



- ▶ **Consolidación democrática:**  
**un debate abierto**  
MOISÉS LÓPEZ ROSAS
- ▶ **El coto urbano, contra**  
**la democracia**  
CUAUHTÉMOC DE REGIL
- ▶ **2 de julio de 2006:**  
**¿un guardagujas de la historia?**  
HÉCTOR RAÚL SOLÍS GADEA
- ▶ **Consolidación democrática**  
**en México**  
OTHÓN VILLELA LARRALDE
- ▶ **Paradojas predemocráticas**  
JUAN JOSÉ DOÑÁN
- ▶ **El papel de las elecciones en una**  
**democracia de baja intensidad**  
SERGIO ORTIZ LEROUX
- ▶ **Dilemas de la gobernabilidad**  
**en la democracia**  
ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ

Suplemento Artes  
**Jonás Gutiérrez**  
ESCULTOR

Dossier

## **Elecciones y consolidación democrática en México**

# Carta del Consejero Presidente

**ES MOTIVO DE REGOCIJO Y SATISFACCIÓN** el que este primer número (paradójicamente identificado como 0) de la revista *Folios* del Instituto Electoral del Estado de Jalisco vea la luz en 2006.

En 2006 el Instituto habrá de llevar a cabo el primer proceso electoral organizado a partir de la reforma legislativa de 2005 mediante la cual nace a la vida jurídica como tal: Instituto Electoral.

Este año los ciudadanos de Jalisco habremos de elegir gobernador, diputados locales y ayuntamientos que legitiman el ejercicio del poder público durante los próximos seis, tres y tres años, respectivamente.

Quienes integramos el Pleno del Instituto estamos conscientes de que los siete meses que llevamos trabajando juntos (a partir de junio de 2005), nos han permitido integrarnos para dar un rumbo preciso y coherente a las labores permanentes y de carácter electoral que desarrolla este organismo constitucional autónomo. Mediante el Plan Estratégico 2005-2010, se establece la visión, misión, objetivos estratégicos, estrategias generales, código de valores y acciones específicas que habremos de realizar en los próximos cinco años.

La función de estado que realizamos implica el compromiso y la responsabilidad de aplicar, en todo momento, los principios rectores de la función electoral, ejerciendo la autoridad que se nos ha delegado buscando la consolidación de nuestra incipiente democracia, y asimismo que el desarrollo cívico y político de los habitantes de nuestro estado se vea correspondido con la importancia económica y social del mismo.

Nuestro agradecimiento a los siete autores de los artículos que aparecen en este número. Su participación es prueba de la apertura a la pluralidad del pensamiento y de las opiniones, que son igualmente el fiel reflejo de la pluralidad de nuestra sociedad.

En el Instituto Electoral estamos convencidos de que nos constituimos en una caja de resonancia de las inquietudes sociales cuando las diversas opciones del espectro político se expresan en su seno a través de la representación que hacen los partidos políticos registrados y/o acreditados ante este órgano; ellos también son el fiel reflejo de la conformación social de nuestro estado y nuestro país.

Por ello, este número 0 de la revista *Folios* que se presenta en sociedad pretende acoger la opinión de todas las corrientes, sin que por ello deba considerarse que es la propia opinión del IEEJ. Es tan sólo un abrazo cálido y acogedor para quien tenga algo que decir con relación a los temas de nuestro entorno público.

Nuestro agradecimiento igualmente a los lectores, ya que a través de esa especial simbiosis intelectual que es el lenguaje escrito, esta forma de comunicación necesita de quien se exprese, pero también de quien reciba el mensaje. Una publicación impresa sin lectores es simplemente papel y tinta.

Esperemos que en este caso la lectura de los artículos y expresiones que aquí aparecen sea una fecunda semilla que nazca y renazca cada día en un debate permanente, abierto a las ideas, tolerante, en donde la democracia como forma de vida esté presente a cada momento.

*Saludos cordiales*

**DR. JOSÉ LUIS CASTELLANOS GONZÁLEZ**  
CONSEJERO PRESIDENTE

**DIRECTORIO**

Doctor José Luis Castellanos González  
CONSEJERO PRESIDENTE

Licenciado Manuel Ríos Gutiérrez  
SECRETARIO EJECUTIVO

**CONSEJEROS**

Licenciada Rosa del Carmen Álvarez López

Licenciado Víctor Hugo Bernal Hernández

Licenciado Sergio Castañeda Carrillo

Licenciado José Tomás Figueroa Padilla

Licenciado Armando Ibarra Nava

Licenciado Carlos Alberto Martínez Maguey

**REVISTA FOLIOS**

Víctor Hugo Bernal Hernández  
DIRECTOR GENERAL

Alejandro Vargas Vázquez  
DIRECTOR EDITORIAL

Julissa Isabel de la Cruz Ruiz  
ASISTENTE

Juan Jesús García Arámbula  
DIAGRAMACIÓN Y ARTE DIGITAL

## ¿Por qué *Folios*?

**MUCHOS HABRÁN DE PREGUNTARSE** la razón de que una revista lleve por título la palabra *Folios*. Esto puede obedecer a una causa obvia, y otra que pendula entre dos significantes.

Si consultamos el rejuvenecido y cada vez más fiable *Diccionario de la Real Academia Española*, en su más reciente edición, encontraremos definiciones diversas que siguen la lógica de las lecturas atentas a ese tipo de compendios semánticos y prouarios lingüísticos.

Del latín *folium* (hoja) la RAE consigna, como primera acepción, hoja de un libro o un cuaderno, y seguido de ello se vuelca a desmenuzar los significados subordinados que le siguen: titulillo o encabezamiento en las páginas de un libro, etcétera.

La palabra folio tiene una vocación polisémica, como lo demuestra lo dicho previamente, pero también alude al papel que, impreso con fines cívicos, tiene la boleta electoral foliada para evitar su mal uso y que la mayoría de los jaliscienses habremos de cruzarlas este próximo domingo 2 de julio para ejercer nuestro derecho a elegir.

Ya definimos el término folio a la luz de la semántica, ahora a los lectores de la revista, y a los jaliscienses que habitan el estado, nos toca definir el papel que jugará esta publicación propuesta como un continente en el que la discusión y el análisis serán parte de su contenido fundamental.

Los artículos y la información contenida en la revista *Folios* son responsabilidad de sus autores. El Instituto Electoral Estado de Jalisco es ajeno a las opiniones aquí presentadas. Se difunden como parte de un ejercicio de pluralidad y tolerancia.

## CONTENIDO

### Consolidación democrática: un debate abierto

MOISÉS LÓPEZ ROSAS

*...la democracia está consolidada cuando se impone por sí sola, esto es, cuando todas las fuerzas políticas significativas consideran preferible continuar supeditando sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones.*

p. 5

### El coto urbano, contra la democracia

CUAUHTÉMOC DE REGIL

*La ciudad, espacio que gozamos y sufrimos cotidianamente hecho a lo largo de siglos, valga decir de milenios, incluso antes que nuestras modernas ciudades existieran siquiera, era ya la cristalización de una idea a la que aspiraba la sociedad humana...*

p. 20

JONÁS GUTIÉRREZ

*Jonás Gutiérrez es un escultor de oficio simplemente porque las puede.*

FOTOGRAFÍA © ANA BLANCO

p. 23

## 2 de julio de 2006:

### ¿un guardagujas de la historia?

HÉCTOR RAÚL SOLÍS GADEA

*La coyuntura electoral de 2006 aplicará un doble examen al sistema político mexicano: probará la credibilidad y eficiencia de la institucionalidad encargada de la gestión de los procesos electorales, y también pondrá a prueba la calidad de la democracia y el talante de la vida pública. Ambos factores el del grado de confiabilidad y eficiencia de los procesos electorales y el de la calidad del funcionamiento del régimen democrático en general ...*

p. 27

## Consolidación democrática en México

OTHÓN VILLELA LARRALDE

*En este momento coyuntural de la democracia en México, no es posible desarrollar un análisis acertado si no se toman en cuenta diversos factores externos que impactan en la vida nacional, además de los internos que presentan una seria complejidad tanto en los ciudadanos con derecho a votar y ser votados, como en los promotores de la acción política en todas sus dimensiones...*

p. 32

## Paradojas

### predemocráticas

JUAN JOSÉ DOÑÁN

*Hasta años recientes, la historia política de nuestro país estuvo marcada por una curiosa paradoja: en teoría, éramos una república democrática, pero en la práctica operaba un sistema político en el que el sufragio sólo era efectivo en la papelería oficial. Y aun cuando periódicamente había comicios electorales, los ciudadanos convocados a las urnas no decidían necesariamente el resultado de una elección, pues casi siempre estaba por encima de ellos, más o menos camuflado...*

p. 38

## El papel de las elecciones

### en una democracia de baja intensidad

SERGIO ORTIZ LEROUX

*Por definición, toda transición es transitoria. Cuando una transición se prolonga más allá de un tiempo acotado acaba por traicionarse a sí misma. Por su larga duración, la transición política en México parecía dirigirse hacia el puerto de la traición. Después de más de 20 años de cambios en el sistema de partidos, de acotaciones a la figura presidencial, de reformas provisionales y definitivas a las leyes e instituciones electorales federales, y de la emergencia de procesos de alternancia política en los ámbitos estatal y municipal...*

p. 44

## Dilemas

### de la gobernabilidad en la democracia

ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ

*...la «gobernabilidad» puede ser definida sintéticamente como la capacidad de un sistema para encontrar un equilibrio entre las expectativas de los grupos sociales y las respuestas institucionales a las mismas.1 Dicho de otro modo, la gobernabilidad se refiere a la necesidad de compatibilizar, de hacer «congruentes», las exigencias democráticas con las decisiones adecuadas por parte de las instituciones...*

p. 48



(1973 2002)

### CARLOS MOISÉS LÓPEZ ROSAS

**MOISÉS NACIÓ** un buen día 13 de enero de 1973. Llegó a un mundo naturalmente desconocido cuya exploración se volvió simultáneamente obsesión y pasión. Fue un destacado estudiante en la Facultad de Estudios Políticos Internacionales y de Gobierno.

La profesionalización de la política fue una de sus inquietudes capitales. Su tesis de licenciatura abordó frontalmente ese problema. Bajo el título *En busca de la profesionalización parlamentaria. El caso del Congreso del Estado de Jalisco, 1980-1995*, constató la inoperatividad de la actividad legislativa bajo condiciones de improvisación. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales fué su siguiente parada académica. En donde se tituló con la tesis: «Entre la soledad y el desencanto. Democracia procedimental y participación política del ciudadano: dilemas y paradojas». En esa misma Facultad continuó sus estudios de doctorado.

Moisés dejó de pensar y se convirtió en una idea que se piensa a sí misma; que se repite y se contesta; que polemiza consigo y que nos interpela cotidianamente. Con su muerte biológica, Moisés dejó inconcluso mucho de su trabajo intelectual, pero nos dejó el más difícil de los quehaceres: pensarnos a nosotros mismos.



# Consolidación democrática: un debate abierto



## 1. SOBRE LAS DEFINICIONES DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

**EN LA VASTA LITERATURA SOBRE LA CUESTIÓN DEMOCRÁTICA** se pueden reconocer, al menos, cuatro grandes perspectivas teóricas que atraviesan el debate contemporáneo: *a*) el elitismo competitivo y pluralista (Dahl, 1991), *b*) la radicalización democrática (Mouffe, 1996), *c*) la deliberación democrática (Habermas, 1998) y *d*) la complejidad de la democracia (Luhmann, 1993). En las últimas tres décadas, la primera perspectiva ha sido hegemónica en los estudios teóricos, comparativos y empíricos. De acuerdo a este enfoque, la teoría empírica de la democracia parte del concepto procedimental de *Poliarquía* (Dahl, 1971) para medir los grados de democracia de un régimen político. Empero, hoy por hoy, ya no es suficiente medir qué tan democrático es un régimen; se requiere, además, garantizar la sobrevivencia de la democracia a la que se accedió, es decir, dar paso al proceso de consolidación democrática.

**LA NOCIÓN DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA** es de reciente calibre. Fue en el contexto de la tercera ola de expansión global de la democracia (Huntington, 1994) que comenzó a emplearse como categoría analítica. Pero la consolidación democrática enfrenta dos problemas centrales: uno de índole conceptual; y el otro, de carácter operacional.

**POR UN LADO, DESDE EL ÁMBITO CONCEPTUAL**, si es que puede hablarse propiamente de un concepto, encontramos que el término está colmado de múltiples imprecisiones. Es impreciso porque no está claro en qué momento del cambio político da inicio el proceso de consolidación. Algunos autores señalan que comienza después de la instauración democrática (Morlino, 1985); otros advierten que implica una segunda transición u otra institucionalización (O'Donnell, 1988, 1996 *a*); algunos más lo han malinterpretado como un *continuum* inherentemente teleológico (Gunther, Diamondouros y Puhle, 1995).

**EN FIN, TODAVÍA NO HAY CONSENSO** en el léxico político sobre su significado concreto. En sentido amplio, la consolidación democrática designa el proceso mediante el cual las instituciones democráticas pueden sobrevivir en el tiempo y en el espacio en un contexto político y económico determinado. En sentido restringido, demanda la construcción de instituciones fuertes y democráticas, la expansión de la legitimidad



nunc non amaz esse impatam laeoxis talis qualis tui est rex muliori pormittendam o, admiror multum tuam decoram deditioris et colasto resonium.

del régimen y la responsabilidad de los actores políticos involucrados en el proceso democrático. En esta última dirección, podemos explorar dos rutas conceptuales: la primera, es el proceso mediante el cual el régimen democrático alcanza una amplia y profunda legitimación, de tal manera que todos los actores políticos importantes, tanto a nivel élite como masa, crean que éste es mejor para su sociedad que cualquier otra alternativa realista que puedan imaginar (Diamond, 1996); y, la segunda, es el abigarrado proceso de adaptación-congelamiento de estructuras y normas democráticas capaces de permitir la persistencia en el tiempo del régimen democrático, o de permitir su estabilización en todos los aspectos esenciales durante algunos años (Morlino, 1986; 1992).

**POR OTRO LADO, DESDE EL ÁMBITO OPERACIONAL**, los problemas son aún mayores. No está claro qué habría que medir para denotar el proceso de consolidación. A. Schedler nos advierte que el problema de la consolidación democrática incluso ya no es de carácter conceptual, sino operacional (Schedler, 2001: 66). Es decir, de ubicar claramente qué es lo que vamos a medir para determinar que un régimen democrático está consolidado.

**EN SÍNTESIS, POR CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA** podemos entender, siguiendo a Przeworski (1991), un sistema concreto de instituciones que, bajo condiciones políticas y económicas dadas, se convierte en el único concebible y nadie se plantea la posibilidad de actuar al margen de ellas, por lo que los perdedores sólo quieren volver a probar suerte en el marco de las mismas instituciones en cuyo contexto acaban de perder. Asimismo, se afirma que la democracia está consolidada cuando se impone por sí sola, esto es, cuando todas las fuerzas políticas significativas consideran preferible continuar supeditando sus intereses y valores a los resultados inciertos de la interacción de las instituciones.

## 2. BREVE HISTORIA DE LA NOCIÓN DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

**EN AÑOS RECIENTES**, los trabajos sobre consolidación democrática han sido muy elocuentes en la disciplina. Aunque el tema fue abordado con anterioridad, principalmente a finales de los años setenta y principios de los ochenta, con los trabajos de Linz (1987) y Blondel y Suárez (1981) sobre factores de quiebra de la democracia y fortaleza/debilidad de las instituciones políticas, respectivamente, el interés se incrementó a mediados y finales de la década de los ochenta y a lo largo de los noventa. El 16 y 17 de diciembre de 1985, O'Donnell y Nun organizaron un grupo de trabajo en la ciudad de Sao Paulo, Brasil, que elaboró la radiografía más completa sobre la consolidación democrática en el subcontinente americano hasta entonces existente. El evento, intitulado Oportunidades y Dilemas de la Consolidación Democrática en América Latina, analizó los alcances y límites de los procesos de democratización en Latinoamérica. Las discusiones de aquellos días fueron fehacientemente registradas y sintetizadas por Mainwaring (1986). En el encuentro se presentó la problemática inherente a la conceptualización del término consolidación democrática; los modelos analíticos para su estudio; las posibilidades, problemas y constreñimientos en la consolidación; las perspectivas de consolidación en cinco países de la región (Perú, República Dominicana, Uruguay, Brasil y Argentina); y las temáticas pendientes.

**CASI AL MISMO TIEMPO**, pero en Europa, Morlino (1985; 1986) reflexionó, inspirado en las transiciones a la democracia de mediados de los años setenta en Europa del sur, sobre un modelo de consolidación democrática para aquella región. En particular, diseñó una propuesta teórica sobre el cambio político a partir de las crisis políticas como fase de inicio de la transición, dando paso a una secuencia



que incluyó momentos de crisis, reconsolidación, hundimiento, transición continua, persistencia estable e inestable, transición discontinua, instauración y consolidación. Su tesis básica fue que todo régimen político fundacional se caracteriza porque los actores políticos imponen sus preferencias (coalición dominante).

**A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS NOVENTA**, una línea de investigación que destacó fue la asociada a la relación entre consolidación democrática e instituciones políticas concretas. En particular, sobresalieron importantes trabajos sobre el vínculo entre consolidación democrática e instituciones tales como el parlamento (Liebert y Cotta, 1990) y los partidos políticos (Morlino, 1992) en el sur de Europa. Además, las instituciones económicas también fueron objeto de preocupación en el horizonte democrático aunque desde distintas perspectivas (Lindblom, 1988; Przeworski, 1991).

**PARA 1995 Y 1996**, los estudios tomaron un nuevo aliento. En el primer año, Adam Przeworski (1995) y un equipo de veintidós destacados politólogos y economistas (José María Maravall, Philippe Schmitter, Alfred Stepan, Francisco Weffort, John Roemer, Barbara Stallings, entre otros) publicaron un exhaustivo estudio sobre la relación entre Estado, democracia y economía en países de Sudamérica y la Europa meridional y oriental. Los autores estudiaron las condiciones políticas, sociales y económicas bajo las cuales puede construirse una democracia sustentable. Una de sus conclusiones más sugerentes fue que una democracia es sustentable cuando promueve un entramado institucional normativamente aceptable y objetivos políticamente deseados, tales como libertad a pesar de la violencia arbitraria, seguridad material, igualdad o justicia, y cuando, en su momento, estas instituciones son expertas en el manejo de la crisis que resurge en caso de que tales objetivos no están siendo cumplidos.

**EL MISMO AUTOR REAFIRMÓ** estas ideas un año después (Przeworski, Álvarez, Cheibub y Limongi, 1996), en la ciudad de Taipei, Taiwan, durante el coloquio *La Consolidación de las Democracias de la Tercera Ola: Tendencias y Desafíos*. Przeworski reforzó sus conclusiones sobre la influencia de la economía en la consolidación democrática, advirtiendo que en un país que es lo suficientemente rico, con un ingreso per cápita de más de 6,000 dólares anuales, la democracia subsistirá con seguridad, pase lo que pase. Asimismo, la democracia tiene mayores probabilidades de sobrevivir en una economía en expansión con un ingreso de menos de 1,000 dólares per cápita que en un país cuyo ingreso per cápita es de entre 1,000 y 4,000 dólares, pero con una economía en contracción. Y es que uno de los aspectos más importantes de la sustentabilidad democrática es el desarrollo y el crecimiento económicos. Aspecto, por cierto, que algunos estudiosos (los mal llamados *transitólogos*, hoy convertidos en *consolidólogos*), le concedieron poca importancia, pues concentraron sus preocupaciones en el análisis de las instituciones electorales que garantizaran los mínimos requisitos que señala Dahl (1971) para la constitución de la poliarquía con miras a establecer la democracia electoral.

**A FINES DE 1995 Y DURANTE 1996**, los estudios sobre la durabilidad de la democracia ya se habían ampliado (Gunther, Diamandouros y Puhle, 1995; Huntington, 1996; Linz y Stepan, 1996; O'Donnell, 1996 *a*). Incluso, se presentó una de las primeras polémicas sobre el tema entre O'Donnell y tres autores que estudiaron la consolidación democrática en la Europa meridional. En su argumentación, O'Donnell manifestó su desacuerdo con el concepto de consolidación democrática que emplearon Gunther, Diamandouros y Puhle y les reclamó la visión noreuropea de democracia y el carácter teleológico del término consolidación que utilizan en su investigación. En su réplica, los tres autores (1996) criticaron el trabajo del destacado politólogo argentino por reducir su concepción de democracia a un discurso de corte meramente electoral.

**ENTRE LOS TRABAJOS MÁS RECIENTES** e innovadores sobre el tema destaca el de Schedler (1998), quien proporciona nuevas claves analíticas para reflexionar sobre la noción de consolidación democrática. Su investigación se estructura básicamente alrededor de cinco dimensiones que atraviesan la problemática en cuestión: evitar la quiebra, impedir la erosión, completar, profundizar y organizar la democracia. Para el autor, el proceso de consolidación democrática está asociado a la profundización y a la calidad democráticas; retos, en sí mismos, complicados pero inevitables.

### 3. PERSPECTIVAS Y PROBLEMÁTICAS ACERCA DE LA CONSOLIDACIÓN

**EL ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE CAMBIO** político ha tomado diferentes derroteros. Desde la Revolución de los Claveles en Portugal en 1974, fecha que marca el comienzo de la tercera ola de expansión global de la democracia, se experimentó un espectacular salto cuantitativo: de un 24 por ciento de países democráticos en el mundo en aquel año, se pasó a un 46 por ciento en 1990. Es decir, de 39 democracias instauradas aumentó a 76 poliarquías establecidas. Posteriormente, la euforia generada en 1989 por el aparente triunfo ideológico de la democracia liberal ante el derrumbe del socialismo real, provocó que los procesos de transición hacia la democracia se aceleraran y expandieran a lo largo y ancho del orbe. De 76 democracias en 1990 se pasó a 117 en 1995, las cuales, por lo menos, reunían los requisitos de la democracia electoral, es decir, competencia electoral y elecciones multipartidistas genuinamente competitivas (Diamond, 1996).

**LA VÍA DE LA TRANSICIÓN** para acceder al proceso de democratización fue (y ha sido) la divisa legitimadora de la política en los últimos años. El camino idóneo fue transitar de regímenes no democráticos (autoritarios o totalitarios) hacia regímenes democráticos, con todos los adjetivos que se le puedan achacar a la democracia. Collier y Levitsky encontraron más de 550 adjetivos que han acompañado al concepto en la investigación comparativa (Schedler, 1998), sin perder de vista, claro está, que las transiciones pueden ser regresiones.

**SIN EMBARGO**, en la actualidad esta fiebre democratizadora empieza a tomar un nuevo rumbo. La cuestión está centrada ya no sólo en la transición *per se*, sino en el proceso de consolidar la democracia que se conquistó. La consolidación democrática enfrenta múltiples desafíos. Es, sin duda, la etapa más crítica de la construcción del edificio democrático. Por ello, en el reciente debate ya están presentes diversas perspectivas para abordar la problemática:

#### 3.1 Consolidación democrática: un visión de conjunto (Schedler)

**DURANTE EL PASADO CUARTO DE SIGLO**, la tercera ola de democratización global ha traído más de 60 países que han transitado de regímenes autoritarios a regímenes democráticos. Por ello, sostener una democracia es una tarea tan difícil como establecerla. La pregunta es cómo fortalecer y estabilizar estos regímenes. A. Schedler (1998), comienza por preguntarse qué es la consolidación democrática.

**EL TÉRMINO CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA** fue utilizado para describir: a) el desafío para construir nuevas democracias seguras, b) la extensión de su expectativa de vida más allá de su corto término, c) la inmunización contra regresiones autoritarias, y d) la construcción de presas contra eventuales olas regresivas. Se han sumado nuevas tareas a lo antes señalado. La lista de problemas de la consolidación democrática es la siguiente: la erosión de la legitimidad popular, la difusión de los valores democráticos, la neutralización de los actores antisistema, la supremacía civil sobre la mili-



tar, la eliminación de los enclaves autoritarios, la construcción de partidos fuertes, la organización de los intereses funcionales, la estabilización de las reglas electorales, la rutinización de la política, la descentralización del poder estatal, la introducción de mecanismo de democracia directa, la reforma judicial, el combate a la pobreza y la estabilización económica.

**NO OBSTANTE**, el concepto de consolidación democrática es un término confuso. Un concepto nebuloso en el estudio del fenómeno. En el campo científico se avanza cuando se tiene un entendimiento común de los términos clave del campo. En ese sentido, la aspiración de la subdisciplina de la consolidología está anclada en un concepto inconsistente, oscuro y disperso. Prevalece un desorden conceptual que afecta la comunicación académica, la construcción teórica y la acumulación de conocimiento.

**CUANDO ESTUDIAMOS LA DEMOCRATIZACIÓN** tendemos a clasificar los regímenes entre democráticos y no democráticos. Los criterios comúnmente aceptados han sido los señalados por Robert Dahl: derechos civiles y políticos, elecciones inclusivas, competitivas y limpias. Dahl se refiere a los países que cumplen con este criterio como poliarquías, pero también pueden señalarse como democracias liberales. Dos tipos de democracia pueden ser advertidos en el estudio de las nuevas democracias: por un lado, aquellos que oscilan entre la democracia y el autoritarismo: el autor les llama regímenes semidemocráticos de democracia electoral. Por el otro, están las democracias avanzadas, las cuales poseen los mínimos criterios de democracia liberal.

**EL AUTOR CLASIFICA BAJO CUATRO CATEGORÍAS** el comportamiento de los regímenes políticos: autoritarismos, democracia electoral, democracia liberal y la democracia avanzada. Corresponde a las formas que Collier y Levitsky han utilizado para ordenar el universo semántico y sus subtipos. Schedler pretende reordenar el mapa conceptual de los estudios sobre consolidación. Presenta cinco formas de comportamiento de los regímenes políticos a la luz de la consolidación democrática: previniendo la quiebra de la democracia, previniendo la erosión democrática, completando la democracia, profundizando la democracia y organizando la democracia. Señala cómo en el caso de la quiebra de la democracia el régimen sufre una regresión de las democracias electoral y liberal al régimen autoritario. El grave problema de la erosión democrática se experimenta a través de una regresión de la democracia liberal a la electoral. Profundizar la democracia significa acceder a la liberal. Mientras que profundizarla requiere transitar hacia la democracia avanzada. El problema de la organización se concentra en la democracia liberal. Finalmente, el autor se desliga de la crítica que los autores han hecho a la visión teleológica de la consolidación democrática (O'Donnel y Schneider), y asume que su posición está alejada de la visión lineal del progreso.

**¿CÓMO EVITAR LA QUIEBRA DE LA DEMOCRACIA?**, se pregunta el autor. La preocupación por la sobrevivencia del régimen describe el significado clásico de la consolidación democrática. Las versiones positivas de consolidación hablan de sobrevivencia, continuidad, persistencia, sustentabilidad, permanencia, etcétera. Por su parte, las negativas formulan términos como fragilidad, inestabilidad, incertidumbre, vulnerabilidad, reversibilidad, etcétera. La preocupación central es cómo prevenir la muerte de la democracia. Una primera noción que advierte los peligros de quiebra debe estar relacionada con los actores antisistema que se desvían o abrigan motivos antidemocráticos. Así, por ejemplo, en América Latina los miedos de la quiebra democrática se han enfocado sobre los profesionales de la violencia estatal y a una clase empresarial con sólida reputación antidemocrática.

**LA LISTA DE ASESINOS Y CAVADORES** de las reglas democráticas son: a) hombres en armas (guerrillas, cárteles de la droga, protestas violentas en la calle), b) presidentes electos que apoyan autogolpes, y c) una población

desencantada que llegan a tirar una democracia que no le ha satisfecho en términos materiales. Por ello, es importante eliminar, neutralizar o convertir a los jugadores desleales. Para evitar la quiebra democrática se requiere: el funcionamiento económico, la construcción del Estado nacional, la creación de una legitimidad masiva, la difusión de los valores democráticos, la eliminación de los legados autoritarios, la institucionalización del sistema de partidos, etcétera.

**LA EROSIÓN DE LA DEMOCRACIA** es uno de los problemas fundamentales de la consolidación democrática. Algunas formas de erosión que atacan los pilares institucionales de la democracia son: a) la violencia estatal al igual que la debilidad del Estado puede subvertir las reglas de la ley; b) el auge de los sistemas hegemónicos puede socavar la competencia electoral; c) el declive de las instituciones electorales puede afectar la honestidad de la emisión del voto; d) los titulares del poder pueden usar su acceso privilegiado a los recursos del Estado y a los medios de comunicación de manera que violen los estándares mínimos de oportunidades electorales caracterizadas por ser limpias e iguales, y e) la introducción de leyes ciudadanas excluyentes pueden violar las normas democráticas de inclusión.

**LA DEMOCRACIA ELECTORAL** enfrenta el desafío positivo simétrico de completar la democracia. El objetivo es no caer en una democracia disminuida. En América Latina, las configuraciones para completar la democracia han sido: a) ciertos países autoritarios incluyeron reglas no democráticas dentro de la constitución, en tales casos, la democratización requiere que estos legados autoritarios formales sean removidos y proceder a lo que Stepan y Linz llaman la

consolidación constitucional; b) otro desafío para completar el proceso democrático, es la peculiar crisis de los sistemas de partido hegemónico, en tal caso, la pregunta central es, en qué momento este tipo de partidos (autoritarios) llegaron a ser partidos dominantes (democráticos), y c) la transformación de las democracias no liberales latinoamericanas en liberales, lo que implica, al menos, tres requisitos: la construcción estatal, la domesticación legal de Estado y la domesticación democrática de Estado. Dos desafíos para completar la democracia en América Latina son: la reforma del Estado y la reforma judicial.

**POR SU PARTE**, profundizar la democracia significa acceder a una democracia liberal con todas las libertades y derechos políticos que ello implica. Particularmente el autor se refiere al modelo de democracia liberal sostenido por Diamond (1996). Las características que señala este último sobre la democracia liberal son: que el poder real reside en los funcionarios electos; que el poder ejecutivo está constreñido constitucionalmente; que los resultados electorales son inciertos; que los grupos minoritarios pueden expresar sus intereses en el proceso político y usar su lengua y cultura; que los ciudadanos tienen múltiples canales para la expresión y representación de sus intereses y valores; que los ciudadanos son políticamente iguales ante la ley; que el imperio de la ley protege a los ciudadanos del arresto injustificado, del exilio, del terror, de la tortura. A su vez, organizar la democracia liberal significa aumentar la calidad de la misma. El debate entonces se coloca en construir altos niveles de calidad democrática.

**UNA DE LAS PREOCUPACIONES** centrales de Schedler (2001) es cómo medir la consolidación de la democracia. Para ello comienza por establecer las diversas concepciones de la consolidación (enunciadas ya con anterioridad) que están registradas en el cuadro 1.

**PERO LA APORTACIÓN MÁS DESTACADA** del autor consiste en aportarnos una sugerente forma de medir la consolidación democrática determinada según las tipologías de evidencia e inferencia señalados en la tabla 1:

TABLA 1

MIDIENDO LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA		
NIVEL DE MEDICIÓN Y CAUSALIDAD	OBJETO DE LA OBSERVACIÓN	SUPOSICIONES CAUSALES
Fundamentos conductuales	Conductas observables: factuales y contra-factuales	Las instituciones dependen de los actores. La conducta pasada (bajo presión) predice la conducta futura
Fundamentos actitudinales	Perspectivas participantes: estrategias, normas y percepciones	Las actitudes predicen conductas
Fundamentos estructurales	Contextos estructurales: económico, social e institucional	Los contextos (incentivos y constreñimientos) forman actores y actitudes

Fuente: Schedler (2001)

CUADRO 1

CONCEPCIONES DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA



Fuente: Schedler (2001)

### 3.2 Consolidación y sustentabilidad democráticas (Przeworski)

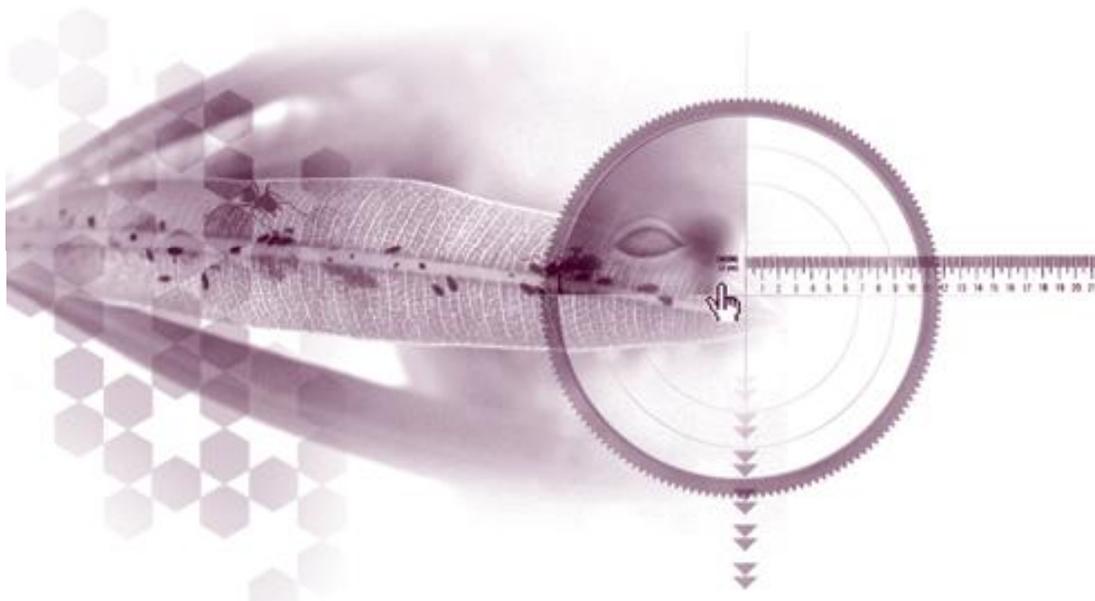
**ALGUNOS HAN LLAMADO AL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN** democrática como democracia sustentable (Przeworski, 1995), concepto con el cual quieren designar la persistencia o sobrevivencia de las instituciones democráticas al enfrentarse a conflictos políticos y económicos constantes, proceso que tiende a institucionalizar la incertidumbre y propiciar el acatamiento de los resultados por parte de los perdedores. Para el autor, lo que hace que la democracia sea sustentable son sus instituciones y su desempeño. Por lo tanto, la democracia es sustentable cuando su marco institucional promueve objetivos normativamente deseables y políticamente deseados, como la erradicación de la violencia arbitraria, la seguridad material, la igualdad y la justicia, y cuando, al mismo tiempo, las instituciones son capaces de enfrentar las crisis que se producen si esos objetivos no llegan a cumplirse (Przeworski, 1995: 157).

**EL PROBLEMA SE UBICA EN LOS EFECTOS** que las instituciones democráticas tienen en la vida política. En ese sentido, dos son los principales efectos que las instituciones tienen: 1) hay suficientes razones para creer que las distintas arquitecturas institucionales afectan el rendimiento de los sistemas democráticos: los argumentos normativos no son concluyentes y los datos empíricos de los efectos de los distintos diseños son limitados, es decir, las democracias no son todas iguales, y definir qué son es importante para saber cómo se desempeñan; y 2) el efecto de las circunstancias exógenas sobre la supervivencia de la democracia depende de su estructura institucional específica: la estabilidad democrática no es sólo una cuestión de condiciones económicas, sociales o culturales, pues los diseños institucionales difieren entre sí

en cuanto a su capacidad para procesar conflictos, en particular cuando estas condiciones son tan adversas que llega a percibirse que el desempeño democrático es inadecuado.

**LAS CONDICIONES PARA CONSTRUIR** marcos institucionales sustentables están dados por el reconocimiento de los siguientes aspectos: a) el carácter heterogéneo de las sociedades: desde el punto de vista cultural las sociedades heterogéneas plantean problemas peculiarmente difíciles en cuanto al diseño de las instituciones que canalicen los conflictos dentro de un marco legal de interjuego de intereses; b) la promoción de incentivos para que los gobiernos actúen de forma responsable: este requisito no lo cumplen todos los marcos institucionales, los gobiernos son controlables sólo cuando los votantes pueden identificar con claridad la responsabilidad política que les cabe a los partidos en competencia, cuando es posible castigar efectivamente a las autoridades que no cumplen con sus funciones y cuando los ciudadanos están lo suficientemente informados como para evaluar con precisión la gestión pública; y c) el conflicto en torno a las instituciones tiende a ser prolongado: las fuerzas políticas tienden a dividirse entre las que sostienen que se han logrado las transformaciones necesarias y las que quieren ir más lejos, pero la democracia es sustentable cuando todas las fuerzas políticas importantes encuentran que lo mejor es promover sus intereses y valores dentro del marco institucional, aunque la mayoría de las democracias nuevas enfrentan el desafío de consolidar las instituciones políticas nacientes en un momento en que las condiciones materiales siguen deteriorándose, en especial la cuestión económica (Przeworski, 1995: 158-160). Este último aspecto será la preocupación del siguiente trabajo del autor.

**LA PREGUNTA CENTRAL**, en el más reciente libro de Przeworski y su equipo de trabajo (Przeworski *et al.* 2000), es si la democracia sustenta u obstaculiza el desarrollo económico. El análisis está basado en 135





países observados entre 1950 y 1990, siendo su unidad de análisis un país en particular durante un año específico; en total serían 4,318 países-años, de los cuales los datos económicos están típicamente disponibles para 4,126 observaciones. El autor comienza por analizar la relación entre democracia y desarrollo. Este análisis está sustentado en el impacto de los índices de crecimiento económico. En su análisis encuentra que las democracias son más vulnerables a las crisis económicas que las dictaduras. Más aún, toda la inestabilidad está limitada a las democracias pobres, las cuales son extremadamente débiles cuando tienen que encarar crisis económicas.

**POR SU PARTE, EN LA RELACIÓN INVERSA**, desarrollo y democracia, encuentra que el impacto de los regímenes en desarrollo está estrechamente mediatizado por el tamaño del gobierno, específicamente de los gastos públicos. Diseñando modelos económicos del tamaño óptimo del gobierno, considera que el tamaño actual debiera ser muy pequeño bajo una autocracia, muy grande bajo una burocracia, y cerca a un óptimo bajo una democracia, y que el tamaño de un gobierno debiera tener un impacto en los índices de crecimiento. No existe evidencia de que en promedio, las dictaduras sean mejores en generar crecimiento, que las democracias. Más aún, cuando las dictaduras generan desarrollo, terminan explotando mano de obra barata.

**UNA VEZ QUE DIFERENTES TIPOS DE DEMOCRACIA** se distinguen, llega a ser claro que las democracias parlamentarias son mejores en generar desarrollo que otros regímenes políticos, incluyendo las democracias presidenciales, pero también diferentes tipos de dictaduras. En efecto, para resumir estos resultados en un tono positivo, acaba sosteniendo que para obtener una democracia es necesario apoyar a la democracia, no a la dictadura. Y en la medida en que los regímenes políticos tengan un impacto en el tema del desarrollo económico, está claro que las democracias parlamentarias dominan todas las alternativas.

### 3.3 Consolidación e institucionalización plena (O'Donnell)

**G. O'DONNELL PLANTEA LA HIPÓTESIS** de una segunda transición (O'Donnell, 1988), la cual se experimenta desde un gobierno democrático instaurado y consiste en el funcionamiento efectivo de un régimen democrático, sin eludir, claro está, dos riesgos latentes de regresión autoritaria a los que constantemente se enfrenta una poliarquía en proceso de consolidación: la muerte súbita (el golpe de Estado) y la muerte lenta (la erosión política). La segunda transición estaría abortada por cualquiera de los dos medios.

**PERO LA APUESTA FUERTE DEL AUTOR** en el tema de la consolidación democrática es por lo que ha denominado la otra institucionalización.<sup>1</sup> Una vez que las elecciones están institucionalizadas, se puede decir que la poliarquía, o la democracia política, está consolidada: si existe la expectativa de que se mantendrán en un futuro indefinido elecciones limpias, competitivas y regulares y si esta expectativa es compartida por la mayoría de los actores políticos y la opinión pública, si múltiples actores invierten estratégicamente sus recursos suponiendo la continuidad de las elecciones y de las autoridades electas, entonces, es probable que la poliarquía subsista (O'Donnell, 1996: 11).

**PARA EL AUTOR**, democracia y consolidación son dos términos demasiado polisémicos como para formar un bien par. No hay teoría que nos diga por qué y cómo las nuevas poliarquías que institucionalizaron las elecciones van a completar su complejo institucional o llegar a consolidarse. Todo lo que podemos decir con nuestros conocimientos, en opinión de O'Donnell, es que, mientras las elecciones estén institucionalizadas, las poliarquías probablemente subsistirán. Podemos agregar, advierte, la hipótesis de que esta probabilidad es mayor para las poliarquías que se

<sup>1</sup> O'Donnell en términos autocríticos reconoce que su hipótesis sobre la "segunda transición" tiene un fuerte contenido teleológico, por lo que propone la noción de "institucionalización plena" para hacer referencia a la idea de consolidación democrática. Esta es la razón por la que sólo enunciamos la hipótesis de la "segunda transición" en este trabajo.

# UNA VEZ QUE LAS ELECCIONES ESTÁN **INSTITUCIONALIZADAS**, SE PUEDE DECIR QUE LA **POLIARQUÍA**, O LA DEMOCRACIA POLÍTICA, ESTÁ **“CONSOLIDADA”**

encuentran formalmente institucionalizadas, pero esta afirmación no es realmente interesante si no tomamos en cuenta otros factores que pueden tener importantes efectos independientes sobre la probabilidad de supervivencia de cada subtipo de poliarquía (p.15).

**EN CONSECUENCIA**, agrega el autor, aplicar los términos consolidada o altamente consolidada a ciertas poliarquías no es más que decir que están institucionalizadas en el sentido que uno espera y aprueba. Ante la falta de una teoría que explique cómo y por qué esto puede suceder, la expectativa de que otras poliarquías lleguen a ser consolidadas o altamente institucionalizadas parece al menos prematura. En todo caso, esa teoría sólo podría ser elaborada sobre la base de una descripción positiva de los principales rasgos de todos los casos pertinentes (p. 15).

**O'DONNELL**, aun cuando algunos (Linz, Stepan, Przeworski) puedan no referirse explícitamente a la institucionalización, los autores que se restringen al término consolidación también postulan, de forma más o menos implícita, la efectiva adecuación entre las reglas formales y el comportamiento real (p. 18). Otro de los problemas que observa el autor, es el de quién y, en qué medida, se debería adherir a las reglas formales para que la democracia se consolide el requisito de la legitimidad que algunas definiciones incorporan.

**FINALMENTE, O'DONNELL AFIRMA** que las democracias pueden consolidarse bajo un proceso simultáneo de institucionalización formal e informal. Formalmente están institucionalizadas cuando las libertades democráticas son efectivas (votación sin coerciones, libertad de opinión, de movimiento, de asociación, entre otras). Cuando el conjunto de derechos democráticos y liberales son efectivos. Cuando existe plena ciudadanía civil y política, y cuando las poliarquías formalmente institucionalizadas exhiben distintas combinaciones de democracia, liberalismo y republicanism.

**SOBRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN INFORMAL**, nos dice: el que algunas poliarquías sean informalmente institucionalizadas tiene varias consecuencias importantes (p. 22). Entre ellas, se destaca que una estrechamente relacionada con el desdibujamiento de los límites entre las esferas pública y privada es el *accountability*. Aun cuando la poliarquía no está formalmente institucionalizada, supone una enorme diferencia con cualquier tipo de régimen autoritario. El autor señala que de lo que se carece es de otra dimensión del *accountability*: denominada por O'Donnell como horizontal, es decir, aquellos controles que algunas agencias estatales se supone que ejercen sobre otras agencias del estado.

### 3.4 Consolidación y estabilidad democráticas (Morlino)

**LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN MORLINO** (1995), es una de las etapas de cómo cambian los regímenes políticos. La consolidación sigue a la instauración democrática, aunque, aclara el autor, no son fenómenos que se sigan con necesaria unilinealidad. La instauración puede desembocar en la consolidación, pero también en un cambio de dirección dentro del proceso de instauración o en una nueva crisis del sistema político. La consolidación es, pues, uno de los posibles resultados de la instauración (**ver cuadro 1**). Y, señala el autor, también es un resultado bastante importante: muchas de las crisis y caídas de Europa entre las dos guerras o del continente latinoamericano, se explican, en un primer análisis, como incapacidad del régimen democrático de consolidarse.

**EL AUTOR INSISTE**: ...el mismo término resultado' consolidación como resultado de la instauración se usa con cautela, en cuanto que hace suponer que la consolidación comienza en cuanto termina la instauración. Y eso sólo en el sentido de que la consolidación comienza cuando cada una de las nuevas instituciones y normas del sistema están ya creadas, o restauradas, y empiezan a funcionar (Morlino, 1995: 112).

**LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA** se puede definir como el proceso de cristalización en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios de las distintas estructuras y normas democráticas, provocado por el transcurso del tiempo (p. 113). El tiempo puede llevar a crisis, rupturas, cambios, pero si se da esa cristalización-adaptación se tiene consolidación. Cristalización y adaptación no significan ni implican necesariamente rigidez, sino sólo fijación de instituciones y procedimientos propios de un determinado régimen democrático. Además, advierte Morlino, si se considera la relación entre régimen y sociedad civil, la consolidación implica también la progresiva ampliación de la aceptación de esas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, la conciencia cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional, en síntesis, la progresiva ampliación de la legitimación del régimen.

**LA CONSOLIDACIÓN, AFIRMA EL AUTOR**, es un proceso complejo y variado. Puede concretarse en la fijación de prácticas, de comportamientos políticos repetidos en el tiempo; puede consistir también en una posterior articulación de las distintas estructuras democráticas; puede caracterizarse por la adaptación progresiva de las instituciones a la realidad cambiante dentro de los límites de la carta constitucional; puede comportar la adquisición de identidad y un notable grado de autonomía de algunas instituciones también respecto de la sociedad civil; puede consistir en una ampliación del apoyo a las diversas instituciones democráticas. En otras palabras, señala el autor, a ese reforzamiento-consolidación se llega a través de muy diversas modalidades.

**LA PROGRESIVA AMPLIACIÓN DE LA LEGITIMACIÓN** o aceptación tanto de las estructuras del régimen como de las estructuras intermedias (partidos) es también la condición esencial que lleva al reforzamiento de las instituciones y, por tanto, a la consolidación del régimen, en sentido estricto. La legitimación está en la base del proceso. Dicho proceso presenta algunas características comunes y recurrentes en los diversos países (Morlino, 1995: 114-115):

**LA REALIZACIÓN Y MANTENIMIENTO** del compromiso democrático, o el modo en que se acrecienta o se mantiene y recrea la legitimación democrática.

**EL RESPETO DE LA LEGALIDAD**, como capacidad de la élite del gobierno y de los propios aparatos de colocarse sencillamente como garantes del respeto a las leyes, de las decisiones tomadas, aunque sea de forma aproximada y limitada.

**LA NEUTRALIDAD O NEUTRALIZACIÓN** de los militares: el pleno éxito de la consolidación supone que las elites civiles

mantienen una estrategia que persuade a los militares primero de aceptar el nuevo sistema político y después a quedarse definitivamente en los cuarteles.

**LOS FACTORES ECONÓMICOS O SOCIALES** no constituidos del todo claramente: el análisis de consolidaciones pasadas también muestra una notable diversidad de esos factores de un país a otro, de tal modo que hace inadecuado cualquier análisis que vaya en esa dirección.

**EL PAPEL DE LOS PARTIDOS Y DEL SISTEMA DE PARTIDOS** en la consolidación: los partidos pueden ser los principales agentes de consolidación, en cuanto que representan la única estructura que por necesidad tiene intereses vitales en el mantenimiento de los sistemas democráticos.

**LA ESTRUCTURA DEL RÉGIMEN** o el Estado, esto es, el papel del sector público en la economía y las políticas realizadas.

**LA CONSOLIDACIÓN**, si tiene éxito, se hace fuerte y el régimen democrático para a la persistencia estable. Por su parte, el resultado de la consolidación débil es la persistencia inestable. Dos conceptos juegan aquí un papel determinante: persistencia y estabilidad. Con el primer término se entiende la capacidad de duración del sistema político. Con el segundo, la razonablemente *previsible* capacidad de duración del sistema político (p. 115).

**EN UN RECIENTE ESCRITO PRESENTADO EN LA REUNIÓN** de la Asociación Americana de Ciencia Política, Morlino (2001) vuelve nuevamente al tema de la consolidación democrática mencionando tres vías (o tipos) de consolidación: consolidación basada en el Estado (*state consolidation*); consolidación basada en la élite (*elite consolidation*). Consolidación basada en el partido (*party consolidation*). El primer caso se presenta cuando el proceso que sigue inmediatamente a la instauración del nuevo régimen democrático se caracteriza por presentar una legitimación inclusiva en combinación con el control de la sociedad civil a través del clientelismo, un amplio sector público y partidos políticos con penetración substancial dentro de la sociedad civil.

**EL SEGUNDO CASO SE CARACTERIZA** por que las élites partidistas juegan un papel determinante en la expansión de la legitimidad de las nuevas instituciones democráticas y en el soporte del proceso de consolidación. Finalmente, bajo condiciones de legitimación limitada o exclusiva el control

CUADRO 2  
PROCESOS Y ESTADOS DE LOS RÉGIMENES POLÍTICOS Y SUS CONSECUENCIAS (VERSIÓN PARCIAL)



Fuente: Morlino (1995)



partidista dominante sobre la sociedad puede ser sólo la ruta de la consolidación; dicho control puede constreñir la conducta de los individuos y grupos en la sociedad civil, orientando el comportamiento dentro de arenas democráticas institucionalizadas con la capacidad de constreñir el conflicto.

### 3.5 Consolidación y representación de los grupos sociales (Schmitter)

**PARA P. SCHMITTER (1993), LA CONSOLIDACIÓN** podría definirse como un proceso en el que se transforman los acuerdos accidentales, las normas prudenciales y las soluciones fortuitas que han surgido durante la transición, con objeto de lograr relaciones de cooperación y competitividad que han demostrado ser más confiables, que se practican con regularidad y son aceptadas voluntariamente por individuos o colectividades, es decir, por los políticos y ciudadanos que participan en un gobierno democrático (Schmitter, 1993: 3). Según el autor, al afianzarse este régimen se institucionalizará la incertidumbre respecto de ciertos papeles y aspectos políticos, pero también se asegurará a sus ciudadanos que la pugna por el poder y/o la influencia será justa y habrá de circunscribirse a una gama de resultados predecibles.

**PARA SCHMITTER, LA ESENCIA DEL DILEMA** de la consolidación reside en el hecho de crear una serie de instituciones que los políticos aprueben y los ciudadanos consientan en apoyar (p. 4). Una de las conclusiones fuertes es que los partidos no son ya la parte más importante de la estructura representativa de las complejas sociedades democráticas. Al contrario, señala el autor, dichas organizaciones, basadas en la territorialidad, simbólicamente oprimidas y orientadas en términos electorales, parecen tener considerables ventajas iniciales durante el proceso de consolidación, pero aún está por verse si podrán llevar a cabo su proyecto de transformarse a la larga en hegemonías permanentes dentro de cualquier tipo de democracia.

**TRAS LA ETIQUETA DE DEMOCRACIA** se esconde el desarrollo continuo de las reglas y prácticas, así como una extraordinaria diversidad de instituciones. El hecho de que el mundo esté siendo arrollado por un número sin precedentes de los regímenes autocráticos que desaparecen, no significa que sus sucesores sigan necesariamente los rumbos que tomaron las democracias que los antecedieron, pues estos neodemócratas no sólo tienen la posibilidad de saltarse varias etapas en su esfuerzo por emular lo que ellos consideren como las prácticas más exitosas de sus precursores, sino que incluso pueden describir novedosos acuerdos propios (p.26).

**EL SELLO DE LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA** moderna es su dependencia de la representación indirecta más que de la participación directa de los ciudadanos. Sin embargo, podrían producir una combinación diferente de las formas que adopta la representación moderna y, en consecuencia, consolidar el tipo de democracia que resulte más apropiado para resolver las divisiones y los conflictos de sus respectivas sociedades.

**LO ANTERIOR NO SIGNIFICA** que la democracia de los partidos políticos esté a punto de ser reemplazada por la democracia de las asociaciones de intereses, y mucho menos por la de los movimientos sociales. Los expertos que en algún momento predijeron que la función aspiraría a suplantar al territorio como base de la representación, que el proceso legislativo sería gradualmente desplazado por las concertaciones tripartitas entre el capital, el trabajo y el Estado, o que la identificación partidista se debilitaría en contraste con la movilización o los pronunciamientos de carácter social, estaban equivocados.

**LO QUE TENDRÍA QUE HABERSE APRENDIDO**, según Schmitt, es que la representación entre los grupos sociales y las dependencias estatales no es un juego de suma cero. Es una esfera muy amplia en la cual hay lugar para desplazarse en diversas direcciones, así como para que existan simultáneamente formas diferentes de actuar. Sin embargo, aún no se sabe si los dirigentes de las actuales neodemocracias, asediados en todos los frentes por conflictos sociales, económicos y culturales, tendrán la imaginación y el valor suficiente para experimentar con esas nuevas formas y para ampliar el campo de la representación (p. 26).

### 3.6 Consolidación y juego político único (Linz y Stepan)

**LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA**, en términos de Linz y Stepan (1996b), es una definición estrecha pero que, sin embargo, combina dimensiones de comportamiento, actitudinales y constitucionales. En esencia, entienden por democracia consolidada un régimen político en el que la democracia como un complejo sistema de instituciones, reglas, incentivos y desincentivos, se ha convertido, por decirlo de alguna manera, en *the only game in town* (Linz y Stepan, 1996b: 30). En lo que se refiere a los comportamientos, la democracia llega a ser *the only game in town* cuando ningún grupo político significativo intenta seriamente derribar el régimen democrático o promover la violencia doméstica o internacional para separarse del Estado. En cuanto a las actitudes, la democracia se convierte *the only game in town* cuando, incluso frente a crisis políticas y económicas severas, la abrumadora mayoría de la población cree que cualquier cambio político posterior debe surgir de entre los parámetros de los procedimientos democráticos. En términos constitucionales, la democracia está consolidada cuando todos los actores de la comunidad política llegan a habituarse al hecho de que el conflicto político dentro del Estado será resuelto de acuerdo a normas establecidas y que las violaciones a esas normas probablemente serán inefectivas y costosas.

**LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA SE REFIERE**, pues, a los tres siguientes aspectos más específicamente:

**COMPORTAMIENTOS:** un régimen democrático se consolida en un territorio cuando ningún actor nacional, social, económico, político o institucional destina recursos importantes al intento de alcanzar sus objetivos creando un régimen no democrático o separándose del Estado.

**ACTITUDES:** un régimen democrático está consolidado cuando una gran mayoría de la opinión pública, incluso en medio de grandes problemas económicos y de una profunda insatisfacción con los funcionarios, mantiene la creencia de que los procedimientos e instituciones democráticos constituyen el modo más apropiado de gobernar la vida colectiva y cuando el apoyo a las alternativas antisistema es pequeño o está más o menos aislado de las fuerzas democráticas.

**CONSTITUCIONALES:** un régimen está consolidado cuando las fuerzas gubernamentales y no gubernamentales se sujetan y habitan a la resolución del conflicto dentro de los límites de las leyes, los procedimientos y las instituciones específicas sancionadas por el nuevo proceso democrático.

**PARA LOS AUTORES**, existen dos salvedades a la hora de reflexionar sobre la consolidación: la primera, advierte que cuando se habla de democracia consolidada, no se excluye la posibilidad de que se quiebre en el futuro; y segunda, señala que no se trata de insinuar que existe sólo una clase de democracia consolidada. Sobre el primer punto habría que comentar que la quiebra no se relacionaría con la debilidad o los problemas específicos del proceso histórico de consolidación democrática, sino con una nueva dinámica en la que el régimen democrático no puede resolver un conjunto de problemas, una alternativa no democrática gana importantes apoyos y los ex leales al régimen democrático comienzan a comportarse de un modo desleal o semileal respecto de la constitución. En el segundo caso, los autores refieren que dentro de la categoría de democracias consolidadas



hay un *continuum* que va desde las democracias de baja calidad hasta las de alta calidad; por ende, el mejoramiento de la calidad de las democracias consolidadas es una tarea política e intelectual urgente.

**PARA QUE LA CONSOLIDACIÓN** democrática se afirme debe advertir cinco condiciones interconectadas entre sí (Linz y Stepan, 1996b: 32-34):

**UNA SOCIEDAD CIVIL** libre y activa: con el término se refieren a aquella arena de la comunidad política en que grupos, movimientos e individuos autorizados y relativamente autónomos intentan articular valores, crear asociaciones y solidaridades y satisfacer sus intereses.

**UNA SOCIEDAD POLÍTICA** relativamente autónoma: se refiere a la arena en la cual los actores políticos compiten por el derecho legítimo de ejercer el control sobre el poder público y el aparato del Estado.

**SUJECCIÓN DE LOS ACTORES** al *imperio de la ley*: todos los actores importantes especialmente el gobierno democrático y el aparato del Estado deben rendir cuentas frente al imperio de la ley y habituarse a él.

**UNA BUROCRACIA ESTATAL ÚTIL**: debe existir una burocracia eficiente a disposición de los líderes democráticos con el objetivo de lograr que el Estado funcione satisfactoriamente en beneficio de la ciudadanía.

**UNA SOCIEDAD ECONÓMICA** institucionalizada: el término es usado para dirigir la atención hacia dos cuestiones que los autores creen que son teórica y empíricamente consistentes: la primera, no puede existir una democracia consolidada con una economía dirigida (excepto tal vez en tiempos de guerra) y, la segunda, nunca habrá una democracia consolidada moderna que posea una economía de mercado pura. Las democracias consolidadas requieren de la aceptación de una serie de normas, instituciones y regulaciones social y políticamente construidas y aceptadas que medien entre el Estado y el mercado.

#### 4. LOS DESAFÍOS DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

**EN EL PLANO DE LA INVESTIGACIÓN TEÓRICA**, diversos académicos han intentado elevar el tema de la consolidación a rango de *pseudocampo*, llamándolo vagamente consolidología: una especie de rama de otro campo impreciso de la ciencia política: la transitología (Schmitter y Karl, 1994). Ambos términos, por cierto, intentan decir mucho, pero en realidad dicen poco. Pertenecen más a momentos de euforia intelectual que a innovaciones científicas de la disciplina. Ello puso de manifiesto un problema de fondo de la ciencia política: la inexistencia de un vocabulario común sólidamente estructurado y mínimamente aceptado, que dé cuerpo al estudio de la política, muy al margen de modas académicas que confunden y complican el estudio del fenómeno político.

**EN CONTRASTE CON ESTOS ENFOQUES**, la consolidación democrática puede (y debe) ser vista como un fenómeno perteneciente a un campo más amplio y general de la ciencia política: el de los cambios políticos en la sociedad contemporánea. Este fenómeno presenta múltiples y diversas aristas en su análisis. Así, por ejemplo, una apretada lista de problemas de la consolidación democrática (mismos que pueden fungir como condiciones para su cumplimiento) debe advertir temáticas tan divergentes como: la erosión de la legitimidad popular, la difusión de los valores democráticos, la neutralización de los actores antisistema, la supremacía civil sobre la militar, la eliminación de los enclaves autoritarios, la construcción de partidos fuertes, la organización de los intereses funcionales, la estabilización de las reglas electorales, la rutinización de la política, la descentralización del poder estatal, la introducción de mecanismos de democracia directa, la reforma judicial, el combate a la pobreza y

la estabilización económica (Schedler, 1998). Estos son sólo algunos botones de muestra de los muchos problemas que la política democrática tiene que intentar resolver.

**EN TODA APROXIMACIÓN A LA HISTORIA** mínima de cualquier concepto político, sea éste consolidación democrática u otro, quedan aún más interrogantes por responder que respuestas satisfactorias por celebrar. No podía ser de otra manera. Las ciencias sociales no trabajan con conceptos cerrados a la crítica histórica o teórica. Si aceptamos sin conceder que la consolidación es una extensión de la transición política, con toda la herencia de virtudes y defectos que ésta puede acarrear, entonces corremos el riesgo de anclar el análisis en un *continuum* teleológico y reduccionista, que en última instancia buscará la consolidación pura; aspecto, evidentemente, que no aclara el estado de la cuestión sino más bien tiende a confundirlo, dado el carácter lineal de la explicación del fenómeno. Si, por el contrario, elegimos una mirada rígida y ortodoxa en términos de separar transición y consolidación como dos procesos divorciados, el resultado puede ser desalentador, ya que el análisis será incompleto y deshilvanado.

**POR ELLO, AMBOS PROCESOS** pueden (y deben) ser vistos como dimensiones complementarias de un mismo fenómeno: el cambio político. En efecto, puede haber transición sin consolidación, pero no consolidación sin transición. Recordemos que en cada uno de los momentos del cambio se experimentan fuertes tensiones. Así, por ejemplo, durante el proceso de profundización democrática, el riesgo de regresión autoritaria está presente constantemente: la erosión del entramado democrático puede conducir a la muerte lenta de la democracia.

**SI, COMO SEÑALA O'DONNELL**, el desafío es liberarnos de algunas ilusiones para propiciar la otra institucionalización en el proceso de democratización, entonces la consolidación democrática se vuelve excesivamente complicada. La desilusión democrática no puede desembocar en un descarnado realismo democrático. Éste ha sido, por cierto, el principal defecto de una buena parte de la teoría democrática contemporánea. Al descuidar o francamente abandonar planteamientos teóricos muy sugerentes sobre el presente y el futuro de la democracia, la reflexión ha cedido el paso al realismo político conservador de Schumpeter, el cual ha ejercido una profunda influencia, mucho más de la que por lo general se admite, sobre los desarrollos del pensamiento democrático occidental en los últimos cuarenta años (Zolo, 1994).

**LA INFLUENCIA DE SCHUMPETER**, fundador de la democracia como método, atraviesa a la mayoría de los autores que trabajan la cuestión democrática. Quienes estudian el proceso de consolidación democrática no son la excepción. Sin embargo, no podemos descalificar ciegamente los trabajos que se han elaborado desde esta línea de reflexión. Algunos de ellos han sido muy estimulantes para alentar la discusión sobre la democracia contemporánea, dado que se han movido más allá de la problemática estrictamente política. Así, por ejemplo, Stepan y Linz (1996), señalan como requisitos mínimamente indispensables para la consolidación democrática los siguientes: una sociedad civil activa e independiente; una sociedad política con suficiente autonomía; un consenso de trabajo acerca de los procedimientos gubernamentales: el constitucionalismo y el imperio de la ley; una burocracia de la que puedan hacer uso los líderes democráticos; y una sociedad económica institucionalizada.

**A LO ANTERIOR** habría que sumar otros pendientes en la agenda de discusión: la institucionalización del sistema de partidos; la fortaleza del sistema constitucional de gobierno más proclive a sostener un gobierno democrático (sea presidencial, parlamentario o semipresidencial); la consolidación constitucional tendiente a fortalecer el Estado de Derecho; la expansión de la cultura política democrática; el reconocimiento explícito de la sociedad civil; el combate a la pobreza y el desarrollo y crecimiento económicos, por mencionar sólo los temas más urgentes.

**FINALMENTE, LA CONSOLIDACIÓN**, a diferencia de la transición política, no es un problema centrado exclusivamente en el régimen/sistema político, sino en el conjunto de la sociedad democrática. Esto es, estamos frente a un problema no sólo de construcción de reglas, sino, principalmente, de afirmación de valores democráticos. En última instancia, en la consolidación, la democracia liberal se juega su propio estatuto. 



## BIBLIOGRAFÍA

- Blondel, J. y W. Suarez (1981), Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista , *Criterio*, núm. 1853-54, febrero.
- Collier D. y S. Levitsky (1997), Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research , *World Politics*, núm. 49, abril, pp. 430-451 (trad. esp.: Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa , *La Política*, núm. 4, octubre de 1998, pp. 137-159).
- Dahl, R. (1971), *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 257 pp. (trad. esp.: *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989, 228 pp.)
- Dahl, R. (1991), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 476 pp.
- Diamond, L. (1996), Is the Third Wave Over?, *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 7, julio (trad. esp.: ¿Terminó la tercera ola? , *Este País*, núm. 73, abril de 1997, pp. 2-11).
- Gunther, R., P. Nikiforos Diamandouros y H. J. Puhle (eds.) (1995), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 493 pp.
- Gunther, R., P. Nikiforos Diamandouros y H. J. Puhle (1996), O'Donnell's 'Illusions': A Rejoinder *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 4, octubre (trad. esp.: Las ilusiones de O'Donnell: una réplica , *La Política*, núm. 2, segundo semestre, 1996, pp. 119-128).
- Habermas, J. (1998), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta.
- Huntington, S. P. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales de siglo XX*, Buenos Aires, Paidós.
- Huntington, S. P. (1996), Democracy for the Long Haul , *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, abril (trad. esp.: Democracia a la larga , *Etcétera*, núm. 181, 18 de julio de 1996, pp. 19-24).
- Huntington, S. P. (1998), Veinte años después: el futuro de la tercera ola , *Este País*, núm. 85, abril, pp. 26-33.
- Liebert, U. y M. Cotta (eds.) (1990), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londres, Pinter Publishers.
- Lindblom, Ch. (1988), *Democracy and Market System*, Oslo, Scandinavian University Press (trad. esp.: *Democracia y sistema de mercado*, México, CNCPyAP/UAEH/FCE, 1999, 504 pp.).
- Linz, J. (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad.
- Linz, J. y A. Stepan (1996a), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 480 pp.
- Linz, J. y A. Stepan (1996b), Hacia la consolidación democrática , *La Política*, núm. 2, segundo semestre, 1996, pp. 29-49.
- Luhmann, N. (1993), *Teoría política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 170 pp.
- Mainwaring, S. (1986), The Consolidation of Democracy in Latin America. A Rapporteur's Report , *Working Paper 73*, Notre Dame, University of Notre Dame, Kellogg Institute, julio, 44 hojas.
- Mainwaring, S. (1989), Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues , *Working Paper 130*, Notre Dame, University of Notre Dame, Kellogg Institute, noviembre, 44 hojas.
- Mainwaring, S., G. O'Donnell y J.S. Valenzuela (1992), *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 357 pp.
- Morlino, L. (1985), *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 307 pp.
- Morlino, L. (1986), Consolidamento democratico: definizione e modelli , *Rivista Italiana di Scienza Politica*, núm. 2.
- Morlino, L. (1992), Partidos políticos y consolidación democrática en el sur de Europa , en J. Benedicto y F. Reinares (eds.), *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 35-75.
- Morlino, L. (1995), Las democracias , en G. Pasquino et al., *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 79-128.
- Morlino, L. (2001), Beyond Democratic Consolidation. Legitimacy, Anchoring' and Other Aspects , paper preparado para APSA Annual Meeting, San Francisco.
- Mouffe, Ch. (1996), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community (Phronesis)*, Verso, 336 pp.
- O'Donnell, G (1988), Trasicoes, continuidades e alguns paradoxos en F. Wanderley y G. O'Donnell (eds.), *A Democracia no Brasil e Perspectivas*, Sao Paulo, Vértice.
- O'Donnell, G (1996a), Illusions About Consolidation , *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 2, abril (trad. esp.: Otra institucionalización , *La Política*, núm. 2, segundo semestre, 1996, pp. 5-27).
- O'Donnell, G (1996b), Illusions and Conceptual Flaws , *Journal of Democracy*, vol. 7, núm. 4, octubre (trad. esp.: Ilusiones y errores conceptuales , *La Política*, núm. 2, segundo semestre, 1996, pp. 129-139).
- O'Donnell, G (1998), Horizontal Accountability in New Democracies , *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, julio, pp. 112-126 (trad. esp.: Accountability horizontal , *La Política*, núm. 4, octubre, 1998, pp. 161-188).
- Przeworski, A. (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 210 pp. (trad. esp.: *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 356 pp.).
- Przeworski, A. (1995), *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 141 pp. (trad. esp.: *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998, 193 pp.)
- Przeworski, A., M. Álvarez, J.A. Cheibub y F. Limongi (1996), Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias , *La Política*, núm. 2, segundo semestre, pp 89-108.
- Ross Schneider, B. (1995), Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments , *Latin American Research Review*, vol. 30, núm. 2, pp. 215-234.
- Schedler, A. (1998), What is Democratic Consolidation? , *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 2, abril, pp. 91-107.
- Schedler, A. (2001), Measuring Democratic Consolidation , *Studies in Comparative International Development*, Primavera, vol. 36, núm. 1, pp. 66-92.
- Schmitter, P. (1993), La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales , *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, pp. 3-30.
- Schmitter, P., y T.L., Karl (1994), The conceptual travels of transitologists and consolidologists: How far to the East should they attempt to go? , *Slavica Review*, núm. 63, primavera.
- Zolo, D. (1994), *La democracia difícil*, México, Alianza Editorial.





# El coto

## urbano, contra la democracia

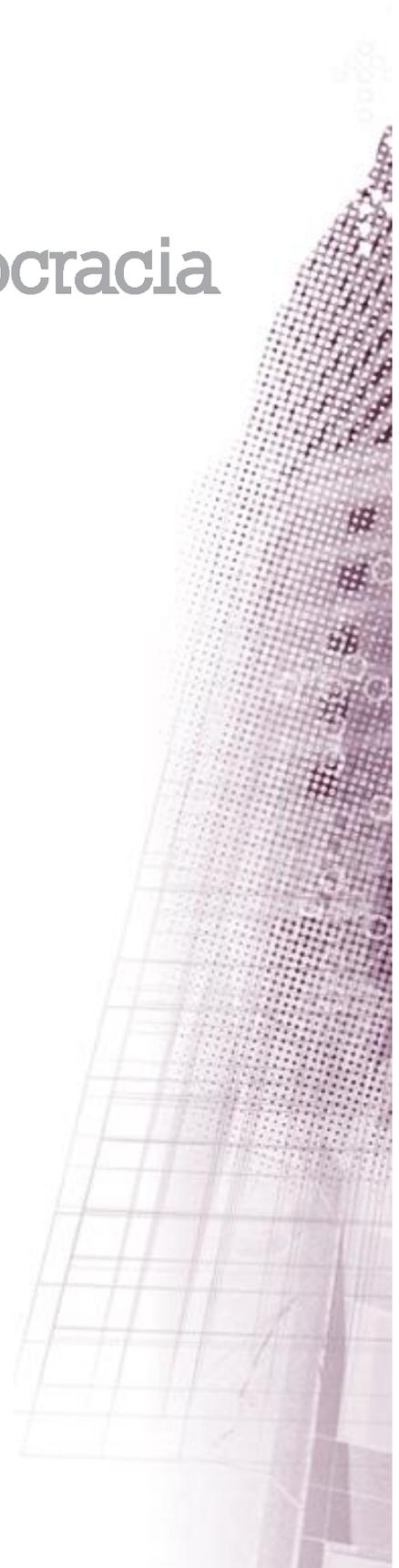


**LA CIUDAD, ESPACIO QUE GOZAMOS** y sufrimos cotidianamente hecho a lo largo de siglos, valga decir de milenios, incluso antes que nuestras modernas ciudades existieran siquiera, era ya la cristalización de una idea a la que aspiraba la sociedad humana que había descubierto que el mundo es más fácil de configurar, de definir y de actuar en él cuando se hace de manera gregaria, es decir, socialmente construido, como lo son todas las ciudades creadas... hasta ahora. De Teotihuacan a Roma, de Micenas a La Quemada, la colectividad creó la ciudad y la ciudad cobijó sus sueños y esperanzas. Más allá de las ideas de Rosseau, que suponían ingenuamente a la sociedad unida en un contrato social, nuestro mundo actual depende para sobrevivir, sobre todo, de una profunda vida social basada en lo urbano.

**NADA, NADIE, NINGUNA OTRA FIGURA** existe en el mundo conocido hasta hoy que defina mejor a la democracia como lo hace la ciudad: ente colectivo, construcción social, espacio lúdico, participativo, aglutinante de la rica diversidad humana, lleno de significados, plagado de historias, el espacio urbano es construcción social por excelencia; ríos de imágenes, de textos literarios, de notas rojas, de luchas y de conquistas sociales, de expresiones de minorías, de libertades y libertinajes, de espectáculos masivos, de comunicación e intercambio han tenido y siguen teniendo como escenario a la ciudad. A esto parece temerle una pretendidamente nueva visión mercantil de lo urbano; a ello le teme el neoliberalismo y la vieja forma de hacer política.

**ESTAMOS LLEGANDO EN ESTE INICIO DE SIGLO** a la perversión de la ciudad. Otra vía, otros caminos que conducen a nuestras urbes hacia una especie de suicidio colectivo, a un verdadero retroceso a formaciones sociales medievales como resultado de políticas irresponsables y tendencias antisociales que sólo responden a intereses inmediatos del mercado y a políticos corruptos que benefician lo privado por encima de lo social: los cotos privados contra la ciudad.

\* Arquitecto egresado de la Universidad de Guadalajara. Especialista en Restauración por ICCROM-UNESCO, Roma, Italia. Perito en su especialidad en el Instituto Nacional de Antropología e Historia.





**¿LOGRARÁN SALVARSE LAS CIUDADES,** como Guadalajara, de esta grave enfermedad? No lo sabemos. Lo cierto es que por ahora no se ha caído en cuenta, en sociedades subalternas como la nuestra, del costo a mediano y largo plazo de esta práctica irresponsable del fraccionamiento cerrado, imitación fácil (y de mala calidad) del esquema de la suburbia norteamericana de los años 50, cuyo origen viciado se encuentra precisamente en el Medioevo y amenaza la supervivencia de la idea humana de la ciudad. Sin la ciudad, ¿logrará sobrevivir la democracia? Parece que es ésa la idea en el fondo de la gran reproducción a la que asistimos hoy de esas modalidades egoístas de desarrollo urbano de los cotos: para nada sirve la democracia en esos espacios autárquicos en apariencia, porque se sobreponen a la idea de lo urbano por excelencia, es decir, a lo colectivo, concepto con el que está peleada toda la ideología moderna del privado.

**DENTRO DE ESTE PROCESO DE URBANIZACIÓN** hay un proceso ideológico. El concepto de lo colectivo está puesto en crisis ya que es lo privado (guetos amurallados de ricos o de pobres también, porque el mercado no mira el diente), lo que se exalta como panacea ante la amenaza de la inseguridad que se vive. Lo colectivo es denostado; el colectivo es amenaza hasta como término; de ahí a considerar aspectos colectivos o plurales con cierta reserva y desde ahí, sin duda, a temer a la democracia, la participación social como base del desarrollo de la sociedad humana en donde los temas sociales son vestidos de diablos: a lo colectivo se le llama ahora populista, es decir, se construye una imagen falsa de la pluralidad, de lo colectivo, de lo social, para denominarlo populista, ese gran demonio al que tanto teme Vargas Llosa quien, como consejero político, sigue siendo un buen escritor.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Las recientes declaraciones del escritor en Guadalajara han sido recomendadas a los mexicanos no votar por el populismo en las elecciones 2006. *Diario Público*, 27 de noviembre de 2005.

**¿ES VERDAD QUE LA ASPIRACIÓN** de todo ciudadano de Guadalajara actual es vivir encerrado en un coto? Tal vez sí, porque esta modalidad opuesta a muchas leyes, a contracorriente de muchos reglamentos y normas, ha ganado terreno y se ha adueñado, además de los corazones de los nuevos propietarios, del mercado inmobiliario de manera incomprensible, antidemocráticamente, solapados por gobernantes que no ejercen el poder por razones muchas veces explicables. El consumo está pautado por la oferta irreflexiva del mercado inmobiliario y el consumidor no tiene alternativas... ni educación. Pero además, legisladores y administradores, políticos y gran parte de la sociedad no nos hemos colocado en la perspectiva de las consecuencias sociales de lo que se está produciendo actualmente en el territorio urbano nacional. Hace más de una década, quienes promovieron y desarrollaron el concepto de suburbia hoy lo cuestionan debido a su inoperancia; en Estados Unidos de Norteamérica se evita, en México se promueve con retraso de veinte años.

**BAJO LOS ACTUALES ESQUEMAS DE DESARROLLO URBANO**, es urgente la aplicación de la ley y los reglamentos para detener el desarrollo privado de la ciudad antes que el proceso de restar sociabilidad y democracia a lo urbano, confluya en el peor caos de la sociedad actual. Y no se trata sólo de un problema urbano, sino también de un problema de la forma de hacer el espacio urbano y social en las proporciones depresivas en las que se está convirtiendo. Sorprende la pésima forma y el mal gusto con los que los nuevos espacios urbanos se van llenando, las interminables bardas que encierran a los cotos y la inseguridad que ese mismo escenario produce ahora y que será una pesadilla en el futuro. Del total de la producción actual de esos espacios destinados al egoísmo, un noventa por ciento es de pésima calidad constructiva, ambiental y además de mal gusto estético. No hay en este producto otra cosa que chatarra, es decir, sólo es ganancia para los que hacen el negocio; nunca dan nada a cambio, como ocurre en el mercado actual. Se trata de productos urbanos que no lograrán trascender o convertirse en espacios dignos ni memorables porque son los espacios del fracaso de la democracia.

#### **EL PROBLEMA DE LOS COTOS O FRACCIONAMIENTOS**

privados no es sólo su impacto en el desarrollo urbano y su carácter parásito de las infraestructuras urbanas sociales, sino además, su carencia de ética y su contraposición a los principios de legalidad y democracia declarados en nuestro país. Su problema es que son resultado de la simulación, de la omisión en la aplicación de la ley y son, al fin y al cabo, beneficiarios de una fugaz ilusión de seguridad que será rota cuando la crisis que esta visión del desarrollo urbano produce lentamente, estalle.

**LA DISCUSIÓN EN TORNO A LA DEMOCRACIA** deberá de partir de nuevos planteamientos para el desarrollo urbano; y ni siquiera nuevos, simplemente la aplicación de las leyes que ya existen sobre la materia y la firme decisión de imponer, como bien lo dice la propia Constitución Política de México, el interés público sobre el privado.

**LOS ESPACIOS PARA LA DEMOCRACIA SE CREAN**, se forman a partir de prácticas sociales. Son un desarrollo cultural que va propiciando espacios necesarios para ello. Y justamente hoy, cuando creemos que se inicia la democracia en México, se está forjando un futuro que no apuesta por ella, al menos en el espacio urbano. Ojalá en la democracia, si existe, haya un coto para ilegales cotos. ⚡



**HACE TIEMPO, EN ESTA CIUDAD DE GUADALAJARA,**

ALGUIEN CONOCIÓ, DE CERCA, MUY DE CERCA, A UN ESCULTOR EXTRANJERO QUE HIZO DE ESTAS TIERRAS SU LUGAR DE RESIDENCIA. SU PRIMERA EXPOSICIÓN INDIVIDUAL CONVOCÓ A TODO AQUEL QUE VIO EN ÉL A UN ARTISTA EN PLENA MADUREZ: HUBO PAYASOS, MIMOS, ARLEQUINES, SUJETOS DE ATUENDO ESTRAFALARIO, TRAGAFUEGOS, Y SUS OBRAS SE VENDIERON AL POR MAYOR. CASI SE CONSAGRA.

YA CON ÉXITO, EL ESCULTOR ENCONTRÓ DE NUEVO A SU AMIGO. ÉSTE, SIN DUBITACIÓN ALGUNA, TERMINÓ POR DECIRLE QUE SU OFICIO OBEDECÍA NO ESTRUCTAMENTE A SU TALENTO SINO AL HECHO INDISCUTIBLE DE QUE DADA SU FORTALEZA FÍSICA PODÍA CARGAR LAS PIEDRAS.

EL CASO DE JONÁS GUTIÉRREZ ES DIFERENTE: ES DUEÑO DE UNA OBRA RECONOCIDA, CON UNA AMPLIA TRAYECTORIA, EN LA QUE SU TALENTO NUNCA HA SIDO PUESTO EN ENTREDICHO SINO, POR EL CONTRARIO, SU PRESTIGIO SE INCREMENTA A LA PAR DE ESOS BRONCES AL SILICIO, OBSIDIANA, PLATA, EL SÓLIDO MADROÑO Y OTROS MATERIALES QUE DAN FORMA A SUS FIGURAS TAN MAGNÍFICAS, ENTRAÑABLES.

JONÁS GUTIÉRREZ ES UN ESCULTOR DE OFICIO SIMPLEMENTE PORQUE LAS PUEDE.



FOTOGRAFÍA © ANA BLANCO

ÍNDICE

Jonás  
Gutiérrez  
[ E S C U L T O R ]



EL MAGO Y EL RATÓN



EL FAROLERO



EL COLUMPIO



EL BORRACHO



EL TOLOLO-CHE



EL MASCARÓN DEL TIEMPO



FUSIÓN I





COMPIEDRAS





EL MAPA



HÉCTOR RAÚL SOLÍS GADEA\*

# 2 de julio de 2006:

## ¿UN GUARDAGUJAS DE LA HISTORIA?



ES IMPORTANTE

HACER ESTA

DISTINCIÓN

PORQUE PERMITE

ATRIBUIR, CON

MAYOR PRECISIÓN,

RESPONSABILIDADES

A LOS ACTORES

Y FACTORES

INVOLUCRADOS

**LA COYUNTURA ELECTORAL DE 2006** aplicará un doble examen al sistema político mexicano: probará la credibilidad y eficiencia de la institucionalidad encargada de la gestión de los procesos electorales, y también pondrá a prueba la calidad de la democracia y el talante de la vida pública. Ambos factores — el del grado de confiabilidad y eficiencia de los procesos electorales y el de la calidad del funcionamiento del régimen democrático en general — van a pesar de manera crucial en el desenlace de 2006 y en el porvenir que nos espera. Es importante hacer esta distinción porque permite atribuir, con mayor precisión, responsabilidades a los actores y factores involucrados en el proceso: no todo lo que ocurra dependerá de la actuación de los organismos electorales ni de la correcta aplicación del marco institucional que regula lo que acontece antes, durante y después de la jornada electoral. Mucho de lo que suceda será consecuencia, directa o indirecta, de la actuación de candidatos, partidos, grupos de presión, grupos de interés, empresas de comunicación, organizaciones influyentes en la opinión pública y, desde luego, los ciudadanos comunes. Además, también pesarán las herencias del pasado: nuestras tradiciones de conducta pública (cultura política), el desempeño general del primer gobierno de alternancia y la forma en que es percibido socialmente, así como las insuficiencias legales e incapacidades institucionales que no ha sido posible subsanar, las cuales podrían impedir inhibir la ocurrencia de conductas que, en un momento dado, atentarían contra la adecuada marcha del proceso.

**¿QUÉ ESTÁ EN JUEGO EN 2006?** ¿Cuál es el nivel de riesgo que corre nuestra democracia? ¿Cuáles son las opciones históricas que se presentan? La significación de 2006 puede ser mejor identificada si se ponen las cosas en perspectiva y se formula un diagnóstico de las condiciones estructurales del régimen democrático mexicano.

\* Jefe del Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

Sólo una lectura ingenua de la realidad, alimentada por una interpretación teleológica<sup>1</sup> de la llamada *transición a la democracia*, puede sustentar la creencia de que nuestro joven régimen está totalmente consolidado. La incipiente democracia mexicana no tiene garantizada de antemano su permanencia. Los ejemplos de retrocesos abundan en la historia y no tiene caso mencionarlos aquí. La democracia no es un espacio puro, delimitado por una línea nítida y sin rendijas por las que no se puedan colar prácticas que la subviertan y la desvirtúen. Más bien, como afirma el politólogo estadounidense Thomas Carothers, la democracia puede ser una zona gris en la que coexisten elementos de distinto signo, entre ellos, modos de comportamiento autoritarios o no orientados por valores democráticos<sup>2</sup>. Dentro de un contexto de preservación de los rasgos básicos de la democracia electoral pueden ocurrir regresiones o también presentarse situaciones de estancamiento. Así, se propicia toda suerte de insatisfacciones de los ciudadanos con respecto a la forma en que funciona la democracia cuando se instala en esa zona gris realmente existente: desde la presencia inerradicable de políticos corruptos y partidos atrincherados que de diversas maneras taponan los canales de la participación ciudadana, hasta la inevitable sensación de que la política no representa los intereses de la sociedad ni se preocupa por desempeñar ejercicios adecuados de gobierno.

**SI UN FANTASMA RECORRE AL MUNDO** es el de la desafección de los ciudadanos hacia la política generada por la creciente sensación de que las democracias son incapaces de resolver los problemas clave de la vida pública y social. La presencia de ese fantasma puede propiciar dos riesgos concomitantes muy graves: 1) Entre los ciudadanos, un desánimo tal que implique la posibilidad de retirar su apoyo a la

democracia y, eventualmente, enfocar sus energías al surgimiento de líderes con respaldo plebiscitario que, en aras de hacer efectivas promesas tales como hacer imperar la justicia social o garantizar la seguridad y el orden, por ejemplo, no paren mientes en ir más allá de los límites establecidos por las reglas del juego democrático; 2) entre los actores políticos en competencia, la tentación de recurrir al expediente del autoritarismo, sustentado en un discurso demagógico y seductor, como recurso supuestamente indispensable para construir una democracia eficaz y socialmente pertinente. Se trataría, pues, del surgimiento de una suerte de líderes dotados de autoridad comisarial<sup>3</sup>, con permiso para suspender y/o revertir, en caso necesario, el avance de la democracia en nombre de la consecución de bienes considerados de mayor importancia.

**EN MÉXICO NO SE ESTÁ PRESENTANDO UNA SITUACIÓN** como ésta en la que fuerzas políticas clave se disponen a enterrar a la democracia. Nuestro país, cuando menos hasta el momento actual, no va por el camino de llegar a convertirse en una Venezuela, y ninguno de nuestros liderazgos políticos está adquiriendo los rasgos de personalidad del presidente Hugo Chávez. Sin embargo, no se puede negar que nos acecha el fantasma de la desafección ciudadana hacia la política. Nuestra democracia requiere un referendo vigoroso<sup>4</sup> por parte de las principales fuerzas políticas, las cuales, hasta ahora, parecen más preocupadas en ganar la elección a como dé lugar que en construir un escenario de fortalecimiento democrático que incluya el acuerdo de conformar una nueva administración capaz de gobernar con más eficacia en un marco de libertades tal que despeje el camino para una vida de la República saludable y con futuro. De no darse ese referendo, en un lapso determinado el ciudadano común podría tener la percepción de que

<sup>1</sup> Es decir, que considera que el curso del cambio social y político tiene una finalidad predeterminada importando poco o nada la voluntad de los actores implicados y las circunstancias históricas concretas.

<sup>2</sup> Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm", en la revista *Journal of Democracy*, volumen 13, número 1, enero de 2002.

<sup>3</sup> Esta noción sería una adaptación del concepto de dictadura comisarial, empleado por Carl Schmitt. Véase su libro titulado *La Dictadura*. Madrid, Alianza Editorial, 2003.

<sup>4</sup> Es la tesis de Enrique Krauze, la cual comparto, que plantea en su artículo titulado "Referendar la democracia", *Revista Letras Libres*, octubre, 2005.



la democracia no contribuye de ninguna manera a remediar los problemas que le afectan y terminar desencantándose totalmente de ella. Algunas condiciones están dadas para ellos. Recuérdese que, según la encuesta 2004 del Latinobarómetro, el 67 por ciento de los mexicanos opina lo siguiente: No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si pudiera resolver los problemas económicos<sup>5</sup>.

**CON TODO, SERÍA ERRÓNEO PENSAR** que para México la senda de la regresión autoritaria es un tránsito fatal que tarde o temprano nos espera debido a nuestra inmadurez o a cualquier otra razón. Hacer tal afirmación equivaldría a defender un tipo de argumentación igual de teleológica que las que se hicieron desde la llamada transitología<sup>6</sup>, aunque en sentido inverso. Lo que sí se puede afirmar, sin temor a cometer equívocos, es que existe una tendencia a que nuestra democracia debido a sus ineficacias y sobre todo al incumplimiento de las expectativas que despertó entre los ciudadanos siga estancada, por un tiempo indefinido, en esa zona gris de la que habla Carothers y con una posibilidad creciente de que se incrementen paulatinamente sus niveles de desencanto entre la población. Pero también es factible pensar seriamente que las elecciones del 2 de julio pueden ser el guardagujas<sup>7</sup> que cambie la dirección en que se mueve, aunque sea despacio, el tren de la historia. Esa coyuntura pondrá de frente, de nueva cuenta, no sólo a las amenazas sino también a las oportunidades que esperan a la democracia mexicana. Todo depende de la forma en que se conjugue la voluntad de los actores con el marco de restricciones y limitaciones establecido por la institucionalidad electoral y el contexto sociopolítico general. La histo-

ria es, pues, un campo abierto que tan sólo señala posibilidades y no determina fatalidades. Con esta tesis coincidiría Enrique Krauze<sup>8</sup>, quien hace poco ha hecho un lúcido llamado, desde una perspectiva liberal, a reflexionar sobre la importancia del próximo 2 de julio, haciendo un paralelismo entre esa fecha y lo ocurrido en tiempos del presidente Madero, cuando las fuerzas políticas fueron incapaces de comprender la importancia de preservar una mínima base de concordia y acabaron haciendo caer el débil régimen democrático que prevalecía.

**AQUÍ CABE DETENERSE PARA ACLARAR**, contra la tesis de Krauze, que existen al menos dos diferencias fundamentales entre el presente y el periodo presidencial de Madero. La primera es que ahora el país goza de una mucha mayor estabilidad política que en aquel tiempo, y no hay ninguna fuerza social o política de consideración, doméstica o externa, como sí la había en aquella circunstancia, que tenga como objetivo explícito derrocar al presidente y suplantar a la democracia. Ni siquiera tras bambalinas, a pesar de los desaciertos del presidente Fox, se ha llegado a murmurar su retirada del cargo. La popularidad y el apoyo ciudadano hacia Vicente Fox se ha mantenido en niveles bastante adecuados, lo que no es poca cosa si tomamos en cuenta que entre amplios sectores sociales prevalece un sentimiento de decepción hacia su administración. La segunda diferencia es que Madero no terminó su periodo y su régimen no fue capaz de llegar a la celebración de una segunda jornada electoral libre y genuinamente democrática. Indiscutiblemente que en esto el presente es mejor que el pasado. Aunque existan nubarrones en el horizonte, sobre todo en términos de que existen

<sup>5</sup> Citado por Alejandro Torres en su artículo "Desprestigio: una política sin políticos", en el periódico *El Universal*, México, D.F., 6 de noviembre de 2005.

<sup>6</sup> Transitología es el término empleado para etiquetar a los enfoques analíticos de la transición a la democracia que la conciben como una especie de teleología, que supone que el cambio político desde sistemas autoritarios tiene en la democracia su finalidad preestablecida y su único punto de llegada. Otra crítica a la transitología es que consiste en un enfoque demasiado formal y esquemático que cancela el análisis de los procesos históricos concretos y distintos por los que se despliegan las transformaciones políticas reales.

<sup>7</sup> La metáfora del guardagujas la utiliza Max Weber para explicar la forma en que él interpreta la influencia que tuvo la ética protestante en el desarrollo del capitalismo, y puede servir de modelo explicativo más general. Un guardagujas es el encargado de hacer los cambios de vía necesarios para que el tren avance por un determinado rumbo. El uso de la metáfora por parte de Weber es como sigue: "Son los intereses materiales e ideales, no las ideas, quienes dominan inmediatamente la acción de los hombres. Pero las 'imágenes del mundo' creadas por las 'ideas' han determinado, con gran frecuencia, como guardagujas, los rieles en los que la acción se ve empujada por la dinámica de los intereses" (véase: Max Weber, "Ensayos de sociología de la religión", vol. I, p. 204. Citado en Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 33). En el caso que me ocupa en este trabajo, es plausible pensar que una conjunción creativa de intereses materiales (la lucha por el poder en un contexto de pluralismo democrático) y los intereses ideales (el afán por construir un orden social libre, igualitario y democrático, duradero, responsable socialmente y eficaz) puede ser el guardagujas de la historia política del México contemporáneo que provoque un cambio de rumbo hacia la consolidación democrática de la nación.

<sup>8</sup> Enrique Krauze, *idem*.

algunas dudas sobre el nivel de compromiso con la imparcialidad y la equidad por parte de quienes integran el órgano encargado de llevar el proceso, y dudas acerca de que prevalezca el juego limpio, no es pecar de optimismo pronosticar que tendremos unas elecciones con una alta posibilidad de generar un gobierno dotado de suficiente legitimidad si los protagonistas del escenario político asumen cabalmente sus responsabilidades. De cualquier modo, la tesis de Krauze, y su llamamiento a mantener por encima de todo la concordia y la voluntad de fortalecer a la democracia, es un gesto intelectual que posee sentido histórico y no se debe desestimar. Plantear las cosas como lo hace Krauze, configurando una situación histórica límite similar a la de 1913, tiene un sano propósito pedagógico por cuanto permite despertar la conciencia de riesgo entre los actores políticos del presente.

**VOLVAMOS A LA IDEA DE QUE EL 2 DE JULIO** puede ser el guardagujas del tren histórico de la democracia mexicana. A pesar de que los riesgos que enfrenta nuestra democracia no amenazan con generar una crisis aguda que permita prever un colapso, es plausible considerar que se atisban en el horizonte dos tipos de escenarios que traerían consecuencias no desdeñables. El primero es un proceso electoral percibido como injusto, insustancial y de mera fachada, como un ejercicio cuyo resultado es producto de la conjunción del poder, el dinero, la mercadotecnia y la publicidad. Si prevalecen las inequidades, los gastos de campaña excesivos, las dudas sobre el monto y origen de los recursos utilizados, la distribución desigual de los tiempos de acceso a los medios de comunicación para partidos y candidatos, las zancadillas y los golpes bajos, la superficialidad en las propuestas

de campaña, la percepción de que los rasgos principales de los políticos contendientes son la corrupción y la frivolidad, y si se instala la percepción de que las autoridades electorales fueron incapaces de imponer un juego limpio, entonces la democracia y sus instituciones sufrirán un revés del que no se podrán levantar fácilmente. La caída en las garras del desencanto se hará más intensa, aunque lo peor que podría ocurrir es una reacción en cascada por parte de los partidos políticos perdedores, quienes seguramente contribuirían a generar una sombra de duda en la legitimidad democrática del nuevo gobierno. El segundo escenario posible es un reforzamiento de la credibilidad de la democracia como consecuencia de que los ciudadanos perciban que el proceso electoral es razonablemente equitativo, justo y serio, es decir, construido a partir de propuestas y proyectos consistentes y en un clima de competencia muy intensa pero leal y que al final del día redunde en la construcción de nuevas bases de entendimiento entre las fuerzas políticas. Si el proceso electoral de 2006 es percibido como dotado de suficiente legitimidad, es decir, como el resultado de un juego limpio entre actores que no sólo respetaron el marco legal sino las reglas éticas básicas no escritas de una sana competencia política, sin duda se dará un impulso fundamental a nuestra democracia y su consolidación.

**PERO MÁS ALLÁ DE ESAS POSIBILIDADES**, el verdadero impulso de cambio político debe generarse a partir de un acto de lucidez por parte de los principales actores involucrados en el proceso que estamos por vivir. Ellos deben asumir que el 2 de julio, y el próximo cambio de administración, traerá una oportunidad para fortalecer la democracia y su funcionamiento. Hoy, ya no se trata únicamente de contar con elec-



ciones limpias, sino de procurar que de las urnas surjan administraciones eficaces y con un compromiso explícito de llevar adelante una gobernabilidad democrática e incluyente. Hemos pagado la cuota de ingenuidad de las primeras elecciones libres de nuestra historia reciente. Ahora nos es evidente que se precisa ir más allá de una adecuada observancia de los marcos legales y las rutinas institucionales preestablecidas para el juego electoral equitativo. El clima de campaña electoral es propicio para un momento de reflexión nacional que evalúe lo alcanzado hasta ahora y calibre lo que hace falta llevar a cabo. En el horizonte nos esperan transformaciones más profundas que las realizadas hasta ahora, pues no hemos adecuado el conjunto de normas y reglas de la vida pública y gubernamental a nuestra nueva circunstancia de pluralismo democrático. Son cambios que habrá que impulsar tarde y temprano, querámoslo o no.

**BAJO ESTE ORDEN DE IDEAS,** los actores en liza deberían hacer una correcta aplicación de las virtudes y cualidades de conducta que son indispensables para la estabilización y eficacia de cualquier régimen plural, abierto y representativo. Sobre todo, es clave que los representantes de los principales partidos y fuerzas políticas suscriban un acuerdo que permita que nuestra democracia salga de la zona gris en que se encuentra estancada. Dicho acuerdo incluye modificar el andamiaje de reglas escritas y no escritas que constituye, acota y distribuye el ejercicio del poder. A eso se le denomina reforma del Estado, la cual, forzosamente, deberá reconstruir los marcos institucionales necesarios para que el próximo gobierno cuente con el concurso de fuerzas políticas suficientes como para poder gobernar y tomar las decisiones pertinentes. Dos son los momentos que debe incluir ese pacto. Primero, el previo a las elecciones que incluye hacer un juego limpio, sin gastos excesivos de campaña y sin echar mano de recursos que atenten contra la equidad de la competencia. El segundo, posterior a la jornada electoral, que implica acordar una agenda de reformas a la institucionalidad con que opera el gobierno, de manera que el próximo presidente tenga condiciones mínimas de gobernabilidad. Incluye también la confección conjunta de una agenda de gobierno mínima a la que deberá comprometerse la próxima administración, indistintamente de su signo partidario. Si los candidatos son capaces de suscribir, de cara a los ciudadanos, ese compromiso estarán enviando una señal de disposición por intentar vincular el ejercicio del poder con las aspiraciones y demandas de los ciudadanos. Enviarán a estos ciudadanos el mensaje de que, pese a todo, la vida y los afanes de los políticos no siempre se consumen en la política normal, cotidiana, esa que mira al corto plazo y cuyos propósitos no trascienden más allá de los intereses de grupo, sino que sus preocupaciones están con la clase de política que atiende lo esencial, lo propio del bien público y de la vida del Estado. ☺





OTHÓN VILLELA LARRALDE\*

# Consolidación democrática en México



**EN ESTE MOMENTO COYUNTURAL** de la democracia en México, no es posible desarrollar un análisis acertado si no se toman en cuenta diversos factores externos que impactan en la vida nacional, además de los internos que presentan una seria complejidad tanto en los ciudadanos con derecho a votar y ser votados, como en los promotores de la acción política en todas sus dimensiones.

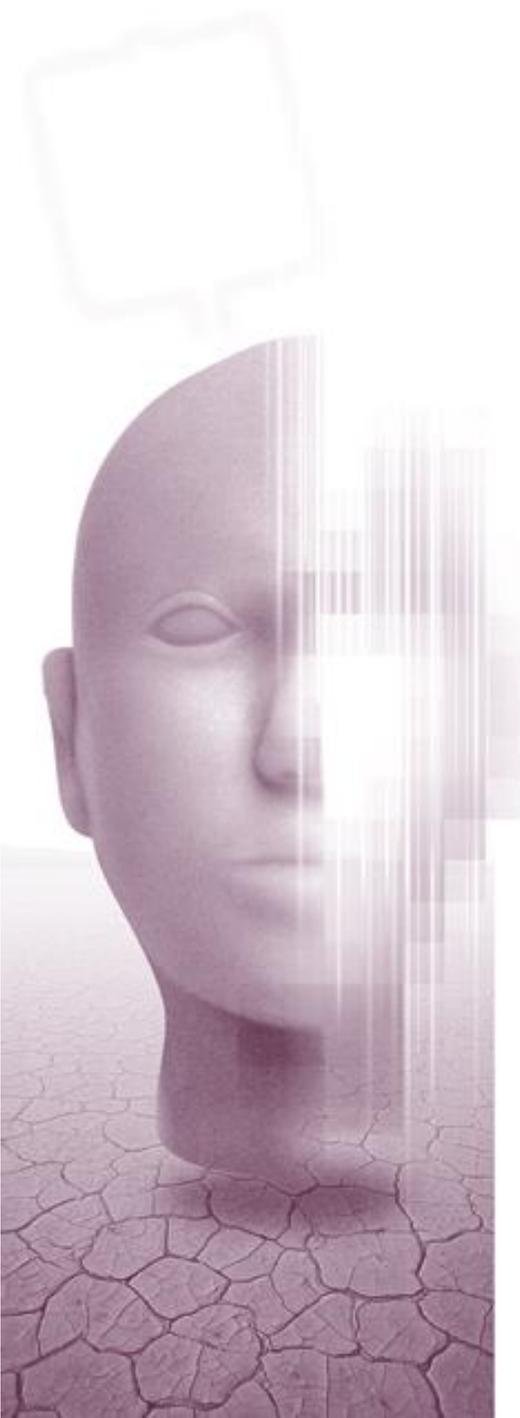
**AUN CUANDO SE TRATA DE ASUNTOS** de la exclusiva competencia de México, como nación libre y soberana, nadie podrá negar que el peso de la circunstancia extranjera se hace sentir en la mayor parte de los sucesos político-electorales en que estamos inmersos; por ello, nuestro escrito considera necesario tomar en cuenta algunos aspectos generales de la vida internacional, que forma parte de esa coyuntura de la democracia con sus efectos en México.

**SE AFIRMÓ HACE ALGUNOS AÑOS**, en la segunda mitad del siglo XX, que la humanidad se acerca «al fin de la historia»; que en breve las sociedades tendrán el común denominador de la globalización no sólo en el aspecto económico, sino en el de la conciencia y la conducta, en que desaparecerán los paradigmas que dan sentido y carácter a las nacionalidades con sus herencias y particularidades étnicas y cívicas, valores y tradiciones y, en esta vorágine destructiva, hasta el derecho a formar los gobiernos que las mayorías decidan, esto es, el ejercicio pleno de la democracia.

**ESTA PERSPECTIVA**, que debe preocuparnos por sus impactos en el presente y que son insoslayables para el futuro inmediato, es verdaderamente aterradora, pues plantea el peligro de tener que sujetarnos a los dictados de los hombres-consorcios-empresas-gobiernos en los aspectos básicos de la existencia, a cambio del dudoso beneficio de una supervivencia más o menos digna y tal vez bonancible, pero sin el derecho a tomar nuestras propias decisiones.

\* Periodista, escritor y poeta.





**VENDRÍA A SER**, en un plazo más o menos corto, la muerte absoluta de los derechos cívicos, sociales, políticos y económicos de las mayorías, ante los férreos y deshumanizados dictados de los poderosos. También será el fin de las libertades fundamentales y de la herramienta más eficiente de la sociedad, hasta ahora: la democracia, en un aparente «mundo feliz».

**ES LAMENTABLE EL HECHO** de que nosotros mismos estamos, consciente o inconscientemente, alentando este proceso de descomposición social y política por nuestra indiferencia, con la justificación mínima de que «a nadie importa la actividad política, que es sinónimo de intereses espurios, de ambiciones desatadas y compromisos a los que el pueblo es ajeno y está ausente». Estamos vencidos antes que se produzca la verdadera e inexorable batalla.

#### **EL AVANCE GLOBALIZADOR**

**LA GLOBALIZACIÓN AVANZA DE MODO ACELERADO**, el mundo comprime sus fronteras y el poder económico busca y establece mecanismos cada vez más férreos y eficaces, manejados por los siete u ocho países más poderosos del mundo, entre los que destaca el dragón oriental: China y Japón, que está listo para devorar a los tigrillos y leoncitos occidentales.

**LA AMENAZA, SIN EMBARGO**, parece respetar hasta ahora a los sistemas de gobierno, no importa el acomodamiento insulso de izquierdas o derechas, nuevas o tradicionales, socialistas o convergentes; lo que interesa a los poderosos es que sean gobiernos dóciles, complacientes, facilitadores y sumisos, como lo han logrado en apariencia, hasta ahora, en México y otras naciones.

**DICEN LOS CATASTROFISTAS** que los nacionalismos están condenados a desaparecer, según algunos, pero este proceso se presenta complejo, pues la realidad es que en algunas regiones del planeta se consolidan, como en México, Centro, Sudamérica, África, el Medio Oriente y el sudeste de Asia, es decir, las más importantes zonas deprimidas del mundo.

#### **EL NACIONALISMO SOBREVIVE**

**CUANDO DESAPARECIÓ** la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas surgieron las naciones que la integraron en el rescate de sus propios nacionalismos, que ahora tremolan y promueven para consolidarse y tomar sus posiciones en el mundo.

**LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS** acepta hoy a un mayor número de países nuevos, pero que presumen de una historia singular y, en algunos casos, hasta milenaria, en el afianzamiento de sus propias nacionalidades.

**ESTO PUEDE OCURRIR, Y TAL VEZ YA OCURRE** con manifestaciones diversas. Por ejemplo, cuando cada uno de los estados que integran la nación mexicana presume sus propios estilos, su propia manera de expresarse: los dejos, arcaísmos y manejos prosódicos de la misma lengua, producto de los dialectos propios de sus etnias; cuando surgen los orgullos gastronómicos que también dan identidad a las naciones y a los países, dentro de una sola gran nación, y hasta cuando pretenden manejar las leyes y sus asuntos jurídicos, sociales y económicos de manera directa.

**TAMBIÉN NOS SEPARAN** los paisajes geohumanos. No es igual el peninsular yucateco al chihuahuense, o el hombre del desierto de Sonora al veracruzano bullanguero o bien, más cerca, el valentón michoacano al reservado oaxaqueño.

**LA CONCLUSIÓN, EN LA PERSPECTIVA** de la sociedad misma, es que es mucho lo que nos separa y poco lo que nos une: el Himno Nacional, la bandera que pretenden vapulear algunos irresponsables que abusan de la libertad de expresión pero que no podrán con las leyes; la Virgencita de Guadalupe, la Sub 17, Ana Cecilia Guevara, Chente Fernández y uno que otro valor popular-sentimental-vernáculo pero auténtico.

**ESTOS NACIONALISMOS SE DEFIENDEN** y para ello buscan el perfeccionamiento democrático, sólo que estos anhelos o propósitos están dispersos y no encuentra el camino adecuado, pues se vive una etapa en que todos se ignoran a todos, se desconocen valores y se descalifican aciertos, se ponen de moda las traiciones y los golpes bajos, con lo que se provoca un verdadero caos en conciencias y aspiraciones, aumentan las dudas y crece el desconcierto ciudadano que al final se refleja en el natural rechazo a la política, y ésta se convierte en sinónimo de mentira, ambición desatada y latrocinio físico y moral, mientras se aleja cada vez más el viejo ideal de alcanzar el perfeccionamiento de la democracia.

**HACE FALTA QUE SE CONOZCA** a las mayorías, definir qué quieren y cómo lo quieren, en lo político y lo social, concretamente ahondar en la psicología ciudadana, de la que poco se ocupan los miembros de la clase intelectual, especialmente la científica, la responsable de establecer parámetros que permitan medir causas y efectos, pues este fenómeno no es puramente político, no se reduce al simple ejercicio del voto.

**DESEO CITAR COMPLETA** una frase escrita hace casi 90 años por un gran mexicano nacido en Jalisco, el profesor Basilio Vadillo Ortega, y que tiene vigencia plena: A México le falta un examen de conciencia para evaluar, nosotros mismos, nuestras virtudes, todos nuestros grandes defectos, las fuerzas de que disponemos y nuestros deberes para el porvenir... ¡Una revolución espiritual!... Estrujarnos el alma para imponernos nuevas reglas de vida... buscarnos más hermanos todos para agrandar la república dentro de nuestras propias fronteras... ¡Hacer más profunda e íntima la nacionalidad dando un gran corazón a la patria...!

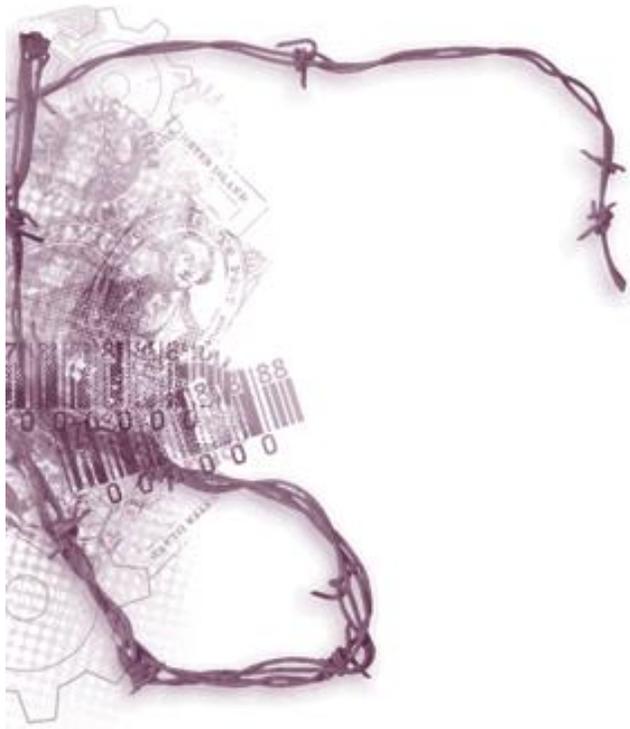
### **LA BUENA POLÍTICA SIN PARTIDOS**

**POR OTRA PARTE**, los partidos políticos se alejan cada vez más del corazón y la razón del pueblo.

**TAL PARECE QUE PARA HACER BUENA POLÍTICA** es necesario distanciarse de los partidos actuales, que están despersonalizados, sin una clara plataforma de principios, sin una ideología que los destaque y los distinga y, más grave todavía, en una traición ascendente a sus principios originales, los que les dieron vida, independientemente de los años que tenga en la lucha.

**ES OPORTUNO REFLEXIONAR** en la teoría y la práctica de los partidos políticos en sus orígenes, sus propuestas, sus dimensiones, sus plataformas y sus características, frente al reto de posicionarse y ser respetados para integrar a sus filas a las grandes mayorías de votantes.





**ES OPORTUNO RECORDAR LAS BASES** o los requisitos que se deben llenar para la organización de partidos políticos en México.

**SE ENTIENDE**, según el artículo 41º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que un partido político es una organización de ciudadanos unidos por una causa común, para acceder y permanecer en el poder y desarrollar los programas y propuestas que de acuerdo a su ideología expone a la sociedad en su conjunto.

**ENTRE LOS MUCHOS REQUISITOS** es fundamental contar con declaración de principios, o sea, su ideología, un programa de acción que describa los propósitos que lo impulsan y los estatutos que rijan su vida interna, además de que en la plataforma electoral le digan a la sociedad, con claridad y firmeza, lo que le proponen en los aspectos sociales, económicos y los propiamente políticos, o sean los compromisos a cumplir.

En esto han fallado todos los partidos actuales.

**NO ES DE NINGUNA MANERA OCIOSO** el hacer un somero pero constructivo recuento de cuando menos los tres partidos que están, todavía, en la atención de una parte de la ciudadanía con su antes, el ahora y el probable mañana, si es que no se auto destruyen.

## EL PAN

**EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL** parece haber perdido su oportunidad histórica de mantenerse en el poder y aplicar sus tesis originales.

**INDEPENDIENTEMENTE DE LOS TESTIMONIOS** positivos que se pretenden buscar en la actual gestión administrativa, es irremediable el hecho de que el saldo es negativo a todas luces y en los más importantes rubros de la actividad nacional, especialmente en lo que se refiere a la credibilidad.

**ES POSIBLE QUE SE PUDIERA LEVANTAR** un esfuerzo de acciones constructivas y congruentes en una futu-

ra gestión administrativa del partido azul, pero eso está por verse y primero deberá ganar el actual candidato la voluntad de las mayorías, lo que se contempla difícil.

**EN EL PAN MODERNO HA EXISTIDO** más oportunismo que congruencia doctrinaria y más audacia que amor a la verdad y al cumplimiento de los compromisos, además de que se han distorsionado principios básicos, históricos y profundamente característicos de la vida nacional, en el injusto y desproporcionado intento de crear una nueva forma, un nuevo estilo de gobernar y manejar al espíritu nacional, en un ridículo despliegue de poder, que resultó incongruente y deforme.

**ESTA FUE LA CAUSA** de que los viejos y auténticos panistas se divorciaran del actual gobernante, pues todo lo que hizo, en los momentos de lucidez agradecida en que recordaba que era miembro del PAN, fue contrario a los postulados originales del Partido fundado en 1939.

**SE PREGUNTAN TODAVÍA LOS ANALISTAS:** ¿qué tanto corresponde el gobierno actual a las tesis originales de los fundadores como Gómez Morín, Rafael Preciado, Efraín González Luna y el mismo Clouthier, entre otros?

**LA RESPUESTA ES** que es otro mundo, otro tiempo, otro partido y otra doctrina, pero no por efectos de una propia evolución constructiva, sino por una absoluta falta de respeto a los principios, con lo que el PAN auténtico se ha visto deformado y casi anulado.

**EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL SURGE** como respuesta vigorosa de empresarios, banqueros, filósofos y pensadores de derecha, con el apoyo del clero político entonces más o menos discreto pero activo, a las acciones nacionalistas y de orientación socialista del gobierno del general Lázaro Cárdenas.

**SU DOCTRINA ORIGINAL** fue clara y contundente, no se identificaba y hasta rechazaba las aspiraciones de los proletarios y la mayoría ciudadana de México, pero daban su lucha con decisión, valor y presancia.

**LOS FUNDADORES SABÍAN** que no era el tiempo propicio para alcanzar el poder, sin embargo, así dieron su lucha durante más de 60 años hasta lograrlo, sólo que cuando llega el escogido panista a la Presidencia de la República, lo hace sin doctrina y sin principios coincidentes, en lo mínimo, con los antiguos postulados irreversibles y respetables del PAN original.

**AÚN MÁS**, llegó por una votación mínima superior a su oponente del PRI, no alcanzó mayoría absoluta, por lo que debió cuidar sus actitudes, pensamientos y palabras que, con el paso de los hechos y las realidades nacionales e internacionales, han decepcionado a todos los mexicanos y han puesto en ridículo al mandatario en el extranjero, como lo demuestran los testimonios periodísticos recientes.

**LO REAL ES QUE ESTO NO ENARDECE** ni molesta a los mexicanos, pues no es problema del país, sino de quien dice representarlo. De ese tamaño está el divorcio entre los gobernados y el gobernante.

**ESTO PRESENTA UN CUADRO FUERTE** pero no muy positivo ante el electorado, simple y llanamente, porque no se supo aprovechar la oportunidad de haber llegado al poder y las mayorías mexicanas no podemos volver a equivocarnos.

#### **EL PRI**

**EL VAPULEADO Y AVEJENTADO PRI** da muestras de una decadencia deplorable. Los candidatos demuestran su bajo nivel político en cada declaración o encuentro. También han olvidado su plataforma original de principios, y nos referimos a la del 19 de enero de 1945, cuando cambió de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) a Partido Revolucionario Institucional.

En este contexto, el PRI es 6 años más joven que el PAN.

**NACIÓ EL 4 DE MARZO DE 1929** como Partido Nacional Revolucionario, en que tuvo participación relevante el ilustre jalisciense Basilio Vadillo Ortega, con una proyección integradora de todas las corrientes revolucionarias del proceso iniciado en 1910, que permanecieron firmes durante diez años, hasta que el general Lázaro Cárdenas creó el PRM y gobernó con el Plan Sexenal que lo hizo célebre.

**SE CONSIDERÓ QUE EL PRI** debió haber realizado cambio de siglas, estructuras, propuestas y programas de acción en 1970. No lo hizo y comenzó su declive aunque se mantuvo en el poder por el poder mismo, cada vez más mediatizado y cuestionado ante la opinión pública, aunque se le debe reconocer que sostuvo firmes los principios básicos de la economía mixta y de la política internacional, orgullo de las más puras tradiciones democráticas mexicanas.

**ACTUALMENTE**, en un momento coyuntural difícil, el PRI se dispone a jugar las que pudieran ser sus últimas cartas por su permanencia política.

#### **EL PRD**

**EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA** nació hace 16 años por la acción de dos fuerzas fundamentales: la

Corriente Democrática, que es un grupo emanado del PRI, y el Partido Mexicano Socialista, representante de la izquierda mexicana y heredero de viejas luchas, pero también víctima de las tradicionales divisiones y enfrentamientos que distinguen a sus dirigentes, en que cada uno quiere ser el líder máximo.

**ESTA SITUACIÓN, QUE FUE CRITICABLE** y sirvió de arma para golpear al PRD, se estrelló ante el razonamiento simple de que: Por un lado, ideológica y políticamente representa a fuerzas nacionalistas, liberales y progresistas que en su momento militaron en el partido oficial, hasta que consideraron que ya no representaba sus intereses y a los postulados fundamentales de la Revolución Mexicana... , y por el otro, representó a fuerzas políticas que han gravitado en núcleos comunistas y socialistas que ahora coinciden en, acaso, el proyecto masivo y democrático más sólido que se haya construido con militantes de esas corrientes.

**ES INDISCUTIBLE QUE A PESAR DE LOS ATAQUES**, golpes bajos y altos, amenazas y divisiones inevitables, el PRD es resultado innegable de la nueva cultura política que arraiga en el país, cuyo líder indiscutible, con todo el respeto a su creador, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, quien ya cumplió su destino político, y candidato a la Presidencia de la República, es uno de los fundadores del PRD precisamente, Andrés Manuel López Obrador.

#### **EL DERECHO AL CAMBIO**

**PUEDE AFIRMARSE** que todos los partidos tienen derecho al cambio, pero no se debe actuar irresponsablemente. El cambio debe ser acertado, positivo, oportuno y realizado con esfuerzo para que su acción permanezca, y no el cambio efímero, mágico y desnaturalizado.

**MÉXICO APRENDIÓ LA LECCIÓN** de que no se debe engañar o ilusionar con las promesas del cambio, cuando no hay bases firmes para ello.

**EL CAMBIO ES EL MAYOR** símbolo de la libertad. Los partidos tienen el derecho y la obligación también de cambiar para adecuar sus dinámicas a las nuevas realidades, pero jamás para traicionar y retroceder, debe existir una línea de congruencia con el origen y las aspiraciones mediatas o inmediatas.



## EL PARTIDO MAYORITARIO: PNA

**EN MÉXICO EXISTE UN PARTIDO** que puede ser el mayoritario, que funciona sin credenciales, sin dinero, sin estatutos, sin reglamento interno, pero cada vez más efectivo.

**ESTE ES EL PARTIDO DE LOS DESCONTENTOS**, de los decepcionados, de los que ya no creen, de los que han perdido la fe, de los que no quieren ser borregos y no se dejan manejar por los medios de comunicación asalariados y muchos menos por las falsas promesas que son más dañinas que el no tenerlas: el Partido Nacional Abstencionista.

**NO SE DEBE CULPAR A ESTAS MAYORÍAS** divorciadas de la política, pues han sido traicionadas desde siempre y les causa repulsión formar parte de las mentiras.

**EL RETO ESTÁ EN CONVENCER** a esas crecientes corrientes ciudadanas a que participen en los procesos democráticos, que acudan a las urnas a votar en tiempo y forma, pero mediante el aseguramiento de dos causas fundamentales:

1. Que su voto será respetado;
2. Que los candidatos triunfadores van a cumplir sus promesas bajo pena de cárcel, cuando menos, si fallan, y que les quiten el fuero.

**LA AMENAZA ESTÁ LATENTE** sobre nuestra vida cívica y nuestra democracia. La presentan los enemigos de fuera, los globalizadores, a los que no interesa otra cosa que el dominio de personas y recursos materiales a través de políticos corruptos y administradores con precio, y los de dentro con sus mentiras y ofrecimientos vanos que se burlan del pueblo, de sus altos valores y de sus anhelos de superación moral, cívica y económica mediante gobiernos justos, leales y honrados.

**ESE ES EL SUEÑO Y ESA ES LA REALIDAD.** Ojalá los políticos se despierten un día con amor a México y respeto a sus semejantes, con un claro concepto de patria chica y grande y una firme decisión de servir a su comunidad.

**DE OTRA MANERA**, el que puede despertar furioso y rebelde es el partido sin credenciales, pero con muchos rostros y brazos, el de los que ya están cansados de la traición y la mentira, el partido que no tiene nombres, siglas y colores, pero que ahí está, vigilante, despierto en espera de su hora.

**MÉXICO DESEA EL AVANCE DEMOCRÁTICO** y su perfeccionamiento total, como lo estableció Benito Pablo Juárez García hace siglo y medio, en las terribles horas de una invasión extranjera tan directa como la actual.

**MÉXICO DEBE VOLTEAR LA CARA** hacia su historia, que bastantes lecciones positivas tiene en esta lucha extraordinaria, sin engañarse con los fuegos fatuos de los espejismos ajenos. Debemos buscar la interdependencia productiva con libertad social, y la independencia económica y política, en el ejercicio pleno de la democracia.

**DEBE APRENDER LA LECCIÓN** de que no se debe jugar con el cambio cuando no se sabe ejercer y no se entienden sus valores, pues se presenta el riesgo de hipotecar la libertad tan legítimamente ganada y vender el futuro hasta que lleguen tres o cuatro generaciones a rescatarlos.

**ESTAMOS A TIEMPO DE RESCATAR** y fortalecer nuestra democracia. ☺





JUAN JOSÉ DOÑÁN\*

# Paradojas predemocráticas

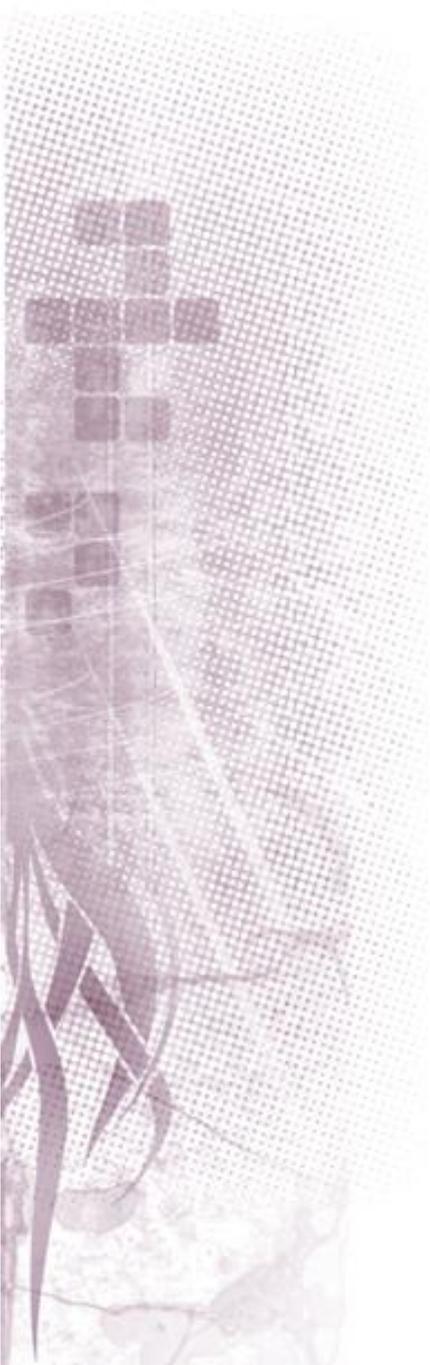


**HASTA AÑOS RECIENTES, LA HISTORIA POLÍTICA** de nuestro país estuvo marcada por una curiosa paradoja: en teoría, éramos una república democrática, pero en la práctica operaba un sistema político en el que el sufragio sólo era efectivo en la papelería oficial. Y aun cuando periódicamente había comicios electorales, los ciudadanos convocados a las urnas no decidían necesariamente el resultado de una elección, pues casi siempre estaba por encima de ellos, más o menos camuflado, un votante de calidad que se tomaba el atributo de avalar o corregir la voluntad de la ciudadanía. Ese voto de calidad era emitido por un personaje proteico, que lo mismo podía ser el presidente de la república en turno, o alguien que cumplía su voluntad, o el hombre fuerte de equis estado del país, o el cacique del municipio más apartado, o el líder moral de determinado gremio, etcétera. Éste supremo elector ejercía tal control sobre el proceso electoral que los partidos y candidatos de oposición, por más apoyo popular que tuvieran, ni noqueando ganaban.

**OTRA PARADOJA NO MENOS SINGULAR ES** que un gran número de fraudes electorales pareciera haber sido cometido en vano, pues en muchísimos casos los candidatos oficiales ganaban efectivamente las elecciones, porque lo que a todas luces resultaba redundante, innecesaria y, sobre todo, contraproducente la intervención del votante de calidad. Y sin embargo, casi infaliblemente éste intervenía; si no para asegurar el triunfo, sí para garantizar el absurdo y abusivo carro completo, deslegitimando invariablemente cualquier proceso electoral y poniendo una nota de sospecha sobre los triunfadores de los comicios, aun cuando éstos hubiesen ganado en buena lid. Este peculiar sistema predemo-

\* Periodista y ensayista, colabora en publicaciones nacionales de prestigio, como la revista *Letras Libres*. En el diario *Público* aparece diariamente una columna en la que el autor hace alarde de una crítica severa y un humor ácido.





crático prevaleció desde la derrota del régimen espurio de Victoriano Huerta, en 1914, hasta 1996, cuando a raíz de la reforma electoral de esos años, el gobierno (tanto el federal como los estatales) deja de organizar y calificar las elecciones. A partir de entonces, los gobiernos en turno han dejado de ser juez y parte o, lo que es lo mismo, junto con las demás fuerzas políticas, asistieron tanto al sepelio del votante de calidad como al alumbramiento de órganos electorales independientes (el Instituto Federal Electoral y sus equivalentes en cada una de las entidades del país, con sus respectivos tribunales), en cuya conformación ya no interviene el Poder Ejecutivo. Con ello se crearon las condiciones mínimas indispensables de equidad, transparencia y confiabilidad, tanto para los comicios federales como para los locales, garantizándose de esa forma algo tan simple como deseable, justo y necesario: que el ganador de cualquier contienda electoral sea el partido, el candidato o la fórmula que sume el mayor número de votos, siempre y cuando éstos no hayan sido conseguidos de mala manera.

**¿Y POR QUÉ ESTA NORMALIZACIÓN DE LOS PROCESOS** democráticos tardó tanto en llegar a la vida política de nuestro país? ¿Cómo fue que un sistema que convocaba y, al mismo tiempo, ninguneaba o burlaba la voluntad de la ciudadanía, pudo sobrevivir tantos decenios? La explicación, o por lo menos parte de ella, pareciera estar en que, a pesar de todo, ese sistema premoderno nueva paradoja modernizó al país, creó un Estado benefactor, entre cuyos principales activos se cuentan mejoras tangible en los estándares de vida de la población, movilidad social, la instauración de una provechosa estabilidad política, y sin tener que recurrir en ningún momento a dictaduras militares como las que asolaron a casi todos los países de América Latina. A ello pareciera deberse que, durante muchas generaciones, la democracia, comenzando por el indispensable sufragio efectivo, no fuera mucho más allá de ser exigencia de unos cuantos (pequeñas elites y contadas agrupaciones políticas), sin llegar a convertirse en una demanda popular.

#### **DEL ESTANDARTE GUADALUPANO A LA MUERTE DEL BENEMÉRITO**

**LAS PARADOJAS POLÍTICAS DE MÉXICO** se remontan al Grito de Dolores de 1810. El movimiento revolucionario que encabezó don Miguel Hidalgo perseguía un tipo de independencia nacional bastante *sui generis*. La madrugada del 16 de septiembre de 1810, el cura de Dolores hizo una triple proclama ante sus desmañados feligreses: ¡Viva nuestra señora, la Virgen de Guadalupe! ¡Viva nuestro rey, Fernando VII! ¡Y muera el mal gobierno! , consigna que, según Jean Meyer, fue simplificada inmediatamente por el pueblo y de tal modo que, a diferencia de la original, la reinterpretación no daba lugar a ningún equívoco: ¡Viva la Virgen de Guadalupe y mueran los gachupines!<sup>1</sup> Con respecto a la efigie guadalupana parecía haber una suerte de adhesión casi unánime, reconociendo a esta mexicanísima advocación mariana como uno de los principales símbolos de unidad nacional. En cuanto al mal gobierno, éste incluía lo mismo al de casa (conformado preferentemente por españoles peninsulares que relegaban y discriminaban a los nacidos en

<sup>1</sup> Jean Meyer, *Hidalgo*, Clio, México 1996, p. 37.

esta tierra, ya se tratara de criollos, mestizos, mulatos...) que al de la madre patria, cuyo rey natural, Fernando VII, había sido destronado por las huestes napoleónicas, para poner en su lugar al famoso Pepe Botta, José Bonaparte, hermano mayor de Napoleón, ya para entonces emperador de Francia.

**EN OTRAS PALABRAS**, Hidalgo se proponía independizar a México del gobierno espurio que por entonces gobernaba España y, de paso, librar a nuestro país del mal gobierno doméstico, pero manteniendo la lealtad al depuesto Fernando VII, de tal suerte que cuando éste volviera a ocupar el trono español, muy probablemente los rebeldes dirían adiós a la independencia mexicana. Claro que el Padre de la Patria no vivió lo suficiente para ver cumplida su paradójica empresa y menos aún para atestiguar cómo, once años más tarde, la consumación de la lucha que él había comenzado acabó dándose en condiciones muy distintas a las que él y sus primeros seguidores pudieron haber imaginado, con el insólito caso del comandante en jefe del ejército monárquico, Agustín de Iturbide, convocando a los rebeldes a deponer las armas, pero no para rendirlas a la Corona española, para la que Iturbide chambeaba, sino para todo lo contrario: para desconocer, juntos, esa monarquía colonial y declarar a México como nación soberana.

**DESDE NUESTRO NACIMIENTO COMO PAÍS INDEPENDIENTE**, y dejando de lado los breves paréntesis imperiales de Agustín de Iturbide (1822-1823) y Maximiliano de Habsburgo (1864-1867), México ha sido formalmente una república democrática, popular, representativa... Así la han concebido al menos nuestras constituciones políticas, desde los protoconstitucionales Sentimientos de la Nación (1813), inspirados por don José María Morelos entre Chilpancingo y Apatzingán, hasta la que ahora nos rige (la promulgada el 5 de febrero de 1917, en la ciudad Querétaro), pasando por la de 1824, las Siete Leyes de 1835, las Bases Orgánicas de 1843 y la Constitución de 1857. Pero lo que en teoría era una legislación de avanzada con claras directrices tanto para garantizar la división de poderes como para legitimar el arribo al poder de quienes periódicamente tomarían las riendas para conducir el destino de nuestro país, en la práctica no sólo no pudo prosperar, sino que por muy diversas causas dio pie, a lo largo del primer medio siglo de vida independiente (hasta el encumbramiento de Porfirio Díaz, en 1876), a una serie de luchas intestinas e invasiones extranjeras que, entre otras cosas, le costaron a nuestra debutante nación la pérdida de más de la mitad de su territorio.

**EN VARIAS DE LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES** no se establecía la conformación del gobierno a partir del sufragio universal, sino mediante un sistema democrático mediatizado, a través del voto de delegados o del Congreso de la Unión. Pero aun en estos casos eran frecuentes las protestas y la inconformidad de las facciones perdedoras, dando pábulo a toda suerte de pronunciamientos (militares, por supuesto), cuarte-lazos, conspiraciones, etcétera, en los que lo mismo intervenían las fuerzas vivas domésticas (el Ejército, el alto y el bajo clero católico, los distintos partidos políticos, las logias masónicas...) que diversos Estados extranjeros como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, España, el Vaticano... Por diferentes motivos, ni el Partido Liberal ni el Conservador confiaban mucho en el voto ciudadano. El primero, porque temía a la influencia política que la Iglesia, partidaria inequívoca de los conservadores, desplegaba sobre el pueblo tanto desde el púlpito como desde el confesionario. Y el segundo, porque de muy poco le servía ese eventual voto, mientras no se reformara una legislación que desconocía los





fueros, privilegios y bienes de los que sus principales aliados (la Iglesia y el Ejército) habían gozado desde la época colonial y de los que habían sido desposeídos.

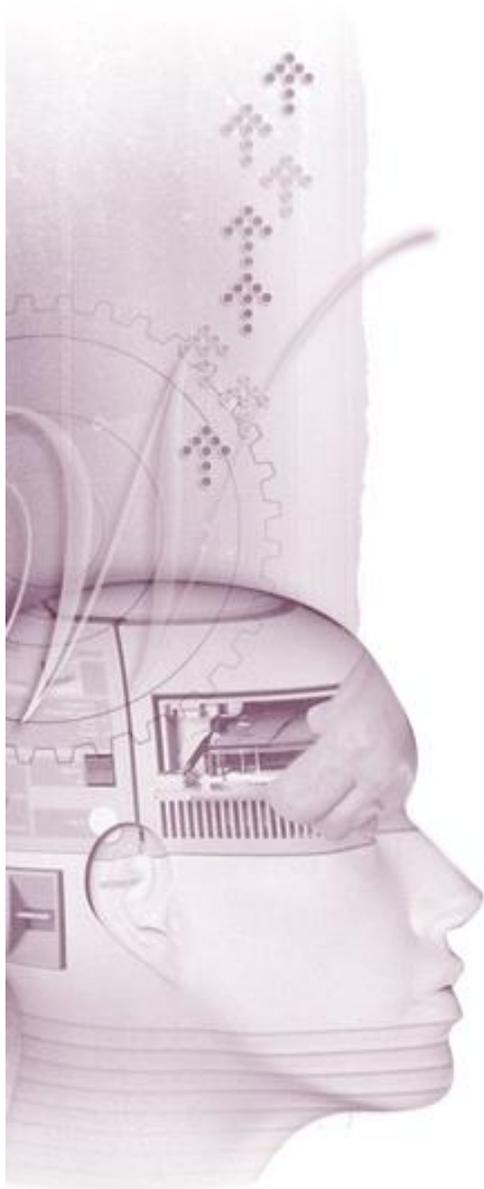
**EN OTRAS PALABRAS**, la forma más común de legitimación gubernamental eran los triunfos en el campo de batalla y no tanto el requisito de los comicios electorales establecidos por el sistema constitucional vigente, sistema que casi siempre terminaba desconociendo la facción contraria y la cual, cada que se le presentaba la ocasión propicia, hacía todo lo posible por cambiarlo. Tal estado de cosas se mantuvo aun después del triunfo de la República y la posterior reelección de Juárez. Ésta fue llevada a cabo, en 1871, por el Congreso de la Unión, contando con la abierta antipatía de no pocos aliados del Benemérito, entre ellos el héroe republicano Porfirio Díaz, quien se declaró rebelde y tomó las armas, enarbolando el Plan de la Noria, cuyo postulado principal lo perseguiría luego, en las siete reelecciones que acumuló: que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder. Pero las tropas juaristas sofocaron la rebelión, por lo que Díaz tuvo que abandonar el país. Sin embargo, con la repentina muerte de Juárez, en 1872, el periodo presidencial inconcluso fue terminado por Sebastián Lerdo de Tejada, a quien el Congreso reeligió en 1875, para ser depuesto un año después por la Rebelión de Tuxtepec, que encabezaba nuevamente Porfirio Díaz y a quien, por fin, el Congreso designó presidente de la República para el periodo 1877-1880.

#### ARMAS Y URNAS

**EN LA EXTENSÍSIMA FOJA DE SERVICIO** de don Porfirio figuran no pocos méritos, pero entre ellos no está el de haber ayudado a construir un régimen democrático. Por el contrario, la suya fue una larga dictadura, con elecciones que eran mera cuestión de forma, como lo consignó en 1908 un observador extranjero, quien se decía extrañado de que en lugar de la farsa democrática que el dictador montaba cada cuatro años, no hubiera optado mejor por ceñirse una corona <sup>2</sup>. Como gobernante de México, al general oaxaqueño se le debe la pacificación nacional, lo cual ciertamente fue un alivio para el país, luego de casi siete décadas de revueltas políticas, guerras intestinas y foráneas, así como de una grave plaga de bandoleros y salteadores. También es mérito suyo haber iniciado un proceso de modernización material que, años después y más allá de las diferencias ideológicas, continuarían las fuerzas políticas y militares que pusieron fin a sus ocho periodos presidenciales, el último de ellos inconcluso a causa precisamente de la Revolución maderista.

**LUEGO DE LA SEGUNDA REELECCIÓN PORFIRISTA**, los comicios presidenciales empezaron a rayar en lo caricaturesco, pues el divisionario oaxaqueño no tuvo más contendiente en las urnas que un personaje pintoresco y un poco chiflado, que respondía al nombre de Nicolás Zúñiga y Miranda. De ahí que cuando en 1909 apareció en el horizonte político del país un tal Francisco I. Madero, fundando el Centro Antirreeleccionista de México y, luego, manifestando su deseo de postularse para competir en las ya próximas elecciones presidenciales de 1910, muchos lo hayan tomado como otro Zúñiga y Miranda. Pero luego de advertir el arrastre que el nuevo lunático, quien no tenía más chifladura que su afición al espiritismo, comenzaba a tener entre círculos cada vez más amplios, la percepción sobre su persona, especialmente por el lado de los porfiristas, cambió completamente. No sólo Madero, sino muchos mexicanos habían tomado en serio las declaraciones de don Porfirio hiciera, en 1908, en

<sup>2</sup> Gustavo Casasola, *Historia gráfica de la Revolución Mexicana*, t. I, Editorial Trillas, México 1967, p. 98.



su famosa entrevista con James Creelman. En resumidas cuentas, el longevo mandatario le había dicho al periodista estadounidense que en nuestro país había llegado la ya la hora de la democracia: los principios de la democracia han crecido y fructificarán en México, veré con gusto un partido de oposición [...] si se forma, lo veré como una bendición, no como un mal, estoy dispuesto a retirarme cuando termine mi periodo actual, y no volveré a aceptar ni reelección <sup>3</sup>. Sin embargo, a la hora de la verdad, el envejecido dictador no sólo vuelve a postularse, sino que ordena la detención de Madero, en San Luis Potosí, inhabilitándolo como contendiente electoral y dejando como su único rival en las urnas al folclórico Nicolás Zúñiga y Miranda, a quien se le conocía popularmente como el eterno candidato.

**LUEGO DE QUE FRANCISCO I. MADERO** y sus seguidores tuvieran que recurrir a las armas, por haber sido canceladas las urnas, a fin de convencer a don Porfirio de que había llegado la hora de ahuecar el ala, el iniciador de la Revolución Mexicana se ganó, en los comicios extraordinarios del primero de octubre de 1911, su derecho a gobernar el país. Por desgracia, la primavera democrática mexicana duró muy poco, pues fue sacrificada en febrero de 1913, por la traición mayúscula del general Victoriano Huerta. Éste, quien tenía encomendada la defensa militar de la plaza de la ciudad de México, se entendió secretamente con los rebeldes de la Decena Trágica, hizo prisioneros al presidente Francisco I. Madero y al vicepresidente José María Pino Suárez y los obligó a firmar su renuncia para, luego, perpetrar una legal usurpación, con el apoyo de la mayoría del Congreso y, tres días más tarde, el 22 de febrero, ordenar la ejecución del presidente y del vicepresidente depuestos.

### ASCENSO Y CAÍDA DEL OGRO FILANTRÓPICO

**NO OBSTANTE LA ESPERANZADORA PROMULGACIÓN** de la Constitución de 1917, el país ya no pudo reencarrilarse en la vía democrática. Después de que los leales a Madero obligaron a Huerta a poner pies en polvorosa, se siguieron de filo e hicieron un ajuste de cuentas entre ellos mismos, y luego, al descubrir que de las muchas facciones revolucionarias que había ya nomás quedaba una (la de los nativos de Sonora, con Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles a la cabeza), pues decidieron ser ellos, en cuanto triunfadores y sobrevivientes de la Revolución, los que partieran y repartieran el queso. Durante poco más de ocho años, de principios de 1920 a fines de 1928, sólo sonorenses ocuparon la silla presidencial: Adolfo de la Huerta, quien a raíz del asesinato del presidente Carranza fue designado por el Congreso presidente provisional y, posteriormente, Obregón y Calles, que prácticamente sin oponentes se encumbraron como presidentes constitucionales, el primero en el periodo 1920-1924 y el segundo, en el cuatrienio siguiente. Y la racha sonorenses se vio interrumpida porque un fanático católico, José de León Toral, se le atravesó en el camino al invicto general Obregón, asesinando al ya para entonces presidente electo, el 17 de julio de 1928, luego de la oportuna enmienda constitucional que cambiaba la terminante no reelección presidencial por otra más flexible: no reelección pero sólo en periodos seguidos.

<sup>3</sup> *El Imparcial*, México, D.F., 3 de marzo de 1908.

**CON LA MUERTE DE OBREGÓN**, Calles quedó como el hombre fuerte del país (Jefe Máximo de la Revolución fue el epíteto mayestático que le dieron sus seguidores). Con tanto poder, el cual estaba por encima de cualquier institución, incluida la presidencial, durante siete años el sonorenses fue el poder tras y por encima del trono.<sup>4</sup> Durante ese periodo, conocido como maximato, no hubo más votante supremo que el general Plutarco Elías Calles, quien eligió a cuatro presidentes (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo Rodríguez y Lázaro Cárdenas) y hasta se dio el lujo de deponer, en 1932, a uno de ellos (a Ortiz Rubio). Ya para entonces, Calles le había dado forma al que durante 71 años sería el partido oficial del país, el PNR (Partido Nacional Revolucionario), que luego cambiaría dos veces de nombre: Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI).

**HASTA ANTES DE QUE EL PRESIDENTE LÁZARO CÁRDENAS** los expulsara del país, en 1935, por no tolerar su injerencia en la vida institucional de México, Calles tampoco utilizó su largo turno al bat para relanzar la democracia en México. De hecho, la consideraba como un peligroso sistema político, pues estaba convencido que de haber elecciones libres, los revolucionarios serían desplazados por los mochos y los reaccionarios, temiendo a la enorme influencia que la Iglesia católica (su bestia negra) tenía en la población mexicana. Y como se creía que las mujeres eran mucho más vulnerables a la influencia clerical, pues ni hablar del derecho femenino al voto, aun cuando en la práctica todo éste fuera mediatizado.<sup>5</sup> Y aun cuando no compartieran el exacerbado desafecto callista por el clero (una de las causas que provocaron la llamada Guerra Cristera), en términos generales los sucesores del sonorenses tuvieron una opinión muy parecida de la democracia: no era conveniente para el país. Tal vez haya sido Fidel Velázquez quien expresó de la manera más nítida y también más descarnada el sentir de la familia revolucionaria respecto al sistema democrático. Cuando un partido o un candidato de oposición reclamaba su triunfo en determinada elección, el sempiterno líder de la CTM (Confederación de Trabajadores de México) decía: Nosotros llegábamos a balazos al gobierno, dando a entender que sólo a través de este medio, si no era a través del partido, podía accederse al poder.

**A LO LARGO DE OCHO DÉCADAS**, los gobiernos revolucionarios y los que se asumieron como emanados de ella, no buscaron legitimarse en las urnas, sino con una política social que le acarreo no pocos beneficios al país. La existencia por tantos años de un sistema político (el del partido casi único) que al tiempo que conculcaba los derechos políticos de su población, dispensaba toda suerte de beneficios sociales, llevó a Octavio Paz a definirlo como el ogro filantrópico. Venturosamente, la sociedad mexicana ha podido resolver ya esta paradoja, jubilandos al ogro, al cambiar la autocracia por la democracia, pero sin por ello dejar de exigir los deberes filantrópicos del ex ogro, el Estado mexicano moderno. ☺



<sup>4</sup> Luego de concluido su periodo presidencial, Calles se mudó con su familia del Castillo de Chapultepec, que por entonces era la residencia oficial del presidente de la República, a una casa que había adquirido en la colonia Anzures, fraccionamiento ubicado enfrente del histórico inmueble. Como la opinión popular era que Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez eran una suerte de peleles del llamado Jefe Máximo, la gente solía señalar el Castillo de Chapultepec diciendo: "Ahí vive el presidente y el que manda vive enfrente".

<sup>5</sup> Hasta 1953, durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, se reconoció en México el derecho de la mujer a votar y ser votada.



SERGIO ORTIZ LEROUX\*

# El papel

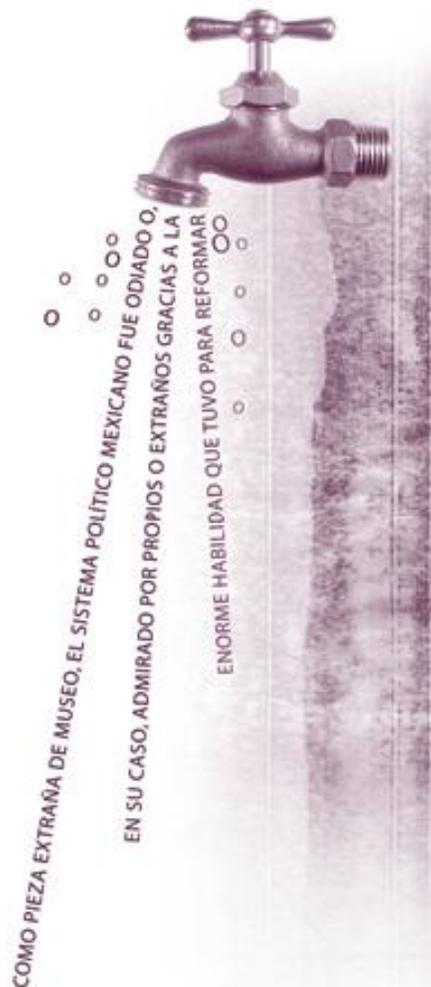
## de las elecciones en una democracia de baja intensidad



**POR DEFINICIÓN, TODA TRANSICIÓN ES TRANSITORIA.** Cuando una transición se prolonga más allá de un tiempo acotado acaba por traicionarse a sí misma. Por su larga duración, la transición política en México parecía dirigirse hacia el puerto de la traición. Después de más de 20 años de cambios en el sistema de partidos, de acotaciones a la figura presidencial, de reformas provisionales y definitivas a las leyes e instituciones electorales federales, y de la emergencia de procesos de alternancia política en los ámbitos estatal y municipal, la democracia (a secas) no acababa de adquirir carta de naturalidad en las tierras mexicanas. Por el contrario, nuestro peculiar y folclórico autoritarismo, a decir de sus principales y, por cierto, numerosos estudiosos, parecía haber descubierto el secreto de la longevidad. Como pieza extraña de museo, el sistema político mexicano fue odiado o, en su caso, admirado por propios o extraños gracias a la enorme habilidad que tuvo para reformar gradualmente sus prácticas, normas e instituciones políticas, sin modificar de forma sustantiva su propia naturaleza que le da razón de ser y sus principios que le ofrecen facultad de obrar. Mientras otros regímenes no democráticos, como los de los países de Europa del Este y de la desaparecida Unión Soviética, sucumbían frente a la nueva ola democratizadora de finales del decenio de los ochenta y principios de los noventa, el régimen mexicano se mantenía de pie, estoicamente, gozando en apariencia de cabal salud. Todo indicaba que iniciaríamos el siglo XXI bajo el signo de una transición que se prolongaría indefinidamente en el tiempo, una transición traicionada.

**SIN EMBARGO, CON EL ARRIBO DEL NUEVO SIGLO** y milenio llegaron también los vientos de cambio. Y el escepticismo metodológico tuvo que abrirle paso a un moderado optimismo. Luego de los resultados de las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000, las coordinadas con las que había sido localizado y clasificado el sistema mexicano en el tablero de los sistemas políticos mundiales empezaron a fallar. El cruce de ejes ya no ofrecía resultados

\* Candidato a Doctor en Investigación en Ciencias Sociales (FLACSO-México). Licenciado y Maestro en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de la FCPyS de la UNAM. Fue subdirector de la revista *Metapolítica* y del semanario de cultura política *La Brecha*. Integrante de la sociedad autodenominada de la Eterna Mancha.



certeros y verosímiles. Por primera vez en más de 70 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había perdido la presidencia de la República a manos de Vicente Fox, candidato de la entonces opositora Alianza por el Cambio, y la mayoría absoluta tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores del Congreso de la Unión. Por si lo anterior no fuera poco, ningún partido o coalición electoral había obtenido por sí mismo mayoría absoluta en ninguna de las dos cámaras federales. México inauguraba súbitamente y ante la sorpresa de no pocos analistas y observadores, la era de la alternancia y el gobierno dividido a nivel federal. La certidumbre del futuro convertida en apatía del presente había sido relegada al pasado.

**CON LA ALTERNANCIA PRESIDENCIAL**, la transición a la democracia en México pasó su prueba de fuego. Es más, para muchos estudiosos entre quienes me incluyo, con la alternancia en la presidencia de la República culminaba la fase de la transición democrática e iniciaba la etapa de la instauración democrática. De cara al futuro, los conceptos y las categorías con los que había sido y es actualmente clasificado el sistema político mexicano tienen que ser revisados y, en su caso, modificados.

**EMPÍRICAMENTE, EL DETERIORO DEL RÉGIMEN** político puede observarse en los cambios que experimentaron los dos mecanismos que le dieron cohesión y estabilidad al autoritarismo mexicano: el partido oficial y el presidencialismo. Por una parte, el partido de Estado ha desaparecido del escenario nacional al romperse el cordón umbilical que lo vinculaba con el aparato estatal, especialmente con el poder Ejecutivo; por la otra, el presidencialismo ha sufrido un duro revés dado que el partido del presidente, el de Acción Nacional, no ha contado con mayorías absolutas en ninguna de las dos cámaras del Congreso de la Unión. Los gobiernos unificados son cosa del pasado. De ahora en adelante, la negociación y el posible acuerdo entre los distintos partidos políticos y entre el Congreso y la Presidencia de la República son moneda corriente.

**VISTA EN PERSPECTIVA COMPARADA**, la transición mexicana ofrece datos novedosos a la teoría general de las transiciones. En efecto, la transición democrática en México se dio por la vía de un largo, difícil y, al mismo tiempo, contradictorio proceso de liberalización que a mediano y largo plazo resultó disfuncional para sus promotores y derivó finalmente en la al-



ternancia política. A diferencia de otras transiciones democráticas, aquí no hubo democratización o un pacto político llevado a cabo en condiciones de cierta igualdad entre los actores políticos del viejo régimen y los actores emergentes. Salvo en el caso de las numerosas reformas electorales, el ordenamiento normativo e institucional del país permaneció prácticamente intacto. Ni la forma de gobierno ni el pacto federal tuvieron modificaciones sustantivas. Por ello, la reforma del Estado, vale decir, la reforma a la Constitución (politeia), aparecía como un escenario posible, un *a posteriori*. Mientras en países como España, Chile o Sudáfrica el pacto político antecedió a las elecciones fundacionales de la era democrática, en México el pacto fundacional del nuevo régimen sucedería a las elecciones de la alternancia. Nada de eso, lamentablemente, ocurrió.

**LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA HA CONCLUIDO.** Y la fase de la instauración democrática ha brillado, hasta ahora, por su ausencia. Todo proceso de instauración democrática supone el dismantelamiento de los actores, normas e instituciones autoritarios y su reemplazo por los nuevos. Sin embargo, en el presente mexicano los actores e instituciones del antiguo régimen no han acabado de morir y los del nuevo no acaban de nacer. En esta interfase, la incertidumbre y la desconfianza se han apoderado de los actores políticos y los vacíos que han aparecido gracias a este pantanoso caldo de cultivo han sido ocupados muchas veces

por agentes del crimen organizado (narcotráfico) y por fuentes anónimas del dinero.

**EN MÉXICO, CIERTAMENTE, ARRIBAMOS AL PUERTO** democrático. No está de más repetirlo. Pero hemos construido, por acción u omisión, una democracia de baja intensidad caracterizada por la falta de acuerdos entre los actores políticos y la confrontación entre los poderes de la Unión. Durante la fase de la transición resolvimos en buena medida el dilema sobre el quién gobierna. En términos generales, se ha construido un andamiaje institucional y normativo que garantiza que gobierne aquél que obtenga la mayoría de los votos de los mexicanos. Que el voto cuente y se cuente, pues. Varios decenios tuvieron que pasar para hacer realidad el viejo lema revolucionario, de raíz maderista, de sufragio efectivo. Sin embargo, todavía está pendiente por resolver el dilema sobre el cómo y el para qué se gobierna. En pocas palabras, arribamos a la democracia, pero ahora no sabemos bien a bien qué hacer con ella.

**LA LVIII Y LA LIX LEGISLATURAS DEL CONGRESO** de la Unión dejaron pasar la oportunidad histórica de llevar a cabo la Reforma del Estado. Lástima. Las oportunidades en la historia no se dan en maceta. La responsabilidad por la grave omisión es compartida. El autodenominado gobierno del cambio y su partido, Acción Nacional, concentraron en un primer momento sus baterías en las reformas económicas estructurales. La reforma del Estado, según sus cálculos, vendría en un segundo momento. Craso error. Si algo divide a la sociedad mexicana y a sus distintas expresiones partidistas, es precisamente el tema de las reformas estructurales. Pasado y futuro impiden mirar con relativa objetividad y generosidad el alcance y pertinencia presente de las mismas. Cosa distinta hubiera sucedido si el presidente Fox y el PAN hubiesen concentrado sus esfuerzos desde el principio del sexenio en crear una coalición reformista que encabezase desde el Congreso las tareas de la reforma política del Estado. Seguramente esa iniciativa hubiera encontrado eco en muchas corrientes del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y en numerosos militantes del propio Revolucionario Institucional. Y ese clima de acuerdo y cooperación hubiese abonado a favor de la discusión de las reformas futuras. Pero el hubiera, como decía mi abuelita, no existe. Las oposiciones, por su parte, no son menos responsables del extravío.



La mezquindad, el interés propio a costa del interés general, el cálculo electoral, la poca altura de miras, y las múltiples divisiones a su interior, entre otras perlas, se impusieron a final de cuentas. El resultado: un gobierno débil y un Congreso paralizado y paralizante. Y como correlato de lo anterior: una sucesión presidencial adelantada por lo menos dos años.

**DESDE EL MOMENTO EN QUE LA REFORMA FISCAL** propuesta por el gobierno y el PAN no pasó en el Congreso federal, los ciudadanos supimos que la sucesión presidencial se había adelantado. En adelante, el clima de confrontación y franco distanciamiento entre el presidente y el Congreso y la premura de las pre-campañas presidenciales fueron la moneda corriente de la política nacional. La agenda de la reforma política del Estado tendría que esperar un mejor momento. Lo que sucedió posteriormente es del dominio público: gobernadores en (pre)campaña por la presidencia; líderes de partido en (pre)campaña por la presidencia; presidentes en (pre)campaña contra aspirantes en (pre)campaña. Pre-precampañas; precampañas y campañas. Y todo ello, por si no fuera poco, aderezado con un torrente casi inagotable de dineros y spots publicitarios en radio y televisión. La saturación, evidentemente, fue inversamente proporcional a la credibilidad de los numerosos aspirantes.

**EN ESTE CLIMA ENRARECIDO** adquiere su verdadera magnitud la discusión sobre la segunda generación de reformas electorales. La primera generación de reformas contribuyó a crear organismos electorales confiables e imparciales y condiciones mínimas para una competencia electoral libre, justa y equitativa. Sus resultados están a la vista. Hoy por hoy,



la única institución de Estado que goza de simpatía entre los ciudadanos es el Instituto Federal Electoral (IFE), que se ha consolidado como uno de los activos principales de la transición democrática. La segunda generación de reformas, por su parte, tiene que contribuir a inyectar mayor credibilidad tanto al proceso en su conjunto (la elección) como a los principales actores del mismo (los partidos políticos). Recordemos que la fama pública de los partidos políticos es semejante a la que tiene, por ejemplo, la policía. Y eso no es, como sabe cualquier simple mortal nacido en estas tierras, ningún consuelo. Esta nueva reforma electoral tendría que dirigirse, entonces, a reducir tiempos y costos de campañas; medidas que, por cierto, han sido demandadas legítimamente por muchos ciudadanos irritados ante los excesos de campañas, precampañas, candidatos y precandidatos. En el fondo, se trataría de reducir y transparentar los gastos de las campañas electorales y de que las mal llamadas precampañas se reconozcan propiamente como campañas políticas, de suerte que sean así consideradas por la ley en los cómputos de tiempos y de gastos electorales.

**DOS EJES PRINCIPALES DEBERÍA TENER** la nueva reforma electoral: a) establecer y acotar en la ley los tiempos en los que exclusivamente pueda hacerse propaganda político-electoral; y b) reducir los costos de las campañas. A fin de disminuir los tiempos de campaña se tendría que legislar para establecer duraciones de las campañas oficiales que no rebasaran, por ejemplo, los 90 días, en el caso de una campaña presidencial, y 60 días, en el caso de una campaña para diputado o senador. Sólo en este margen de tiempo estaría permitido hacer campaña tanto en medios electrónicos

(radio y televisión), como de contacto directo con la gente.

**PARA BAJAR LOS COSTOS DE LAS CAMPAÑAS** habría que retomar algunas experiencias de democracias consolidadas, en las cuales no está autorizada la compra de tiempos comerciales en televisión y radio, que es el rubro en el que más gastan dinero partidos y candidatos. Estos tiempos serían asignados equitativamente a los partidos políticos por la autoridad electoral, siguiendo el mismo patrón del financiamiento público: una parte de manera igualitaria, y la otra parte de forma proporcional según el porcentaje de votación obtenida en la elección anterior. Con estos mecanismos se evitaría que el partido o candidato con más dinero fuera el que tuviera mayor presencia en los medios electrónicos, como sucede actualmente.

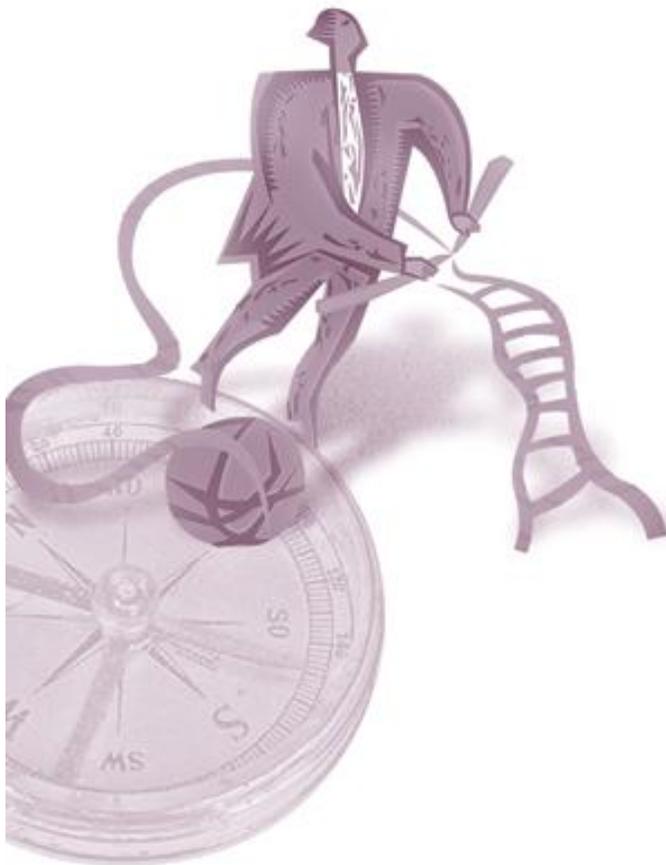
**LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS** electorales no contribuiría, ciertamente, a mejorar la intensidad de la democracia mexicana. Esa depende de los acuerdos que lleven a cabo los actores políticos en el marco de la Reforma del Estado. Asuntos centrales como el cambio en la forma de gobierno del presidencialismo al semipresidencialismo o al semiparlamentarismo; el gobierno de gabinete; la reelección legislativa; las facultades de control político del poder Legislativo sobre el Ejecutivo (rendición de cuentas; fiscalización, etcétera); el nuevo federalismo fiscal, entre otros, deberían discutirse en nuestro país y llevarse, en su caso, al nivel de reformas constitucionales. La instauración de nuestra democracia vía la inaplazable reforma del Estado sigue siendo una asignatura pendiente. Quizá la LX Legislatura del Congreso de la Unión ahora sí esté a la altura del nuevo tiempo mexicano y contribuya a fundar una democracia de alta intensidad que aprenda cómo ejercer democráticamente el poder.

**POR AHORA, DEBEMOS CONFORMARNOS**, no nos queda de otra, en promover una nueva reforma electoral que ayudaría sin duda a crear condiciones para que no sea el dinero uno de los factores decisivos en la elección de julio próximo. Y eso, en el presente inmediato, no es poca cosa. Más si consideramos que entre los varones del dinero y las doncellas de la política profesional puede sellarse un matrimonio por mutua conveniencia, en el cual el primer damnificado sería, como bien sabía el barón de Montesquieu, la democracia. Aunque ésta sea de baja intensidad. ☹



ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ\*

# Dilemas de la gobernabilidad en la democracia



A LA PAREJA BUEN GOBIERNO-MAL GOBIERNO SE VIENE SUSTITUYENDO EN ESTE SIGLO LA PAREJA GOBIERNO MÍNIMO-GOBIERNO MÁXIMO. PARA LOS REPRESENTANTES DEL GOBIERNO MÍNIMO [...] MAL GOBIERNO ES EL GOBIERNO QUE DESEA GOBERNAR DEMASIADO [...] EN NUESTRO SIGLO LAS PARTES SE HAN INVERTIDO, EN BUEN GOBIERNO SE HA CONVERTIDO CADA VEZ MÁS EL GOBIERNO MÁXIMO, AQUÉL QUE SE DEBE OCUPAR DEL BIENESTAR DE SUS CIUDADANOS Y QUE DEBE NO SÓLO ADMINISTRAR LA JUSTICIA, SINO TAMBIÉN SUMINISTRARLA, ES DECIR, TENER UN PROPIO PRINCIPIO O CRITERIO DE JUSTICIA DISTRIBUTIVA CON EL OBJETIVO DE EMPAREJAR LAS FORTUNAS O AL MENOS DE REDISTRIBUIRLAS, Y MAL GOBIERNO HA SIDO CADA VEZ MÁS CONSIDERADO EL ESTADO QUE DEJA HACER Y DEJA PASAR, Y QUE HA SIDO LLAMADO, CON UN TÉRMINO RELIGIOSO CASI PARA ACENTUAR EL JUICIO NEGATIVO: «AGNÓSTICO». EN ESTOS ÚLTIMOS AÑOS LOS TÉRMINOS-CLAVE DE LA TEORÍA DEL GOBIERNO HAN CAMBIADO: NO BUEN GOBIERNO O MAL GOBIERNO, NI SIQUERA GOBIERNO MÁXIMO Y GOBIERNO MÍNIMO, SINO GOBERNABILIDAD E INGOBERNABILIDAD. NORBERTO BOBBIO, *IL BUON-GOVERNO*, EN *BELFAGOR*, VOL. XXXVII, ENERO 1982, PP. 11-12.

\* Doctor en Ciencia de la Política por la Universidad de Florencia, Italia (en donde tomó cursos con Norberto Bobbio y Giovanni Sartori). Consejero del Instituto Electoral del Distrito Federal de enero de 1996 a 2001. Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en su Sede Académica de México desde 1993. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1994. Consejero Ciudadano de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal desde 2000.

Autor de: *Tolerancia y democracia*, IFE, México, 1996; *Recorridos de la tolerancia. Autores, creaciones y ciclos de una idea* (introducción de Alain Touraine), Océano, México, 2000, *Formas modernas de la intolerancia: de la discriminación al genocidio* (introducción de Michel Wieviorka), Océano, México, 2004; *Derechos humanos de los pueblos indígenas en México. Contribución para una ciencia política de los derechos colectivos*, CDHDF, México, 2004, entre otras publicaciones. Desde el quince de enero de 2006 es Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal.

**INICIAREMOS NUESTRA REFLEXIÓN SEÑALANDO** que la «governabilidad» puede ser definida sintéticamente como la capacidad de un sistema para encontrar un equilibrio entre las expectativas de los grupos sociales y las respuestas institucionales a las mismas.<sup>1</sup> Dicho de otro modo, la gobernabilidad se refiere a la necesidad de compatibilizar, de hacer «congruentes», las exigencias democráticas con las decisiones adecuadas por parte de las instituciones. Este equilibrio tiene un carácter dinámico, en la medida en que combina momentos de intercambio favorable, con algunas situaciones en las que puede imperar el desequilibrio, haciendo evidente la incapacidad institucional para procesar las demandas de los diferentes grupos sociales. Existen numerosas experiencias nacionales en donde a la gobernabilidad se le ha dado una interpretación que busca hacer perdurar los sistemas políticos independientemente de su capacidad para resolver los requerimientos de la población. Este problema ha sido abordado no solamente por las corrientes neoconservadoras, sino también por aquellas de corte neoliberal, en la búsqueda de estrategias adecuadas para reforzar al sistema mediante la implementación de diferentes medidas (como son las reprivatizaciones, la reproposición de los mecanismos de mercado o la refuncionalización de las organizaciones sindicales, etcétera), todas ellas encaminadas, por un lado, a disminuir las presiones populares y, por el otro, a aumentar las capacidades de respuesta durante el proceso decisional. En este sentido, la gobernabilidad también puede ser entendida como un «momento de encuentro» entre varias direcciones, ya que está directamente relacionada con la capacidad del sistema para promover eficientemente una serie de iniciativas que se adecuen a los procesos de «inclusión» de los actores emergentes.<sup>2</sup>

**ES IMPORTANTE AGREGAR** que el proceso de gobernabilidad no sólo atañe a la clase dirigente sino también a las diferentes oposiciones sean de izquierda o de derecha, las cuales propugnando por ser fuerza de gobierno se ven directamente involucradas en su

función opositora. La calidad y el carácter de esta evaluación está estrechamente ligada con el ejercicio del consenso y del disenso.<sup>3</sup> En efecto, durante el transcurso de la historia política de este siglo, hemos constatado la existencia de numerosos ejemplos en los cuales la formación del consenso ha contribuido de manera decisiva para hacer perdurar en el tiempo a un determinado régimen político.<sup>4</sup> El ejercicio de un particular tipo de consenso no sólo ha impedido la formación de opiniones discordantes al interior de los grupos sociales, sino que a partir de una serie de postulados, ha permitido la legitimación de la práctica política del grupo gobernante condenando a la disidencia a una parte de los actores políticos por considerarla pernicioso para la estabilidad del régimen. Por el contrario, podemos revisar las experiencias de algunos países en los que la convivencia respetuosa entre consenso y disenso ha fortalecido la gobernabilidad. Nos referimos a aquellos gobiernos de carácter pluralístico y competitivo, en donde la manifestación del desacuerdo favorece la legitimidad de la élite en el poder ya que enaltece los valores de la democracia que son aquellos que defienden la libre expresión de los individuos y la convivencia tolerante y pacífica entre sus miembros.<sup>5</sup> Finalmente, debemos recordar que han existido otros tipos de consenso y de disenso de carácter extremo, que con el recurso a diferentes tipos de violencia han dañado irremediablemente la estabilidad de un régimen. Por lo tanto, si bien es deseable una cierta dosis de acuerdo y de desacuerdo, estas expresiones deben ser de carácter moderado, es decir, deben procurar respetar y hacer respetar los diferentes puntos de vista, sin pretender aniquilar a quien no piensa del mismo modo, aplicando el máximo postulado del liberalismo según el cual la ley es igual para todos. Existen a *grosso modo* dos versiones de la ingovernabilidad en las sociedades complejas: una es la que considera a la «crisis de gobernabilidad» como un producto de la incapacidad de los gobernantes; otra muy diferente es, como hemos visto, aquella que la considera

<sup>1</sup> Cfr. Zaccaria, Giuseppe, "Governabilità", en *Lessico della politica*, Roma, Edizioni Lavoro, 1987, p. 270.

<sup>2</sup> Es así como algunos autores han considerado que la gobernabilidad está, de una u otra forma, referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, y esto significa: 1) capacidad para adoptar oportunamente las decisiones, 2) efectividad de las decisiones adoptadas, y 3) aceptación social de las decisiones: cfr. Flisfish, Angel; Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, julio-septiembre 1989, pp. 113-133.

<sup>3</sup> Algunos autores afirman que en las sociedades democráticas los individuos deben decidir entre una amplia gama de posibilidades que van desde "la decisión por la herejía, la defensa de los derechos civiles [...] o la seguridad en la obediencia, la verdad del grupo, el horizonte disidente o la demora del conformista": cfr. Flores d'Arcais, Paolo, *Etica senza fede*, Turin, Einaudi, 1992, pp. 216-217.

<sup>4</sup> Cfr. Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", en *Diccionario de política. Suplemento*, México, Siglo XXI Editores, 1988, p. 194.

<sup>5</sup> De frente a la pregunta: ¿Quién debe mandar?, el filósofo Karl Popper, afirma: Se dice que un gobierno tiene el derecho de ordenar cuando es legítimo, es decir, cuando ha sido elegido según las reglas de la constitución, por una mayoría del pueblo o de sus representantes: cfr. Popper, Karl, *La lección de questo secolo*, Venecia, Marsilio Editore, 1992, p. 84.

como un resultado del «exceso de demandas». No obstante todo, tanto la gobernabilidad como su contrario, la ingobernabilidad, aparecen como procesos en curso, es decir, como un conjunto de relaciones complejas entre los componentes de un sistema político.<sup>6</sup>

**II. EXISTE UN AMPLIO ACUERDO** entre los estudiosos de la problemática de la gobernabilidad en el sentido de que ésta no implica necesariamente un estado de inmovilismo. Al contrario, es casi una constatación empírica que el conjunto de las fuerzas que actúan al interior de los regímenes políticos mantienen profundas discrepancias y desarrollan su acción en un ámbito institucional muy dinámico y en el que se expresan puntos de vista alternativos. Otro aspecto importante que debemos tener presente es que la gobernabilidad como «congruencia» entre las instituciones y las demandas sociales puede desarrollarse en un contexto democrático o autoritario. En efecto, en general se piensa que la gobernabilidad es un proceso con un sentido político único; sin embargo, consideramos que dicho proceso puede ser mejormente caracterizado si se toman en cuenta sus diferentes dimensiones, así como el contexto institucional en el que se desarrolla. En esta lógica, y esquematizando un poco, podemos afirmar que la gobernabilidad de tipo democrático estaría caracterizada por un juego político sin constricciones y donde la estabilidad depende directamente de un compromiso compartido en cuanto a la legitimidad del orden democrático por parte de los diferentes actores.<sup>7</sup> En cambio, la gobernabilidad en un contexto no democrático se encuentra referida a una acción que excluye en un grado elevado la participación política de la población, es decir, representa una situación en donde impera una ausencia de libertad en cuanto al desarrollo de las fuerzas políticas, lo que provoca naturalmente una limitación del pluralismo. Aunque nos ocuparemos más adelante de indicar los elementos distintivos de cada una de ellas, en este apartado sólo intentaremos definir convencionalmente a la gobernabilidad, la cual de principio encarna un conjunto de «capacidades» del régimen político que se encuentran referidas, por un lado, al funcionamiento de las instituciones de acuerdo con los procedimientos establecidos y, por el otro, a la satisfacción de las demandas y de los desafíos sociales que se le presentan a las estructuras de autoridad y cuya solución determina el nivel del conflicto político. En correspondencia con lo anterior, podemos afirmar que la ingobernabilidad refleja un conjunto de «incapacidades» al interior del régimen para mantener el necesario equilibrio entre la producción de las demandas sociales y la formulación de las decisiones políticas. La ingobernabilidad puede ser estudiada, de un lado, recuperando las causas que la provocan y, del otro, examinando los efectos que resultan en la estabilidad del sistema político en su conjunto. En este sentido, el momento de crisis o de ruptura en el funcionamiento del sistema puede dar lugar a un cambio cualitativo, ya sea en sentido positivo, estimulando una ma-



<sup>6</sup> En un intento de simplificación, es posible sostener que los autores que se han ocupado de esta problemática defienden, en todo o en parte, una de las siguientes hipótesis: 1) la ingobernabilidad es el producto de una sobrecarga de demandas [...] que provocan crisis fiscal; 2) la ingobernabilidad [...] es más bien un problema de naturaleza política: el de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones; 3) la ingobernabilidad es el producto conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades": cfr. Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", en *Diccionario de política. Suplemento, op.cit.*, p. 192.

<sup>7</sup> Para el análisis de un caso específico sobre la «gobernabilidad democrática» se recomienda: Rial, Juan. *Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay*, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio 1988, pp. 11-33. Este mismo autor define la gobernabilidad como la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas. Lo contrario, la incapacidad para obtener esa capacidad de 'encuadramiento' llevaría a la ingobernabilidad.

yor apertura y liberalización, o en dirección negativa haciendo posible un posterior reequilibramiento del orden autoritario sobre la base de algún tipo de violencia política.<sup>8</sup> La ingobernabilidad refleja, pues, un funcionamiento «defectuoso» de las estructuras y de las instituciones políticas que puede ser generado tanto por factores internos al aparato gubernamental como por los así llamados factores exógenos, cuyo peso e influencia desempeñan un importante papel en el proceso que estamos analizando. Basta recordar el influjo que el contexto internacional ha desempeñado en la dirección y la intensidad de importantes cambios políticos que se han llevado a cabo durante los últimos años.<sup>9</sup> No se deben olvidar tampoco los efectos políticos que resultan de las interacciones de ambos tipos de factores en la sociedad.

**EL PROCESO DE GOBERNABILIDAD** está íntimamente ligado con la «naturaleza política» del gobierno que puede ser homogénea o heterogénea y por el carácter de las oposiciones que pueden ser unitarias o fragmentadas, sistémicas o antisistémicas mismas que pueden estar orientadas tanto a la aceptación del sistema como a su transformación radical.<sup>10</sup> A este punto debemos precisar que cuanto más homogénea sea la coalición de actores en el gobierno tanto menores serán las probabilidades para que se desarrolle cualquier tipo de ingobernabilidad. Asimismo, cuanto más fragmentada y polarizada se encuentre la sociedad, más difícil será la aceptación del tipo de relaciones políticas existentes y, en consecuencia, serán mayores las posibilidades de desequilibrios institucionales. Por último, resulta indispensable dilucidar las posibles soluciones al problema de la ingobernabilidad, es decir, al tipo de recursos que pueden ser utilizados para enfrentar los diversos desafíos frente a los cuales se puede optar por la vía coercitiva o por el recurso a los medios pacíficos que se caracterizan, principalmente, por una solución negociada entre las partes. Esta última solución se remite necesariamente al fortalecimiento de la gobernabilidad de carácter democrático. Distinguir entre democracia de «alta» y «baja» intensidad es fundamental para poder explicar «cómo» y «con qué recursos» es posible resolver los problemas de la gobernabilidad. Describamos brevemente algunos posibles escenarios.

**EN RELACIÓN CON LOS PROCESOS** que pueden afectar la gobernabilidad existen algunas interpretaciones que han considerado que un régimen puede entrar en crisis ya sea por un «exceso» de democracia o, al contrario, por una «restricción» de la misma. En el primero, la crisis por exceso de democracia estaría representada por aquellos casos caracterizados

principalmente por la existencia de regímenes de tipo parlamentario en los que la duración de los gobiernos puede alcanzar breves periodos de tiempo<sup>11</sup> o en aquellos otros en donde la ingobernabilidad se vuelve «crisis permanente».<sup>12</sup> Según estos enfoques es posible que un elevado nivel de democracia genere algún grado de ingobernabilidad la que, no obstante todo, no logra afectar sustancialmente la calidad democrática de régimen y, por lo tanto, consideran posible llevar a cabo una «reducción» de la misma por lo menos hasta ponerla en sintonía con las estructuras institucionales existentes. De acuerdo con esta interpretación, cuando se «sobrecarga» el sistema por el alto volumen de *inputs* o demandas que generan los ciudadanos (configurando con esto una situación en donde a la cantidad de demandas ya existentes se le agregan nuevas) puede suceder que las instituciones no se encuentren preparadas para enfrentarlas con eficacia y efectividad. Esta sería la situación prototípica de las democracias en problemas, mismas que se caracterizan por el hecho de que, a pesar de las «disfunciones sistémicas», no recurren a métodos autoritarios para enfrentar dicha «sobrecarga». Contrariamente podemos evidenciar otras interpretaciones referidas a experiencias en donde la ingobernabilidad es producida por la «escasa» democraticidad existente y donde son más altas las probabilidades de que se resuelva dicho desfase entre demandas y soluciones por medios no democráticos. En efecto, en la prolongada tensión que generaron dichas experiencias no estuvo ausente la propensión para la búsqueda de atajos autoritarios.<sup>13</sup> Como quiera, en estas situaciones las democracias se muestran incapaces para proceder eficazmente en la toma de decisiones rápidas e incisivas porque se encuentran atrapadas al interior de una «gran red paralizante» de intereses corporativos y sectoriales. Una vertiente de la mencionada concepción, que ha sido fuertemente influenciada por la teoría de la elección racional, sostiene que la ingobernabilidad se produce durante la competencia electoral porque muchos grupos podrían apoyarse en un poder muy amplio de extorsión sobre los políticos, obligándoles en diversas formas a un comportamiento inflacionario primero en términos de promesas y después en términos de disponibilidad de recursos.<sup>14</sup> Es en el contexto de dichas tensiones que es posible afirmar que los órdenes democráticos pueden ser desafiados en diversas direcciones: ya sea desde el lado de las demandas como desde el de las respuestas; ya sea desde la vertiente de la política de los partidos como desde el perfil de la política de los movimientos sociales

<sup>8</sup> Un análisis de la posible combinación de transición con crisis de gobernabilidad en: Viero, Benicio. "Transición y crisis de gobernabilidad en Brasil", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio 1988, pp. 35-50.

<sup>9</sup> Al respecto, algunos ejemplos están dados por la influencia ejercitada por la Comunidad Económica Europea en la democratización de España, Grecia y Portugal. O en América Latina el papel desempeñado por la "guerra de las Malvinas" en la caída de la dictadura militar Argentina y, más recientemente en la democratización de los países postsocialistas en Europa oriental.

<sup>10</sup> Cfr. Pasquino, Gianfranco, *Crisi governativa*, en *Dizionario di politica*, Turin, UTET/TEA, 1990, pp. 637-645.

<sup>11</sup> La discusión sobre la gobernabilidad en la ciencia política fue inaugurada por el informe a la Comisión Trilateral que en 1975 presentaron un grupo de importantes especialistas: cfr. Crozier, M., Huntington, S., y Watanuki, J., *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milán, Franco Angeli, 1977.

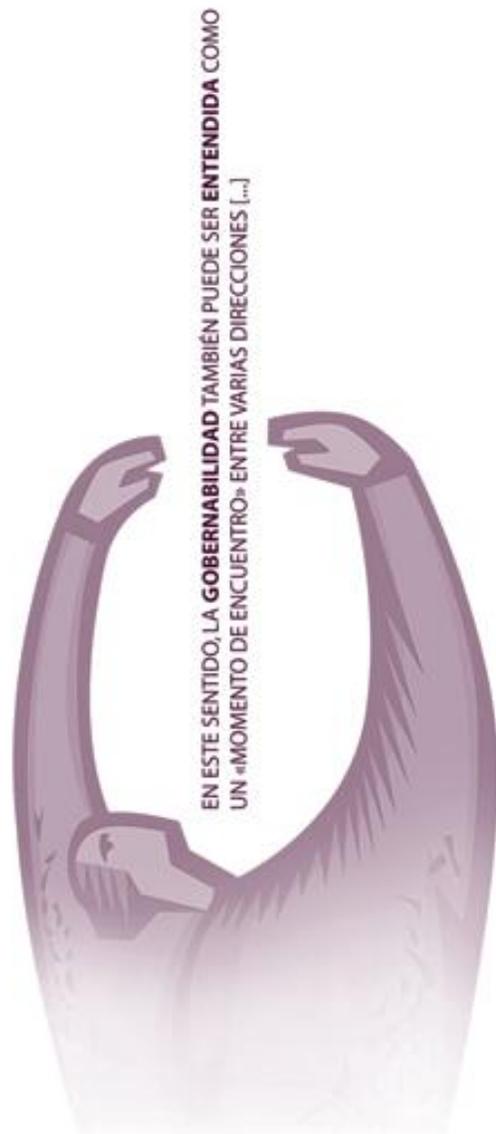
<sup>12</sup> Un caso de «crisis permanente» es representado por el sistema político italiano. Para una sugerente interpretación se recomienda la introducción realizada por Norberto Bobbio a: Farneti, Paolo, *La democrazia in Italia tra crisi e innovazione*, Turin, Fondazione Giovanni Agnelli, 1978.

<sup>13</sup> Cfr. Pasquino, Gianfranco. *Alla ricerca dello scetro perduto*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 7.

<sup>14</sup> Estos estudios obtuvieron un impulso importante con las formulaciones de Antony Downs en: *Teoria economica della democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1988.

emergentes; ya sea desde las relaciones entre la política y la sociedad como desde las relaciones entre la política y la economía. A continuación nos ocuparemos de distinguir brevemente dos casos típicos de gobernabilidad: el primero referido a los regímenes democráticos y el segundo relacionado con aquellos de tipo autoritario.

**III. UNA DEMOCRACIA PUEDE SER** mínimamente caracterizada por la existencia de un conjunto de procedimientos libremente aceptados para la toma de decisiones políticamente vinculantes. Dicho conjunto de procedimientos implican que la forma de gobierno democrática es capaz de tolerar todos aquellos cambios que son compatibles con la conservación de sus propias reglas del juego.<sup>15</sup> Los problemas de gobernabilidad que afectan a estos regímenes son sobre todo de tres tipos: de «sobrecarga», de creciente conflictuabilidad social y del desarrollo de una infinidad de centros de poder. Al primero aunque brevemente nos hemos ya referido; el segundo se vincula con la existencia de intereses contrapuestos y corporativos que, sin embargo, necesitan coexistir subordinándose al interés colectivo que, en teoría, persigue la democracia; y el tercero, hace referencia a la principal característica que distingue a dicho tipo de sociedades, que es el pluralismo, el cual implica, entre otras cosas, la existencia de diversos centros de poder.<sup>16</sup> Esta interrelación entre distintos grupos posibilita la exposición autónoma de sus demandas hacia las estructuras de autoridad. Cabe señalar que, si bien puede desarrollarse la hegemonía de alguno de ellos en un determinado momento histórico, ésta debe tener siempre un carácter transitorio, toda vez que existe la posibilidad real de la «alternancia» entre ellos. Otro aspecto importante de la gobernabilidad de tipo democrático se encuentra referido a la capacidad de respuesta expedita por parte de los gobernantes. En este caso el dilema se expresa entre las soluciones de tipo democrático y su relación con el «Estado burocrático». Al respecto, Norberto Bobbio sostiene los regímenes democráticos a diferencia de los autoritarios se caracterizan por la demanda fácil y la respuesta difícil, y que por este motivo es que: la rapidez con la que se presentan las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos, está en contraposición con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema político democrático.<sup>17</sup> No obstante todo, y aunque éste no es el lugar para realizar un análisis sobre las tensiones que caracterizan a ambos, podemos afirmar que el Estado democrático está más cerca del Estado burocrático de cuanto aparece a simple vista. Un aspecto que no puede quedar de lado en el tipo de gobernabilidad al que nos estamos refiriendo es el rol de mediación que desempeñan los partidos políticos. En efecto, las organizaciones partidarias constituyen el eje articulador de la integración política y de la participación de las masas representando, de este modo, un puente bidireccional entre el régimen político y el conjunto de los ciudadanos poseedores de los derechos. Esto es así porque los partidos pueden encarnar y promover el desarrollo de dos dinámicas: ya sea de la continuidad, o del cambio al interior del régimen político. Al respecto, es necesario tener presente que



<sup>15</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. "¿Puede sobrevivir la democracia?", en *Los Límites de la democracia*, Buenos Aires, CLACSO, 1986, p. 62.

<sup>16</sup> "La libre organización de grupos de interés, de sindicatos, de partidos, hasta la máxima aplicación de los derechos políticos, facilitan por parte de los individuos y grupos peticiones a los poderes públicos que pretenden ser satisfechos en el menor tiempo posible, bajo la amenaza de disminuir el consenso [...] es evidente que cuanto más aumentan los conflictos más aumenta la dificultad de dominarlos": Cfr. Bobbio, Norberto, "Democracia e ingobernabilidad", en *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 1989, pp. 103-109.

<sup>17</sup> "En la democracia la demanda es fácil y la respuesta difícil; por el contrario, la autocracia tiene la capacidad de dificultar la demanda y dispone de una gran facilidad para dar respuestas": Cfr. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 28.

en una democracia la alternancia en el poder no debe implicar necesariamente la vulneración del proceso de gobernabilidad. Una competencia equilibrada entre opciones diferentes pero que adhieren a los principios democráticos debe hacer posible el desarrollo organizativo de un conjunto de fuerzas que se encuentran en disposición para, de ser necesario, establecer acuerdos cooperativos entre sí orientados a mejorar la «calidad» de dicho tipo de régimen.<sup>18</sup> En este sentido, la existencia de una sociedad civil activa implica también una representación política «compleja y competitiva». El ejercicio de un poder eficiente y eficaz, capaz de enfrentar con éxito los desafíos que se le presentan, que fortalezca y mejore la institucionalidad del régimen puede derivar en una mayor gobernabilidad.

**A ESTE PUNTO CONVIENE ESTABLECER** una distinción analítica entre aquello que podríamos denominar una crisis de gobernabilidad en relación con los valores y los procedimientos de la democracia, y una crisis de gobernabilidad en relación con su funcionamiento institucional. Para el caso que nos interesa es necesario hacer referencia brevemente a este último tipo de crisis. En general, estas disfunciones se encuentran referidas a los procesos decisionales y muy raras veces aunque también puede llegar a ocurrir al conjunto prescriptivo y normativo de la institución democrática. La crisis de los mecanismos decisionales puede surgir cuando se atrofia el funcionamiento de las estructuras encargadas de la producción de respuestas socialmente significativas. Se puede decir al respecto que un sistema político funciona bien cuando logra tomar decisiones oportunas en el más breve tiempo posible y con el menor dispendio de energía por parte de los decisores. Ejemplos del mencionado funcionamiento defectuoso del régimen democrático son representados por las pugnas que en algunos países se han desarrollado entre los poderes legislativo y el ejecutivo o entre la burocracia y la magistratura.<sup>19</sup> Conviene tener presente, sin embargo, que una crisis de gobernabilidad en este sentido puede no traducirse inmediatamente en una caída o en una transformación global del régimen.

**IV. CONTRARIAMENTE** con cuanto hemos venido sosteniendo, y a modo de conclusión, podemos afirmar que la gobernabilidad también puede caracterizarse por un proceso en el que la demanda social encuentra dificultades estructurales para manifestarse, ya que el poder coactivo impide la plena y libre expresión de los intereses de los grupos sociales. Para la caracterización de los regímenes autoritarios es fundamental

la referencia al «pluralismo político limitado».<sup>20</sup> En estas situaciones el dilema se presenta entre un poder eficaz y un poder legítimo. Es necesario señalar que la competencia política es considerada en la mayoría de los regímenes autoritarios como innecesaria y, por lo tanto, prevalece un fuerte «monolitismo» a través del cual se ejercita verticalmente el poder. La referencia a los mecanismos a través de los cuales la gobernabilidad se mantiene en estos contextos quizá no merecería mayores comentarios de no ser porque es posible pensar en escenarios extremos en los que puede ocurrir que las limitaciones en el ejercicio de las libertades políticas se conjugan con la paulatina pérdida del consenso y de la legitimidad, con el desarrollo de anomias sociales de carácter violento, con una mayor polarización y fragmentación política de la sociedad así como con la expansión de los «particularismos corporativos». En estos casos las posibilidades de la ingobernabilidad son mayores. Aun más, estas consecuencias negativas pueden verse agudizadas por la crisis de los partidos y por el desarrollo de un rol decreciente en los mecanismos de representación en los procesos políticos. El conjunto de estos fenómenos pueden concluir con el surgimiento de una «conflictualidad estructural» que paralizaría cualquier posibilidad de gobernabilidad a nivel sistémico. Esto es importante si tomamos en cuenta que los partidos políticos desempeñan funciones vitales para la gobernabilidad, además de aquellas típicas del reclutamiento y de la socialización política, de la competencia y de la estructuración de las opciones electorales.<sup>21</sup> En una situación no democrática como la que aquí interesa analizar, el desarrollo de una creciente fragmentación de los intereses puede generar situaciones en las que se manifieste una gradual pérdida del poder por parte de la élite gobernante.<sup>22</sup> De acuerdo con esta interpretación, una consistente pérdida de eficacia, efectividad y legitimidad es casi seguro que provoque el aumento de las tensiones y de la politización dando lugar a una crisis política que puede ir acompañada de fuertes enfrentamientos o incluso de algún tipo de guerra civil. En muchos casos nacionales hemos podido observar cómo los intentos por mantener artificialmente la gobernabilidad han concluido, en el mejor de los casos, en una disgregación de las fuerzas que apoyan al régimen, y en el peor, en un retroceso de los logros democráticos. Una adecuada correspondencia entre necesidades sociales y decisiones de gobierno expeditas, puede garantizar, sino una mayor legitimidad, al menos un mejor funcionamiento de las instituciones. ☺

<sup>18</sup> Para el estudio de la problemática referida a las democracias «consociativas», es decir, a los problemas asociados al mantenimiento de un gobierno democrático de carácter estable en el contexto de una sociedad pluralística, se recomienda el excelente estudio de Arend Lijphart: *Democracia en las sociedades plurales*, México, Prisma, 1988, cap. I. Esto a pesar de los fuertes problemas de traducción que la versión castellana tiene.

<sup>19</sup> Al respecto puede desarrollarse una crisis democrática «cuando surgen límites y condicionamientos a la precedente expresión de los derechos políticos y civiles [...] o cuando se tiene una limitación de la competencia política y cuando se contamina o se rompe el compromiso democrático»: cfr. Morlino, Leonardo. «Democrazie» en *Manuale di scienza della politica*, Bologna, Il Mulino 1988, p. 123.

<sup>20</sup> El pluralismo político limitado y no responsable, la ausencia de una elaborada ideología-guía, la ausencia de movilización política y la presencia de un pequeño grupo que ejercita el poder «dentro de límites formalmente mal definidos pero en realidad bastante predecibles», son características que acomunan a los regímenes autoritarios: cfr. Linz, Juan J., «An authoritarian regime: the case of Spain», en *Cleavages, ideologies and party systems*, Helsinki, Westermarck, 1964, p. 255.

<sup>21</sup> Respecto al papel de los partidos en los procesos de gobernabilidad se recomienda: Pasquino, Gianfranco. *Crisi dei partiti e governabilità*, Universale Paperbacks 115, Bologna, Il Mulino, 1980.

<sup>22</sup> Cfr. Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 132.

**EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO**, CREADO A PARTIR DE LAS REFORMAS A LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO EN 2005, NACE CON EL CLARO PROPÓSITO Y VOCACIÓN DE REALIZAR SUS FUNCIONES A TRAVÉS DEL EJERCICIO PLENO DE LA AUTONOMÍA.

PARA CUMPLIR CON LA RAZÓN FUNDAMENTAL DE SU CREACIÓN Y, AL MISMO TIEMPO, TRASCENDER LAS EXPECTATIVAS QUE LA SOCIEDAD TIENE, ES NECESARIO PROFESIONALIZAR EL DESEMPEÑO QUE COMO ÓRGANO AUTÓNOMO E IMPARCIAL, APEGADO A LOS PRINCIPIOS RECTORES DEFINIDOS EN LA LEY: AUTONOMÍA, CERTEZA, LEGALIDAD, IMPARCIALIDAD, INDEPENDENCIA Y EQUIDAD, DEBE TENER EL NACIENTE INSTITUTO.

PARA LO ANTERIOR, EL PLENO DE CONSEJEROS ELECTORALES, ELEGIDOS PARA EL PERÍODO 2005-2010, FIJÓ, ENTRE SUS PRIMERAS TAREAS, EL ORIENTAR LA ACTIVIDAD INSTITUCIONAL A UN HORIZONTE DE MEDIANO PLAZO EN UN MARCO DE CERTIDUMBRE EN TÉRMINOS DE DESEMPEÑO ESPERADO, REALIZANDO, POR PRIMERA VEZ, UN EJERCICIO DE REFLEXIÓN AMPLIO, INCLUYENTE Y PROPOSITIVO, QUE TAMBIÉN MARCÓ UN PROFUNDO Y SERIO ANÁLISIS DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES, DE AMENAZAS Y OPORTUNIDADES, ASÍ COMO DE FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO: ESTO DIO ORIGEN AL PLAN ESTRATÉGICO 2005-2010.

LO QUE SIGUE ES UNA REPRODUCCIÓN FIEL DE LOS PRINCIPALES PUNTOS QUE TOCA EL MENCIONADO PLAN ESTRATÉGICO 2005-2010.

FINALMENTE, TODO PLAN ES PERFECTIBLE EN TÉRMINOS DE QUE LA SOCIEDAD JALISCIENSE, Y EL PROPIO INSTITUTO, SON DINÁMICOS E INTERACTÚAN ENTRE SÍ, LO QUE OBLIGA UNA MEDICIÓN, REVISIÓN Y RETROALIMENTACIÓN PLENA DE PROPUESTAS BENÉFICAS PARA AMBAS PARTES.





# DEFINICIONES ESTRATÉGICAS DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

2005-2010



# PRINCIPIOS RECTORES

**CERTEZA** Todos los actos y decisiones del Instituto Electoral del Estado de Jalisco, se realizan de forma institucional y profesional, apoyados en procesos legítimos, transparentes y auditables para el cumplimiento cabal de sus funciones.

**LEGALIDAD** El Instituto Electoral del Estado de Jalisco con sustento, reconocimiento y estricto apego al mandato constitucional y sus leyes, motiva y fundamenta sus actos, hace sólo lo que la ley le permite, nada fuera de ella, ni nada por encima de ella.

**INDEPENDENCIA** Ejercicio de la autonomía y separación de cualquier poder establecido, que permita tomar decisiones con libertad e imparcialidad, sustentada en la ley y al margen de presiones políticas o administrativas.

**IMPARCIALIDAD** Actuación neutral del Instituto Electoral del Estado de Jalisco que vela por el interés social sobre cualquier interés partidario o personal que pudieran tener sus integrantes en el cumplimiento de su misión y en los valores fundamentales de la democracia, ejerciendo como eje de equilibrio en el ejercicio democrático en sus actores y la vigilancia total de la ley.

**OBJETIVIDAD** Capacidad que apoya la imparcialidad de las decisiones al observar los hechos por encima de opiniones e intereses particulares, examinando los fenómenos en todos sus aspectos para que la toma de decisiones esté apegada a la realidad y reduzca al mínimo el error en las valoraciones que realice.

**EQUIDAD** Significa otorgar a todos el mismo trato en igualdad de circunstancias, pero reconociendo los aspectos específicos de cada situación particular.



# MISIÓN

## EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

es un organismo público autónomo. Su responsabilidad es garantizar el respeto al voto ciudadano en procesos de elección, referéndum y plebiscito. Es autoridad imparcial en materia electoral, permanente, profesional y transparente en sus actividades y manejo de recursos. También es responsable del fortalecimiento del régimen de partidos y de divulgar una cultura política con base en la tolerancia, la democracia, la identidad nacional y el pluralismo.



INDICE

# VISIÓN

**EN EL AÑO 2010**, el Instituto Electoral del Estado de Jalisco es reconocido por la sociedad, la opinión pública, los actores políticos y las autoridades del Estado como una Institución confiable, eficiente y eficaz, por la forma en que realiza los procesos electorales, de referéndum y de plebiscito; así como el manejo de sus recursos en forma clara y accesible a consulta. Cuenta con procesos y procedimientos claros, transparentes y precisos para realizar sus labores y con el personal profesional capacitado que asume su compromiso de servicio con calidad; establece la cultura de trabajo en equipo y la comunicación como herramientas cotidianas, y tiene la guía de un sólido código de valores en su conducta. Es un promotor permanente de la cultura político-electoral y fuente de consulta y referencia ampliamente utilizado.

# OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

- 1.** Obtener el reconocimiento de la sociedad por el cumplimiento de su misión y logro de la visión.
- 2.** Obtener el reconocimiento académico y social por el desarrollo de los programas y actividades de educación cívica y formación de ciudadanía, de investigación académica y divulgación.
- 3.** Contar con una estructura laboral profesional de carrera, capacitada, comprometida y satisfecha de laborar en la Institución, incluyendo estructuras permanentes desconcentradas.
- 4.** Obtener el reconocimiento social por su desarrollo organizacional, informático y de procedimientos en materia electoral.
- 5.** Convertirse en punto de referencia en materia electoral para la ciudadanía, autoridades y actores políticos.

# POLÍTICAS GENERALES

**1. LA TRANSPARENCIA** y cumplimiento de los principios rectores y de las atribuciones legales deben estar presentes en todos los procesos y actos en que participe el Instituto Electoral del Estado de Jalisco.

**2. EL PLENO EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA** y su aceptación por los actores sociales y políticos del Estado es un principio inalienable e irrenunciable en todos los ámbitos en que participa el Instituto Electoral del Estado de Jalisco.

**3. MANTENER UN DIÁLOGO CONSTANTE** y de vinculación con los organismos y actores sociales con el propósito de desarrollar una amplia cultura en materia político-electoral en el Estado; actuando siempre con la guía de los valores institucionales.

**4. MANTENER UN EFICAZ Y PERMANENTE** programa de educación cívica y formación de ciudadanía que logre el ejercicio de los valores de la democracia en todos los habitantes del Estado y, en particular, en los niños y jóvenes, con miras a su adecuada inserción en la dinámica político-electoral del Estado.

**5. DE LA LEY Y LOS PRINCIPIOS RECTORES** emana el código de valores del personal de la Institución como guía cotidiana de las acciones de quienes la integran, por tanto, se considera sancionable cualquier acción o actitud contraria a dicho código y a los principios rectores.

**6. EJERCER UNA MEJORA CONTINUA** tanto de las personas, con miras a la profesionalización de la actividad institucional; como de equipos físicos y procedimientos, que permitan hacer más ágiles las actividades y la consecuente eficiencia y racionalidad en el ejercicio de los recursos y el cumplimiento de los objetivos en todos sus niveles.

# CÓDIGO DE VALORES

Las personas que laboramos en el Instituto Electoral del Estado de Jalisco guiamos nuestro quehacer cotidiano por los principios rectores de la Institución y, en particular, por los siguientes valores:

**LEALTAD Y RESPETO** a la Constitución General de la República, a la Constitución Particular del Estado, la Ley Electoral del Estado y sus Instituciones.

**HONESTIDAD** en el desempeño de nuestras funciones y en relaciones laborales con los demás integrantes de la Institución y la sociedad en general.

**COMPROMISO** para realizar todas las actividades necesarias en la tarea de lograr los objetivos institucionales

**COLABORACIÓN Y TRABAJO EN EQUIPO** para el logro efectivo de los objetivos estratégicos, departamentales y personales.

**COMUNICACIÓN EFECTIVA** que permite el adecuado flujo de información en las actividades personales, directivas e institucionales.

**CALIDAD Y PROFESIONALISMO** en la realización de las tareas encomendadas.

**INICIATIVA** para sugerir y realizar una mejora continua en las actividades de la Institución.

**CONGRUENCIA Y TRANSPARENCIA** en el uso de los recursos con las funciones asignadas en lo personal y por área.

**COMPORTAMIENTO ENCAMINADO** a la sana convivencia, respeto mutuo y hacer valer la dignidad de las personas tanto en las relaciones laborales internas del Instituto como en aquellas ajenas al mismo, siendo ejemplo del ejercicio responsable de ciudadanía comprometida.



[www.iej.org.mx](http://www.iej.org.mx)



**IEEJ**

INSTITUTO ELECTORAL  
DEL ESTADO DE JALISCO

