan incertidumbre, donde un partido político siempre gana, no son considerados democráticos. El voto libre y efectivo es el mecanismo por medio del cual la incertidumbre se garantiza. De hecho, las elecciones permiten el manejo del conflicto debido a que suplantán a la confrontación directa. Como dijo alguna vez Engels y como nos recuerda Przeworski (1999), los votos son “piedras de papel” que nos permiten saber cuál de las partes tendría el mayor apoyo de la población si se midieran fuerzas en un enfrentamiento.

Una vez que hemos caracterizado las conceptualizaciones maximalista y minimalista de la democracia, surge de manera natural la siguiente pregunta: ¿cuál es mejor? Así formulada esta pregunta es demasiado abstracta y requiere ser complementada para poder contestarla. Hablar de la conceptualización “verdadera” o “correcta” tiene poco sentido, la elección entre conceptualizar la democracia de un modo u otro debe ser vista como una decisión con consecuencias para el tipo de comunicación en la que queramos insertarnos (véase Schedler, 2010). Así, dado cierto objetivo una conceptualización puede ser más adecuada que otra.

Ahora bien, la pregunta que aquí quiero considerar es: ¿qué conceptualización es más adecuada para realizar investigación empírica sobre la relación entre la democracia y el Estado de Derecho en particular, y sobre la democracia y otros fenómenos políticos en general?

Como hemos visto las conceptualizaciones maximalistas de democracia incorporan un conjunto de condiciones necesarias entre las que figura la igualdad ante la ley, la eficacia de las cortes y el respeto de los derechos de las minorías entre otros elementos constitutivos del Estado de Derecho. Ahora bien, si asumimos una noción maximalista de democracia entonces, preguntas como ¿promueve la democracia el Estado de Derecho? o ¿cuándo y por qué la democracia y el Estado de Derecho entran en conflicto? Pierden contenido empírico. Dicho de otro modo, si por definición la democracia incorpora

al Estado de Derecho, entonces sus relaciones no son susceptibles de estudio empírico sino que están dadas a priori: bajo las conceptualizaciones maximalistas estudiar si la democracia promueve el Estado de Derecho es como investigar si no ser casado promueve el ser soltero. De este modo, adoptar una conceptualización maximalista cierra la puerta a la investigación empírica entre la democracia y todos los fenómenos políticos y sociales incorporados en su demandante lista de requisitos. Por ello, considero que las nociones maximalistas de democracia no son adecuadas para este tipo de agendas de investigación.

Ahora bien, quienes defienden que las concepciones maximalistas son siempre superiores podrían argumentar que el costo epistémico que acabamos de señalar es menor frente a las ventajas normativas que proveen las conceptualizaciones maximalistas de democracia. Como se ha dicho, una de las principales motivaciones detrás de las conceptualizaciones maximalistas es iluminar el hecho de que las democracias electorales son regímenes normativamente deficientes, particularmente que son consistentes con múltiples males políticos y sociales y que por ello no deben ser considerados auténticas democracias. La democracia es bajo estas conceptualizaciones un ideal político altamente demandante, que muy pocos gobiernos en el mundo satisfacen o han satisfecho. De este modo, pareciera que las ventajas epistémicas de la concepción minimalista nada tienen que ver con las aspiraciones normativas de las conceptualizaciones maximalistas, que, de acuerdo con sus defensores, siempre deben tener primacía.

Sin embargo, considero que esta apreciación es equivocada. Las ventajas epistémicas señaladas implican ventajas normativas, aunque éstas no son de orden absoluto. Si, como he argumentado, asumir una conceptualización maximalista limita la investigación empírica, entonces adoptarla restringe nuestro conocimiento empírico de los regímenes en los que los partidos políticos pierden elecciones, de las condiciones bajo las cuales estos sistemas son posibles y estables, y de cómo éstos se relacionan con fenómenos políticos y sociales como el Estado de Derecho. El conocimiento es una importante herramienta, y si bien los defensores de las concepciones maximalistas no consideran que la alternancia electoral sea suficiente para la democracia, sí la consideran necesaria. De esta

manera, saber menos de estos regímenes reduce las posibilidades de promoverlos eficazmente. En conclusión, resistir a la tentación platónica de unir todo lo que deseamos bajo un único ideal político, hace posible estudiar y comprender mejor cómo fomentar los bienes políticos y sociales que perseguimos. Nuestra capacidad epistémica tiene consecuencias normativas.

Me parece importante también recalcar que defender concepciones maximalistas puede tener, como consecuencia normativa no deseada, la falta de valoración de avances políticos significativos, en particular, el desdén por la democracia electoral. Como hemos visto, bajo la concepción maximalista alcanzar la democracia necesariamente conlleva un Estado de Derecho pleno, entre otros bienes políticos. El discurso maximalista tiende, no sin razón, a calificar la realidad política de la mayor parte de las democracias electorales como altamente deficientes en múltiples rubros morales y políticos. Desafortunadamente, ello conduce a menudo a una falta de valoración del gran logro que significa tener elecciones inciertas y alternancia partidista. Obtener un sistema en el que los partidos políticos pierden elecciones y los ciudadanos se deshacen de sus gobernantes sin tener que derramar sangre no es cosa menor. Si volvemos la mirada a la historia de nuestro país o si consideramos a la tragedia humanitaria en marcha en Siria, detonada en gran medida por la búsqueda de la remoción de Bashar al-Ásad, adquirimos una perspectiva que es importante no perder: desde el México de gran parte del siglo xx y desde la Siria actual, la democracia “mínima” se ve como una conquista casi inimaginable.

En conclusión, para avanzar nuestra comprensión de las relaciones entre democracia y Estado de Derecho es conveniente partir de una definición minimalista de democracia, ello nos pone en mejor posición para la promoción de estos ideales en el mundo y nos hace no perder de vista que la democracia electoral es una conquista extraordinaria. Por supuesto ello no implica que los ideales políticos contenidos en las concepciones maximalistas deban de abandonarse; que éstas no sean útiles para otros objetivos como una defensa normativa de dichos ideales en la esfera pública, ni que las democracias electorales no sean en muchos aspectos perfectibles.

LA DEMOCRACIA MÍNIMA Y LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL ESTADO DE DERECHO

Hasta ahora he defendido que para estudiar las relaciones entre Estado de Derecho y democracia, es útil distinguir entre las distintas dimensiones del primero y asumir una concepción mínima de la segunda. Por lo tanto, en el resto del capítulo presentaré un esbozo de cómo estas propuestas teórico-conceptuales pueden usarse en la investigación para generar hipótesis que vale la pena probar con estudios empíricos. En otras palabras, ilustraré lo hasta aquí defendido y argumentaré que la democracia (mínimamente entendida) puede ser un mecanismo útil para el mantenimiento de la dimensión institucional del Estado de Derecho. Es decir, argumentaré que el que se lleven a cabo elecciones competitivas con resultados inciertos, coadyuva al mantenimiento de cierto grado de constitucionalismo. Hemos dicho que la dimensión institucional del Estado de Derecho captura en qué medida existe un gobierno limitado. Esta dimensión coincide con el ideal del constitucionalismo donde éste es definido como el conjunto de teorías y prácticas que buscan implementar y defender el ideal de un gobierno limitado.¹ Bajo esta definición, el común denominador del heterogéneo pensamiento constitucionalista es el enemigo de todos: el gobierno “extremo” como lo llamaba Aristóteles (2000) o “despótico” como lo denominaban Montesquieu (1999) y *El federalista* (Hamilton, Madison y Jay, 2001). Los criterios que un Estado debe satisfacer para ser considerado *como un gobierno limitado*, han tenido importantes variaciones a través del tiempo y entre distintos autores, en consecuencia, sus características y nombres son múltiples: “*politeia*”, “constitución mixta”, “constitución balanceada”, “república” y “gobierno constitucional”.

¿Qué mecanismos institucionales han sido ideados para la promoción del constitucionalismo? Las constituciones codificadas son la principal herramienta del constitucionalismo moderno para la obtención de un gobierno limitado. En particular, la rigidez constitucional, esto es, tener un requisito de reforma más demandante que el de legislación ordinaria (Bryce, 1901), ha sido utilizada

1 Véase Pozas-Loyo, 2016.

para poner las reglas del juego fuera del alcance de los caprichos de la mayoría gobernante. De esta manera, desde la creación de la Constitución estadounidense en 1787, la gran apuesta del pensamiento constitucionalista ha sido que una constitución escrita y rígida puede generar un gobierno no autoritario, mediante un sistema de frenos y contrapesos que incentive a los miembros de las distintas ramas de gobierno a oponerse a las violaciones de los límites constitucionales. La estrategia fundamental del sistema de frenos y contrapesos es la de generar motivaciones contrapuestas en los individuos que ocupan las distintas ramas del gobierno para así evitar que acrecienten su poder. En otras palabras, para que el sistema de separación de poderes y de frenos y contrapesos sea eficaz, los miembros de los distintos órganos del gobierno deben tener motivaciones generadas por los incentivos de la constitución que los conduzcan a defender sus respectivas instituciones y a vigilar a las otras. En las célebres palabras de Madison:

[...] la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa en este caso como en todos, deben ser proporcionales al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto (Hamilton, Madison y Jay, 2001: 220).

Así por ejemplo, bajo esta lógica, un juez de la Suprema Corte con un alto grado de independencia judicial y poderes de revisión constitucional, tendría buenas razones y medios para evitar que el congreso o el presidente se extralimitaran. La independencia judicial se promueve desde la Constitución con el establecimiento de características institucionales como una duración larga en el cargo, como un mecanismo de selección en el que intervengan múltiples actores, o como un sueldo estable y decoroso. Un juez que no ha sido nombrado unilateralmente, que no teme perder el puesto ni ver su salario afectado si decide contra miembros del poder legislativo o ejecutivo, es libre para defender la institución

a la que pertenece. Asimismo, los poderes de revisión constitucional, esto es, la capacidad de declarar inconstitucionales leyes y actos de la autoridad, le proporcionan las herramientas para frenar las violaciones a la Constitución.

Ahora bien, queda claro que un buen diseño constitucional no es suficiente para que los titulares en los cargos públicos se limiten mutuamente. Esto es así porque los incentivos constitucionales no son los únicos factores que motivan a estos individuos: quienes ocupan las principales instituciones del gobierno pueden ser motivados por una gran variedad de fuerzas, su comportamiento puede responder por ejemplo a sus creencias religiosas o a sus intereses económicos. Para continuar con el ejemplo anterior, a pesar de tener incentivos constitucionales para ser independiente y de contar con poderosos instrumentos de revisión constitucional, un juez constitucional puede actuar contra sus deberes y permitir que el ejecutivo amplíe sus poderes motivado por su cercanía personal o su afinidad ideológica. En este caso las motivaciones emanadas de la relación interpersonal o los valores compartidos tendrían una fuerza motivacional mayor que los incentivos constitucionales y terminarían causando un comportamiento inconstitucional (Pozas Loyo, 2011).

Entre todas las posibles fuerzas que pueden motivar a los servidores públicos a actuar de manera inconstitucional, hay una que con justa razón ha obsesionado a los pensadores constitucionalistas: los intereses particulares de un grupo de poder como una corporación o partido político. Los autores del siglo XVIII denominaban a los grupos cuyos intereses se oponían al interés común como “facciones”.

Estos intereses facciosos son muy fuertes, pues involucran sanciones grupales por lo que pueden fácilmente oponerse y priorizarse frente a los intereses institucionales en general y constitucionales en particular. Las facciones son, entonces, una de las principales fuentes de ineficacia constitucional en general y de ineficacia del sistema de frenos y contrapesos en particular.² Para comprender la fuerza de las facciones es primordial entender que estos grupos comparten no sólo valores ideológicos u objetivos pragmáticos sino, de manera muy importante, normas tanto formales como informales que son respaldadas por sanciones con fuertes costos para los

2 Véase Pozas-Loyo, 2011.

individuos que las infringen (Hardin, 1997). Por ejemplo, una red clientelar puede excluir al miembro que no cumpla con la norma informal de reciprocidad y priorice su deber constitucional, el costo de esta sanción puede ser extremadamente costosa para un político o servidor público.

En síntesis, el meollo del asunto radica en la fuerza relativa de los incentivos institucionales frente a los incentivos que buscan motivar a servidores públicos a actuar de forma inconsistente con sus deberes constitucionales. El comportamiento de los servidores públicos materializará el sistema de frenos y contrapesos, en la medida en que los incentivos constitucionales para tal comportamiento sean motivacionalmente más fuertes que los incentivos para actuar de otra manera. Finalmente, una clase importante de este tipo de motivaciones son las de orden faccionario.

Estamos ahora en posición de argumentar por qué defendiendo que la democracia, entendida de manera mínima, puede constituir un mecanismo que coadyuva al mantenimiento de la dimensión institucional del Estado de Derecho. Partamos del hecho de que los incentivos de las constituciones codificadas no han resultado tan fuertes como los fundadores del constitucionalismo moderno esperaban. Para clarificar este importante punto permítaseme presentar un ejemplo.

El federalista nos deja ver que Madison estaba convencido de que los incentivos constitucionales serían suficientemente poderosos como para garantizar que una vez que un individuo formara parte de una de las ramas de gobierno, éste haría suyos los intereses de la institución a la que perteneciera. Sin embargo, como Levinson y Pildes (2006) argumentan, en Estados Unidos estos incentivos han palidecido frente a las fuertes motivaciones que el surgimiento y la consolidación de los partidos políticos generaron. Es claro –nos dicen los autores– que los miembros del congreso norteamericano, en su relación con el ejecutivo, tienen como principal motivación, no los intereses de la institución a la que pertenecen, sino los intereses del partido político del que forman parte y del que depende en buena medida su carrera política y la promoción de sus valores ideológicos.

La evidencia empírica sobre esta relación muestra que la mayoría legislativa muy rara vez se opone al ejecutivo cuando ambos

pertenecen al mismo partido. Así, bajo gobiernos unificados, el congreso estadounidense por lo general no frena eficientemente la invasión de sus facultades. En cambio, cuando existe un gobierno dividido, esto es, cuando el ejecutivo y el legislativo son de partidos diferentes, se observa una activa obstrucción de la agenda del presidente. Podría pensarse que en este segundo escenario el sistema de frenos y contrapesos es eficaz y el constitucionalismo es promovido por la limitación del legislativo hacia el ejecutivo. Desafortunadamente este no es el caso ya que, en primer lugar, los ideales del Estado de Derecho y del constitucionalismo defienden a un gobierno que pueda evitar el uso arbitrario del poder político y no a un gobierno imposibilitado para impulsar las políticas públicas por las que fue electo. Lo que se busca es un gobierno moderado, no un gobierno paralizado. En segundo lugar, y conectado con el primer punto, en el modelo *madisoniano* las motivaciones emanadas del sistema de frenos y contrapesos eran de carácter reactivo, es decir, respondían a una activa afrenta al equilibrio de fuerzas en el orden constitucional. El modelo suponía que estas afrentas no serían cotidianas y que por mucho la relación que existiría entre el ejecutivo y el legislativo sería de cooperación la cual produciría bienes para la colectividad. Por el contrario, las motivaciones partidistas son activas, no responden a una afrenta sino que buscan bloquear al partido opositor y minimizar sus posibilidades de reelección, independientemente de si ello genera beneficios para la ciudadanía.³

Por supuesto, la dinámica de un bipartidismo extremadamente polarizado es propia de Estados Unidos y por tanto no es generalizable. Además, la mayor parte de las constituciones democráticas incorporan a los partidos políticos por lo que éstos no son actores que participen fuera de las constituciones. Pero Estados Unidos no es atípico en el punto teórico general que quiero elaborar, el de que los incentivos constitucionales son a menudo derrotados por motivaciones extraconstitucionales. Después de más de dos siglos de constitucionalismo moderno es claro que las motivaciones emanadas de las constituciones codificadas no son siempre suficientes para motivar a los políticos, de modo que el Estado de Derecho y su

3 Sobre el debate de la eficacia del sistema de frenos y contrapesos en Estados Unidos véase Pozas-Loyo, 2016.

dimensión institucional estén garantizadas. Dado este escenario, es importante determinar los mecanismos que limitan el poder de las facciones y que intentan erradicar las formas más extremas del abuso del poder político.

A continuación sostengo que la democracia mínima puede ser un mecanismo que promueva un gobierno mesurado. La democracia electoral genera incertidumbre y por tanto la expectativa de que el partido en el gobierno puede perder las próximas elecciones. Es razonable esperar que esta expectativa module el uso arbitrario del poder cuando es suficientemente alta y cuando el horizonte temporal de los políticos incorpora el mediano y largo plazo. Así, esperaríamos que un gobernante que considera altamente probable que su partido no gane las próximas elecciones sea más moderado y haga menor uso arbitrario de su poder por miedo a sanciones futuras. Más aún, la democracia mínima hace posible que miembros de diferentes partidos ocupen simultáneamente puestos clave en el gobierno. Bajo este escenario, esperaríamos también un menor índice de abusos de poder debido a que el monitoreo de sus contrincantes no estará sólo motivado por los incentivos constitucionales sino también por los intereses políticos. Si esto es así la democracia mínima promoverá el constitucionalismo. Cuando los procesos electorales dejan de involucrar incertidumbre, cuando todos sabemos de antemano su resultado y un solo partido político es capaz de ejercer el poder de forma abusiva sin temor a una sanción en las urnas o fuera de ellas, la dimensión institucional del Estado de Derecho se desdibuja.

CONCLUSIONES

En este capítulo expuse que la conceptualización mínima de democracia (Schumpeter, 1976; Przeworski, 1999) y una estrategia que distinga entre las diferentes dimensiones del Estado de Derecho son útiles para avanzar en el conocimiento empírico de la democracia, del Estado de Derecho y de sus relaciones. Argumenté también que la democracia mínima promueve, entre otros muchos bienes, la dimensión institucional del Estado de Derecho.

Ello no impide que los sistemas políticos con democracia electoral presenten muchos males e incluso que algunos de ellos tengan

bajos índices de factores vinculados a las otras dimensiones del Estado de Derecho. Estos gobiernos son muy heterogéneos. Por ejemplo, la democracia mínima es consistente con altos grados de desigualdad por lo que es, sin lugar a dudas, una forma de gobierno perfectible desde muchas perspectivas. Pero como insiste Przeworski (2010), no por ello debemos dejar de reconocer que conseguir que la ciudadanía pueda deshacerse de sus gobernantes sin que para ello tenga que poner en riesgo su vida es una conquista extraordinaria que debemos valorar, defender y promover.

BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles, *La política*, Madrid, Gredos, 2000.
- Apodaca, Clair, “The Rule of Law and Human Rights”, en *87 Judicature*, núm.6, mayo-junio, 2004.
- Barro, Robert J., *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, The MIT Press, 1997.
- Bryce, James, “Flexible and Rigid Constitutions”, en James Bryce, *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford University Press, vol. 1, 1901.
- Carothers, Thomas, *Promoting the Rule of Law Abroad: in search of Knowledge*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for Intl Peace, 2006.
- Cross, Frank B., “The Relevance of Law in Human Rights Protection”, en *19 International Review of Law and Economics*, 1999.
- Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999.
- Feld, Lars P., Jerg Gutman y Stefan Voigt, “Economic Growth and Judicial Independence, a dozen years on: Cross-country Evidence Using a New Set of Indicators”, en *19 European Journal of Political Economy*, vol. 38, 2003.
- Haggard, Stephan, Andrew MacIntyre y Lydia Tiede, “The Rule of Law and Economic Development”, en *11 Annual Review of Political Science*, 2008.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay, *El federalista*, México, FCE, 2001.
- Hammergren, Lynn, *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*, Pensilvania, Penn State University Press, 2006.

- Hardin, Russell, *Trust and Trustworthiness*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2002.
- Henisz, Witold J., “The Institutional Environment for Economic Growth”, en *12 Economics and Politics*, vol 12 núm. 1, 2000.
- Keith, Linda Camp, “Constitutional Provisions for Individual Human Rights: Are They More Than Mere Window Dressing”, en *55 Political Research Quarterly*, 2002, pp. 111–143, disponible en: <http://www.utdallas.edu/~lck016000/PRQ%202002%20Constitutions.pdf>
- La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes, Cristian Pop-Eleches y Andrei Shleifer, “Judicial Checks and Balances”, en *112 Journal of Political Economy*, 2004, pp. 445–70, disponible en: http://www.columbia.edu/~cp2124/papers/popeleches_judicial.pdf
- Levinson, Daryl J. y Richard H. Pildes, “Separation of Parties, not Powers”, en *Harvard Law Review*, vol.119, núm. 8, 2006.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, *Del espíritu de las leyes*, México, Oxford University Press México, 1999.
- North, Douglass, y Barry Weingast, “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England”, en *49 Journal of Economic History*, 1989, disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-economic-history/article/div-classtit-leconstitutions-and-commitment-the-evolution-of-institutions-governing-public-choice-in-seventeenth-century-englanddiv/2E-0D2B2D3490BE5C556D836ACB096362>
- North, Douglass, William Summerhill y Barry Weingast, “Order, Disorder, and Economic Change: Latin America vs. North America”, en Bruce Bueno de Mesquita (ed.), *Governing for Prosperity*, New Haven, Yale University Press, 2000.
- Popper, Karl, *The Open Society and Its Enemies*, London, Routledge and Kegan Paul, 1962.
- Pozas-Loyo, Andrea, *Constitutional Efficacy*. Ph.D. Dissertation, NY Politics Department, 2012.
- Pozas-Loyo, Andrea, “Constitucionalismo”, en Carlos Pereda (ed). *Diccionario de Justicia*, México, Siglo XXI Editores, 2017.
- Pozas-Loyo, Andrea, “¿Es el sistema de frenos y contrapesos ineficaz?, *El Federalista* frente al empoderamiento del ejecutivo”, en Carlos Bravo Regidor, et. al. (coord.), *¿Por qué leer El Federalista hoy?*, Ciudad México, Fontamara, 2016.

- Przeworski, Adam, “Minimalist Conception of Democracy: A Defense”, en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Ríos Figueroa, Julio y Jeffrey K. Staton, “An Evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence”, en *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 30, núm.1, 2014, pp 104-137, disponible en: <https://academic.oup.com/jleo/article-abstract/30/1/104/801368/An-Evaluation-of-Cross-National-Measures-of?redirectedFrom=fulltext> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2017). También en: <https://www.dropbox.com/s/psgvcz4o-y5mfg05/Rios-Figueroa%20Staton%20JLEO%202014.pdf?dl=0>
- Schedler, Andreas, “Concept Formation in Political Science”, *CIDE Working Papers*, 2010, disponible en: http://works.bepress.com/andreas_schedler/28/ (fecha de consulta: 9 de abril de 2016).
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1976.
- Stasavage, David, “Private Investment and Political Institutions,” en *14 Economics & Politics*, 2002, pp 41–63, disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0343.00099/full> (fecha de consulta: 15 de febrero de 2016).
- Tamanaha, Brian, *On the Rule of Law*, New York, Cambridge University Press, 2004.

Democracia política y derechos humanos en México

MIGUEL SARRE

Aumentar el nivel de compromiso en términos del acompañamiento a las víctimas en enfrentar esa situación, es una lección también para el país. Un país que se vuelve indolente frente a esa problemática, que deja en la cuneta de la historia a tanta gente, cuestiona la calidad de su democracia y del Estado de derecho. No es solamente respecto a las víctimas. De eso, todo México tiene que aprender.

CARLOS MARTÍN BERISTAIN (GIEI)

INTRODUCCIÓN

El objetivo de estas líneas es reflexionar sobre la dinámica entre la democracia política y los derechos humanos, principalmente los derechos civiles y sociales, en el entorno de la crisis que enfrenta el país en materias de seguridad y de justicia:

¿Qué sentido tiene *hic et nunc*, después de Tlatlaya, Tanhuato, Apatzingán, la infamia de Ayotzinapa y de un largo, larguísimo, rosario de ejecuciones que sus cuentas no terminan de contar los ya cientos de miles de muertos, como tampoco el horror de miles y miles de desaparecidos que nos ha dejado, como herencia maldita, la absurda y de antemano perdida “guerra” contra el narco [...]?¹
[...] un México en el que el Estado traiciona su razón de ser para convertirse en el principal agresor de la sociedad.²

Este panorama ominoso, llevó al poeta y activista Javier Sicilia, quién lo ha vivido en carne propia, a escribir lo siguiente:

Sufrimos [...] de una grave confusión mental: padecemos lo que un Estado corrompido en su esqueleto moral nos hace, pero lejos de

- 1 Alejandro González Gómez, (magistrado del Supremo Tribunal de Justicia de Michoacán) prólogo a la obra de Carlos Escalera, *Criterios de la teoría de la imputación objetiva en el Código Penal Federal*, México, Ubijus, 2016.
- 2 Texto de presentación a la obra de la periodista Daniela Rea, *Nadie les pidió perdón*. México, Urano, 2016.

refundarlo, lo reafirmamos en su poder de continuar dañándonos. [...] Ciertamente es difícil aceptar que el país está derruido, que el Estado y sus instituciones se han convertido en aparatos criminales, que las partidocracias sólo buscan el voto para tener el privilegio de maximizar sus capitales y los de sus socios [...].³

A riesgo de parecer frívolo frente a tan contundentes palabras, es necesario apostar por la democracia política y el desarrollo de sus herramientas a pesar del intenso dolor de muchas y muchos en espera de justicia, de libertad y de bienestar, a pesar también del propio costo de los procedimientos político-electorales.

Por una parte, esta respuesta obedece a que no parece haber otra opción menos mala que la democracia para ejercer un control sobre quienquiera que llegue o ejerza el poder. De esto, paradójicamente, da cuenta Javier Sicilia cuando en el mismo artículo propone un cambio revolucionario no violento y agrega:

Ya que una buena parte del país no puede pensar de otra manera que desde la ilusión de las urnas, esa revolución tendría que hacerse mediante una coalición nacional verdaderamente independiente que tome el poder en 2018, con un programa de gobierno centrado en la aceptación clara de la enfermedad y en una sólida propuesta de justicia y paz ciudadana.⁴

En este punto la observación es tan respetuosa ante la indignación y el dolor como necesaria para la reflexión: la fecha del 2018 no está tomada del calendario astral sino del político-electoral y las elecciones respectivas habrán de ser organizadas y calificadas por nuestras autoridades electorales, no por otras, mientras que, previsiblemente, los candidatos serán mayoritariamente elegidos entre los propuestos por los partidos políticos. El camino para lograr el cambio revolucionario propuesto pasaría inevitablemente por las mismas urnas vistas como receptáculo de votos de ilusos (sin que hayan cambiado significativamente las condiciones del proceso electoral).

3 Javier Sicilia, "La esquizofrenia", en *Proceso*, núm. 2068. 19 de junio de 2016, pp. 42-43.

4 *Idem.*

Por otra parte, es pertinente analizar si el desastre estatal obedece a la democracia política o si tiene que ver con la ausencia de mecanismos eficaces de control sobre los partidos políticos aunado a una democracia poco participativa, lo que provoca o agrava los problemas sociales. Si bien por una parte, en términos generales, tenemos aparatos electorales y judiciales que contabilizan los votos y resuelven controversias de manera razonablemente confiable, por la otra, no se han desarrollado en la misma forma:

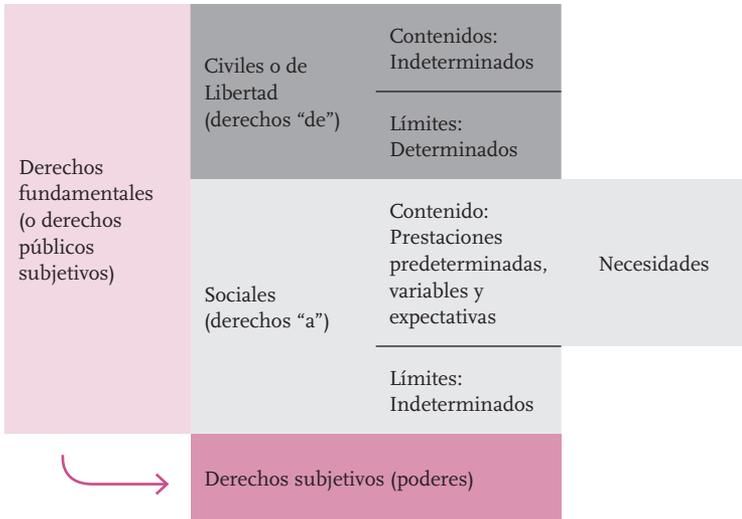
- Los mecanismos de control sobre la vida democrática al interior de los partidos políticos.
- Los otros instrumentos de democracia directa.
- Las formas nominadas e innominadas de democracia participativa y control ciudadano sobre la gestión pública.

Para examinar la manera en que la democracia política puede incidir favorablemente en la satisfacción de los derechos humanos, es preciso distinguir entre derechos civiles o individuales y derechos sociales. Los primeros acentúan la tradición liberal del Estado en cuanto constituyen límites a su poder frente a la autonomía individual para moverse, comunicarse, reunirse, asociarse, trabajar, no ser torturado, ser debidamente juzgado, y todo el catálogo de derechos que anteriormente se identificaban como “garantías individuales”, mientras que los derechos sociales recogen la tradición social impulsada en nuestro país con la Revolución y plasmada en la Constitución como los derechos a la educación, al trabajo, a la protección de la salud y a la tierra, entre otros. La siguiente síntesis y esquemas ilustran su naturaleza.⁵

La división más importante de los derechos fundamentales radica entre los derechos civiles o derechos de libertad (derechos “de”) y los derechos sociales *lato sensu* (derechos “a”). En cuanto a los derechos civiles o de libertad, que se traducen en prohibiciones, no son determinables los contenidos sino solamente los límites. Respecto

5 Síntesis libre de los capítulos 13 “¿Qué es el garantismo?” y 14 “El punto de vista externo” de la obra de Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Editorial Trotta, 1995, realizada por Jorge García Azaola, Miguel Sarre y Jean Claude Tron Petit.

a los derechos sociales a los que les corresponden prestaciones positivas del Estado, los contenidos son predeterminables pero no los límites; existe variabilidad en las necesidades y las expectativas que expresan, como también lo es el grado en que pueden ser satisfechos, según los momentos, los lugares, las circunstancias y, sobre todo, el grado de desarrollo económico. Además, tanto los derechos civiles como los sociales forman una categoría abierta en cuanto al número y la variedad que resultan determinados no sólo por las culturas sino también por las amenazas a las condiciones de vida. En este sentido, los derechos fundamentales corresponden a valores y a necesidades vitales de la persona determinados histórica y culturalmente.



Fuente: elaboración propia.

Hay dos principios que tienen un alcance garantista de carácter general (que constituyen herramientas fundamentales de control sobre la vida pública que suelen recibir poca atención). En primer lugar el *principio de legalidad*:

Legalidad	Para que las prestaciones que satisfacen los derechos sociales sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo, es necesario que las leyes prevean expresamente los supuestos vinculantes e identifiquen con claridad los órganos y procedimientos respectivos.		
Jurisdiccionalidad	Para que las lesiones a los derechos fundamentales sean sancionadas es necesario que tales derechos puedan ser accionables ante órganos destinados a tal efecto.	Es necesario transformar concesiones expectativas e intereses legítimos en derechos perfectamente accionables.	También se requiere tanto la participación política en actividades de gobierno, como la participación de ciudadanos en el control de los poderes públicos y el control judicial efectivo sobre los actos de gobierno.

Fuente: elaboración propia.

[...] para que las prestaciones que satisfacen los derechos sociales sean impuestas como obligaciones a los poderes públicos y no abandonadas al arbitrio administrativo, es necesario que las leyes prevean unívocamente sus presupuestos vinculantes e identifiquen con claridad sus órganos y procedimientos.⁶

En un Estado de derecho, los derechos exigen ser tutelados, aun cuando sus presupuestos legales sean vagos e inciertos, en este sentido, el progreso de la democracia se mide por la expansión de los derechos y su *justiciabilidad*. Sin embargo, dentro de los propios Estados de derecho las garantías de *legalidad* y *jurisdiccionalidad* –y en especial la primera que constituye el presupuesto de la segunda– están lejos de haberse realizado de manera satisfactoria. Ésta es la contradicción que atormenta en la práctica a la administración de justicia cuando falta una legalidad adecuada.

6 Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, p. 917.

LA DEMOCRACIA POLÍTICA AL SERVICIO DE LOS DERECHOS CIVILES Y SOCIALES

¿Cómo la democracia política puede favorecer los derechos y libertades civiles, así como los derechos sociales? O, en otras palabras, ¿cómo la democracia electoral puede favorecer a la democracia sustantiva? La pregunta también se puede formular en el sentido opuesto ¿cómo la falta de libertades, de servicios y de oportunidades sociales puede obstruir la democracia político-electoral?

El enunciado del primer párrafo del artículo 39 constitucional, “Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, es tan emblemático y profundo como la conocida definición de la democracia de Abraham Lincoln: “El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

Nuestro enunciado constitucional permite establecer la distinción entre la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio del poder público, con lo que se identifican situaciones como:

- 1 . Ilegitimidad de origen sin legitimidad de ejercicio
- 2 . Ilegitimidad de origen con legitimidad de ejercicio
- 3 . Legitimidad de origen sin legitimidad de ejercicio
- 4 . Legitimidad de origen con legitimidad de ejercicio

De estas cuatro situaciones, que desde luego admitirían matices intermedios entre cada una de ellas, las dos primeras no interesan mayormente en estos momentos. En la primera no tendríamos nada que esperar, mientras que en la segunda estaríamos frente a un fruto inesperado; un *windfall*.

Aquí nos ocupan principalmente la tercera y la cuarta opciones, la tercera porque nos alerta sobre la importancia de mantener la democracia política para favorecer la satisfacción de los derechos humanos, conscientes de que en sentido inverso su insatisfacción y la violación de los mismos puede arrastrar a la pérdida o deterioro de la democracia política. La cuarta porque evidenciaría la asociación entre la legitimidad de origen (o democracia política) y la legitimidad de ejercicio (o democracia sustantiva en la que se respetan los derechos humanos), aceptando que, como lo sostiene

Luigi Ferrajoli, todo Estado de derecho presenta un cierto déficit en la satisfacción de los derechos y la única situación en la que no ocurre es cuando se carece de todo umbral, de toda promesa de un régimen de derechos humanos:

Al no estar nunca plenamente realizados los fines y los valores justificantes, la legitimación política del poder en el Estado de derecho, más todavía que su legitimación jurídica, es siempre, por su misma naturaleza, sólo tendencial, e irremediabilmente imperfecta.⁷

Es cierto, no siempre la democracia política conduce a mayores libertades y mejores servicios. En efecto, las violaciones a los derechos humanos por parte de gobiernos con credenciales democráticas en el ámbito de los derechos civiles o de los derechos sociales (incluyendo los económicos, los culturales y los ambientales) no ocurren por azar, no son un desastre natural sino, como apunta Jesús Silva Herzog-Márquez, son una calamidad política.

Ante ello, dado que la democracia político-electoral es condición normalmente necesaria pero nunca suficiente para la democracia sustancial, si se quiere reducir el déficit apuntado es pertinente tener presente la distinción y complementación entre los mecanismos de la democracia directa y los de democracia participativa.

LOS DERECHOS CIVILES Y SOCIALES AL SERVICIO DE LA DEMOCRACIA

Los derechos civiles fundamentales como la protección de la libertad personal, el respeto al debido proceso, o la protección de la vida misma, constituyen una condición *sine qua non* para conseguir o consolidar una democracia política. Basta recordar a los militantes, particularmente de izquierda, pero también sinarquistas y militantes de Acción Nacional que fueron injustamente encarcelados y en no pocos casos fueron víctima de ejecuciones extrajudiciales en México durante las décadas pasadas. Claro está que cuando la población es

⁷ *Ibid.*, p. 886.

violentada, amenazada o intimidada por ejercer sus derechos político-electorales, la democracia política no ha nacido.

De ahí la importancia que tiene para la democracia un sistema de justicia respetuoso del debido proceso, tanto en el ámbito penal –que es donde más profundamente puede afectarse a las personas– pero también en otras materias como la administrativa, la fiscal y la laboral.

Respecto de los derechos sociales es común ver a la educación como el mayor enemigo de los gobiernos autoritarios y una condición para la democracia. La cuestión aquí es examinar cómo operan, de acuerdo con el esquema reproducido al inicio, la *legalidad* y *justiciabilidad* de los derechos sociales para darle vialidad a los derechos políticos, considerando que un ejercicio absolutamente discrecional del gasto público constituye un instrumento privilegiado de manipulación de la voluntad popular, aun cuando no se añadiesen otras formas de corrupción.

En este sentido se pueden apreciar desde las formas más burdas de condicionamiento de la obra pública con propósitos electorales, hasta sofisticados ejercicios de ingeniería política que comprendan los procesos de demarcación distrital, los tiempos de las obras, el uso de los medios de comunicación y multitud de elementos que introducen inequidad en las contiendas políticas y que es preciso ir “cercando” para reducir su margen de acción.

El presupuesto y la cuenta pública constituyen sin duda herramientas fundamentales para asegurar el cumplimiento de los fines sociales del dinero público. El primero, como el acto que prevé el gasto público y los ingresos destinados a cubrirlo (leyes de ingresos), constituye la expresión paradigmática de la ideología de un gobierno. El segundo constituye la forma de control por excelencia (desde luego no la única) de los recursos públicos.

La interdependencia entre los derechos civiles y sociales, y de estos respecto de los derechos políticos, hace difícil “aislar” casos que ilustren cada una de las categorías apuntadas. Pese a ello, a continuación se presentan ejemplos de estas interacciones partiendo del supuesto de que para avanzar significativamente en la democracia sustancial, se exige preservar y desarrollar los mecanismos de democracia directa, a la vez que avanzar en los de participación ciudadana y control social.

Un ejemplo de la violación de derechos sociales en detrimento de la democracia lo pude apreciar hace ya varias décadas, cuando el entonces gobernador del Estado de México dispuso del erario público para la construcción del camino que uniría a un convento, enclavado en una zona boscosa, con una carretera, facilitando el acceso a la sede religiosa.

Aparentemente, para los beneficiarios directos, y para muchas otras personas, la obra indicada constituyó una acción generosa. Sin embargo, desde una perspectiva de derechos humanos (y una mirada de contraloría social y de auditoría), y por piadosas que fuesen las intenciones, se trató de un desvío de recursos, realizado en contravención del destino del gasto público (o al menos sin hacer caso a las prioridades) inadmisibles bajo los estándares constitucionales mínimos de honestidad, lealtad, imparcialidad, eficiencia y apego a la legalidad.⁸

Esta violación a los derechos humanos, de la que resultaron afectadas las comunidades mexiquenses que no recibieron los beneficios de alguna obra pública similar para satisfacer sus derechos sociales, perjudicó indudablemente (aunque de forma difícilmente mensurable) la vida democrática local, en tanto que las acciones y omisiones posteriores de los beneficiarios incidieron en favor del mandatario estatal y de actores políticos y económicos afines al mismo.

DE LA DEMOCRACIA INSTRUMENTAL A LA DEMOCRACIA SUSTANTIVA

En este apartado no se pretende establecer ni desarrollar una tipología exhaustiva de mecanismos democráticos de control, sino ejemplificar experiencias en la relación entre distintas expresiones de la democracia instrumental y sus incidencias en términos de democracia sustantiva, desde la perspectiva de los derechos civiles y sociales, resaltando los elementos de *legalidad* y *jurisdiccionalidad*. Algunas de ellas son bien conocidas, mientras que otras no. Se trata

8 Artículo 109, fracción tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de presentar estampas de cómo la democracia política se puede fortalecer con otras manifestaciones democráticas. De esa conjugación, uniendo punto a punto a la manera de una silueta, puede delinearse un país en el que todos y todas quepan.

1. Mecanismos de democracia directa

Junto con las elecciones periódicas como medio prototípico de la democracia directa, con o sin candidaturas independientes, están otros mecanismos de participación escasamente desarrollados en México, como el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato.⁹

Si bien los partidos políticos no necesariamente intervienen en todas las formas de participación directa, sí constituyen un punto de intermediación fundamental entre los ciudadanos y el poder, y de ahí la importancia de ejercer controles sobre su vida interna en tanto organismos públicos. Esto comprende desde el manejo de sus recursos públicos y privados, hasta el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y acceso a la información.

Otro aspecto no menos importante y que recae en las autoridades electorales, puede ilustrar acerca de cómo los mecanismos de control en la designación de candidaturas para proteger los derechos humanos de los militantes de los partidos políticos pueden ser un instrumento efectivo para combatir manifestaciones *partidocráticas*.

En este sentido, un caso relevante de protección de derechos políticos, en este caso de los pueblos indígenas, sucedió en el Estado de Oaxaca: en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos Romel Giovanni Matus Matus y Rubicel Cruz Luis, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se invocó el derecho de los accionantes indígenas para ser considerados en la definición de las listas de candidatos plurinominales:

9 Ver Viviana Olga Noguez Camacho, “La participación ciudadana en México, algunas vías institucionales”, publicado en el blog de *México Unido Contra la Delincuencia*. Cultura de la legalidad, 23 de junio de 2014 <https://culturadelalegalidad.org.mx/blog/la-participacion-ciudadana-en-mexico-algunas-vias-institucionales/>

De ahí que las autoridades electorales y los partidos políticos se encuentren obligados a procurar sostenidamente, que los integrantes de comunidades indígenas cuenten con espacios de participación política que, primeramente, les permitan gozar plenamente de sus derechos político-electorales en igualdad de circunstancias, y en segundo término, constituyan verdaderos mecanismos de acceso a cargos de elección popular, que permitan su participación efectiva en el ámbito público, procurando con ello erradicar la exclusión de que históricamente han sido objeto.

[...]

En el referido procedimiento de designación, el órgano partidario deberá tomar en consideración que acorde con lo razonado en esta ejecutoria, la adopción de medidas protectoras de individuos pertenecientes a grupos minoritarios, no se agota con la mera participación en igualdad formal, sino que exige una igualdad material que en el particular se traduce en la posibilidad real de ser postulado al cargo de elección popular. Para ello, cualquier decisión que adopte deberá estar debidamente sustentada en las normas y principios constitucionales y convencionales, protectores de derechos humanos, así como en el principio de progresividad, basándose en una justificación congruente de la racionalidad y proporcionalidad de la decisión, en relación al bien jurídico que el partido político se encuentra obligado a tutelar por la condición de los hoy actores.¹⁰

Es relevante la forma en que, a juzgar por el precedente citado de este caso, se invocaron los derechos humanos establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en nuestra propia Constitución, en la Constitución Política local, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, entre otros, para argumentar la forma en que el marco legal garantice la democracia partidaria. Es decir, se trata de *funcionalizar* los derechos humanos al servicio de la democracia, en este caso, de la democracia interna de los partidos políticos.

10 Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-824/2015. Ponente, Manuel González Oropeza. Secretario: Esteban Manuel Chapital Romo.

2. Mecanismos de participación ciudadana y control social

2.1 Mecanismos regulados o nominados

2.1.1 Sobre los poderes ejecutivos

En este apartado pueden comprenderse todos los medios de defensa legal ordinarios y de protección constitucional contra los actos y omisiones de las autoridades. En las líneas siguientes haré referencia a tres experiencias caracterizadas por su intencionalidad política, en sentido amplio, para favorecer los derechos humanos.

La primera experiencia es la de Mexicanos Primero, relacionada con el derecho a la educación (que, recordemos, es condición para la democracia política), y el control del gasto público del sector educativo. Mediante un litigio estratégico, sumando a la acción estrictamente jurídica de los medios de comunicación, que tuvo lugar entre 2013 y 2015, sus integrantes consiguieron presionar al Poder Ejecutivo para transparentar el destino de los recursos educativos y modificar las reglas para satisfacer este derecho en beneficio de la infancia.

Además de los resultados sustantivos, en este caso se lograron ampliar los criterios de la Suprema Corte para reconocer el “interés legítimo”, de manera que organizaciones como la promotora de la demanda de amparo (Mexicanos Primero), podrán hacer valer derechos humanos de los sectores sociales con los que se vincula su objeto social, aun cuando ninguno de sus integrantes se vea beneficiado personalmente de sus efectos.¹¹

En una segunda experiencia, no exitosa, en 2010 un vecino de la Delegación Miguel Hidalgo, acudió a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal —una vía regulada de protección no jurisdiccional de los derechos humanos— para buscar una solución al problema que representa la colocación de puestos semifijos que ocupan espacios públicos en las aceras de algunos tramos de

11 La documentación del caso podrá consultarse en Caso estudio: litigio estratégico. Mexicanos Primero. C Ciudadano (*sic*), México, ccs-Ciesas, 2016 (en prensa).

la Avenida Revolución y el Circuito Bicentenario en la capital del país. El planteamiento buscaba una solución “desde los derechos humanos”, donde se armonizaran los legítimos derechos de todas las partes afectadas, de manera que se protegiera desde el medio ambiente, los derechos de los peatones, la salud y la salubridad públicas, los ingresos de la ahora Ciudad de México, hasta los derechos de los empleadores y empleados de dichos puestos.¹²

La Comisión local no pudo, o no quiso, en ese entonces, llegar a una solución. Presumiblemente lo impidieron los intereses económicos que rodean el comercio en la vía pública, aunado a figuras de clientelismo político. Sin embargo, en la nueva Constitución Política de la Ciudad de México se abren posibilidades de establecer formas de control judicial para este tipo de asuntos locales, lo que mostraría la importancia de la judicialización para ordenar la vida ciudadana. Hasta el momento el caso ha servido para documentar cómo la ausencia de controles judiciales inmediatos sobre el uso de los espacios públicos fomenta la corrupción e impide la democratización.

En la tercera experiencia tenemos el caso de las audiencias temáticas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para detener la privatización de las prisiones. Dicho procedimiento se vio favorecido por el manto de opacidad conferido a los temas en los que se invoca la seguridad pública o el interés nacional. Esto resulta interesante ya que, a diferencia de la intervención de empresarios privados en la construcción de carreteras que todos podemos ver y usar y cuyo costo se paga con cuotas dependientes de su aforo y donde la calidad del servicio cuenta, en el caso de las prisiones la opinión de los “usuarios” (internos, sus familiares y personal) se considera irrelevante para los concesionarios, ya que su financiamiento proviene de contribuyentes que difícilmente las conocerán. Se trata de un nicho inigualable para la corrupción al que las organizaciones peticionarias ante la Comisión Interamericana se refieren como un *prison-gate*, en el que vale la pena detenerse por sus implicaciones electorales.¹³

12 La queja respectiva puede consultarse en bit.ly/29ey4oe

13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Audiencia temática, Derechos de las personas privadas de libertad y la privatización del sistema

La comercialización y *venta de futuros* bajo el modelo carcelario señalado muestra una espiral perversa de violaciones a múltiples derechos donde la construcción de moles de hormigón empieza por **destruir ciudadanía** y termina **destruyendo vidas** al violar, al menos:

- 1 . Los derechos políticos del conjunto de la población al permitir la introducción de cuantiosos recursos no regulados en los procesos electorales.
- 2 . Los derechos de las personas privadas de la libertad y sus familiares, así como del propio personal carcelario. Hay numerosas quejas por violaciones al derecho a la vida, a la integridad, a estar libres de maltrato y de tortura, así como a los derechos familiares, entre otros, que se ven favorecidas por este modelo de operación carcelario.
- 3 . Los derechos sociales a la educación y protección de la salud de las personas privadas de la libertad (la ubicación de los centros se decide por criterios comerciales y no de derechos humanos; de ahí que se traslade al personal y a los internos e internas lejos de su lugar de origen, generalmente “en medio de la nada”, con difícil acceso a servicios educativos y de salud).
- 4 . Los derechos sociales de la población en general, en tanto que el modelo adoptado favorece obras innecesariamente cuantiosas para abultar el costo de los contratos que serán pagados por los próximos gobiernos, comprometiendo recursos que de otra forma irían a cubrir necesidades en materia de educación, salud y de seguridad pública, entre otros.

penitenciario en México. 7 de abril de 2016, en <https://www.youtube.com/watch?v=fA62XfoH2Lo> Participaron: Fundación para el Debido Proceso Legal en Washington D. C. (DPLF), Documenta, análisis y acción para la justicia social, AC (Documenta), Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ (DIHIE SJ) de la Universidad Iberoamericana Puebla, Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C., Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur, Asociación de familiares de personas privadas de libertad, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. El Informe completo puede ser consultado en <http://bit.ly/298Z6v0>

2.1.2 Sobre los poderes legislativos

El control sobre los poderes legislativos puede ejercerse por vías judiciales. A la par del juicio de amparo, como prototipo para el control judicial, están la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. Si bien el primero es de alcance general, mientras que las acciones y controversias exigen la intermediación de sujetos públicos, se pueden remontar los obstáculos, como de hecho ha ocurrido, para que los ciudadanos ordinarios acudan ante estas instancias de manera que por su conducto se planteen los litigios constitucionales.

Un esfuerzo significativo que buscó tener repercusiones no sólo sobre los poderes legislativos, sino sobre todos los poderes del Estado, fue el movimiento de un grupo de organizaciones sociales que formaron Iniciativa Ciudadana, organización que logró reunir 634 mil firmas para que el Congreso de la Unión aprobase la Ley General de Responsabilidades Administrativas para Servidores Públicos y Particulares, conocida como *Ley3de3*. Su acción se sustentó precisamente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en la Ley Orgánica del Congreso General a partir de la adición que se hiciera a la Constitución en 2012 para darle facultad de iniciativa legislativa: “A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes” (Artículo 71, fracción IV constitucional).¹⁴

2.1.3 Sobre los poderes judiciales

Al margen del control judicial que los particulares pueden hacer valer por medio del juicio de amparo respecto de otros órganos jurisdiccionales, el control judicial sobre los tribunales, una vez agotadas todas las instancias internas, puede tener lugar por medio del sistema interamericano de protección de Derechos Humanos, con la

¹⁴ Ver el Mensaje al Senado de la República con motivo de la dictaminación de la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas “Ley3de3” http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/mensaje_con_motivo_de_la_presentacion_de_la_iniciativa_ciudadana_3de3.pdf

intervención sucesiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2.2 Mecanismos no regulados o innominados

2.2.1 Sobre los poderes ejecutivos

La participación democrática para encausar la acción de los poderes ejecutivos no regulada o innominada (lo que no quiere decir que no tenga sustento en la propia Constitución) es tan amplia como la imaginación. La misma puede incluir desde la publicación de indicadores económicos por parte de *think-tanks* privados y distintos mecanismos de observación sobre la gestión de las autoridades administrativas, hasta la difusión de videos en *YouTube* mostrando abusos policiales y militares. También se ejerce mediante el ejercicio del derecho de petición y del de las libertades de expresión, asociación y reunión, incluyendo, desde luego el ejercicio de la protesta pública pacífica. Estos derechos se ven complementados con los de acceso a la justicia administrativa, a la transparencia, a la información y a la protección de datos personales.

2.2.2 Sobre los poderes legislativos

Entre los mecanismos de control sobre los poderes legislativos por vías no reguladas, además de los que operan frente a los poderes ejecutivos (con matices respecto del derecho de petición y sin acceso a la justicia administrativa, por obvias razones), destacan también los observatorios ciudadanos.

Un ejemplo significativo de esta participación ciudadana respecto de la actividad legislativa se presentó cuando, en 2016, la movilización de un sector de la sociedad civil logró que el senador Raúl Cervantes no fuese propuesto por el presidente de la República como parte de la terna para designar una de las plazas vacantes en la Suprema Corte.¹⁵

15 <http://www.animalpolitico.com/2015/10/raul-cervantes-declina-y-regresa-al-senado-a-votar-por-nuevos-ministros-de-la-corte>

2.2.3 Sobre los poderes judiciales

Dado que las limitaciones del sistema supra nacional de control judicial y al hecho de que los poderes judiciales, incluyendo aquellos que tienen el carácter de órgano límite de control sobre la regularidad constitucional del resto de los órganos del Estado, no tienen una fuente de legitimidad democrática directa, es fundamental el control social que se pueda ejercer sobre ellos. Al respecto Luigi Ferrajoli señala que:

La responsabilidad social del juez y el control popular sobre la justicia. Más allá de las formas de responsabilidad jurídica, desgraciadamente destinadas a padecer una debilidad intrínseca, la principal garantía de control sobre el funcionamiento de la justicia es la que he llamado responsabilidad social, que se expresa en la más amplia sujeción de las resoluciones judiciales a la crítica de la opinión pública.

Este control, expresado de forma general por la “prensa” y en particular por la “vigilancia por parte de juristas libres”, fue señalado por Francesco Carrara como un factor esencial de responsabilización democrática y a la vez de educación del juez en un hábito de independencia: “la curia y la prensa libres”, afirmó contra la costumbre de acatamiento de la jurisprudencia dominante también entonces en el mundo de los juristas, al vigilar o al aplaudir, con conocimiento de causa, la obra de los jueces, aumentan la fuerza de éstos y su independencia del poder ejecutivo [...]. La crítica pública de las actividades judiciales –no la genérica de los males de la justicia, sino la argumentada y documentada dirigida a los jueces en particular y a sus concretas resoluciones– expresa, en efecto, el punto de vista de los ciudadanos, externo al orden judicial y legitimado por el hecho de que su fuerza no se basa en el poder sino únicamente en la razón; y es tanto más eficaz si proviene también de otros magistrados, por la ruptura que provoca de la solidaridad corporativa y de las apariencias técnico-jurídicas que envuelven siempre las decisiones. Es por esta vía, mucho mejor que a través de las sanciones jurídicas o políticas, como se ejerce el control popular sobre la justicia, se rompe la separación de la función judicial, se emancipan los jueces de los vínculos políticos, burocráticos y corporativos, se deslegitiman los malos magistrados y la mala jurisprudencia y se elabora y se da continuamente nuevo fundamento a la deontología judicial.¹⁶

16 Luigi Ferrajoli, *op. cit.* pp. 601 y 602.

Entre los ejemplos más representativos de análisis y periodismo sobre la tarea judicial y de otros actores con temas de actualidad jurídica, tratados por especialistas, está el blog de la revista *Nexos* “El juego de la Suprema Corte”.¹⁷ Entre sus secciones destaca la de “Absurdos jurídicos”, muy a tono con lo aquí señalado por Ferrajoli.

En una línea similar, pero en redes sociales, está *Borde Jurídico*, una “plataforma para que los ciudadanos llenemos los huecos de la justicia. Espacio de análisis, crítica y cooperación”.¹⁸

Otra expresión, no menos audaz que las anteriores, es la crítica entre pares en el seno de la Suprema Corte, por medio de colaboraciones periodísticas y de las redes sociales. Si bien es deseable que no se exacerbén las posturas personales en detrimento de la calidad de la justicia constitucional, esta forma de participación, al romper con la “solidaridad corporativa”, puede contribuir a una mayor transparencia en el actuar judicial.

EPÍLOGO

La refundación del país, que con sobrada razón exige Javier Sicilia, implica una enorme conjugación de esfuerzos para armar un modelo de sociedad y de gobierno democrático, en donde sumemos los golpes de plumas, los golpes de votos, los golpes de marchas, los golpes de estudios, los golpes de sentencias. Del mismo modo en que la justicia penal no se agota en un juicio oral, pero sí pasa por ahí, el cambio social no se agota en lo electoral, pero pasa por las urnas. Así como el debido proceso se pone a prueba en los “casos de alto impacto”, la democracia se pone a prueba ante un panorama caótico como el que vivimos.

¿Qué pasaría si la fuerza de indignación social expresada en las calles y en las universidades con motivo de Ayotzinapa y de la desaparición de personas en nuestro país se sumase a las iniciativas como la *Ley3de3*? ¿O si la indignación del cerca de un millón de familiares de personas privadas de la libertad ante la violación reiterada a sus derechos tuviese un impacto electoral?

17 <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?paged=2>

18 <https://twitter.com/bordejuridico>

Para trazar una silueta democrática se requiere que existan puntos claros y acciones contundentes que los unan. Cada quién puede trabajar en definir un punto o en trazar una raya entre dos puntos (o en las dos cosas si se da tiempo), conscientes de que no se puede construir un modelo democrático por métodos antidemocráticos, fuera de la arena constitucional, despreciando la *legalidad* y la *jurisdiccionalidad*. Es salvaje incendiar un camión con pollos vivos, también lo es desbordar el uso de la fuerza pública o socavar el debido proceso confundiendo la justicia con la venganza al juzgar o al aplicar las penas.

Elecciones y democracia. Un binomio indisoluble

JACQUELINE PESCHARD

ELECCIONES: CONDICIÓN ESENCIAL DE LA DEMOCRACIA

Desde las décadas de los años 1970-1980, con la oleada democratizadora de la que habló Samuel Huntington y que se extendió por distintas partes del mundo, la democracia ganó reconocimiento como el régimen de gobierno con valoración universal por excelencia. Son contados los países que en la actualidad desdeñan o ignoran el peso legitimador de la democracia para el ejercicio del poder público y la gran mayoría busca acogerse a su manto protector.

La democracia es un régimen político que pretende dignificar y legitimar el ejercicio del poder a los ojos de los gobernados y por ello se rige por ciertos principios esenciales como: el principio de mayoría y la regla de minoría; el apego a la legalidad y a la contención del poder; la pluralidad y la participación; la libertad y la igualdad. Sin embargo, dependiendo de la extensión de los derechos y las libertades que se promuevan y garanticen y de las reglas que rijan el funcionamiento del ordenamiento público, hay distintas formas de conceptualizarla: como democracia procedimental o sustantiva; como democracia representativa o directa; como democracia liberal o social; o como democracia política, entre otras.¹

1 Giovanni Sartori ha abordado el debate contemporáneo de la democracia. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.

Una definición fundamental de la democracia como la que planteara Schumpeter, la identifica como el arreglo institucional en el que los ciudadanos tienen el poder de intervenir en las decisiones políticas mediante la selección de sus gobernantes y representantes a través de elecciones libres, justas y competitivas.² El énfasis está en lo procedimental, sin embargo, ello no significa que la democracia se reduzca a un proceso electoral o a la mera “sustituibilidad” de la que hablara Karl Popper, al decir que la democracia sólo implica garantizar la posibilidad de destituir a los gobernantes por vías pacíficas y sin que haya derramamiento de sangre.³ La democracia exige que existan mecanismos institucionalizados para que la población pueda activarse y ejercer ciertos derechos, en primer lugar, el de elegir a sus gobernantes y representantes y, al hacerlo, como contraparte, estar en posibilidad de deshacerse por la misma vía del sufragio de gobernantes reprobables y reprobados.

Otra forma de entender lo esencial que es el principio electivo para la democracia es que sólo se puede invocar cuando todos aquellos a quienes están dirigidas las decisiones políticas (leyes, decretos, programas, políticas, etcétera) tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones que afectan a la colectividad. Dicho de otra manera, la elección abierta y libre de los gobernantes implica la existencia de derechos y garantías que permiten que los ciudadanos ejerzan cierto control sobre sus gobernantes. Tal como señala Adam Przeworski, por la vía del voto, los ciudadanos pueden remover a los gobernantes de su cargo por mal desempeño o porque le han perdido la confianza para conducir el timón de la sociedad y con ello garantizar que el gobierno se guíe por valores e intereses compartidos por la sociedad.⁴ No renovar el mandato a un gobernante o representante significa rechazar las formas y objetivos que

2 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1975, p. 242.

3 “La visión popperiana de la democracia”, véase <http://karl-popper.blogspot.mx/2008/10/la-visin-popperiana-de-la-democracia.html>

4 Adam Przeworski, “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”, en Shapiro, Ian y Casiano Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 24.

han guiado sus acciones para abrir paso a otro tipo de propuestas y políticas de gobierno.

La relevancia de las elecciones en un régimen democrático y la manera como son expresión de la existencia de derechos y libertades de los individuos se encuentra en la definición clásica de Robert Dahl de poliarquía, la cual se distingue de otros regímenes por dos grandes características: “la ciudadanía es extendida a una proporción alta de adultos y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno para hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto”. Para Dahl, las siete instituciones indispensables de una poliarquía son: 1) funcionarios electos, 2) elecciones libres e imparciales, 3) sufragio efectivo, 4) derecho a ocupar cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) variedad de fuentes de información y 7) autonomía asociativa. Como añade este clásico contemporáneo de la democracia: “estos enunciados caracterizan derechos, instituciones y procesos efectivos y no meramente nominales”,⁵ ya que se requiere de ciertas condiciones y garantías para que el ejercicio del sufragio sea efectivo, condensando en el voto otros derechos como el de la libertad de expresión, información y asociación.

Detrás de este criterio formal (para la democracia es básico que exista el sufragio libre, igualitario y universal), está la idea que ha desarrollado Pierre Rosanvallon respecto a que en una democracia el *ethos igualitario* es el fundamento de la autoridad pública y de su legitimidad.⁶ Esto significa que la democracia está guiada por un espíritu igualitario que impregna el modo de vivir de las personas y que modula, a través de ciertos valores con los que las personas se reconocen entre sí, las condiciones generales en que se desarrolla una sociedad y, por lo tanto, las acciones sociales que se producen. Ya Tocqueville se había referido así a la democracia estadounidense al caracterizarla como una sociedad basada en una estructura social horizontal, movida por un resorte igualitario con el que las personas se identificaban. Para el autor de *La democracia en América*, se

5 Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós, 1992, pp. 266-267.

6 Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Paris, Editions Du Seuil, 2008.

trataba de una sociedad cuyo *ethos* demandaba que sus miembros se vieran unos a otros como iguales.⁷

Es cierto que el principio electivo se refiere a un procedimiento pero no puede ignorarse o minimizarse porque es el pilar fundamental de la legitimidad de los gobernantes y del mecanismo primero de relación entre gobernados y gobernantes, es por ello que es “la esencia del hecho democrático”.⁸ La pregunta que resulta pertinente, entonces, es ¿qué tipo de igualdad es propia de una democracia y cuál es su dimensión o alcance, es la igualdad frente a la ley o la igualdad a través de la ley?, es decir, la protección y el amparo de las leyes debe cubrir a todos por igual pero sobre todo se refiere a que la igualdad comprende a los derechos y a su tratamiento.

El derecho a votar y a ser votado es la palanca que incorpora a todos los ciudadanos a la comunidad política y es a partir de ahí que se sustenta el derecho a participar en la conformación de las decisiones políticas. Es la igualdad de intervención en los asuntos propios de la colectividad, de manera primordial en la determinación de las leyes y las políticas públicas que impactan al conjunto social. El derecho al sufragio implica la participación en el proceso de toma de decisiones para orientar su curso, por ello es esencial el carácter repetitivo de las elecciones, pues sólo así es posible que cumplan su cometido de premiar o castigar, es decir, de reelegir o revocar el mandato de las urnas. No se puede hablar de democracia si las elecciones se suceden sin una periodicidad legalmente establecida que permita asegurar a los gobernados por cuánto tiempo se ha autorizado al elegido a cumplir con el mandato de los electores y, consecuentemente, cada cuándo se pueden renovar los poderes consultando la voluntad de los ciudadanos.

7 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*. Edición crítica preparada y traducida por Eduardo Nolla. Madrid, Aguilar, 1990. 2 vols.

8 Pierre Rosanvallon, *op. cit.*, p. 10.

LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LA DEMOCRACIA

El carácter procedimental

En tanto forma de gobierno, la democracia alude al conjunto de reglas respecto de quiénes y a través de qué mecanismos toman las decisiones que impactan a toda la comunidad política, es por ello que la democracia es formal por definición. La democracia se refiere a los modos, a las formas que deben satisfacerse en el ejercicio y distribución del poder político. Como bien señala Michelangelo Bovero, la *democraticidad* de una decisión o de una norma entendida como determinación colectiva depende de su forma no de su contenido, es decir, su carácter democrático se desprende de los medios y procedimientos que permitieron que se adoptara, abriendo paso a la participación amplia, a la deliberación plural, al apego a las disposiciones legales, etcétera.

Al discurrir sobre la gramática de la democracia, Bovero sostiene que “la única concepción analíticamente rigurosa de la democracia es la procedimental, porque consiste en un conjunto de reglas del juego que permite albergar un conjunto amplio de contenidos”.⁹ El hecho de que la democracia sea formal implica que está reñida con la definición de un contenido determinado, a manera de dogma o verdad oficial, inamovible. La democracia es un régimen abierto a la pluralidad de voces y opiniones, o sea, a la posibilidad de que ahora gobierne un partido con cierta orientación ideológica y programática y que mañana, con su voto, la población decida cambiar la orientación del gobierno. Este rechazo a que la democracia valide una sola corriente de opinión deriva justamente de su naturaleza formal porque es lo que la distingue de posiciones dogmáticas a manera de verdades absolutas. La democracia da cabida a diversos puntos de vista pero cubriendo ciertos principios como el de que siempre las diferentes corrientes de opinión aseguren respeto y tolerancia al otro, es decir, que permitan recrear el marco de los derechos y las libertades de las personas que son esencia de la democracia.

9 Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Editorial Trotta, 2002.

De acuerdo con Jean Claude Colliard, colocándonos más allá de las partes normativas de la democracia que la identifican como una forma ideal de régimen político, es necesario atender a ciertas condiciones insoslayables que pueden agruparse en tres grandes conjuntos de elementos constitutivos que se deben considerar y discutir:

- 1 . La arquitectura institucional. Es el ordenamiento político que se refiere al conjunto de organismos y procedimientos que tienen por objeto asegurar el sufragio universal a través del cual, considerando los resultados de la votación, se busca construir el consenso sobre las políticas que hay que desarrollar, en el entendido de que las demandas de las mayorías y de las minorías tienen derecho a ser respetadas y protegidas.
- 2 . La pluralidad. Implica la posibilidad de la libre elección para lo cual es necesario que la población cuente con el conocimiento necesario sobre las diferentes opciones y las propuestas planteadas por las diversas fuerzas y corrientes políticas.
- 3 . El Estado de derecho. Se refiere a la vigencia de los principios de legalidad y de constitucionalidad los cuales se han extendido en la actualidad al principio de convencionalidad, en el entendido de que más que una jerarquía de normas debe privilegiarse la mayor cobertura y protección de los derechos humanos y fundamentales.¹⁰

Hoy en día, y de manera particular en nuestra región latinoamericana, hay una tendencia a favor de la democracia participativa que pone el énfasis en formas de intervención e incidencia de los ciudadanos en los asuntos públicos. La demanda de formas de democracia directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato) han ganado terreno en el imaginario colectivo, en buena medida por el hartazgo de la población frente a la falta de resultados positivos para la economía y la sociedad por parte de los gobiernos democráticos,

¹⁰ Jean Claude Colliard, “La atribución del poder por los electores como modelo común de la Unión Europea”, en *Jean Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto. Textos seleccionados*, Tomo III, México, TEPJF, 2016, pp. 293-303.

pero también por la corrupción de los altos funcionarios públicos que cada vez es más visible y, por ello mismo, más agravante para los ciudadanos. Es decir, hay una reivindicación de prácticas y fórmulas que van más allá del voto, que es una forma de participación muy convencional (sólo en fechas precisas y cumpliendo ciertos requisitos), para complementarlo con mecanismos de participación orientados a un mayor control sobre la gestión misma de los funcionarios electos.

El carácter representativo

La representación política implica que todos los integrantes de una comunidad política, es decir, los ciudadanos, son llamados a pronunciarse a través del voto pero solamente aquellos que sean electos dentro del órgano de representación serán los encargados de deliberar en función de los electores a los que están vinculados por la confianza, porque les han delegado su derecho a tomar ciertas decisiones en su nombre. Los partidos políticos juegan hoy un rol esencial en la representación porque al ser asociaciones de ciudadanos que agregan y articulan intereses alrededor de un proyecto político e ideológico, sirven como vehículo para que la población decida quién habla a su nombre o los representa en los procesos legislativos y parlamentarios.

La democracia representativa es de contenido liberal porque lleva implícita la defensa y protección de los cuatro grandes derechos que se consideran libertades individuales: 1) la libertad de la persona (a no ser arrestado o despojado de sus derechos arbitrariamente), 2) la libertad de tránsito, 3) la libertad de opinión y de imprenta (equivale a disentir, a expresar y difundir su propia forma de pensar) y 4) libertad de asociación y de reunión.¹¹ De tal manera, siguiendo a Norberto Bobbio, los ciudadanos al emitir su voto están respaldando a los legisladores que actuarán y decidirán por ellos y ahí está el significado de la representación política donde los partidos políticos son las organizaciones que intervienen para facilitar la representación.¹²

11 Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2003.

12 *Ibid.*

Aunque los mecanismos de participación directa (referéndum, plebiscito, iniciativa popular y hasta revocación de mandato) han ganado popularidad como vías para impulsar el involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos, se trata de procedimientos que no pueden disolver o eliminar el carácter representativo de las democracias pero que sirven para fortalecerla y complementarla. Las fórmulas directas de participación no requieren de la mediación de los partidos políticos, los cuales, dicho sea de paso, han ido perdiendo la confianza de los ciudadanos para enarbolar sus demandas e intereses. No obstante, la participación directa no puede ser sino una práctica extraordinaria para casos excepcionales y necesarios en los que la sociedad se pronuncie sobre algo particular, no pueden ser los procedimientos regulares y permanentes para la adopción de decisiones y acciones gubernamentales recurrentemente. De hecho, los mecanismos de democracia directa son consultas a los ciudadanos que únicamente admiten aprobar o rechazar a un gobernante o a una cierta política pública, es decir, son procesos binomiales que dejan sin espacio a opciones intermedias, o variadas, pues sólo dan cabida a un sí o un no.

El carácter laico

La democracia es laica por naturaleza porque, como señalamos anteriormente, está reñida con la identificación de un contenido único determinado, es decir, impuesto. La democracia es necesariamente laica porque se implanta sobre el derecho a pensar libremente, en función de las preferencias y convicciones propias de los individuos y, por ende, sobre la base de que las personas tienen inclinaciones, creencias y formas de pensamiento diferentes a las de otros. Y esto es particularmente cierto cuando en una sociedad existe un pensamiento dominante o prevaleciente, por ejemplo, cuando una sociedad es mayoritariamente católica, protestante, o musulmana, la democraticidad depende de que las minorías religiosas tengan garantizado su derecho a ejercer libremente sus cultos y rituales sin que puedan verse amenazadas o estigmatizadas por aquellos que profesan la religión dominante.

Para decirlo de manera directa, la democracia choca frontalmente con cualquier Estado confesional o fundamentalista cuyas

reglas de funcionamiento estén impregnadas de la doctrina mayoritaria o dominante porque ello milita en contra de la libertad de pensamiento y de creencias.

La democracia está reñida con la existencia de un Estado que obligue a las personas gobernadas a acogerse a cierto tipo de religión o de credo, es decir, a que existan dogmas indiscutibles de cualquier naturaleza: religiosos, étnicos, etcétera. Por ello, la vertiente política del principio de laicidad es el derecho al disenso, a la pluralidad, a pensar de manera distinta y a que haya cabida y respeto para dicha diversidad en particular cuando es minoritaria. Como apunta Michelangelo Bovero, la dimensión política de la laicidad es la democracia. “La democracia es laica o no es democracia”. Es por ello que su contenido básico e intrínseco es la tolerancia que es un valor político y ético. La democracia queda cancelada sin la aceptación y el reconocimiento del derecho del otro a pensar y creer de manera diferente a la propia o incluso a la predominante.¹³ La democracia no puede convivir con ideas dominantes que pretendan imponerse por el sólo hecho de ser acogidas o respaldadas por la gran mayoría de los miembros de una comunidad porque ello haría nugatoria la defensa y garantía de las minorías.

Un régimen de derechos

Los derechos en tanto libertades individuales son parte del entramado esencial de las democracias y ello mismo los hace exigibles a través de diferentes procedimientos legal y materialmente jurisdiccionales. Así, por ejemplo, la relevancia del sufragio como derecho político explica por qué existen instituciones estatales a las que se les encomienda garantizarlo y exigirlo y que estén previstos procedimientos para evitar ser eliminado del registro electoral o para poder ser incorporado en caso de llenar los requisitos legalmente establecidos (ciudadanía). También hay mecanismos para reclamar o impugnar que existan obstáculos que impidan poder ejercer el derecho al voto pasivo (órganos de administración de las elecciones). En este campo también se han creado instituciones encargadas de resolver controversias o litigios entre los participantes en una contienda electoral

¹³ Michelangelo Bovero, *op.cit.*, p. 49.

o entre ellos y los ciudadanos respecto de los distintos eslabones de la organización electoral y sobre los propios resultados (instancias encargadas de la justicia electoral). En algunos países, y de manera notable en los latinoamericanos después de la ola democratizadora, tales tribunales no son simplemente tuteladores de dichos derechos, sino que son especializados en la materia.¹⁴ La especialización de los organismos jurisdiccionales que tienen encomendado garantizar la integridad del sufragio muestra el papel tan relevante que juegan los procesos electorales en la confección de una sociedad democrática.

Empero, la democracia también abarca libertades civiles, tales como la de asociación y manifestación, la de organización gremial o profesional, o el derecho al debido proceso y a la justicia pronta y expedita, y para asegurar que tienen vigencia y aplicabilidad existen instituciones capaces de darles viabilidad y hacerlas exigibles. Dicho de otra manera, estos derechos requieren de jueces e instituciones judiciales profesionales e independientes de los cálculos del poder político, para que las resoluciones o sentencias que emitan solamente respondan a las disposiciones legales y no a los intereses del poder político. En una democracia es posible recurrir a un juez para que restituya a un ciudadano su derecho a organizarse en un partido político, por ejemplo, obligando a la respectiva asociación política a considerarlo como tal, siempre que reúna los requisitos establecidos. En el caso de ser sometido indebidamente a un proceso judicial, el ciudadano tiene derecho a que se satisfagan una serie de condiciones para garantizar su defensa legal.

Si bien estos derechos son una precondition indispensable de la democracia, hay otro conjunto de derechos y valores que también están asociados a la democracia como los llamados derechos sociales, pues sin una distribución medianamente equitativa de los recursos esenciales o bienes primarios, las libertades individuales corren el riesgo de volverse meramente aparentes o, incluso, de quedar anuladas. Dicho de otra manera, los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, por ejemplo, son indispensables para la constitución de ciudadanos plenos, de ciudadanos con capacidad

14 J. Jesús Orozco Henríquez, "Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, 2012, pp. 107-131.

efectiva de ser sujetos activos de la vida pública. Sin embargo, la exigibilidad de este tipo de derechos no descansa en instituciones y procedimientos administrativos o jurisdiccionales, no hay instancias a las que un ciudadano pueda apelar para asegurar su derecho a la atención sanitaria o a los servicios educativos porque son derechos cuya vigencia depende de los recursos públicos con los que cuente el Estado. Dicho de otra manera, si bien son derechos que se identifican como parte del elenco propio de una democracia, e incluso se han ido incorporando a los textos constitucionales de las sociedades, su exigibilidad no cuenta con trámites regulares, a diferencia de lo que sucede con los derechos políticos o cívicos.

Cabe señalar que el hecho de que sean considerados derechos fundamentales, los tribunales constitucionales (cortes supremas) han emitido sentencias favorables a demandas sobre violaciones a los mismos, pero estos mecanismos son siempre limitados a casos específicos. En general, los derechos sociales dependen de la existencia de políticas y programas públicos que despliegan los gobiernos, por ello, no es casual que en sociedades con estructuras sociales desiguales el gran reto para la preservación del sistema democrático esté en la posibilidad de superar la desigualdad y la injusticia. Justamente porque no hay tribunales ante los cuales se puedan hacer exigibles (justiciables) los derechos sociales es que ha sido necesario acudir a la demanda de reparación por la violación de tales derechos ante la Corte Suprema.

De cara a este déficit del régimen democrático, Amartya Sen y Jean Drèze, en un texto sobre la relación entre la democracia y las desigualdades sociales, plantean que ante la falta de tribunales que atiendan las demandas a favor de derechos económicos y sociales la salida son las propias elecciones competidas porque aseguran que los representantes y gobernantes atiendan las exigencias de los ciudadanos. Dicho de otra manera, la imposibilidad de que los derechos sociales sean justiciables obliga a voltear los ojos hacia las elecciones como una fórmula importante al ser mecanismos que imponen, por esa vía, a los representantes y gobernantes a tomar en consideración los reclamos de democracia social y económica.¹⁵ Para los autores, el sistema democrático ofrecía el remedio necesario en

15 Jean Drèze y Amartya Sen, *Una gloria incierta. India y sus contradicciones*, Madrid, México, Taurus, 2013, pp. 283-285.

la medida en que “[...] aun cuando el gobierno puede no tener que responder por su quiebra ante un tribunal, de todas maneras tendrá que responder por ellos ante el electorado en época de elecciones”.¹⁶

Esta perspectiva amplia del sentido de las elecciones abiertas, libres e imparciales como esencia de la democracia lleva a entenderlas no desde el punto de vista estrecho del voto libre y competido sino de forma más integral vinculando a la democracia con lo que John Rawls llamara “el ejercicio de la razón pública”, es decir, el intercambio de opiniones y razones sobre las cuestiones de interés colectivo, que no son otra cosa que la deliberación pública.¹⁷

Después del recorrido por las definiciones esenciales de la democracia, es posible volver a las reglas básicas de las elecciones como procesos que permiten cambiar periódicamente y de forma pacífica tanto a los gobernantes como a las orientaciones y directrices de gobierno. Es en esta acepción donde se encuentra la posibilidad de que por la vía de la elección de cierto tipo de programa de gobierno se puedan impulsar políticas públicas orientadas a darle contenido concreto a los derechos sociales.

A fin de que exista correspondencia entre las determinaciones políticas y las inclinaciones y preferencias de los ciudadanos, es indispensable que haya espacio para la deliberación de los actores políticos en función del interés de los ciudadanos. En este sentido, el énfasis en las elecciones libres y competidas debe de estar en el tipo de plataformas programáticas que ofrecen los distintos candidatos y partidos políticos.

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Las elecciones son el primer piso del andamiaje democrático porque sirven para legitimar el origen del poder y permiten la alternancia

¹⁶ Los autores sostienen que el hecho de que el gobierno indio esté bajo el escrutinio constante de los medios y los partidos de oposición ha evitado que los dirigentes políticos se desentiendan de las vidas del pueblo como ocurrió en China. *Ibid*, p. 284.

¹⁷ John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1979.

pacífica del mismo. El voto de la mayoría que sustenta el cargo electivo es el principio de justificación del poder porque hace que la mayoría valga para la totalidad, de ahí que el momento electoral sea definitivo para todo el periodo del mandato, como regla general.

El sistema electoral es el conjunto de reglas e instituciones que permiten traducir la voluntad de los electores —a través de la voz de sus votos— en cierta forma de organización gubernamental y de distribución de las fuerzas políticas en los órganos de representación. El sistema electoral garantiza que haya certidumbre en las reglas del juego político e incertidumbre únicamente en los resultados de las contiendas, justamente porque son competidas y plurales. Pero las elecciones sirven también para dar sostén y legitimidad a cierto tipo de proyecto político, es decir, también ofrecen una oportunidad para que los ciudadanos opten por el programa que responde mejor a sus preferencias. Focalizar el significado de las elecciones en los proyectos que se someten a consideración de los electores debe ser un compromiso decidido de los candidatos y los partidos.

Hay dos grandes modelos de sistemas electorales: el de mayoría y el de representación proporcional. Existen múltiples combinaciones a partir de la dimensión de los distritos electorales o de la fórmula específica de asignación de las curules. El **sistema de mayoría** privilegia la **governabilidad** pues concentra la expresión de los votantes en el candidato o la corriente política que obtiene el respaldo mayoritario y contundente, dejando fuera a las que no los alcanzan (la fórmula del ganador se lleva todo) aunque queden muy cerca del ganador. Por su parte, el **sistema de representación proporcional** se orienta a la **justicia**, es decir, que cada voto tenga el mismo peso en la conformación de la representación política y que cada corriente de opinión o partido político obtenga una representación acorde con el caudal de votos recibido.

En países de democracias emergentes, como los de América Latina,¹⁸ cada vez es más frecuente que sus regímenes opten por el sistema electoral mixto, en un intento de combinar la gobernabilidad con la proporcionalidad, o la justa representación de las variadas

18 Gabriel Negretto, “La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución del poder entre presidente y congreso”, en *Desarrollo Económico*, vol. 50, núm. 198, julio-septiembre, 2010.

corrientes políticas.¹⁹ Esa fue la opción que el legislativo mexicano escogió para el sistema electoral en 1977, al inicio de la época de la transición a la democracia y que se mantiene hasta la fecha.

A pesar de que el sistema político mexicano contemporáneo, que surgió de la Revolución mexicana y se institucionalizó en los años cuarenta, se caracterizó por su reformismo, esto no se correspondió con el sistema electoral de la posrevolución pues la fisonomía que adquirió en 1946 con el principio de mayoría y la existencia exclusiva de partidos políticos nacionales para las elecciones federales, se mantuvo vigente a lo largo de los siguientes treinta años, sirviendo de sostén al presidencialismo de partido hegemónico.

En efecto, el régimen autoritario que se instauró sobre la plataforma constitucional del presidencialismo y el acompañamiento del partido del régimen se sustentaron en un sistema electoral mayoritario que aseguró la hegemonía del PRI dejando sin capacidad de competencia a las demás fuerzas políticas. El consenso pasivo con el que contó el régimen político, producto de su legitimidad de origen dada su herencia revolucionaria pero también gracias a su capacidad para incorporar a diferentes grupos y corrientes dentro del partido hegemónico-pragmático —lo que Lorenzo Meyer calificó como “autoritario, pero incluyente”— explica la estabilidad política, que fue su característica distintiva.²⁰ La continuidad institucional del régimen posrevolucionario mexicano lo distinguió de los regímenes políticos latinoamericanos que entre las décadas de los años 1960 y 1970 del siglo pasado padecieron golpes de estado y regímenes militares que cancelaron la vía democrática de las elecciones.

La diversificación de la sociedad mexicana, producto de su proceso de modernización de las décadas de los años 1950 y 1960 del siglo xx, provocó la formación de grupos políticos que no encontraban

- 19 Michelangelo Bovero sostiene que el sistema mayoritario tiene una calidad democrática más baja que el de representación proporcional porque el triunfo queda en una sola opción, dejando fuera a todas las demás, independientemente del margen de victoria que exista entre el ganador y su más cercano competidor, *op. cit.*
- 20 Lorenzo Meyer, “Democratization of the PRI. Mission Impossible?”, en Wayne Cornelius, J. Gentleman y P. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Center for us-Mexican Studies, University of California, 1989, pp. 325-350.

cabida en el paraguas de un solo partido y que reclamaban la apertura del sistema de partidos y del sistema electoral para las corrientes políticas minoritarias. Los conflictos electorales que se sucedieron en la década de los años 1970 en municipios urbanos importantes, como rechazo a los fraudes en los comicios derivaron en un ciclo de reformas electorales que modularon el proceso de transición a la democracia entre 1977 y 1996. Se trató, como bien señaló Mauricio Merino, de una transición votada en la medida que toda la energía del cambio institucional se centró en construir un sistema electoral democrático.²¹

La secuencia de reformas electorales de los veinte años de transición demostró que se trató de un proceso gradual, inicialmente dirigido desde arriba y controlado por el poder pero posteriormente, a medida que los partidos de oposición fueron ganando espacios de interlocución, las reformas requirieron de acuerdos entre el gobierno y al menos alguno de los partidos de oposición. El proceso de reformas electorales evolucionó de uno conducido por el gobierno a uno en manos de los partidos con representación en el Congreso, el resultado fue que finalmente el sistema electoral mixto quedó en manos de un organismo constitucionalmente autónomo, el Instituto Federal Electoral, sin dependencia respecto del Poder Ejecutivo.²²

El reformismo electoral mexicano es expresión de la fortaleza del régimen autoritario posrevolucionario que permitió un control pacífico sobre el proceso de cambio político. Las reformas graduales de la fase de la transición pasaron por tres grandes momentos: 1) las reformas de la apertura del sistema electoral y del sistema de partidos (1977-1986), 2) las reformas de la construcción institucional (1991-1994) y 3) las reformas de la equidad en la competencia (1996). Sin embargo, el ciclo de reformas no concluyó con la llegada de la alternancia en el Ejecutivo federal, que debía ser la prueba de la existencia de elecciones libres y competidas, ya que a pesar de que se instauró la pluralidad y la competitividad los muy estrechos resultados

21 Mauricio Merino, *La transición votada*, México, FCE, 2003.

22 Jacqueline Peschard, "De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales", en Soledad Loaeza, y Jean-François Prud'homme (coords.), *Instituciones y procesos políticos, Los grandes problemas de México*, T. XIV, México, El Colegio de México, 2010, pp. 355-404.

en la contienda presidencial de 2006 provocaron que resurgiera el fantasma de la desconfianza en la organización de las elecciones. Creíamos ya haber conquistado la condición de elecciones democráticas de la “aceptabilidad de la derrota”, pero no fue así. Hubo necesidad de volver a las reformas electorales en 2007-2008 y en 2014 para impulsar una nacionalización de la organización de los comicios como mecanismo para frenar la injerencia de los gobernadores en las elecciones locales. No obstante, aún después de la reforma electoral de 2014, los reclamos y las inconformidades con los procesos electorales siguen manifestándose.

Nuestro país parece destinado a no saldar sus cuentas con las reformas electorales y aún después de la alternancia hemos seguido debatiendo sobre las reglas de acceso al poder, aunque cada vez de manera más sofisticada y compleja. Por ello, es posible distinguir entre las reformas que se sucedieron durante la época de la transición a la democracia: reformas a favor de la competitividad, la imparcialidad de las autoridades electorales y la justicia electoral; y las reformas que han ocurrido ya en democracia: a favor de la equidad y paridad de género, de la transparencia, de nuevos modelos de comunicación política, de la ampliación de los derechos políticos (reelección consecutiva y voto pasivo) y mayores controles sobre los recursos de los partidos políticos.²³

El problema es que, a pesar de que las reformas electorales han colocado cada vez mayores candados al despliegue, no sólo de las campañas electorales sino incluso de la expresión política misma que con frecuencia se asocia con actos anticipados de campaña que están prohibidos y son sancionados, nuestro país experimenta altos niveles de insatisfacción no sólo con los gobiernos surgidos de elecciones democráticas sino con la democracia, entendida como régimen político. De acuerdo con los datos de Latinobarómetro 2016, en México la insatisfacción con los gobiernos democráticos es de 81%, mientras que en el promedio regional es de 63%, es decir, tener gobiernos surgidos de elecciones competitivas no ha significado que sean vistos como mejor calificados. Respecto del respaldo a la democracia, sólo el 47% de la población mexicana considera a la

23 Lorenzo Córdova, *37 años de evolución democrática*, México, IJ/UNAM, 2015. <http://bibliojuridicas.unam.mx>

democracia como el mejor régimen posible, lo cual coloca a nuestro país en el nivel más bajo de los últimos 20 años, contrastando con el promedio de la región que es de 56%. Es decir, una mayoría de los mexicanos considera que es aceptable un régimen autoritario a cambio de que se solucionen los problemas económicos y se combata la corrupción, lo cual denota el fuerte desgaste de las instituciones electorales en un periodo muy corto de escasos tres lustros. Resulta más preocupante la opinión que prevalece sobre la integridad de las elecciones que es el asunto en el que nuestro régimen ha estado empeñado en los últimos cuarenta años, ya que la percepción de los mexicanos sobre la limpieza de las elecciones apenas alcanza un 26%, lo que nos coloca también en la posición más baja de toda América Latina (el promedio regional de percepción sobre la limpieza electoral es de 47%).²⁴

La apuesta a la “rutinización” de la democracia electoral se quedó corta porque con todo y los esfuerzos por tener reglas cada vez mejores para asegurar elecciones competidas y confiables, seguimos padeciendo una suerte de desconfianza endémica que no se reduce a la cualidad jurídica del ordenamiento procedimental de las elecciones, sino que denota un deterioro de dimensión moral pues la falta de confianza no se refiere únicamente a las instituciones políticas sino a las relaciones interpersonales. Dicho de otra manera, la desconfianza no sólo abarca a las instituciones y a los actores políticos sino también a las relaciones interpersonales que se conocen también como “confianza social” y que son un elemento básico y clave para la calidad de la democracia. No es posible edificar un sistema democrático si en la base de la pirámide social las relaciones entre las personas no están fincadas en la confianza mutua, la cual es indispensable para impulsar formas de organización y de colaboración para la defensa de los intereses y demandas de una comunidad. Si las personas no confían en sus vecinos, en sus compañeros de trabajo con quienes interactúan regularmente, difícilmente podrá construirse capital social que es el andamiaje básico para promover las demandas de los diferentes sectores de la población.

De acuerdo con el estudio *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* de 2014, sólo el 28% de los encuestados a nivel

24 www.latinobarometro.org

nacional dice confiar en la mayoría de las personas. Al voltear la vista al nivel de confianza en instituciones y organizaciones políticas y sociales, el estudio muestra que sólo en tres casos, la confianza expresada alcanza a superar la mitad de los encuestados (el ejército, 62%; los maestros, 56%, y las iglesias, 55%). Estas proporciones contrastan con la baja confianza en los actores políticos (partidos y diputados) que se ubica en niveles por debajo del 20%²⁵ y hay que subrayar que no se trata de un asunto coyuntural, propio de los últimos años, ya que ha sido un dato persistente en las encuestas sobre cultura política (ENCUP) que han venido desarrollándose durante los últimos años en nuestro país.²⁶

Los desafíos que nuestra todavía germinal democracia enfrenta son múltiples y de diferentes dimensiones ya que, por un lado, las instituciones electorales siguen estando cuestionadas tanto por los partidos políticos como por los ciudadanos, mientras que, por otro, nuestros gobiernos democráticos han sido incapaces de impulsar políticas públicas que combatan eficazmente las desigualdades sociales y económicas que gravitan alrededor de la vida democrática, minando sus fundamentos y sus promesas. Tenemos una democracia señaladamente incipiente y frágil en un contexto donde la pobreza económica de nuestra base social impide que la población tenga los recursos necesarios para asumirse como un sujeto activo de la vida política lo que socava la fortaleza de las libertades.

Sin una plataforma básica de equidad social es difícil que se asienten las libertades individuales y los derechos políticos y cívicos que proclama la democracia. Para lograr el ejercicio pleno y actuante de los derechos es indispensable que la población pueda desarrollar sus potencialidades, la desigualdad milita activamente en contra de esa posibilidad.

25 Instituto Federal Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, IFE, El Colegio de México, 2014, pp. 125-130.

26 Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP), www.encup.gob.mx

Durante el último cuarto del siglo xx nuestro país se empeñó en transitar de un régimen autoritario de partido hegemónico a uno democrático con pluralidad y competencia políticas a través de un proceso gradual pero pacífico y lo logró. El reclamo democrático estuvo en el centro de las demandas de los ciudadanos y fuimos capaces de consumir la transición de manera pacífica y convertirnos en parte del elenco de países con democracia.

En la segunda década del siglo xxi hemos sido testigos de dos pulsiones que por momentos parecen contradictorias: por un lado, la insistencia de buena parte de los actores políticos por apostar a una ruta de reformas electorales interminables que lejos de conducirnos a mayores niveles de consolidación democrática nos han enfrentado a nuevas dudas sobre la integridad de las instituciones político-electorales.²⁷ No obstante, nuestra vena reformista sigue viva y ha permitido que sigamos desarrollando un potencial para explorar nuevas formas de regular y fortalecer el ejercicio de otros derechos fundamentales como el de acceso a la información o la protección de datos personales, los cuales son complementarios a los derechos políticos. A partir de estas reformas se han ido edificando nuevas instituciones y procesos para reforzar nuestra gobernabilidad democrática, me refiero a los andamiajes para impulsar la rendición de cuentas y el sistema nacional anticorrupción de los años 2014 y 2015.

Las elecciones democráticas siguen siendo el piso mínimo indispensable del edificio democrático, pero ya no son suficientes porque los ciudadanos demandan cada vez mayores espacios de intervención en la vida pública y mejores garantías para el ejercicio de una gama amplia de derechos y esto es aplicable a nivel global.

En los últimos 15 años nuestro país ha dado muestras de que, a pesar de seguir en deuda con un sistema electoral plenamente

²⁷ Pippa Norris ha desarrollado una teoría sobre la integridad de las elecciones, es decir, sobre el conjunto de requisitos que deben satisfacer los sistemas electorales para dotar a los comicios de su gran potencial legitimador. Véase Pippa Norris, Richard W. Frank, Ferran Martínez (eds.) *Advancing Electoral Integrity*, Nueva York, Oxford University Press, 2014.

institucionalizado y a prueba de cualquier duda, sigue teniendo energía y viabilidad para innovar instituciones, lo cual se ha expresado en una serie de reformas constitucionales y legales orientadas a la defensa y garantía de derechos humanos que son componentes insoslayables de una sociedad democrática.

No obstante, la desigualdad social y económica que ha marcado a nuestro país en las últimas tres décadas es una de las grandes deudas de nuestra frágil democracia que amenaza con dañar sus principios esenciales que permiten una convivencia humana respetuosa y abierta. La gran interrogante es si nuestra democracia no podrá sucumbir durante el intento de construir una sociedad más justa.

Dinámicas (virtuosas) de cambio institucional

PEDRO SALAZAR UGARTE

I

En los años que han seguido a la transición democrática nos ha abrazado una suerte de pesimismo generalizado que tiene su origen en factores estructurales y coyunturales. El mal desempeño de la economía, la creciente desigualdad social, la crisis en materia de seguridad que se ha traducido en violencia y violaciones de derechos humanos, han generado un malestar ciudadano fundado y creciente. Todas las encuestas dan cuenta de ello. Sin embargo, aunque parezca paradójico, en México existe una dinámica de construcción institucional que merece la pena rescatar y reconocer.

Los efectos prácticos de esas transformaciones pueden tardar en llegar pero, con los años, dan resultados. De lo contrario, sería imposible explicar las diferencias que existen entre el México actual y el país en el que se aprobó la constitución de 1917 que –aunque ha sufrido más de 600 reformas (o tal vez precisamente por eso)– sigue vigente casi 100 años después. Se trata de un lapso de tiempo que, si pensamos en periodos históricos, es relativamente breve. Y, sin embargo, en esos años el país ha cambiado y se ha desarrollado de manera notable.

En 1917 la población del país era de alrededor de 14 millones de personas y había disminuido en 1 millón de habitantes como consecuencia del conflicto revolucionario (la población en 1910 era de 15.2 millones). La infraestructura, incluso en la capital, era precaria y la inestabilidad política era absoluta. En ese entonces no existían aeropuertos en el país, la red carretera era prácticamente inexistente, el sistema bancario se había derrumbado con

la Revolución¹ y la Universidad Nacional era un centro educativo que tenía apenas siete años de existencia.

Una centuria después el país tiene casi 120 millones de habitantes –tan sólo la capital cuenta con casi 9 millones–, de los cuáles el 80% vive en centros urbanos. Si pensamos en la infraestructura, tenemos 62 aeropuertos oficiales, 370 mil kilómetros de vialidades interurbanas que conectan prácticamente todas las poblaciones del país y 26,727 kilómetros de vías férreas. En términos económicos el país lleva dos décadas de estabilidad macroeconómica y es la 13ª economía más grande del mundo. Se trata de la primera economía hispana (más grande que la española) y, después de Brasil, la segunda economía de Latinoamérica. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que tiene una población estudiantil anual de 350 mil jóvenes,² cuenta con un sostenido reconocimiento internacional.

Lo que pretendo evidenciar es que, a pesar de los rezagos y problemas que nos aquejan, si miramos con perspectiva, nuestro país se ha transformado y se sigue transformando de manera significativa. Esa transformación ha pasado en parte por la construcción de instituciones que han permitido modernizar –en términos sobre todo políticos– al país. Es verdad que los rezagos siguen siendo muchos pero también lo es que el México de 2017 es un país mucho más organizado, con mayor infraestructura, con entramados normativos complejos y con una estabilidad relativa que no existían cien años atrás.

Así las cosas, la tesis que propongo en este texto puede parecer banal pero, como pretendo argumentar, es significativa. Lo que sostendré es que, a diferencia de lo que sucede en otros países y contrario a lo que piensa una gran parte de la opinión pública nacional, en México tiene vigencia una dinámica constructiva en la que la sociedad civil, la academia y las autoridades estatales (en particular legislativas y de gobierno) procesan transformaciones

- 1 John Womack, “La economía en la Revolución (190-1920)”, en <http://www.nexos.com.mx/?p=3241>
- 2 La UNAM cuenta con una planta académica de casi 40 mil académicos (12 mil de los cuales son de tiempo completo) y, según la revista Forbes, en 2016 era la 128ª universidad más importante de mundo.

institucionales sobre temas relevantes. Ese procesamiento suele estar cruzado por tensiones y no siempre resulta exitoso, pero la interacción entre sociedad, academia y Estado existe. Y los resultados de la misma pueden constatarse con la existencia de instituciones que han permitido impulsar agendas relevantes para la consolidación de un Estado constitucional y democrático.

II

Cuando me refiero a la “sociedad civil” en este texto hago referencia a un conjunto de ciudadanos que, en ocasiones, de manera individual pero la más de las veces de forma organizada –a través de eso que se conoce como organizaciones no gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil– se coordinan para defender o promover causas diversas. No es un fenómeno ampliamente generalizado en el país pero es un fenómeno existente y que ha demostrado poder de incidencia en la adopción de algunas decisiones relevantes.

Para los fines que aquí interesan, pienso en organizaciones promotoras de los derechos humanos, entendidos éstos en sentido amplio: derechos políticos, libertades fundamentales y derechos sociales. Como se advertía, en México, a pesar de que la mayoría de las personas no suelen organizarse para impulsar causas comunes, desde hace décadas existen múltiples organizaciones de esta naturaleza. Menciono solamente algunas con afanes ejemplificativos: el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Transparencia Mexicana, Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), Fundar, Artículo 19, México Evalúa, Causa en Común, México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), Impunidad Cero, Fundación Este País, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), entre otras. En la lista también pueden contarse colegios de profesionistas –como los colegios de abogados– que en ocasiones promueven reformas a las leyes o instituciones del país.

Esas organizaciones tienen agendas propias y distintas pero suelen sumar esfuerzos para impulsar proyectos comunes. En ocasiones esos esfuerzos colectivos confluyen con los intereses y agendas de centros universitarios de investigación o docencia. En este

caso se trata de otro sector muy relevante –el de la academia– que en México tiene desde hace décadas –y sigue teniendo– influencia en la toma de algunas decisiones públicas. De manera emblemática puede mencionarse al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) o al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) como dos ejemplos de instituciones académicas –ambas públicas– que desde hace años impulsan cambios institucionales bajo una lógica de coordinación circunstancial entre ellas y con otros centros educativos públicos y privados: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), Universidad Iberoamericana (UIA), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), por mencionar algunos.

La incidencia de la academia en la vida pública del país es un fenómeno constatable y que no suele reproducirse en otros países. Es más común encontrar contextos en los que la academia estudia y piensa sobre una sociedad en la que no influye (sobre todo si se piensa en la política y en la operación de las instituciones públicas). Esa es la constante en los países europeos, en los Estados Unidos de Norteamérica –a pesar del prestigio y los recursos con los que cuentan muchas de las universidades estadounidenses– y en la mayoría de los países de América Latina. En esos contextos pueden existir voces de académicos o intelectuales influyentes pero se trata de casos aislados, individuales y excepcionales. En nuestro país, por el contrario, la academia tiene una voz que se escucha, es frecuentemente consultada por los actores políticos e incide incluso en la confección de piezas legislativas o en la conformación de las instituciones públicas.

Esta realidad puede –y debería– ser objeto de análisis y de una valoración ponderada para escrudinar si ese debe o no ser el papel de la academia en una sociedad democrática pero, por lo pronto, sabemos que ese es el papel que juega la academia mexicana desde al menos la segunda mitad del siglo xx y que ha seguido desempeñando en las primeras décadas del siglo xxi. En este texto asumo esto como un hecho del que las instituciones públicas se han beneficiado de manera considerable.

Por lo que hace a esas instituciones, como ya se adelantaba en este trabajo, pienso que los beneficiarios principales han sido el

Gobierno Federal que, si bien está encabezado por el Presidente de la República, está conformado por diversos funcionarios, y el Congreso de la Unión. Sobre estos actores quiero advertir un par de cuestiones. Los funcionarios del gobierno tienen agendas compartidas, pero también proyectos particulares que suelen impulsar en ocasiones en coordinación con la sociedad civil organizada y con la academia. Cuando se trata de agendas gubernamentales, la interacción puede adquirir formas jurídicas –convenios de colaboración, contratación de asesorías– y cuando se trata de impulsar agendas particulares suele funcionar con dinámicas más informales. Pero lo cierto es que es frecuente que temas de relevancia para el gobierno sean analizados e impulsados con el acompañamiento de actores sociales o académicos. Y lo mismo sucede a la inversa: temas de interés ciudadano suelen encauzarse buscando el apoyo de algún actor gubernamental con poder de influencia. Esto permite que en algunos temas de relevancia pública se generen alianzas que permiten incidir en los circuitos de decisión política de alto nivel.

Por lo que hace al Poder Legislativo tenemos que la pluralidad política reflejada en el mismo permite que, según sus intereses y programas políticos e ideológicos, algunos grupos parlamentarios adopten agendas impulsadas desde la sociedad o la academia y las lleven a la sede parlamentaria. Esto ha cobrado una fuerza renovada desde 1997 con la llegada de los llamados “gobiernos divididos” gracias a los cuales el Poder Legislativo ha ganado un protagonismo institucional sin precedentes. Como ha sostenido y demostrado con datos María Amparo Casar:

Desde la aparición de los gobiernos sin mayoría, encontramos regularidades en el trabajo del Congreso, en el comportamiento de los legisladores y en la conducta de las fracciones parlamentarias: crecimiento constante del número de iniciativas presentadas, disminución del número de iniciativas cuyo origen es el Ejecutivo, oposición a buena parte de los proyectos centrales del gobierno en turno, coaliciones *ad hoc* determinadas fundamentalmente por el tema en cuestión, predominancia de la coalición de “todos los partidos” [...].

También encontramos “conductas” que no se habían presentado con anterioridad: confrontación pública entre los poderes, observaciones (vetos) por parte del Ejecutivo, multiplicación de “exhortos” como

forma de presión política, negación de permisos para que el presidente se ausente del país, no ratificación de nombramientos del presidente y controversias constitucionales presentadas ante la Corte.

Por primera vez en su historia, México dejó de ser un caso de excepción para pasar a ser un país más de la muestra de los sistemas presidenciales en la literatura sobre política comparada.³

Además, desde la segunda década del siglo **xxi**, las cámaras del Congreso –en particular el Senado de la República– han inaugurado dinámicas que se conocen como “parlamento abierto”, en las que se generan espacios para la interacción pública entre los legisladores y actores sociales y universitarios. Esos encuentros suelen ser públicos y, además de traducirse en intercambios de argumentos, permiten que la sociedad y los académicos opinen e influyan sobre los procesos de gestación legislativa.

III

Quiero mostrar mi argumento con cuatro ejemplos concretos. Todos ellos han tenido lugar en un lapso de dos décadas y han sido fundamentales para la construcción del incipiente, pero existente *estado democrático constitucional mexicano*. Veamos a qué me refiero:

a) La democracia electoral en México fue el resultado de un conjunto de reformas que iniciaron en 1977, prosiguieron en 1989-1990, continuaron en 1994, se consolidaron en 1996 y, una década después, se afianzaron en 2007 y 2014. De cada reforma podríamos decir muchas cosas y algunas de ellas han despertado genuinas polémicas pero lo cierto es que a diferencia del pasado hoy la disputa por el poder político se dirime en un contexto pluripartidista competitivo mediante elecciones abiertas. En varias de esas reformas –constitucionales (sobre todo a los artículos 41 y 99) y legales– se escuchó la voz de actores no estatales, pero una en particular es emblemática: la de 1996.

³ Ma. Amparo Casar, “Governments without Majority in Mexico: 1997–2006”, *Política y Gobierno*, Vol. 15, núm. 2, México, enero 2008, Traducción propia.

Esa reforma permitió introducir medidas que garantizaran la equidad electoral y sentó las bases que hicieron posible el triunfo de la oposición en las elecciones legislativas de 1997, en la Ciudad de México (entonces D.F.) ese mismo año y la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000.

Pues bien, lo que quiero advertir es que antes del proceso legislativo se activaron al menos tres circuitos socio-académicos que aportaron los insumos fundamentales de las nuevas normas. Uno de ellos tuvo lugar en el seno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) que había sido presidido por quien se convertiría en el presidente de la autoridad electoral federal, José Woldenberg Karakowsky. Se trata de una organización cívico-académica con una orientación ideológica de izquierda democrática que ha tenido enorme influencia en la institucionalización de la materia electoral.

Otro espacio con gran peso en la reforma de 1996 fue conocido como el “Seminario del Castillo de Chapultepec”, en sus trabajos participaron figuras como Santiago Creel, Juan Molinar, Alonso Lujambio, José Agustín Ortiz Pinchetti, Clara Jusidman, Porfirio Muñoz Ledo, Ricardo Valero, entre muchos otros, que a la postre ocuparían importantes cargos públicos en los gobiernos de la alternancia. En ese caso se trató de una iniciativa *ad hoc* que desapareció una vez que la reforma fue aprobada, pero que aportó muchos insumos para el rediseño de las instituciones en la materia.

El tercer circuito fue el Instituto de Investigaciones Jurídicas que mediante libros y estudios aportó ideas que serían recogidas en el marco normativo reformado. Los seminarios, encuentros, coloquios y debates académicos que están detrás de esas propuestas pueden consultarse en la videoteca y biblioteca jurídicas virtuales de esa institución que forma parte de la Universidad Nacional Autónoma de México.

b) El segundo ejemplo activó una disposición que también había sido incluida en la constitución desde 1977: “El derecho a la información será garantizado por el Estado” (Art. 6).

Durante décadas esa disposición durmió el sueño de los justos pero, en los tiempos de la alternancia, un colectivo de académicos y ciudadanos denominado “Grupo Oaxaca”, promovió la creación de una ley que el gobierno del presidente Fox hizo suya y abrió las

puertas a lo que hoy conocemos como el *derecho de acceso a la información pública y la transparencia gubernamental*.

Aquella primera ley fue solamente el inicio de un conjunto de reformas federales, locales y posteriormente nacionales impulsadas por académicos y ciudadanos que transformaron el artículo 6 de la Constitución permitiendo la creación primero del IFAI y después del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Se dice fácil pero en menos de dos décadas se crearon reglas y autoridades avocadas a garantizar el principio de “máxima publicidad” a nivel nacional.

Hoy en México no existe una sola autoridad o entidad que maneje recursos públicos –sindicatos, partidos y universidades incluidos– y que no sea un sujeto obligado de ese marco normativo que fue, ha sido y sigue siendo, una agenda impulsada desde la sociedad y procesada por el Estado. Con ello se potenciaron nuestros derechos al acceso a la información, a la verdad y, por concatenación, a la libertad de expresión.

c) El tercer caso es la reforma de derechos humanos –que prosiguió a la reforma en materia de amparo– de junio de 2011. Se trata de una operación constitucional de gran calado que modificó los términos jurídicos de la relación entre las autoridades del Estado y las personas en el país. Mediante figuras como el *principio pro persona*, la *interpretación conforme* y el *bloque de constitucionalidad* (implícito en el texto constitucional y materia de encendidas disputas en sede jurisdiccional), esa reforma amplió el catálogo de derechos de los que somos titulares y potenció sus mecanismos de garantía.

Más allá de las particularidades de la reforma, lo que me interesa advertir es que, también en este caso, la modificación constitucional fue el resultado de una acción concertada entre organizaciones civiles, academia y, finalmente, legisladores (en particular senadores). Para que ello fuera posible se contó con el apoyo decidido de la oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. Desde ahí se abrió un espacio que permitió analizar las mejores prácticas internacionales, conocer otras experiencias constitucionales y diseñar una redacción constitucional que finalmente fue aprobada por una amplia mayoría de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y en las legislaturas estatales.

d) Finalmente, tenemos el caso del Sistema Nacional Anticorrupción. Los escándalos de corrupción en México –como en muchos países– han sido una constante histórica pero pocas veces han generado tanta indignación como la llamada “Casa Blanca” del presidente Peña Nieto y su esposa. Desde que las noticias sobre su existencia y la manera en la que fue adquirida se hicieron públicas la popularidad del presidente se ha desplomado –hasta ahora– de manera irremediable. La gente se cansó y se cansó en serio. Pero ese hartazgo se canalizó de manera constructiva y, gracias al mismo, hoy se cuenta con un marco normativo ambicioso para combatir la corrupción.

El primer paso para diseñarlo fue la reforma constitucional que promulgó el presidente en mayo de 2015 y que fue el resultado de un proceso de diálogo con la academia y la sociedad civil organizada especialista en la materia. Esa reforma sentó las bases para crear un sistema nacional para combatir la corrupción, pero era claramente insuficiente. Por ello, durante los meses que siguieron a la reforma, veintiséis especialistas –abogados, economistas, politólogos, sociólogos, miembros de la academia, colegios de abogados y de organizaciones ciudadanas– trabajaron a puerta cerrada para redactar primero un proyecto de ley en materia de responsabilidad de los servidores públicos y posteriormente diseñaron modificaciones a seis ordenamientos más. El resultado se conoció públicamente como la “Iniciativa 3de3” pero el paquete legislativo en realidad contenía mucho más que la obligación de publicar declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses. Se trataba del diseño de un complejo sistema nacional para inhibir y perseguir los actos de corrupción.

El colectivo promotor decidió aprovechar que la legislación mexicana ya contemplaba la figura de la “iniciativa ciudadana” que permite a los ciudadanos presentar propuestas de ley. La figura era relativamente nueva en el sistema constitucional mexicano y nunca había sido utilizada. De hecho, para activarla fue necesario convocar a la ciudadanía a que se adhiriera al proyecto. El requisito legal exigía contar con el apoyo de 120 mil ciudadanos. Al final, después de un trabajo coordinado en todo el país, se logró sumar la firma de 634 mil personas. Con ese respaldo ciudadano, el texto de las iniciativas fue presentado ante el Senado de la República.

El proceso legislativo fue difícil pero al final –en buena medida por los resultados electorales de junio de 2016, en los que el

electorado castigó a los gobiernos corroídos por la corrupción—, ese mismo mes, las iniciativas fueron dictaminadas, aprobadas y promulgadas. Los logros —que erradamente algunos actores han desestimado— fueron sintetizados por la Red para la Rendición de Cuentas con las siguientes palabras:

[...] i) el fortalecimiento de pesos y contrapesos a través de la coordinación entre instituciones que se ocupan de los ejes rectores de la rendición de cuentas y que actuarán conjuntamente para prevenir, investigar, corregir y sancionar los actos de corrupción; ii) la participación de ciudadanos independientes de los partidos políticos, seleccionados por un método ‘blindado’ de cuotas y cuates, que presidirán el sistema y participarán formalmente en su funcionamiento con atribuciones específicas; iii) la creación de mecanismos de monitoreo e investigación capaces de generar ‘inteligencia institucional’ para corregir la discrecionalidad en la gestión de los asuntos públicos y detectar las causas que generan los actos de corrupción; iv) la creación de un secretariado técnico robusto, capaz de producir y gestionar información necesaria para evaluar el impacto de la política nacional anticorrupción y emitir recomendaciones de mejora; y v) la existencia de mecanismos jurídicos que permitirán dismantelar redes de corrupción y procesar tanto por la vía administrativa como por la vía penal las conductas y delitos en la materia que suelen quedar impunes en este país.⁴

Durante el evento de promulgación de las nuevas leyes —el 18 de junio de 2016—, a nombre del colectivo académico y ciudadano que las impulsaron, Eduardo Bohórquez, presidente de Transparencia Mexicana, expresó las siguientes ideas que, a mi juicio, sintetizan la lógica de la dinámica de interacción que he pretendido recuperar en este breve ensayo:

Decidimos ejercer nuestro derecho a presentar una iniciativa ciudadana, porque queremos transformar, a través de las instituciones, el régimen en el que vivimos y restaurar algo de la confianza que las y los mexicanos deberíamos tener en nuestras autoridades.

4 Para ver la versión completa del mensaje consultar <http://www.tm.org.mx/mensaje-las-organizaciones-academicas-civiles-a-la-camara-diputados-motivo-la-discusion-la-ley-responsabilidades-administrativas/>

Corrupción e impunidad dañan la vida democrática, el desarrollo social, la reputación internacional de nuestro país y la garantía de los derechos humanos de las personas.

[...]

Las siete leyes que se promulgan el día de hoy, inauguran una etapa de profundas transformaciones para la vida pública del país.

[...]

Este es un acto de Estado. Lo es porque están presentes los Poderes de la Unión, pero también porque, sin perder nuestra independencia política, estamos presentes los ciudadanos.

634 mil (*sic*) personas confiaron en que podemos cambiar al país desde las instituciones. Hicieron de lado la rabia, el dolor, la frustración. Invirtieron su tiempo en recolectar firmas y en invitar a otros a creer en que es posible cambiar las cosas.

Estamos aquí, porque nos negamos a que corrupción e impunidad sean vistas como atributo de nuestra comunidad; estamos aquí porque no queremos que la corrupción sea vista como parte de nuestra cultura o nuestros valores; estamos aquí para que estos lastres ya no dicten nuestro estilo de vida.

Esta no es una tarea exclusiva del gobierno, y por eso estamos aquí, como parte de una sociedad civil plural capaz de organizarse y de contribuir a esta tarea.

[...]

Abramos las puertas de nuestras instituciones a esa ciudadanía innovadora, capaz de cuestionar y de construir con su gobierno.⁵

Minutos después, flanqueado con su equipo de gobierno en pleno y con los representantes de la academia y de la sociedad civil a sus espaldas, el Presidente de México, Enrique Peña Nieto, promulgó las reformas para crear el SNA y pidió perdón a los mexicanos:

5 Para ver la versión completa del mensaje consultar: <http://ley3de3.mx/es/mensaje-las-osc-motivo-la-promulgacion-las-leyesanticorrupcion-del-sistema-nacional-anticorrupcion/>

Y estoy convencido de que tiene solución. Si queremos recuperar la confianza ciudadana todos tenemos que ser autocríticos y tenemos que vernos en el espejo, empezando por el propio Presidente de la República. [...]

Y en esto, reconozco que cometí un error, no obstante que me conduje conforme a la ley este error afectó a mi familia, lastimó la investidura presidencial y dañó la confianza en el gobierno. En carne propia sentí la irritación de los mexicanos, la entiendo perfectamente, por eso con toda humildad les pido perdón. Les reitero mi sincera y profunda disculpa por el agravio e indignación que les causé.

[...]

El Sistema Anticorrupción es fruto de la activa participación de la sociedad civil organizada, académicos y expertos, en favor de la honestidad, la integridad y la rendición de cuentas.⁶

Al final de aquel evento los ciudadanos promotores de la reforma hicieron público su compromiso con la implementación del SNA. Es decir, advirtieron que darían seguimiento a los nombramientos de los operadores del sistema y que seguirían promoviendo iniciativas en la materia. Ese día nació el *hashtag* #VamosPorMás.

De nueva cuenta y a pesar de las resistencias políticas, gracias a una dinámica constructiva impulsada desde la ciudadanía en México, se cuenta con un marco normativo potente, capaz de transformar prácticas corruptas. Es probable que al igual que con las otras reformas sea necesario esperar que pase algún tiempo para ver resultados pero por ahora se ha activado un proceso de implementación –nombramientos y procedimientos– del sistema que comenzará a operar en 2017, justo cuando la Constitución mexicana cumpla 100 años de vigencia.

6 Francisco Reséndiz, "Promulga Peña Nieto leyes del Sistema Nacional Anticorrupción", en *El Universal*, 18 de Junio de 2016, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/07/18/promulga-epn-leyes-del-sistema-nacional-anticorrupcion>.

Todos los ejemplos muestran que la ruta institucional está abierta para atender retos y problemas. También prueba que las reformas constitucionales son un instrumento útil para procesar demandas que provienen desde la ciudadanía. Finalmente, los casos enunciados demuestran que, contrario a lo que suele pensarse, la sociedad civil y la academia en México tienen incidencia real en las decisiones políticas fundamentales.

**¿En qué educar cuando
se educa en democracia?
Ideas básicas sobre
educación ciudadana
y democracia**

JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA

INTRODUCCIÓN: UN NECESARIO ELOGIO DE LA DEMOCRACIA ACTUAL

El proyecto de educar en los principios, métodos, reglas y valores de la democracia parece una tarea positiva por sí misma. ¿A quién se le ocurriría descalificar el intento de hacer de los procesos educativos y culturales el vehículo para que el sistema político de más valoración positiva en la experiencia humana —la democracia— pueda mantenerse, reproducirse y robustecerse a lo largo del tiempo? Sin embargo, esta seguridad sobre el valor intrínseco de la educación democrática pierde su capacidad de generar consenso apenas entramos a la discusión acerca de los contenidos de este proceso educativo: ¿qué valores relativos a la democracia deben promoverse?, ¿qué definición de democracia puede contentar a los muy complejos y diversos ciudadanos y ciudadanas de esta época?, ¿qué beneficios tangibles deberían esperarse de un proceso de educación democrática, promoción de los derechos políticos y formación de ciudadanía?, ¿para qué, en fin, invertir esfuerzos, aquí y ahora, en la tarea de acreditar un sistema político que, cuando se lleva a la práctica real, aparece marcado por ingentes defectos y que poco logra ilusionar a una sociedad marcada por las dudas y el desengaño?

Para apuntar algunas respuestas a estas interrogantes sería adecuado comenzar no tanto con una respuesta académica o conceptual sino con una exhortación a la memoria histórica y una reivindicación moral del sistema democrático mismo, aunque algunos argumentos académicos tendrán que venir después como respaldo

argumentativo. En efecto, hoy en día la justificación de una agenda seria de educación democrática, es decir, de genuina formación de ciudadanía, empieza por reconocer que la democracia es un modelo de organización política que, en un innegable marco de defectos, carencias e imperfecciones escandalosas, continúa siendo la mejor forma de organización que han encontrado las sociedades para regular su difícil convivencia.

En el siglo XVIII, Jean Jacques Rousseau sostuvo que una verdadera democracia jamás existiría porque su modelo ideal sólo podría ser realizado por dioses y no por seres humanos.¹ Esta frase ha abonado una muy curiosa opinión sobre la democracia que persiste hasta nuestros días, a saber, la de que la democracia es un ideal deseable pero irrealizable y que cuando se trata de construir en la práctica, aparece como un modelo corrompido por los defectos y pasiones humanas que hacen imposible la perfección social. La reiteración de este punto de vista, más que un elogio de la democracia, termina siendo una plasmación del pesimismo más profundo en materia política, pues a la vez que se hace el elogio del modelo e ideales democráticos, se tiende a juzgar negativamente la realidad efectiva de la democracia y a verla como un proyecto fracasado e impotente.

Frente a esta negación de la democracia encubierta bajo una falsa actitud laudatoria, debe reivindicarse el modelo democrático a partir de una certidumbre que nos ha dado la historia moderna: aun realizada por seres pasionales, imperfectos y lejanos de esa virtud divina que quería Rousseau y aun estando lastrada por intereses grupales y abusos de distinta índole, la democracia es un régimen político superior a cualquiera de las alternativas históricas que se le han enfrentado. En efecto, no existe régimen político superior a la democracia, no sólo en el sentido pesimista aducido por Churchill de que, siendo mala la democracia, el resto de formas de gobierno son peores, sino en el sentido positivo de que nunca antes las sociedades dispusieron de un mecanismo político para tomar decisiones colectivas, basado en derechos para una amplia mayoría de personas,

1 La frase de Rousseau es la siguiente: “Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres”. Véase Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, Barcelona, RBA Biblioteca de Grandes Pensadores, 2004.

con amplia participación popular y que evita recurrir a los baños de sangre y la destrucción del adversario político, que han sido tan frecuentes en la historia de las naciones. Este juicio positivo que vale como evaluación histórica general, también vale para la experiencia política mexicana de las dos últimas décadas, es decir, para el proceso de normalización democrática que ha permitido a nuestro Estado transitar de una forma política autoritaria a una capaz de cumplir con los requisitos esenciales de una sociedad abierta.

Ciertamente, ningún tránsito a la democracia o la instauración de los mecanismos de la representación política moderna han resuelto por sí mismos la plétórica agenda de problemas sociales que aquejan a cualquier sociedad de nuestros días, pero esto no es una señal de la impotencia democrática sino apenas de su insuficiencia. El que un modelo democrático sea por definición insuficiente para solucionar todos los conflictos del orden social, no implica que no sea un paso necesario y obligatorio para emprender tales intentos de solución. Esto quiere decir que si bien, como es notorio en la experiencia mexicana, la construcción institucional y legal de un método democrático para la toma de las grandes decisiones colectivas no garantiza que tales decisiones sean adecuadas y que las soluciones que ofrece sean siempre correctas, los intentos de esquivar o anular los procesos democráticos para tomar esas decisiones desembocan siempre en violaciones de derechos, atrocidades, abusos y sufrimiento social que la historia ha registrado con detalle. Por lo demás, frente a todas esas formas políticas que la teoría denominó autocracias (régimenes autoritarios, totalitarios, dictaduras, populismos extremos, integristas político-religiosos, etcétera), la democracia es el único régimen político capaz de abrigar de manera abierta y legal sus propias condiciones de autocrítica y de validar los mecanismos que habrán de reformarla desde dentro.

Esta defensa de la democracia en clave positiva se hace necesaria cuando en numerosos espacios de opinión, que son muy influyentes en las ideas de los ciudadanos, algunos de los sujetos extremistas de la vida política, con los que se alinean a veces sujetos legales del juego democrático, se imponen como tarea la disolución de las principales instituciones democráticas bajo el argumento de que existe una democracia verdadera, superior y más esencial y que estaría siempre más allá de las imperfectas instituciones democráticas que

han conocido las sociedades de nuestra época. Lo curioso es que este tipo de argumentos, cuando se llevan a la práctica, terminan por construir instituciones y regímenes políticos que la teoría política ha registrado como formas nocivas de vida política: nuevos autoritarismos, liderazgos unipersonales, disolución de la división de poderes, dictaduras de facto, eliminación de la fuerza del voto individual, suspensión de derechos individuales, razón de Estado y un largo etcétera. La democracia ve en riesgo su continuidad cuando las opiniones y valoraciones que en el fondo la sostienen se han debilitado y reducido.² Frente al riesgo sembrado por los discursos autoritarios, la educación democrática, como transmisión y acreditación social de los valores y principios de la democracia representativa, se convierte en una crucial batalla cultural para la continuidad de este modelo de organización y decisiones políticas.

La democracia: un procedimiento ¿para qué?

Anthony Arblaster sostiene que democracia “[...] en la práctica, significa gobierno de los representantes de la mayoría del pueblo”,³ lo que no implica que siempre haya significado lo mismo. El propio Arblaster registra que en la Antigüedad, y en particular en la Atenas democrática de los siglos VI y IV a. C., la democracia era entendida como ejercicio de la autoridad política por la mayoría de la población ejercida de manera directa, de tal modo que democracia y democracia directa significaban exactamente lo mismo.⁴ No obstante, como sostiene G. Sartori, la democracia de nuestros días es necesariamente representativa pues: “las democracias modernas giran en torno a lo siguiente: a) el principio de la mayoría relativa, b) los procedimientos electorales y c) la transmisión de poder que

2 En el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* se muestra que sólo un 53% de la población juzga que “la democracia es preferible”, mientras que un altísimo y riesgoso 23% opina que “algunas veces se prefiere un sistema autoritario”. Fernanda Somuano, *et al.*, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE-El Colegio de México, 2015.

3 Anthony Arblaster, *Democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 11.

4 *Ibid.*, p. 31-43.

supone la representación”.⁵ Norberto Bobbio señaló que “[...] la expresión democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin[...]”.⁶ Debe señalarse que una de las críticas más frecuentes a la democracia de nuestros días es que no tenga el vigor que el ejercicio directo de los derechos políticos concedía a la primera; crítica que se hace sin tomar en cuenta que las condiciones sociales que hicieron posible a la democracia antigua no son solamente irrepetibles (pequeñas comunidades con capacidad de trato directo entre los pocos ciudadanos registrados) sino también en gran medida indeseables (un esquema social de ciudadanía desigual, políticamente patriarcal y discriminatorio).

La democracia representativa es un procedimiento que, sobre bases de legitimidad política y trato equitativo, posibilita la toma de decisiones de alcance colectivo de una sociedad, comunidad o Estado. Debe recordarse que la toma de decisiones de alcance colectivo constituye el núcleo de la política en cualquiera de sus formas de organización institucional. *Quién* toma las decisiones del grupo y *cómo* las toma son las cuestiones elementales que definen a un modelo político. Las respuestas que la democracia moderna ha ofrecido a estas preguntas acerca de *quiénes* y *cómo* han de decidir acerca de lo que afecta al conjunto social es lo que hace de la democracia un dispositivo social superior a cualquiera de sus alternativas históricas. El que la democracia asigne la tarea de decidir sobre las cuestiones colectivas a un “número muy elevado de miembros del grupo”⁷ e incluso que esta tarea, en los hechos, puede estar a cargo de la mayoría de las personas adultas de una sociedad, diferencia a la democracia tanto de las monarquías tradicionales, las dictaduras y las tiranías como de las oligarquías, las aristocracias y otras formas de elitismo. En este rasgo reside la principal virtud del procedimiento democrático: permite que la mayoría ciudadana (el

5 Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia I. El debate contemporáneo*, 2 vols., México, Alianza Editorial, 1989, p. 54

6 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2003, p. 52

7 *Ibid.*, p. 25.

demos democrático) pueda escoger a aquellos representantes que, en su nombre, habrán de tomar las decisiones colectivas de primer orden en la vida social.

Fue precisamente Norberto Bobbio quien sostuvo que la democracia, en oposición a cualquier forma de gobierno autocrático, está “caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.⁸ Por ello, la democracia debe ser entendida como una *forma de gobierno* o como un *procedimiento* para la toma de decisiones que determinan los contenidos sustantivos de la vida en sociedad. Pueden especificarse tres rasgos fundamentales que identifican la democracia como un sistema político inconfundible con cualquier otro modelo político. En estos tres rasgos aparece el valor de la igualdad, que es definitorio del modelo democrático.

El primer rasgo democrático es la determinación del “quién” de la democracia, es decir, del soberano que ha de tomar las decisiones colectivas. Bobbio sostiene que “[...] un régimen democrático se caracteriza por la atribución de este poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo”.⁹ La vaguedad de la frase “un número muy elevado de miembros del grupo” muestra su importancia explicativa al permitirnos entender el desarrollo histórico gradual y creciente de la democracia. Si bien la modalidad actual de decisión de la democracia es la regla de mayoría, un enfoque histórico de las formas democráticas previas (al menos las que encontramos desde el siglo XIX) nos lleva a reconocer que no existe una medida absoluta del sujeto grupal de la democracia que la haga equivalente siempre a la mayoría efectiva de la población, sino que lo que existe es un proceso de ensanchamiento o crecimiento histórico de este “número muy elevado de miembros del grupo”.

En efecto, los gobiernos liberales representativos, desplegados en la experiencia política del siglo XVIII, pueden ser considerados protodemocráticos o cuasi-democráticos en la medida en que depositaban la autoridad soberana original en un amplio número de personas (la naciente burguesía, pues sólo los propietarios gozaban

8 *Ibid.*, p. 24.

9 *Ibid.*, p. 25.

de derechos políticos) y ya no sólo en el soberano absolutista o en un pequeño grupo de aristócratas. De cara al poder concentrado del modelo absolutista de Estado, los gobiernos representativos de corte liberal son más parecidos a la democracia que conocemos que a la autocracia de las monarquías.¹⁰

Este enfoque gradualista permite entender que se considere “más democrático” un régimen donde votan los pobres que uno donde sólo lo hacen los propietarios; pero también que juzguemos como aún más democrático uno en el que votan las mujeres que aquél donde sólo lo hacen los varones. Aunque el desarrollo de la democracia no se reduce a ello, el proceso de universalización del voto, es decir, la ampliación de los derechos políticos activos de una fracción social pequeña a una muy amplia, otorga a esta forma de gobierno un carácter incluyente que no se registra en ninguna otra experiencia histórica previa.

Esta concepción gradual del desarrollo de la democracia permite superar el *dilema aritmético* de la democracia. En nuestras sociedades contemporáneas, igual que como se hizo en la griega, la democracia significa un gobierno de la mayoría o gobierno popular.¹¹ Sin embargo, la histórica exclusión de las mujeres de los derechos políticos activos, asentada en la mayoría de los países occidentales hasta finales del siglo XIX, nos inclina a negarle el calificativo de democrático a todo sistema representativo en el que tales derechos no estuvieran garantizados al margen del género de las personas, pues sin la presencia política de las mujeres no habría manera de identificar a una mayoría social para efectos del ejercicio democrático. En efecto, si sólo se consideraran democráticas a las sociedades en las que una mayoría numérica o demográfica genuina toma

10 Bobbio, a diferencia de otros teóricos de la democracia, no data el origen de la democracia moderna en el siglo XIX, al hilo del reconocimiento del derecho de voto a los no propietarios, como sí lo hacen autores como C. B. Macpherson, *Democratic Theory. Essays in Retrieval*, Nueva York, Oxford University Press, 1973 y *The Life and Times of Liberal Democracy*, Gran Bretaña, Oxford University Press, 1977; o M. I. Finley, *Democracy Ancient & Modern*, Nueva Jersey, Rutgers, 1973. La razón es, precisamente, la interpretación gradualista del desarrollo democrático que no sostiene una identificación entre mayoría demográfica y sujeto soberano.

11 Anthony Arblaster, *op. cit.*, p. 26.

las decisiones políticas no podríamos hablar de democracia en el mundo antes del siglo xx. De hecho, para el caso de México, tendría que sostenerse que al margen de la definición democrática del Estado y de la forma representativa del gobierno de la Constitución de 1917, sólo podría hablarse de una genuina posibilidad legal de democracia a partir de 1953, cuando les fue reconocido a las mujeres el derecho de votar.

En realidad, la democracia es un proceso de creciente inclusión en el ejercicio de derechos políticos. La democracia ha pasado de ser el gobierno de los varones propietarios al gobierno de todos los varones adultos, y luego del gobierno de todos los varones adultos al de todas las personas adultas, lo que le otorga un carácter incluyente único e irrepetible. A diferencia de cualquier otro régimen político o forma de gobierno conocidos, la democracia moderna tiene la cualidad de ampliar su base demográfica o poblacional bajo un criterio de inclusión igualitaria. De hecho, la democracia se ha construido sobre la base de la eliminación de barreras de acceso a los derechos políticos de categorías sociales completas: pobres, mujeres, menores de edad, personas irresponsables. Michelangelo Bovero lo expresa con precisión: “Aquello que distingue a la democracia de las demás formas de convivencia política, en la mayor parte de las versiones que de ésta han sido presentadas, en los tiempos antiguos o en los modernos, es alguna forma de igualdad, o mejor dicho, de parificación, de superación o de absorción de los desniveles”.¹² En efecto, sólo en el horizonte democrático las personas aparecen como iguales o pares políticos más allá de sus diferencias o de sus respectivas circunstancias.

El avance creciente en la inclusión política es característico de la democracia moderna. En un sentido político estricto, la inclusión democrática se presenta como el proceso de *universalización de los derechos políticos o de ciudadanía*. Desde luego, existe un límite razonable a este proceso y no se podrá alcanzar nunca la participación de toda persona en la toma de decisiones colectivas. Las exclusiones propias de la democracia constitucional de nuestros días –por edad, por violación del orden legal, por discapacidad intelectual– han de

12 Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 18.

estar razonablemente justificadas y sujetas también a revisión constante, pero aun en esos casos las antiguas exclusiones están puestas en duda. Por ejemplo, hoy en día, en el marco del acceso a los derechos políticos, se discute acerca de qué tipo de pérdida legal de la libertad debiera ser condición para suspender los derechos políticos de las personas: si sólo se habrá de dar respecto de delitos graves y sentenciados de manera definitiva o si vale para los casos de presunción de culpabilidad de los indiciados por algún delito, para delitos menores o para casos todavía protegidos por la presunción de inocencia. De manera similar, en países como México, donde los derechos políticos no se adquieren sino hasta la edad de 18 años, pero donde se registran algunas legislaciones locales en las que la edad de responsabilidad penal ha descendido hasta los 16 años, resulta conveniente preguntarse si se puede ser responsable para delinquir a esa edad temprana pero no responsable para tomar decisiones políticas. Incluso en el terreno de las personas con discapacidad intelectual, existe un amplio espacio de discusión acerca de cuáles son las situaciones en que efectivamente un sujeto disfuncional en lo emocional o lo intelectual está efectivamente imposibilitado para elaborar un juicio propio sobre asuntos políticos.

Conforme al criterio democrático señalado por Bovero, todas las personas son iguales en dignidad política, lo que lleva a considerarlas como dignas de intervenir en la construcción de las decisiones colectivas. La idea de soberanía popular asume que aun cuando se adjudica la legitimidad de las decisiones políticas a un grupo numeroso, la posibilidad de que tal grupo se constituya deriva del reconocimiento de que cada uno de sus miembros debe tener un peso equitativo en la integración de la decisión colectiva.

Empero, este tipo de inclusión no está desligado de otras como la de tipo económico, la de acceso a los derechos sociales y la no discriminación. La inclusión política crea una atmósfera de igualdad que propicia el reclamo social de que quienes son políticamente iguales puedan serlo, o al menos ser menos desiguales, en riquezas, en rangos, en oportunidades, en trato recíproco y en el acceso a los restantes derechos de su entorno social. Mientras que los regímenes autocráticos han acompañado su modelo de toma de decisiones políticas con rutinas de exclusión en lo económico, lo étnico, lo moral o lo religioso, sólo en los regímenes democráticos se han

presentado, en condiciones de libertad y con resultados positivos, demandas de nivelación o parificación social en esos otros terrenos. La democracia política concede poder político a los ciudadanos pero el ejercicio transformador de este no se queda en el ámbito de las instituciones y reglas políticas sino que tiende a ejercerse en el resto de relaciones e instituciones de la sociedad.

El segundo componente de la definición de Bobbio afirma que “[...] la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes tienen que tomar la decisión”.¹³ Este atributo también se relaciona de manera directa con el peso decisivo de la igualdad, pues expresa un juicio de valor acerca de la naturaleza de las decisiones tomadas por grupos amplios y conforme al cual las decisiones de muchos son juzgadas superiores o más acertadas que las que tomarían pocos. Esta idea ya había sido sostenida por Tocqueville en el siglo XIX: “El imperio moral de la mayoría se basa en parte en esta idea: que hay más conocimiento y saber en muchos hombres reunidos que en uno solo, más en el número de los legisladores que en la selección. Es la teoría de la igualdad aplicada a las inteligencias”.¹⁴ La prioridad que la democracia moderna concede a la mayoría, la desmarca y diferencia de todas las formas de Estado o régimen político que justifican la concentración del poder soberano en una persona (monarquía absoluta, tiranía, dictadura personal, gobierno carismático) o en un grupo pequeño de personas (aristocracia, oligarquía). Incluso, es la presencia de una genuina mayoría en la democracia moderna la que permite diferenciarla conceptualmente de la democracia ateniense de la época clásica.¹⁵

13 Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 24.

14 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, 2 vols., Madrid, Sarpe, 1984, p. 249.

15 En contra de una costumbre muy arraigada en el mundo académico, prefiero utilizar la expresión “democracia ateniense” en vez de “democracia antigua”. Es más apropiado pues, salvo la Atenas de los siglos VI al IV a.C., no existieron regímenes en el mundo antiguo que fueran acreedores al adjetivo *democrático* y no parece muy acertado caracterizar a una época

La historia de las formas de gobierno muestra que el gobierno de mayoría, en general, no fue considerado como una forma positiva o deseable de organización social.¹⁶ Incluso la democracia de los atenienses, que fue elogiada por Pericles en su famosa *Oración fúnebre* como un régimen ejemplar y superior a cualquier otro modelo conocido, fue juzgada como una forma desviada o corrompida de gobierno por el propio Aristóteles.¹⁷ Hasta mediados del siglo XIX, el gobierno de mayoría fue visto, siguiendo a Aristóteles y no a Pericles, como un gobierno contrario a una constitución recta en el que manda la masa empobrecida y en el que toda excelencia y distinción son anuladas por la ignorancia y las pasiones de la multitud. Con el paso del tiempo, la creencia de que las decisiones de la mayoría son en sí mismas acertadas y valiosas cobró popularidad, fue que se hizo posible, como apuntó Tocqueville, se juzgara que las decisiones de los más son mejores que las decisiones de los menos y, con ello, fundar el imaginario colectivo de la democracia moderna. De tal modo, sólo en la época contemporánea (siglos XIX al XXI) la democracia ha podido ser valorada como un sistema político superior a sus alternativas y por ello deseable.

LA DEMOCRACIA DE NUESTROS DÍAS: UNA FORMA DE PODER POLÍTICO SUJETA A UN MARCO CONSTITUCIONAL

La democracia moderna no consiste sólo en el gobierno de la mayoría (soberanía popular formada por la decisión de la mayoría del

histórica completa más por su excepción democrática que por su regularidad monárquica o tiránica. Desde luego, existe una amplia y muy acreditada tradición intelectual que, en cuanto a este tema, identifica lo *Antiguo* con lo *Ateniense clásico*. Véanse, por ejemplo, Benjamín Constant, *Escritos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989 y M. I. Finley, *Democracy Ancient & Modern*, Nueva Jersey, Rutgers, 1973.

- 16 Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, FCE, 1987, pp. 27-28.
- 17 Aristóteles, *La Política*, Madrid, Aguilar, 1977.

demos democrático), sino también en un gobierno constitucional, es decir, en una forma de organización política que se basa en el reconocimiento de una serie innegociable de derechos individuales. Estos derechos permiten, a la vez, que las decisiones de la mayoría se formen articulando la libertad y autonomía de numerosos individuos y que estas decisiones de mayoría, una vez adoptadas, enfrenen límites y contenciones. La democracia moderna, a diferencia de la democracia ateniense, sujeta las decisiones de la mayoría a una serie de límites que se identifican en el esquema moderno de los derechos subjetivos. Las llamadas libertades liberales o constitucionales, como la libertad de expresión, de conciencia, de movimiento, de asociación o el derecho de toda persona a participar en los asuntos políticos, evitan que la democracia degenera en lo que Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill denominaron “tiranía de la mayoría”. La democracia moderna es siempre “democracia constitucional o liberal”. Sin la vigencia plena de un Estado de derecho y de un esquema efectivo de libertades, la decisión mayoritaria no se diferencia mucho de una nueva tiranía.

Empero, esta revaloración contemporánea de la democracia moderna sólo se hizo posible cuando, junto con la afirmación de la soberanía de la mayoría, este modelo político fue capaz de encontrar un punto de equilibrio o límite para la fuerza de la misma. El mismo Alexis de Tocqueville previno, contra los riesgos de lo que denominó “tiranía de la mayoría” al preguntarse “¿qué es entonces una mayoría tomada colectivamente, sino un individuo que tiene opiniones y a menudo intereses contrarios a otro individuo llamado minoría? Ahora bien, si admitimos que un hombre revestido de omnipotencia puede abusar de ella con sus adversarios ¿por qué no admitir lo mismo respecto a la mayoría?”¹⁸ En un tenor similar, John Stuart Mill, el gran liberal decimonónico inglés, sin desconocer la legitimidad de la soberanía democrática, escribió:

[...] la voluntad del pueblo significa, prácticamente, la voluntad de la porción más numerosa o más activa del pueblo; de la mayoría o de aquellos que logran hacerse aceptar como tal; el pueblo, por consiguiente, *puede* desear oprimir a una parte de sí mismo, y las precauciones son

18 Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p. 253.

tan útiles contra esto como contra cualquier otro abuso del Poder [...] y en la especulación política se incluye ya la “tiranía de la mayoría” entre los males contra los cuales debe ponerse en guardia la sociedad.¹⁹

Tocqueville y Stuart Mill, pensadores clásicos de la democracia liberal, establecieron prevenciones contra el riesgo presente en todo gobierno de mayoría que deben ser mantenidas en nuestros días. Una equivocación muy frecuente en las opiniones políticas contemporáneas es la de considerar que, al ser la democracia el gobierno de la mayoría, toda decisión que ésta tome es de suyo legítima y de obligada aplicación. De ser esto cierto, la estancia de Adolf Hitler en el poder en Alemania a partir de 1933, sustentada por la mayoría lograda por su partido en el parlamento, tendría que ser calificada como democrática sólo por su origen, cuando en realidad esta estancia fue concebida y sirvió para terminar con el propio régimen parlamentario y erigir una política de persecución y exterminio contra opositores políticos y grupos étnicos discriminados. También podría ser juzgado como democrático un gobierno que, como en el caso de los regímenes integristas o fundamentalistas, en nombre de la mayoría y gozando además del apoyo electoral de ésta, impone a toda la población las reglas de conducta moral o religiosa que juzga como verdaderas. Se trata, sin duda, de un gobierno de mayoría pero que toma decisiones sobre las que, en términos de derechos fundamentales, compete decidir sólo a cada individuo.

En realidad ambos tipos de situaciones, históricamente muy abundantes, serían abusos de la democracia que desfiguran y niegan a la misma o, para decirlo con el lenguaje de Tocqueville y Mill, formas de *tiranía de la mayoría* incompatibles con un sentido recto de la democracia y con una comprensión moderna de los alcances de la soberanía de la mayoría. En breve, lo que hace democrático a un régimen político es su capacidad de armonizar la voluntad de la mayoría con el respeto a los derechos e integridad de la minoría. Como dice Giovanni Sartori: “La democracia [...] no es pura y simplemente poder popular [...] la democracia tampoco es pura y simplemente el gobierno de la mayoría. A decir verdad, el «gobierno de mayoría» es sólo una fórmula abreviada del gobierno de la mayoría

19 John S. Mill, *Sobre la libertad*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p. 54.

limitada, que respeta los derechos de la minoría”.²⁰ Así, aquellos que piensan que a la minoría, e incluso al individuo que en solitario decide no compartir el punto de vista de la mayoría, sólo les queda aceptar y obedecer, deberían recordar que la obediencia a la soberanía popular encuentra su límite en la integridad y derechos del sujeto individual.

El modelo democrático moderno no es aquél que afirma sólo el principio de la soberanía popular que ha de plasmarse bajo el recurso del gobierno de la mayoría, sino el que de manera simultánea afirma el principio liberal o constitucional de la protección de los derechos individuales fundamentales. Estos derechos constituyen el límite objetivo para la acción del Estado. De este modo, lo que caracteriza a la democracia legítima de nuestra época es que los límites impuestos a la voluntad de la mayoría son restricciones o protecciones constitucionales que afirman derechos individuales fundamentales, como la seguridad e integridad de las personas o los principios del *debido proceso* en materia de justicia penal o retributiva.

La idea moderna del Estado constitucional se estableció en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de 1789, que en su artículo xvi reza que: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”. Enunciado que, en una formulación gramaticalmente positiva, diría que “sólo existe Constitución en los Estados que mantienen garantizados los derechos y separados los poderes”. Miguel Carbonell ha señalado que “Este precepto establece lo que se ha llamado el ‘contenido mínimo’ de cualquier texto constitucional y, en consecuencia, de la correspondiente forma de organización del Estado: la división de poderes y la garantía de los derechos. Es la única vez en que el término ‘Constitución’ aparece en la Declaración”.²¹

Estos derechos individuales constituyen lo que también se ha denominado como contenido material o sustancial,²² o bien,

20 Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 55.

21 Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM-Porrúa-CNDH, 2005, p. 141.

22 Ricardo Guastini, “Sobre el concepto de Constitución” en M. Carbonell (comp.), *Teoría de la constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 97.

pleno²³ de una Constitución. Los derechos de la persona son los que diferencian a la noción moderna de constitución de las nociones antiguas o protomodernas, ya sea la identificación aristotélica de constitución como forma de gobierno o la idea de constitución como Carta Magna, Ley superior u ordenamiento supremo, definida como tal al margen de las prescripciones que pudiera contener. Este rasgo propio hace de la democracia constitucional un modelo de equilibrio entre dos principios de legitimidad de importancia muy similar (ni reductibles ni sacrificables uno al otro): el principio democrático de la soberanía popular y el principio constitucional de los derechos fundamentales. Una lista muy certera de estos derechos inatacables o inaccesibles para la mayoría, fue formulada por John Rawls bajo el rubro de “libertades básicas”. Dice Rawls que, hablando en general, las libertades básicas son:

La libertad política (el derecho a votar y desempeñar puestos públicos) y la libertad de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y de pensamiento; la libertad personal que incluye la libertad frente a la opresión psicológica, la agresión física y el desmembramiento (integridad de la persona), el derecho a la propiedad personal y la libertad respecto al arresto y detención arbitrarios, tal y como está definida por el concepto de Estado de derecho.²⁴

Las libertades básicas son atributos de la persona entendida como “sujeto de derechos”, por lo que cuando en el contexto democrático hablamos de minorías, debe quedar claro que su referente normativo es el sujeto individual de estos derechos fundamentales. Es precisamente la defensa de la integridad de este sujeto de derechos la que configura el obligado carácter limitado de las democracias contemporáneas que, más allá de sus plasmaciones institucionales particulares (parlamentarias o presidenciales, directas o indirectas) sólo son democracias legítimas porque incluyen en equilibrio (y también en tensión) la pareja soberanía popular-derechos individuales.

23 Carlos S. Nino, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2002, p. 4.

24 John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1983, p. 82.

El mayor aporte de la tradición liberal a la estructura del Estado democrático moderno reside, precisamente, en el concepto de limitación del poder público. La doctrina liberal, sustanciada en el argumento de los derechos del individuo –matriz teórica y política, por cierto, de nuestro lenguaje actual de los derechos humanos–, sostiene que un Estado sólo es legítimo si se encuentra internamente limitado en sus posibilidades de acción respecto de bienes subjetivos de las personas gobernadas por éste. Tal limitación debe entenderse en al menos dos sentidos: primero, como el enunciado de que para el Estado democrático existe una zona de derechos de los individuos que es infranqueable. Esta justificación ética se refiere, precisamente, a que un Estado democrático sólo puede gozar de legitimidad en el sentido moderno del término si se abstiene de intervenir en los derechos o libertades fundamentales de las personas. El segundo sentido de la limitación del poder democrático proviene del argumento liberal de que el poder político puede hacer sólo aquello que le esté expresamente autorizado por el orden legal, de tal manera que el famoso argumento –también de matriz liberal– del *silencio de la ley* (“todo lo que no está prohibido está permitido”) vale sólo para la libertad de los particulares y en modo alguno para justificar los actos discrecionales o arbitrarios de los personajes que ejercen el poder público.

Es necesario reconocer que el acomodo entre el principio democrático de la soberanía popular y el principio liberal de los derechos fundamentales nunca ha sido terso ni fácil de alcanzar; sin embargo, se ha constituido en la clave de bóveda de las democracias modernas, dando a éstas la posibilidad de abrigar derechos *contramayoritarios* que resguardan la libertad e integridad de cada persona no sólo frente al posible abuso del poder público, sino incluso frente a las amenazas de los poderes fácticos. En todo caso, esta vinculación entre soberanía popular y derechos individuales de corte liberal, constituye la esencia, dinámica y conflictiva, pero también productiva y poderosa, de la democracia constitucional de nuestra época. Este tipo de democracia es la única que legítimamente podemos identificar actualmente, por reducción y economía terminológicas, con la palabra *democracia*.

Así, la conjuración del riesgo permanente de tiranía de la mayoría que amenaza a todo gobierno de base popular, sólo es posible por la existencia de los supuestos políticos liberales que afirman

una serie de derechos fundamentales de los individuos. Por ello, el propio Bobbio introduce la figura de los derechos liberales como el tercer rasgo esencial en la definición mínima de democracia que aquí hemos tomado como punto de partida. Dice Bobbio:

Es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una y otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho.²⁵

Debe señalarse que estos derechos de corte liberal, que también han sido denominados “negativos” (porque *niegan* al Estado la posibilidad de intervenir en el ámbito de la decisión individual) o civiles (porque atañen a la *vida privada* del individuo en contraste con el alcance de la autoridad pública del Estado), exigen una distribución igualitaria entre los ciudadanos para poder ser contemplados como parte de la órbita democrática. De hecho, sólo el acceso a ellos por parte de todas las personas hace posible que se ejerzan los derechos políticos o democráticos de votar, ser votado y asociarse. Los derechos civiles adquieren la forma de protecciones contra los posibles abusos del Estado y su concepto más acabado lo ofreció John Stuart Mill, cuando los entendió como las libertades que dan contenido a la “soberanía del individuo”, “En la parte que le concierne meramente a él, su independencia es, de derecho, absoluta. Sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y espíritu, el individuo es soberano”.²⁶

A esta visión *procedimental* de la democracia se le ha objetado con frecuencia que reduzca precisamente a un método o procedimiento lo que debería ser entendido como un valor social sustantivo, como una meta colectiva, como un estado de mejoría social permanente y de superación de todo conflicto social significativo. La concepción procedimental de la democracia parece chocar con una definición

25 Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 25.

26 John S. Mill, *op. cit.*, p. 66.

sustancial que la entiende relacionada más con sus contenidos y metas que con su manera legal e institucional de realizarse. Para no ir más lejos, tal concepto sustancial de la democracia lo podemos hallar en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Allí, la democracia se define “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, es decir, como un ideal de progreso social y una meta colectiva. Empero, no deberíamos perder de vista que la visión procedimental resulta coherente o consonante con la idea de democracia que se sustancia en el artículo 41 de la misma Carta Magna, en la que se explicita el carácter representativo y político de esta forma de ejercicio de la soberanía. Es probable que el contraste entre ambas concepciones de la democracia pueda ser menos agudo de lo que aparenta, a menos que la defensa de la democracia sustancial se haga en términos de rechazo o abandono de los límites o equilibrios de corte constitucional o sin considerar necesaria la forma procedimental que hemos señalado antes. En el caso de la Constitución mexicana, resulta claro que lo que se especifica de la democracia en el artículo 3 tiene que ver con las metas u objetivos sociales que se esperan alcanzar a través de la vigencia de esta forma de gobierno, mientras que lo que se ampara legal e institucionalmente en el artículo 41 es lo relativo a los procedimientos y normas que hacen posible el ejercicio de la soberanía popular. La solución del conflicto de definiciones puede ser sencilla porque, en efecto, la forma procedimental de la democracia se reconoce como la forma de gobierno necesaria para alcanzar las metas del propio proyecto de justicia sociopolítica que, para identificarse mejor, se define como *democracia*.

LA DEMOCRACIA COMO UN PROCEDIMIENTO PARA TOMAR DECISIONES Y, A LA VEZ, PROCESAR DE MANERA PACÍFICA LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Más allá de sus rasgos institucionales debe destacarse que la democracia da lugar a un procesamiento productivo de la conflictividad

y las tensiones sociales, evitando que éstas se expresen como violencia abierta o como destrucción entre enemigos que luchan por el poder. El que el mecanismo democrático funcione sobre la base de un esquema pacífico de relaciones ciudadanas no destructivas, aun cuando con frecuencia éstas sean tensas y hasta conflictivas, lo convierte en un procedimiento político superior a cualquier otro modelo. Frente a modelos políticos que apelan a la transformación violenta del orden social, al ejercicio de la superioridad natural de un grupo sobre los demás o a la sujeción de la colectividad a algún liderazgo iluminado o carismático, la democracia implica siempre que los sujetos del juego político aparezcan como adversarios y no como enemigos y que la desventaja o derrota política de un grupo no implique su destrucción o prohibición de existencia. Su dimensión pacífica, frecuentemente subestimada, constituye el núcleo ético del modelo democrático.

Como sabemos, el siglo xx, tras las dramáticas experiencias de las guerras mundiales, el fracaso planetario de los totalitarismos de izquierda y derecha, y la constatación de la barbarie a la que se puede llegar en nombre de estos, contempló la emergencia de un nuevo discurso, el de los derechos humanos, el cual sólo es compatible con la estructura de sistemas democráticos constitucionales. Las condiciones sociales de la segunda posguerra, entre otras cosas, fueron propicias para el desarrollo de regímenes de democracia representativa, en cuya base se plantea el criterio normativo de la no violencia. Ahora bien, este sistema de reglas básicas o fundamentales no sólo es contrario a la violencia como método de acción política sino que es el único camino legítimo para encauzar el cambio social. De este modo, la promoción del progreso humano (más libertad, más igualdad) queda condicionada, a riesgo de no ser considerada democrática, al uso de recursos igualmente pacíficos.

Esta condición pacífica de la democracia no equivale a unanimidad ni limita el recurso a formas de presión social o de lucha radical de distinta índole (protestas, presión social, huelgas, desobediencia civil, etcétera), lo que prohíbe, empero, es la sustitución de las reglas de la competencia democrática por el uso de la violencia por mucho que ésta se pretenda acreditar en nombre de la justicia o felicidad que pueda deparar a la sociedad. Según el mismo Bobbio, el sistema democrático liberal sólo puede arraigar en la cultura ciudadana

si está soportado por una serie de valores o ideales fundamentales. Bobbio señala los siguientes: el ideal de la tolerancia, el ideal de la no violencia, el ideal de la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas y el cambio de la mentalidad y la manera de vivir y, finalmente, el ideal de la fraternidad.²⁷ Cabe notar que todos estos valores fundamentales de la democracia son incompatibles con la idea de revolución como transformación violenta de la estructura social.

Antes de Bobbio, Karl Popper había planteado con claridad la relación entre democracia y no violencia, al grado de definir a la primera sólo en términos de la segunda. Dice Popper: “[...] sólo la democracia proporciona un marco institucional que permite la *reforma sin violencia* y, así, el uso de la razón en las cuestiones políticas”.²⁸ Y en otro pasaje, al distinguir a la democracia de la tiranía y la dictadura, señala: “[...] el primer tipo consiste en gobiernos de los cuales uno se puede deshacer sin baños de sangre –digamos, mediante la vía de elecciones generales–”.²⁹ Si la oposición entre el método democrático y el método revolucionario como vías para la transformación social es tan nítida y tan palmaria, ¿cómo es que se han acreditado los discursos revolucionarios como argumentos relativamente legitimados en el marco de las democracias constitucionales? Por el momento, sólo podemos avanzar un par de conjeturas.

La primera tiene que ver con la indiferenciación entre los sentidos que le damos al vocablo revolución. En efecto, es frecuente introducir en el debate democrático un sentido positivo y general de la idea de revolución, por ejemplo, en su relación con el progreso humano, lo que valida en buena medida la posición de los sujetos que defienden un sentido más cercano a su definición política. Por ejemplo, en América Latina los partidos que utilizan el adjetivo revolucionario, no obstante que participan en el sistema institucional de partidos, son muchos. En México, dos de los tres principales partidos llevan el adjetivo en cuestión: el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática. En ambos

27 Norberto Bobbio, *op. cit.*, 2003, pp. 40-41.

28 Karl Popper, *The Open Society and its Enemies*, vol. 1 Plato, Londres, Routledge, 1962, p. 4.

29 *Ibid.*, p. 5.

casos, como puede notarse, se usa el sentido amplio y general de revolución, pero a su vez este uso acerca a quienes los integran a una valoración de la idea de revolución política menos crítica que la usual en un sistema democrático estándar.

La otra conjetura tiene que ver con que la confusión entre ambos sentidos en el marco de la vida democrática es, en buena medida, una confusión interesada. En efecto, el sentido general aparece entonces como una manera de acreditar, o al menos, no desacreditar las posibilidades transformadores de un método revolucionario como negación de la democracia al que se le considera deseable o al menos no indeseable. Por esta segunda razón la cultura política de izquierda en muchos países de democracias constitucionales no consolidadas parece reservar un papel de equilibrio o de alternativa al proyecto revolucionario, aunque declarativamente no lo asuma de manera explícita. Esta confusión interesada entre ambos sentidos del vocablo “revolución” pone al encomio a la revolución en situación de una defensa extremista de proyectos antidemocráticos, aunque se vista con los ropajes del pluralismo político o haga pasar la condescendencia con la violencia como una forma de respeto a las legítimas opciones políticas de personas y grupos.

Esta confusión entre los significados de la revolución trae consigo una consecuencia negativa adicional, a saber, tiende un velo de descrédito sobre todo cambio que no afecte de forma estructural el orden social. Como Bobbio señaló, los cambios propios de la democracia tienen una naturaleza gradual además de pacífica. Sin embargo, el discurso revolucionario descalifica como falsos o simulados a los cambios que no se definan como revolucionarios. Se trata de una situación paradójica: en un contexto democrático se hace objeto de feroz ataque la defensa de reformas legales, paulatinas y parciales, que son por cierto, las típicas de un régimen democrático, mientras que se encomian los cambios extremistas y revolucionarios, cuya plasmación sólo puede darse a costa del régimen democrático mismo. Es como si hubiéramos invertido el clásico argumento del príncipe Salina en *El gatopardo* de Lampedusa: ya no cambiamos todo para que nada cambie, sino que decimos que nada cambia sólo porque no cambia todo.

COROLARIO. UNA DEMOCRACIA INTELIGIBLE PARA LOS CIUDADANOS: LA NECESIDAD DE UN DISCURSO PÚBLICO DE Y PARA LOS CIUDADANOS

La democracia actual vive por ello sujeta a una gran paradoja: exige una participación política muy robusta para evitar los riesgos de burocratización, corrupción y desencanto que la amenazan, pero a la vez sólo hace posible esta forma de ciudadanía directa y activa para pequeños grupos, mientras mantiene para la gran mayoría, en el mejor de los casos, un estándar de participación electoral. Empero, es la calidad y pujanza de esta participación directa la que, sumada a la regularidad de funcionamiento que las propias instituciones democráticas deben adquirir, la que posibilita la continuidad del régimen democrático, la garantía de los derechos de las personas y las posibilidades de cambio progresista hacia el futuro.

Los caminos de la ciudadanía actual son arduos y sus desafíos numerosos. Siempre la amenazan el peso de los intereses de grupo, la separación de las élites gobernantes respecto de los gobernados y un desencanto alimentado por los fracasos económicos, educativos y culturales. Sin embargo, el proyecto de una ciudadanía democrática en nuestros días cuenta con recursos de enorme poderío, primero, un discurso de los derechos humanos o fundamentales que define el amplio alcance de las libertades y derechos individuales, los límites de los poderes públicos y la legitimidad de las tareas colectivas, dando a las personas protecciones que en ninguna otra época existieron; en segundo, la estabilización, no sin defectos ni retrocesos, pero estabilización al fin, de los valores y procedimientos de la democracia moderna que permite el cambio pacífico de gobernantes y la rendición de cuentas de quienes ejercen el poder político y administran los bienes públicos y, en tercer lugar, la disposición de una poderosa libertad de expresión, que anima la deliberación pública y que en el contexto de una sociedad de la comunicación y de transmisión instantánea de la información se ha convertido en un vehículo privilegiado para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La construcción de una ciudadanía genuinamente democrática en el siglo XXI exige no solamente la puesta en práctica de los derechos políticos de las personas y la vigencia de un régimen constitucional garante de los derechos humanos o fundamentales. También exige la construcción de una cultura pública democrática capaz de integrar y potenciar la voz de los ciudadanos respecto de las cuestiones públicas.

La cultura pública de la democracia se construye a través de los argumentos y razones sobre los temas públicos que comparten los ciudadanos y los agentes del poder político. Esta cultura no es otra cosa que las palabras con las que hablamos de los temas políticos, mediante las cuales evaluamos y criticamos la manera en que se administra la sociedad y con las que participamos en la construcción de una opinión pública que trata de guiar la reforma y mejora de la sociedad. Se trata de lo que algunos teóricos han denominado, siguiendo a Immanuel Kant, “razón pública”.³⁰

En las sociedades democráticas de nuestra época, incluso en las más desarrolladas y maduras, con mucha frecuencia las razones o lenguaje de los gobernantes en poco o nada coinciden con las razones e intereses de los gobernados. La generalización de un lenguaje burocrático, demagógico o excesivamente especializado aleja de la política a los ciudadanos y les lleva a sentirse ajenos y, en los hechos, a alejarse de la política y de sus vías de solución. Los gobernantes tienden a esconder sus propósitos y acciones reales tras el velo de un lenguaje enrevesado, confuso y falsamente culto. Lo hacen también escudados en una jerga jurídica que sólo unos cuantos especialistas pueden desentrañar, aunque los temas que tocan son centrales para la vida de los ciudadanos. Igualmente esconden sus acciones e intenciones tras frases hechas o lemas supuestamente ingeniosos pero que son vacíos o irrelevantes. Por eso los ciudadanos carecen de una comunicación efectiva con sus representantes, así como de un espacio de reciprocidad

30 Immanuel Kant, ¿Qué es la ilustración?, Madrid, Alianza Editorial, 2009; “La idea de la razón pública”, en John Rawls, *Liberalismo político*, México, FCE, 1995; y “The Idea of Public Reason Revisited”, en John Rawls, *The Law of Peoples with the Idea of Public Reason Revisited*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1999.

informativa y, a su vez, pierden el ejercicio de su ciudadanía y su razón pública.

Igualmente los estudiosos de la política en general y de la ciudadanía en particular con frecuencia se inclinan hacia lenguajes y narrativas esotéricos y cifrados prácticamente incomprensibles para los propios ciudadanos. Podemos registrar libros completos sobre ciudadanía, democracia o justicia que no “hablan a los ciudadanos” sino a grupos selectos de especialistas que o comparten la jerga utilizada o actúan como si la compartieran. Desde luego la reflexión intelectual no está obligada a un lenguaje llano si las cuestiones que revisa son de una gran complejidad pero no deja de ser paradójico que teorías completas de la democracia o de la ciudadanía sean incomprensibles para ciudadanos informados que serían los supuestos beneficiarios o sujetos de las mismas.

Gran parte del llamado “desencanto democrático” tiene como origen no sólo el mal funcionamiento práctico de las instituciones democráticas, sino también la ausencia de una cultura pública efectiva y convincente. Cuando una democracia no es capaz de construir un circuito de comunicación y deliberación claro, abierto y comprensible para sus propios integrantes, la ausencia de una razón pública se convierte en un factor de fragmentación y de conflicto sociales. Cuando no se logra consolidar un lugar común en el que quepan todos o la gran mayoría de los ciudadanos, no existe espacio público, precisamente porque el lugar que los ciudadanos podemos tener en común, más allá de nuestras diferencias y particularidades, es el espacio público de la sociedad.³¹

Los agentes del Estado deben tener obligaciones de argumentación y cultura públicas. Deben ceñirse a un lenguaje comprensible, claro e informado. Este modelo es lo que se denomina “lenguaje ciudadano” y, contra lo que se pudiera creer, su uso no conduce a un empobrecimiento de la gestión pública y de la opinión ciudadana, sino a un enriquecimiento de las mismas. La experiencia democrática se constituye en nuestros días por la titularidad de los derechos humanos o fundamentales, se expresa de manera preponderante a

31 Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas/UNAM, 1995.

través del ejercicio de los derechos políticos o de participación democrática y, sobre todo, delibera y se comunica a través de un circuito de cultura pública que requiere la disposición de un lenguaje ciudadano sensato y accesible a toda persona interesada.

NOTAS SOBRE LOS AUTORES

RODOLFO VÁZQUEZ CARDOZO

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); licenciado y maestro en Filosofía por la Universidad Iberoamericana (UIA) y doctor en Filosofía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor emérito e investigador de tiempo completo en el Departamento Académico de Derecho del ITAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores en el nivel 3. Ha sido profesor visitante en las Universidades de Oxford y Génova.

Fundador y director de la División Académica de Estudios Generales e Internacionales del ITAM. Es miembro numerario de la Asociación Mexicana Filosófica de México, A.C., ha pertenecido al Comité de Bioética del Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez. Entre sus publicaciones se encuentran: *Educación liberal; Liberalismo, Estado de derecho y minorías; Del aborto a la clonación; Derecho, moral y poder; Entre la libertad y la igualdad; Teoría del derecho; Las fronteras morales del derecho; Democracia, religión y constitución; Consenso social-demócrata y constitucionalismo; y Derechos humanos.*

FEDERICO REYES HEROLES

Estudió Ciencia Política y Derecho en la UNAM. En esta misma universidad ha sido profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, así como en la Facultad de Filosofía y Letras, donde además fue titular de la Cátedra Simón Bolívar. Ha impartido la Cátedra Julio Cortázar de la Universidad de Guadalajara (UDG). Ha sido profesor invitado en la Universidad de Chicago e investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Coordinador del Programa de Superación del Personal Académico y subdirector de la Dirección

General de Asuntos del Personal Académico de esta universidad. Fue director de la *Revista de la Universidad de México* y fundador de la revista *Este País* que dirigió durante ocho años. La Universidad de Yale lo designó profesor asociado del Pierson College.

Ha sido comentarista en los principales periódicos del país. Colaborador de *El Financiero*, *El Nacional*, *El Norte*, *Este País*, *Los Universitarios*, *Nexos*, *Revista Universidad de México* y *Reforma*. Se ha dedicado a la narración y el ensayo. Entre sus trabajos publicados se encuentran: *Ensayos sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo*; *Trasfiguraciones políticas del Estado mexicano*; *Contrahechuras mexicanas*; *La democracia difícil*; *Sondear a México*; *Conocer y decidir*; *Memorial del mañana*; *Entre los dioses y las bestias*; *Ante los ojos de Desirée*; *Noche tibia*; *El abismo*; *Canon*; *El Abecedario*.

ANDREA POZAS-LOYO

Doctora y maestra en Ciencia Política por la Universidad de Nueva York, maestra en Filosofía por la New School University y licenciada en Filosofía por la UNAM. Realizó una estancia postdoctoral en Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales en el Instituto Juan March en Madrid. Actualmente es investigadora asociada “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Cuenta con el nivel “B” del Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo de la misma universidad. Sus líneas de investigación se enfocan en la teoría política y jurídica, la sociología del derecho y el constitucionalismo comparado de Latinoamérica. Cuenta con publicaciones en revistas internacionales como la *International Political Science Review* y *Comparative Politics*; además de editoriales nacionales e internacionales.

MIGUEL SARRE

Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho (ELD) en México; maestro en Derechos Humanos por la University of Notre Dame, ha sido profesor en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Ha fungido como miembro del Subcomité de las Naciones Unidas para la Prevención de la Tortura (2004-2015), Relator especial de la reforma a las Reglas Mínimas de la ONU. Ha sido representante del sector académico ante el Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal; Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como Secretario Técnico de la misma; fue el primero en ocupar el cargo de “ombudsman” en el país, en el estado de Aguascalientes. Ha trabajado en la implementación y legislación de oficinas estatales que apoyan las herramientas de investigación de las defensorías públicas y el debido proceso dentro del sistema penitenciario y el sistema adversarial en México.

JACQUELINE PESCHARD

Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán (ColMich); socióloga y maestra en Ciencia Política por la UNAM. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el nivel 2. Actualmente es profesora titular de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; ha impartido cursos en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de México (COLMEX), el Instituto José María Luis Mora; el ITAM y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey (ITESM). Ha sido investigadora visitante del Woodrow Wilson Center y actualmente es coordinadora del Seminario Universitario de Transparencia de la UNAM.

Fue Presidenta del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción de 2017 a 2018; Consejera electoral del Instituto Federal Electoral de 1996 a 2003; Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de 2007 a 2014 (Comisionada

Presidenta de 2009 a 2013). Asesora de la División de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas para Iraq en 2004 y para el Líbano en 2005. Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana de 2007 a la fecha. Ha sido editorialista en diversos diarios de circulación nacional. Entre sus publicaciones están *El federalismo mexicano* (coord.) y *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* (coord.).

PEDRO SALAZAR UGARTE

Licenciado en Derecho por el ITAM y doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín, Italia. Miembro del Seminario de Teoría Constitucional de América Latina auspiciado por la Universidad de Yale. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el nivel 3. Es profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM, así como en diversas instituciones de nivel superior. Ha sido profesor invitado en las Universidades de Turín, Aosta y Siena en Italia y en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

Actualmente es Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Profesor-Investigador titular “B” de tiempo completo en el mismo. Es integrante de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación A.C., del Comité Editorial de la Revista *ISONOMÍA* y del Comité Editorial de la *Revista italiana de Teoría Política*. Es especialista en cuestiones constitucionales y teoría democrática. Entre sus libros se encuentran: *Derecho y Poder; Derechos y garantías* y *Crítica de la mano dura; Cómo enfrentar la violencia y preservar nuestras libertades*.

JESÚS RODRÍGUEZ ZEPEDA

Doctor en Filosofía moral y política. Es Profesor Investigador del Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa (UAM-I), donde también es Coordinador General del Posgrado en Humanidades y Coordinador de la Línea de Filosofía moral y política. Perteneció al nivel 2 en el Sistema Nacional de Investigadores. Es Presidente de la Cátedra UNESCO: “Igualdad y no discriminación”, de la Universidad de Guadalajara y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). Ha impartido cursos sobre transparencia, rendición de cuentas y ética pública en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública así como en el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (infodf).

Entre sus publicaciones se encuentran *La política del consenso. Una lectura crítica de El liberalismo político de John Rawls; ¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?; Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política; Un marco teórico para la discriminación; El igualitarismo liberal de John Rawls. Estudio de la Teoría de la Justicia; Iguales y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia incluyente; y Democracia, educación y no discriminación.*

**ESTADO DE DERECHO, DEMOCRACIA
Y EDUCACIÓN CIUDADANA**

Se terminó de imprimir en junio de 2018 en Editores Buena Onda S.A. de C.V. Suiza Núm. 14, Col. Portales oriente, C.P. 03570, Delegación Benito Juárez, Ciudad de México. Para su formación se utilizaron las familias tipográficas Scala en sus variantes regular, bold e italic y Warnock pro light como tipografía de apoyo; impreso en papel bond ahuesado de 90 g y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos.

La edición consta de 1000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

Estado de derecho, democracia y educación ciudadana reúne bajo la coordinación de Rodolfo Vázquez Cardozo, los ensayos de seis especialistas que profundizan desde diversos ángulos en temáticas fundamentales para la solidez de una democracia.

Federico Reyes Heróles, Andrea Pozas-Loyo, Miguel Sarre, Jacqueline Peschard, Pedro Salazar Ugarte y Jesús Rodríguez Zepeda se sumergen en interesantes discusiones que giran en torno a los conceptos que le dan título al libro, y los capítulos ofrecen tanto en lo particular como en su conjunto, una valiosa aportación a la reflexión democrática en nuestro país.